



San José, martes 19 de noviembre de 2019
SOLICITUD DE INTERVENCION N° 255014-2018-SI

OFICIO N° 14435-2019-DHR - [GA]
AL CONTESTAR POR FAVOR CONSIGNE
ESTE NUMERO DE OFICIO

Para: Lic. Carlos Andrés Alvarado Quesada
Presidente de la República
Ministerio de la Presidencia de la República
despachopresidente@presidencia.go.cr
allan.solis@presidencia.go.cr

Licda. María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra De Planificación Nacional (MIDEPLAN)
Ministerio de Planificación Nacional y Política
Económica
despachoministra@mideplan.go.cr
pilar.garrido@mideplan.go.cr
nathalie.gomez@mideplan.go.cr

Sra. Teresita Aguilar Mirambel
Presidente de la Junta Rectora del CONAPAM
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
(CONAPAM)
Fax: 2223-9281
taguilar@conapam.go.cr

MBA Emiliana Rivera Meza
Directora Ejecutiva del CONAPAM
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
(CONAPAM)
Fax: 2223-9281
erivera@conapam.go.cr
info@conapam.go.cr
ssanchez@conapam.go.cr

Dr. Román Federico Macaya Hayes
Presidente Ejecutivo
Caja Costarricense de Seguro Social
coincss@ccss.sa.cr

Junta Directiva
Caja Costarricense de Seguro Social
Ing. Carolina Arguedas Vargas
Secretaria de Junta Directiva
Caja Costarricense de Seguro Social
coincss@ccss.sa.cr

jd_juntadirectiva@ccss.sa.cr

Sr. Olger Sánchez Carrillo
Auditor Interno
Caja Costarricense de Seguro Social
denaudit@ccss.sa.cr

Lic. Juan Luis Bermúdez
Presidente Ejecutivo Con Rango de Ministro
Instituto Mixto de Ayuda Social
Fax: 2253-1549 22246386
Correspondencia.Presidencia@imas.go.cr
macosta@imas.go.cr

Licda. Geannina Dinarte Romero
Ministra de Trabajo y Seguridad Social
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Fax: 22228085
gennina.dinarte@mtss.go.cr
gisselle.campos@mtss.go.cr

Greivin Hernández González
Director General
Dirección General de Desarrollo Social y
Asignaciones Familiares
greivin.hernandez@mtss.go.cr

De: Catalina Crespo Sancho, PhD
Defensora de los Habitantes

Copias: Sr. Víctor Morales Mora
Ministro de la Presidencia
Ministerio de la Presidencia de la República
Fax: 22533451
despachoministro@presidencia.go.cr
yennifer.matamoros@presidencia.go.cr
luis.gongora@presidencia.go.cr

Sr. Rodolfo Cordero
Ministro de Hacienda a.i.
Ministerio de Hacienda
despachomh@hacienda.go.cr
Número de Fax 22554874 2256-8464

Dr. Roberto Manuel Cervantes Barrantes
Gerente General
Caja Costarricense de Seguro Social
coincss@ccss.sa.cr
rcervant@ccss.sa.cr

Lic. Jaime Barrantes Espinoza
Gerente de Pensiones
Caja Costarricense de Seguro Social

Fax: 2222-1300
coincss@ccss.sa.cr

Licda. Esmeralda Britton González
Presidenta Ejecutiva
Junta de Protección Social
ebritton@jps.go.cr
aretana@jps.go.cr
Número de Fax 2255-3825

Licda. Martha Eugenia Acosta Zúñiga
Contralora General de la República
Contraloría General de la República
Fax: 2501-8100
contraloria.general@cgr.go.cr
irene.vargas@cgr.go.cr

Lic. Ubaldo Carrillo Cubillo
Director Administración de Pensiones
Caja Costarricense de Seguro Social
Fax: 2223-3360
dir.adm.pensiones@ccss.sa.cr
ucubillo@ccss.sa.cr
mcorderomo@ccss.sa.cr

Sr. Carlos Ricardo Benavides Jiménez
Presidente del Directorio Legislativo
Asamblea Legislativa
diputado@crbenavides.com
Número de Fax 22234042 25316763

Sra. Catalina Montero Gómez
Presidenta
Comisión Permanente Especial de Asuntos de
discapacidad y adulto mayor de la
Asamblea Legislativa
despachocatalinamontero@gmail.com
COMISION-GOBIERNO@asamblea.go.cr

MATI. Erickson Álvarez Calonge
Director Ejecutivo
Sistema Nacional de Información y Registro Único
de Beneficiarios
ealvarez@sinirube.go.cr

INFORME ESPECIAL: La Universalización del régimen de pensiones no contributivas para las personas mayores en situación de pobreza: No dejar a nadie atrás para cumplir con los compromisos de la agenda 2030

CONTENIDO

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Contenido..... | 4 |
| Índice de tablas..... | 7 |
| Índice de figuras..... | 10 |
| Resumen Ejecutivo..... | 12 |
| I. Marco metodológico..... | 17 |
| i. Justificación..... | 17 |
| ii. Propósito de la investigación..... | 18 |
| iii. Los objetivos de la investigación..... | 18 |
| iv. Problema de la investigación..... | 19 |
| v. Enfoque metodológico..... | 19 |
| vi. Tipo de investigación..... | 20 |
| Método de Investigación..... | 21 |
| Diseño de la investigación e instrumentos..... | 21 |
| Entrevista..... | 22 |
| Análisis de datos..... | 25 |
| II: De la Asistencia Social a la Titularidad de Derechos Humanos de las Personas Mayores..... | 26 |
| II.1. Del reconocimiento y la especificación de los derechos de las personas mayores..... | 26 |
| II.2. Del derecho a la protección social en la vejez para asegurar un nivel de vida adecuado..... | 30 |
| II.3. Estrategias Regionales para el cumplimiento del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento para América Latina y el Caribe..... | 33 |
| II.4. Evolución legislativa, aplicación y políticas públicas sobre vejez, envejecimiento y personas mayores en Costa Rica..... | 35 |
| II.5. Personas Mayores dentro de la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible..... | 36 |
| II.6. A modo de síntesis: del impulso requerido para el cumplimiento de los derechos humanos de las personas mayores..... | 38 |
| II.7 El Régimen No Contributivo de Pensiones en Costa Rica..... | 39 |
| II. 8. Origen y evolución del RNC..... | 39 |
| II.9. Historial del abordaje de la gestión del Régimen No Contributivo desde la Defensoría..... | 41 |
| III Hallazgos..... | 45 |
| III.1. Vacíos en la definición de metas para el RNC..... | 45 |
| III. 2. Evaluación del modelo de gestión..... | 49 |
| III.2.1. El trámite de pensiones: dos caminos para un mismo destino..... | 49 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| III.2.2 Pensiones del RNC. Una larga espera para el disfrute de un derecho..... | 53 |
| III.2.3. Designación de beneficiarios..... | 60 |
| III.2.4. Debilidades de SINIRUBE inciden en denegación de pensiones..... | 62 |
| III.2.5. Violación al debido proceso en la aplicación del SINIRUBE..... | 65 |
| III.2.6 Alcances de la Protección de Datos Personales..... | 67 |
| III. 2.7 Violación al derecho de Autodeterminación informativa por SINIRUBE..... | 69 |
| III. 3 El Régimen No Contributivo de Pensiones de Costa Rica y la población adulta mayor en condición de pobreza. Perspectivas..... | 71 |
| III.3.1 Estudios comparativos de los programas no contributivos de pensiones en América Latina y el Caribe..... | 71 |
| III.3.2 Financiamiento del RNC..... | 73 |
| III. 3.3 Perspectivas a futuro del RNC..... | 77 |
| III. 4. Es posible destinar ingresos adicionales para lograr la universalización a fin de atender al total de la población de personas mayores en situación de pobreza con una pensión del RNC al año 2030..... | 90 |
| III.4.1. En algunos años, el comportamiento de la recaudación fiscal y la rigidez del presupuesto del Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF) han tenido un impacto restrictivo en la posibilidad de que personas solicitantes que cumplen con los requisitos puedan ver realizado el derecho a la pensión..... | 91 |
| III.4.2. Total incertidumbre en relación con el verdadero monto que alcanzan los recursos de los depósitos judiciales que por Ley N° 9578 están destinados al RNC..... | 94 |
| III.4.3. Existe un importante margen para aumentar la contribución de la Junta de Protección Social para el RNC..... | 96 |
| ➤ Recursos para el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS)..... | 101 |
| ➤ Recursos provenientes de la utilidad neta de la lotería instantánea destinados al BANHVI..... | 103 |
| ➤ Recursos provenientes de las utilidades netas de la Junta de Protección Social..... | 104 |
| ➤ Recursos provenientes de la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA)..... | 107 |
| IV. CONCLUSIONES..... | 110 |
| IV.1 Relación entre envejecimiento, pobreza y derechos humanos de las personas mayores..... | 110 |
| IV.2 Política nacional de vejez y envejecimiento y protección social de las personas mayores..... | 111 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| IV.3 De la gestión del Régimen No Contributivo de Pensiones y su desvinculación con los derechos humanos de las personas mayores en pobreza | 113 |
| IV.4 De la afectación a derechos por el uso del SINIRUBE en la resolución de las solicitudes de pensión del RNC..... | 119 |
| IV.5 Desde la perspectiva de la sostenibilidad financiera, es posible valorar distintos escenarios para alcanzar la universalización de la cobertura del RNC..... | 120 |
| IV.6 No dejar a nadie atrás. Agenda 2030..... | 122 |
| Recomendaciones..... | 129 |
| Al Señor Carlos Alvarado Quesada en su condición de Presidente de la República de Costa Rica..... | 129 |
| A la Señora Pilar Garrido en su condición de Ministra de Planificación Nacional y Política Económica..... | 129 |
| Al Consejo Rector Nacional de la Persona Adulta Mayor en la persona de la Señora Teresita Aguilar Mirambel, en su condición de Presidenta de la Junta Rectora..... | 130 |
| A la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en la persona del Señor Román Macaya Hayes, en su condición de Presidente Ejecutivo..... | 130 |
| Al Señor Olger Sánchez Carrillo en su condición de Auditor Interno de la Caja Costarricense de Seguro Social..... | 131 |
| Al Señor Juan Luis Bermúdez Madriz en su condición de Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social..... | 131 |
| Al Señor Juan Luis Bermúdez Madriz, Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social, en su condición de Presidente del Consejo Rector del SINIRUBE | 131 |
| A la Señora Geannina Dinarte Romero, Ministra de Trabajo y Seguridad Social, en su calidad de Rectora del Sector de Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social | 132 |
| Al Señor Greivin Hernández González, en su condición de Director General de Asignaciones Familiares..... | 132 |

Índice de Tablas

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabla 1: Entrevistas realizadas en la investigación..... | 22 |
| Tabla 2: Solicitudes de Información..... | 23 |
| Tabla 3: Protección de las personas durante la vejez..... | 30 |
| Tabla 4: Alcances de la protección a las personas mayores en los Objetivos de Desarrollo Sostenible..... | 37 |
| Tabla 5: Hallazgos sobre la gestión del RNC en los informes anuales período 1999-2017 de la Defensoría de los Habitantes..... | 41 |
| Tabla 6: Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo por parte de la Contraloría General de la República..... | 46 |
| Tabla 7: Incremento de pensiones RNC..... | 48 |
| Tabla 8: FODA Región Brunca..... | 50 |
| Tabla 9: Análisis FODA comparativo entre Dirección Regional Brunca y la Dirección Regional Chorotega..... | 51 |
| Tabla 10: Tiempos de respuesta casos aprobados expresado en meses, acumulado 2018..... | 52 |
| Tabla 11: Tiempo de respuesta nacional acumulado en días naturales periodo 2014-2019..... | 54 |
| Tabla 12: Días naturales para la resolución de apelaciones..... | 56 |
| Tabla 13: Ingresos vs pendiente en los períodos 2017-2018 RNC..... | 57 |
| Tabla 14: Ingresos vs pendiente en los períodos 2017-2018 IVM..... | 57 |
| Tabla 15: Ingresos y Egresos a la CC RIVM..... | 58 |
| Tabla 16: Casos aprobados del RNC por Estrategia de Plan Puente al Desarrollo..... | 61 |
| Tabla 17: Criterios emitidos para la valoración de casos del RNC donde existe contradicción entre las calificaciones del SINIRUBE y SIPO..... | 65 |
| Tabla 18: Presupuesto Ingresos 2018 (millones de colones)..... | 74 |
| Tabla 19: Estimaciones de los ingresos efectivos que el RNC versus la estimación del presupuesto a setiembre de 2018..... | 74 |
| Tabla 20: Cantidad de beneficiarios de pensiones del RNC a diciembre 2017-2018..... | 77 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 21: Respuestas sobre las proyecciones del RNC..... | 78 |
| Tabla 22: Estimaciones y proyecciones de población de 65 años y más por quinquenio..... | 81 |
| Tabla 23: Costa Rica: Población de 65 años y más según nivel de pobreza 2018..... | 83 |
| Tabla 24: Proyecciones de cantidad de personas mayores en situación de pobreza..... | 86 |
| Tabla 25: Comparación de población atendida según DESAF y las proyecciones de atención con una cobertura del 4% para el periodo 2019-2022..... | 87 |
| Tabla 26: Comparación de proyecciones de la población objetivo en los escenarios 2 y 3 de la DESAF y proyección de población de esta investigación..... | 88 |
| Tabla 27: Proyecciones de presupuesto requerido en colones para cada los escenarios simulados por quinquenio y su porcentaje respecto al PIB..... | 90 |
| Tabla 28: Utilidades obtenidas por la JPS durante los últimos 10 años..... | 99 |
| Tabla 29: Presupuesto de ejecución de la JPS periodo 2009-2018..... | 100 |
| Tabla 30: Montos pagados por la JPS al Ministerio de Hacienda por concepto del impuesto a sobre utilidades (IU) de los sorteos de enero a diciembre para los períodos 2014-2018..... | 101 |
| Tabla 31: Cuadro de inversiones para la construcción, reparación o mantenimiento de CEN-CINAIS a marzo 2009..... | 102 |
| Tabla 32: Cuadro de utilidades de las loterías tradicionales 2009-2018 | 103 |
| Tabla 33: Cuadro de utilidades de la lotería instantánea 2009-2018..... | 104 |
| Tabla 34: Superávit de Operaciones (SO) de la JPS 2014-2018..... | 105 |
| Tabla 35: Liquidación presupuestaria y escenarios del comportamiento del superávit con diferentes porcentajes | 106 |
| Tabla 36: Estimación de los montos a recaudar por concepto de Canasta Básica Tributaria, con y sin reforma fiscal. Período 2019-2023..... | 108 |
| Tabla 37: Proyección de ingresos requeridos para los incrementos anuales en la cobertura de 4% y 5%, así como de los ingresos para una cobertura total. (Período 2020-2030)..... | 109 |
| Tabla 38: Proyecciones de cantidad de personas mayores en situación de pobreza..... | 122 |
| Tabla 39: Ingresos adicionales requeridos para la universalización de la cobertura del RNC..... | 122 |
| Tabla 40: Cantidad de personas mayores en situación de pobreza que no podrán obtener una pensión del RNC si se continúa con la práctica actual de aumentar la cobertura anual del 4% y porcentaje del PIB requerido para lograr su inclusión al año 2030..... | 123 |

Tabla 41: Porcentaje del PIB que el Ministerio de hacienda debería destinar, a partir de la recaudación sobre el CBT y la recaudación general del IVA, para financiar las pensiones de personas mayores en situación de pobreza adicionales para universalizar la cobertura del sistema a partir del año 2020.....124

Tabla 42: Porcentaje del PIB que el Ministerio de Hacienda debería destinar, a partir del aporte de Junta de Protección Social más la recaudación sobre el CBT y la recaudación general del IVA, para financiar las pensiones de personas mayores en situación de pobreza adicionales para universalizar la cobertura del sistema a partir del año 2020.....124

Tabla 43: Propuesta de estrategia para la inclusión de más personas mayores en situación de pobreza en el RNC, modificando la política actual de aumentar la cobertura anual en un 4% y agregando un incremento adicional anual del 0.5% hasta lograr cerrar la brecha en el año 2030.....125

Tabla 44: Propuesta de estrategia para cerrar la brecha y alcanzar la universalización, modificando la práctica actual de aumentar la cobertura anual en un 4%, agregando un incremento adicional anual del 0.5% e incorporando el aporte propuesto de los recursos provenientes de las actividades de la JPS hasta completar el objetivo en el año 2030.....126

Índice de figuras.

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 1. Características de regímenes de pensiones no contributivas en países de América Latina para la comparación con el RNC de Costa Rica..... | 73 |
| Figura 2. Ingresos reales al Régimen no contributivos de pensiones del 2001 al 2018..... | 75 |
| Figura 3. Comparación de ingresos reales al Régimen No Contributivo de Pensiones versus los gastos anuales del 2001 al 2018..... | 76 |
| Figura 4. Ingresos del RNC reportado por la CCSS al 31 diciembre de 2017 y 2018..... | 76 |
| Figura 5. Estado de gastos del RNC al 31 diciembre 2017 y 2018..... | 77 |
| Figura 6. Comportamiento demográfico proyectado de la población en Costa Rica 2011-2050..... | 80 |
| Figura 7. Pirámide poblacional de personas mayores en Costa Rica, proyecciones del 2011 al 2050..... | 82 |
| Figura 8. Comparación de la proyección de población mayor (65 años o más) en situación de pobreza y la proyección de población cubierta por una pensión del RNC manteniendo un crecimiento en las metas anuales de cobertura del 4% para el período 2020-2050 en Costa Rica..... | 84 |
| Figura 9. Proyección de población mayor (65 años o más) en situación de pobreza para los escenarios de 24% (porcentaje actual), 30% y 35% del total de la población mayor para el período 2020-2050 y la proyección de población cubierta por una pensión del RNC manteniendo un crecimiento en las metas anuales de cobertura del 4% y de un 5% para el período 2020-2050 en Costa Rica..... | 85 |
| Figura 10. Comparación de la proyección de población mayor (65 años o más) en situación de pobreza y la proyección de población cubierta por una pensión del RNC manteniendo un crecimiento en las metas anuales de cobertura del 4% para el período 2020-2050 en Costa Rica..... | 87 |
| Figura 11. Proyecciones de Ingresos requeridos para el RNC, según proyecciones quinquenales del 2020 al 2050 | 88 |
| Figura 12. Proyecciones de ingresos requeridos como porcentaje del PIB, para los diferentes escenarios simulados en función de posibles crecimientos de la meta anual para aumentar la cobertura de las personas mayores en situación de pobreza para de programas RNC período 2020-2050..... | 89 |
| Figura 13. Montos girados en los últimos 10 años por parte del JPS..... | 96 |
| Figura 14. Utilidades de la JPS 2009-2017 en loterías tradicionales, instantáneas y electrónicas..... | 100 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 15. Superávit de operaciones de la JPS período 2014-2018..... | 105 |
| Figura 16. Comparación anual del año 2020 al 2030, del IVA esperado según Hacienda y el porcentaje requerido para alcanzar la universalización del RNC en el año 2030..... | 109 |
| Figura 17. Proceso de solicitud de pensión por requisitos administrativos..... | 117 |
| Figura 18. Proceso de solicitud de pensión por condición médica..... | 117 |
| Figura 19. Proceso de apelación ante la comisión calificadora de la invalidez..... | 118 |
| Figura 20. Comparación de la proyección de población mayor (65 años o más) en situación de pobreza y la proyección de población cubierta por una pensión del RNC manteniendo un crecimiento en las metas anuales de cobertura del 4% para el período 2020-2050 en Costa Rica..... | 121 |

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué investigó la Defensoría?

Se evaluó el proceso de gestión del Régimen No Contributivo, desde dos perspectivas diferentes: 1) el establecimiento de metas en los Planes Nacionales de Desarrollo, lo cual tiene incidencia en el número de pensiones que se otorgan, con un efecto directo sobre la duración en la resolución; y 2) la tramitología a la que se someten los posibles beneficiarios del RNC desde la presentación de la solicitud ante la Sucursal Administrativa de la CCSS correspondiente, hasta el agotamiento de la vía administrativa con la resolución de las apelaciones.

Ese análisis se realizó con perspectiva de derechos humanos y de acuerdo con el avance mundial para la especificación de los derechos de las personas en la edad de la vejez, el cual se consolida con la entrada en vigencia de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y el proceso de formulación de una convención específica en el sistema de Naciones Unidas.

Asimismo, se exploraron varios escenarios para iniciar el proceso de universalización de las pensiones del RNC para las personas que llegan a la vejez en condiciones de pobreza de cara a los compromisos de la Agenda 2030 y comportamiento demográfico que se espera tenga el país en los próximos años.

¿Por qué es importante?

Las proyecciones del aumento de la población mayor y en particular de la cantidad de personas mayores en situación de pobreza en el futuro, obligan al Estado a reforzar la definición de políticas dirigidas a que las personas mayores puedan gozar de mejores condiciones de vida. Por ende, resulta ineludible que la institucionalidad vinculada con la protección de la población mayor en situación de pobreza se comprometa con la universalización del derecho a una pensión, garantizando la seguridad de ingreso durante la vejez, así como disminuyendo la pobreza y la exclusión en aras de la igualdad y la equidad.

El fortalecimiento de los sistemas de protección, en este caso a través de las pensiones del Régimen No Contributivo, resulta acorde con los objetivos para erradicar la pobreza conforme con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por tanto, iniciar el proceso de universalización de las pensiones del RNC para las personas que llegan a la vejez en condiciones de pobreza es consistente con los objetivos mínimos para alcanzar su cobertura de cara al 2030 y el porcentaje de población mayor que registrará el país.

Pero dotar de nuevos recursos al RNC es insuficiente para que el Sistema pueda garantizar el derecho a una pensión a las personas mayores en pobreza en el futuro. Es necesario promover un modelo para la gestión del RNC que paulatinamente modifique el enfoque de focalización empleado a la fecha y se enrumbe hacia un esquema de igualdad de oportunidades e inclusión social, al tiempo que se corrigen las deficiencias y carencias del actual modelo de gestión.

¿Qué encontró la Defensoría de los Habitantes?

- 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.
- b. Existencia de dos formas de atención diferente de las solicitudes de pensión: las solicitudes de pensión se tramitan de forma diferente según sea la zona geográfica a la cual esté adscrita la persona usuaria, lo cual tiene incidencia en el tiempo de resolución y en la especialización de quien analiza la solicitud.
- c. Debilidad en la atención de las apelaciones: el RNC cuenta con dos instancias de apelación, la Comisión Calificadora de la Invalidez, que conoce los casos de apelación por motivos médicos y la Comisión Nacional de Apelaciones, la cual resuelve los recursos presentados por incumplimiento de requisitos administrativos.

En el caso de la Comisión Calificadora de la Invalidez, el principal problema se presenta en la Áreas de Salud, las cuales son las encargadas de realizar la valoración médica, por cuanto las personas solicitantes deben ingresar a las listas de espera de todos los usuarios de salud, lo que se traduce en tiempos de espera de hasta 530 días naturales en promedio.

Respecto a la Comisión Nacional de Apelaciones, se evidenció la insuficiencia de personal para la atención de todas las solicitudes de pensión, un ejemplo de ello es que tan solo en el primer semestre de 2019 ingresaron un total de 3773 apelaciones, las cuales deben ser atendidas por tan solo cuatro analistas, lo que se traduce en periodos de dilación excesiva.

d. 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.

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.

f. El tránsito hacia la universalización de las pensiones del RNC para las personas mayores es situación de pobreza necesariamente requiere una transformación del modelo de gestión actual del RNC en los siguientes niveles:

- Procedimiento para la designación de beneficiarios.
- Estandarización del modelo de gestión.
- Digitalización del proceso.

- Regionalización de la Comisión Calificadora de la Invalidez
- Fortalecimiento de la CNA.

g. En ese contexto, el SINIRUBE, es una herramienta crucial para la transformación del modelo de gestión del RNC. Su puesta en práctica a la fecha ha permitido mejoras en el proceso, pero aún 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.

h. De continuarse con la práctica de los últimos años de aumentar anualmente en 4% la cantidad de pensiones del RNC para personas mayores, al año 2030, en Costa Rica, habrían poco más de 47 mil personas mayores en pobreza sin posibilidad de acceso a una pensión del RNC. Sin embargo, para la Defensoría, es posible financiar la universalización del RNC para las personas en situación de pobreza. Para ello, simuló varios escenarios con diferentes opciones de políticas de aumento en la cantidad de pensiones anuales para esta población, con nuevas fuentes de recursos a partir de las utilidades de la Junta de Protección Social de San José y de la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA). A la luz de esos escenarios, se concluye que es posible lograr que para el año 2030 todas las personas mayores en situación de pobreza tengan derecho a acceder a una pensión del RNC. Para ello, es necesario hacer reformas a la ley de la Junta de Protección Social y de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

¿Qué se recomendó?

Se recomendó al Presidente de la República liderar el proceso para la elaboración de las propuestas legislativas que correspondan, con la participación de los actores institucionales involucrados en la temática, incluyendo a la Defensoría y ordenar la constitución de las comisiones interinstitucionales para redactar las reformas de ley que se requieran para financiar la universalización de la cobertura de las pensiones del RNC. Para esos efectos, se recomendó valorar la modificación de las leyes de la Junta de Protección Social y de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Al Ministerio de Planificación se le recomendó:

-Tomar en consideración a todos los entes competentes en el desarrollo y ejecución del RNC, incluyendo necesariamente al Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, a la Caja Costarricense de Seguro Social, Dirección de Asignaciones Familiares y al CONAPAM, para la definición y establecimiento de las metas en el Plan Nacional de Desarrollo, tanto para las revisiones a realizar en el presente PNDIP, así como en la confección futura de los siguientes Planes Nacionales de Desarrollo.

- Establecer la coordinación necesaria para que se realicen 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, para la revisión de las actuales metas y la definición de futuras metas, para que presupuestariamente corresponda con la realidad social y económica de este sector poblacional.

- Modificar dentro del actual PNDIP la meta establecida para el RNC, de forma tal que se incluya el aumento en las pensiones nuevas a otorgar, conforme lo determinado por el Gobierno Central, para que la propuesta pase de 3700 a 5000 pensiones nuevas por año, durante los próximos cuatro años.

- 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.

Al CONAPAM se le hicieron recomendaciones dirigidas a fortalecer a su función rectora, en particular:

- Conformar un grupo de trabajo con la participación de las y los funcionarios competentes de la Gerencia de Pensiones de la CCSS, del MIDEPLAN y de la DESAF, para realizar las acciones necesarias dirigidas a que el RNC cumpla con los principios y objetivos de la Política Nacional de Vejez y Envejecimiento 2011-2021 dentro de la línea estratégica de Protección Social, Ingreso y Prevención de la Pobreza y así, ampliar progresivamente la cobertura de protección, no sólo en cuanto a la cantidad de personas mayores, sino también en cuanto al monto económico, con el fin de que el sistema no contributivo pueda avanzar hacia el establecimiento de una pensión universal como garantía de protección en la vejez.

- Asumir el rol político y técnico que le corresponde para la revisión del actual Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública y en la elaboración de los planes siguientes, con el fin de promover las decisiones orientadas a la estimación de las metas correspondientes al Régimen No Contributivo, para que efectivamente sean acordes con el aumento progresivo de la cobertura de las personas mayores, según la dinámica demográfica del país y el desarrollo de los derechos humanos de esta población en cuanto a la protección social.

A Caja Costarricense del Seguro Social, en su condición de entidad administradora del RNC, se le hicieron varias recomendaciones; entre ellas:

-Estandarizar el procedimiento de tramitación de las solicitudes de pensión del RNC, migrando hacia el modelo de los Centros Regionales de Gestión existentes para la tramitación, análisis y resolución de las solicitudes de pensión.

- Otorgar a los Centros Regionales de Gestión la competencia para la emisión y suscripción de las resoluciones de solicitudes de pensión.

- Crear un sistema de expediente digital para la atención de solicitudes de RNC en todas las direcciones regionales y sucursales del país.

- Regionalizar la Comisión Calificadora de la Invalidez y el proceso de valoración médica, y asignando médicos evaluadores permanentes dependientes jerárquicamente de la CC RIVM en las regiones fuera del GAM.

- Dotar de más recursos a la Comisión Nacional de Apelaciones, incluyendo la obligación de brindarle más personal para el análisis y conocimiento de las mismas. Para ello, debe realizar un estudio técnico que evidencie cuál es la necesidad real de personal para la atención de solicitudes de apelación, dentro de un corto plazo; reglamentando la conformación de la CNA, determinando la estructura de la misma, e incorporando los resultados obtenidos mediante el estudio.

- Adoptar las medidas que sean necesarias para tener una participación activa técnica en la revisión y formulación del Plan Nacional de Desarrollo y el establecimiento de las metas para el otorgamiento de pensiones del RNC.

- Garantizar el respeto al Debido Proceso en la resolución final que deniega la solicitud de pensión, procediendo no solo a indicar que se rechaza la solicitud de pensión por SINIRUBE, sino que, en el acto que deniega la solicitud, explicar claramente las razones por las cuales el SINIRUBE determinó que la persona no se encuentra en situación de pobreza.

- 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.

También se le hicieron recomendaciones al IMAS y a la Auditoría Interna de la CCSS sobre el funcionamiento del SINIRUBE y el respeto al derecho a la defensa y a la autodeterminación informativa de las personas.

Finalmente, a la Dirección General de Asignaciones Familiares (DESAF) se le recomendó realizar un estudio dirigido a evaluar las posibilidades de flexibilización del FODESAF, con miras a corregir el problema de rigidez presupuestaria detectado por la OCDE y que afecta la disponibilidad oportuna de recursos para el RNC y con base en ello, diseñar una propuesta de corrección y presentarla al Ministerio de Trabajo.

¿Qué sigue?

La Defensoría debe dar seguimiento a las recomendaciones formuladas para que, desde una estrategia país, el Estado despliegue el mayor esfuerzo y destine el máximo de recursos posibles para responder a las personas mayores en pobreza, de cara al efectivo cumplimiento de sus derechos a la seguridad social y protección social, en cumplimiento de los compromisos de la Agenda 2030 y de manera que nadie se quede atrás.

El fortalecimiento de los sistemas de protección, en este caso a través de las pensiones del Régimen No Contributivo, resulta acorde con los objetivos para erradicar la pobreza conforme con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por tanto, iniciar el proceso de universalización de las pensiones del RNC para las personas que llegan a la vejez en condiciones de pobreza es consistente con los objetivos mínimos para alcanzar su cobertura de cara al 2030 y el porcentaje de población mayor que registrará el país.

I. Marco metodológico

i. Justificación

El Régimen No Contributivo de Pensiones se enmarca dentro del sistema de seguridad social que busca brindar protección a las personas cuando surgen contingencias que les impiden satisfacer sus necesidades básicas y las de sus dependientes. En nuestro país, se dispone de diferentes regímenes de pensiones y de este pilar solidario, en aras de ampliar la cobertura para las personas que no lograron cotizar lo suficiente y, por sus condiciones especiales, requieren de la protección del Estado. De esta forma, por varias décadas, la población mayor ha sido considerada como el grupo prioritario de atención del Régimen No Contributivo. Es decir, la vejez se constituye en un estado de vulnerabilidad para las personas en condición de pobreza, que debe ser protegida en consonancia con los derechos humanos contemplados en diversos instrumentos, como se apreciará más adelante y, conforme al mandato expreso establecido en los numerales 50 y 51 de nuestra Constitución Política, que imponen la obligación al Estado de un justo reparto de la riqueza y la protección especial de la persona en etapa de vejez.

La prioridad de atención de las personas mayores ha provocado un aumento en la demanda del beneficio, resultando que a lo largo de varios períodos la Defensoría ha conocido distintas quejas presentadas por esta población relacionadas con las irregularidades y debilidades de la gestión del sistema no contributivo. En tal sentido y según los aspectos denunciados, la Defensoría formuló distintas recomendaciones impulsando una mejora en los procedimientos de atención, la valoración de los requisitos y la revisión del beneficio, entre otros.

De manera favorable, en las últimas administraciones gubernamentales, el otorgamiento de pensiones fue incluido dentro de las metas de los planes de desarrollo respectivos; sin embargo, el trámite de resolución del RNC ha venido presentando una tardanza administrativa para la resolución de las solicitudes de pensión a contrapelo con los derechos fundamentales de las personas aspirantes al amparo económico. Destacan informes con recomendaciones de la Defensoría de los años 2011 y 2013¹, que revelan la reiterada violación a los derechos de las personas a solicitar la cobertura del beneficio y a obtener una respuesta pronta, según el cumplimiento de requisitos para ser titular de una pensión.

De manera particular, destaca el informe del 2013 en el que se acumulan para resolución 371 quejas recibidas del mes de abril a setiembre, cuyo objeto en común resultó ser el déficit resolutivo que presentan las sucursales denunciadas y que anduvo alrededor de los 18.5 meses bajo la tipología de vejez e invalidez sin sumar el plazo adicional empleado para la resolución de las apelaciones correspondientes que superaba los seis meses. Se realizó un análisis regional de la administración del Régimen en cuanto a recursos financieros y administrativos, así como de la situación de pobreza que presenta la eventual población beneficiaria, según su ubicación geográfica e identificada dentro de los cantones prioritarios contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente, con la finalidad de valorar la respuesta ofrecida dentro de la política social vigente de entonces.

Posteriormente, en el año 2017 se emite otro informe con recomendaciones, mediante el cual se profundiza en la gestión de la Dirección Regional Sucursales Brunca, en razón de las quejas provenientes de las distintas sucursales adscritas y el esquema de gestión que deriva en un retraso de más de 24

¹ Informes Finales con recomendaciones: N° 04866-2012-DHR y 15733-2013-DHR. Expediente:73397-2011-SI y 126430-2013, respectivamente,

meses para resolver y con respecto a las presuntas limitaciones presupuestarias impuestas por el PND 2014-2018².

Del seguimiento dado a las recomendaciones formuladas se desprende un nivel de mejora en la gestión que aún resulta ser insuficiente, puesto que se continúan recibiendo cientos de quejas, con mayor énfasis de la tipología de vejez, lo cual conduce a un replanteamiento del abordaje dado por la Defensoría desde una perspectiva de derechos humanos y de acuerdo al avance alcanzado en cuanto a la especificación de los derechos de las personas en la edad de la vejez.

En esta línea y teniendo muy presente que el envejecimiento de la población es un proceso prácticamente de orden mundial que igual afecta a Costa Rica, la Defensoría se cuestiona el escenario de la población envejecida de cara a sus necesidades propias y en situación de pobreza.

Por consiguiente, la presente investigación gira en torno a las repercusiones del cambio demográfico de Costa Rica frente al derecho de las personas mayores a obtener la protección social necesaria a partir de su situación de pobreza; al igual que el desafío que implica el envejecimiento para la adopción de políticas públicas, en especial con respecto al sistema no contributivo como alternativa existente, cuya demanda aumenta ante la falta de otras respuestas sociales, no siendo todavía satisfecha de manera plena y eficaz.

Asimismo, sirva el presente informe para impulsar un modelo de gestión capaz de comprender que las personas mayores en situación de pobreza son más vulnerables y, por ende, objeto potencial de discriminación, ubicándolas en situación de mayor desigualdad. Conforme a lo anterior, el Estado costarricense puede justificar objetiva y razonablemente la adopción de acciones positivas para asegurar progresivamente la cobertura universal del RNC en la tipología de la vejez y en cumplimiento de los compromisos de derechos humanos firmados, así como de las tendencias hacia el reconocimiento del derecho a la protección social como garantía de vida digna en la edad más avanzada del ciclo vital.

ii. Propósito de la investigación

Revisar la gestión administrativa y financiera del RNC a efecto de analizar si es capaz de responder a la necesidad de protección social de una creciente población mayor en situación de pobreza y vulnerabilidad social, de manera eficaz y eficiente acorde con el avance de los derechos humanos reconocidos a esta población.

iii. Los objetivos de la investigación

Objetivo General:

A partir de un enfoque basado en Derechos Humanos, analizar el sistema actual del RNC de cara a los desafíos de gestión, financiamiento y sostenibilidad que enfrenta, con miras a identificar y promover los cambios requeridos para que el Estado costarricense asegure a las personas en situación de pobreza, un ingreso mínimo en la etapa de la vejez de conformidad con la dignidad humana.

² Informe Final N° 07020-2017-DHR del 20 de junio de 2017.

- ❖ Objetivo específico 1: Caracterizar al Régimen No Contributivo a partir de la experiencia de la DHR.
- ❖ Objetivo específico 2: Determinar el origen del sistema actual, desde una perspectiva histórica, jurídica y programática.
- ❖ Objetivo específico 3: Determinar las demandas futuras del Régimen No Contributivo RNC.
- ❖ Objetivo específico 4: Construir un marco de referencia para evaluar el funcionamiento del régimen actual.
- ❖ Objetivo específico 5: Proponer reformas al RNC con miras a las futuras demandas desde el enfoque basado en Derechos Humanos.

iv. Problema de la investigación

¿Tiene el Régimen No Contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, la capacidad para enfrentar los retos económicos y demográficos de Costa Rica para los próximos 30 años?

v. Enfoque metodológico

En este estudio se utiliza un enfoque metodológico mixto y de influencia principalmente cualitativa.

De acuerdo con Sampieri, Fernández y Batista (2014) los métodos mixtos representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (meta inferencias) y lograr un mayor entendimiento bajo estudio (p.534).

Hernández et al. (2014), indican que existen dos corrientes de pensamiento por medio de las cuales se produce la construcción del conocimiento. Según estos autores, *"desde el siglo pasado tales corrientes se polarizaron en dos aproximaciones principales de la investigación: el enfoque cuantitativo y el enfoque cualitativo"*. (p.4)

La investigación que se lleva a cabo mediante el uso del enfoque cuantitativo, según Hernández et al. (2014), representa un conjunto de procesos, es secuencial y probatoria. Cuando se utiliza el enfoque cuantitativo, se establecen criterios y se determinan variables, las cuales se someten a un diseño para ser probadas y medidas en un determinado contexto. Al final, se someten a un proceso de análisis para obtener conclusiones. La obtención final de resultados en métricas se convierte en una consecuencia del estudio, para lo cual se introducen los datos de información secundaria que la entidad posee a fin de elaborar la propuesta de valoración. (p.4)

El enfoque cuantitativo se centra en el análisis de la ejecución presupuestaria del RNC en los últimos 18 años, además del comportamiento y las proyecciones demográficas en Costa Rica de las personas adultas mayores desde el 2011 hasta el 2050, con el objetivo de realizar escenarios simulados de la sensibilidad del RNC antes los cambios en la población adulta mayor en pobreza y el aumento en las metas de otorgamiento de beneficios por parte del régimen.

Por su parte, para el enfoque cualitativo Hernández et al., (2014) indica que: "(...) *los estudios cualitativos pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos*", y además agrega que "*La acción indagatoria se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación, y resulta un proceso más bien "circular" en el que la secuencia no siempre es la misma, pues varía con cada estudio.*"(p.7)

Asimismo, presenta un enfoque cualitativo porque permite la identificación de las percepciones sobre el RNC por parte de diferentes actores; esto se lleva a cabo mediante la técnica de la entrevista a estos actores, así como también el análisis documental y de información relaciona al RNC.

Y con base en esa información, realizar las recomendaciones, con respecto al aumento de los eventuales beneficiarios y las implicaciones financieras para darle sostenibilidad y/o aumentar la cobertura del régimen.

vi. Tipo de investigación

El tipo de investigación presente se define como descriptiva y empírica, en donde según Grajales (2000)³: "(...) *La investigación descriptiva, trabaja sobre realidades de hecho y su característica fundamental es la de presentar una interpretación correcta. Esta puede incluir los siguientes tipos de estudios: Encuestas, Casos, Exploratorios, Causales, De Desarrollo, Predictivos, De Conjuntos, De Correlación (...)*"(p. 2).

Mendicoa⁴ (2003), indica que los estudios descriptivos:

(...) colocan al investigador frente a un objeto de estudio el cual será descrito y obligan a la medición de las variables que entran en juego. Esta medición podrá ofrecer un estado de situación de las variables sin profundizar en las relaciones que se establezcan. Desde ese punto de vista, responde al cómo es, más que al por qué es (...) (p. 77).

Por su parte, la investigación empírica busca presentar resultados y descubrimientos producto de recolectar y analizar datos, respondiendo a un planteamiento del problema.

Heinemann⁵ (2003) define la investigación empírica como:

(...) herramientas para la resolución de problemas científicos. Por tanto, si se quiere efectuar una investigación empírica se debe saber, de qué herramientas se dispone y cuando es factible aplicarlas. El conocimiento sólido de esta metodología y técnica y su cuidadosa aplicación son, pues, indispensables para la aplicación de un trabajo científico responsable (...) (p. 7).

En ese sentido, la presente investigación aborda aspectos que inevitablemente son empíricos, ya que se sustentan en datos y análisis con base en entrevistas, datos financieros del RNC, datos demográficos y proyecciones de la población que contienen errores inherentes al objeto de estudio, ya que implica la valoración y explicación de aspectos desde la perspectiva del análisis de los datos obtenidos a través de la revisión documental y el uso de metodologías de cálculo que utilizan supuestos.

³ Grajales, T. (25 de Febrero de 2018). *Tipos de investigación*. Obtenido de Tipos de investigación: <http://tgrajales.net/investigaciones.pdf>

⁴ Medicoa, G. E. (2003). *Sobre tesis y tesisistas: lecciones de enseñanza-aprendizaje*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

⁵ Heinemann, K. (2003). *Introducción a la metodología de la investigación empírica*. Barcelona: Editorial Paidotribo.

Debido a lo anterior, la investigación toma la información de las herramientas de captación de datos utilizadas, información financiera de ingresos y gastos del RNC y de fuentes documentales secundarias, como informes, datos estadísticos y estudios previos.

Método de Investigación

A través de la metodología que se utiliza, se busca describir y analizar las variables económicas/financieras y demográficas, por lo que la presente investigación se define como analítica y deductiva.

Según Hurtado⁶ (1998):

(...) La investigación analítica tiene como objetivo analizar un evento y comprenderlo en términos de sus aspectos menos evidentes. La investigación analítica incluye tanto el análisis como la síntesis. Analizar significa desintegrar o descomponer una totalidad en todas sus partes. Síntesis significa reunir varias cosas de modo que conformen una totalidad coherente, dentro de una comprensión más amplia de la que se tenía al comienzo (...) (p. 255).

En este estudio, la investigación analítica tiene como propósito descomponer cada elemento que afecta al RNC, como fuente de ingreso, gastos, metas del PND, monto de las transferencias, número de beneficiarios, dinámica poblacional, modelos de gestión de la RNC y programas similares en otros países, para determinar el estado actual del régimen así como las necesidades futuras (beneficiarios y presupuestarias) para la sostenibilidad del RNC y/o bien la ampliación de la cobertura.

Según Pérez y Merino⁷ (2012) el método deductivo es:

(...) un método científico que considera que la conclusión se halla implícita dentro las premisas. Esto quiere decir que las conclusiones son una consecuencia necesaria de las premisas: cuando las premisas resultan verdaderas y el razonamiento deductivo tiene validez, no hay forma de que la conclusión no sea verdadera (...) (párr. 1).

Con el análisis deductivo se concluye, a través de los datos recopilados y analizados, el sustento de los hallazgos de la investigación que suponen el cumplimiento o no de los objetivos propuestos y que, para efectos del trabajo que se desarrolla, resulta el insumo principal.

Tomando como base lo anterior, se justifica el uso del método deductivo en la presente investigación y se fundamenta con la aplicación de las herramientas, el análisis de resultados y las recomendaciones que se proponen.

Diseño de la investigación e instrumentos

En términos generales, los instrumentos utilizados son la entrevista, la revisión documental y el análisis de datos:

⁶ Hurtado, I. y Toro, J. (2007). *Paradigmas y Métodos de Investigación en Tiempos de Cambio*. Venezuela: Editorial Los Libros de El Nacional.

⁷Julián Pérez Porto y María Merino. Publicado: 2008. Actualizado: 2012. Definición de método inductivo (<https://definicion.de/metodo-inductivo/>)

- **Entrevista**

Para Denzin y Lincoln⁸ (2005) la entrevista es: “(...) una conversación, es el arte de realizar preguntas y escuchar respuestas (...)” (p. 643).

Para el caso en estudio, se aplica una entrevista previamente estructurada para la aplicación de la misma a funcionarios de las direcciones regionales de la CCSS, funcionarios de las regionales Chorotegea, Brunca y Nivel Central, así como de la División de Pensiones de la Gerencia, autoridades de Comisión de Invalidez, así como entrevistas no estructuradas, reuniones con grupos de interés, funcionarios de las áreas de salud y personas beneficiarias del Régimen No Contributivo.

A continuación, se detallan las entrevistas realizadas:

Tabla 1
Entrevistas realizadas en la investigación.

| Objetivo | Acción realizada |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hacer un repaso de los antecedentes, origen e historia del régimen contributivo, su reforma y reglamentación | Entrevista jefatura Sub Área Pensiones Dirección Regional Central sucursales 12 agosto 2018. |
| Conocer la gestión administrativa financiera | Dirección Regional Chorotegea: funcionarios entrevistados: Alexander Porras Castillo, Director Gestión Técnica, Sub Área Pensiones, Luis Mario Carvajal Torres, Director Regional. 14/02/18. |
| Se realiza focus group con cantidad. Conocer la tramitología desde las perspectivas de quienes atienden los casos | Se llevó a cabo en dos etapas: la primera con funcionarios directores y la segunda con los funcionarios que tramitan las solicitudes de Régimen No Contributivo en las diferentes sucursales adscritas a la Regional Chorotegea. |
| Conocer la gestión administrativa financiera y el modelo de gestión de la Región Brunca. | Dirección Regional Brunca. Funcionarios entrevistados: Inés Gutiérrez Bajarano, Jefa Área Técnica; Andrea Araya, Asesora Legal; Didier Cascante, Subárea Pensiones, Minor Mata, Jefe Sucursal PZ y Luis Agüero, Director Regional. 04/04/18. |
| Se hizo entrevista a una persona. Conocer la gestión administrativa financiera | Dirección Regional Huetar Atlántica. 05/07/18 |
| Conocer la funcionalidad del proceso de atención de la invalidez, y los principales obstáculos en las diferentes etapas del proceso. | Reunión con autoridades de la Comisión Calificadora de la Invalidez. Reunión con la Directora de la Comisión, con la Coordinadora del Área de Invalidez y con 3 médicos tratantes. |
| Conocer aspectos específicos de la sucursal y del programa de la CCSS en su comunidad. | Reunión con el Coordinador Nacional de Apelaciones. Para conocer la gestión de la Comisión, fortalezas y debilidades de la misma y su composición e incorporación al régimen de pensiones. Reunión con sucursal San Vito de Coto Brus. |

⁸ Denzin, N. K., y Lincoln, Y. S. (2005). The Sage Handbook of Qualitative Research. London, Inglaterra: Sage.

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Entrevista con el jefe administrativo de la sucursal, inspector y la analista del trámite de pensiones |
| Conocer el impacto del programa de la CCSS en las comunidades que se han trabajado y en la calidad de vida de los habitantes, así como la forma de intervención y apoyo por parte de estos líderes | 29 nov, 2018: con funcionarios de la sucursal de San Vito (3 funcionarios) y con 3 representantes *1 de la comunidad indígena y 2 de la comunidad) Se aplicó un instrumento guía. 30 nov 2018: Ciudad Neilly, entrevista con el jefe administrativo para ver el programa de aseguramiento y la gestión del RNC. |
| Conocer los aspectos de financiamiento del RNC | Reunión DESAF, con el subdirector, encargado de finanzas. |
| Conocer la relación del RNC con la ejecución del EPD 2014-2018 | Reunión sobre Estrategia Puente al Desarrollo en el IMAS |
| Conocer la visión del RNC dentro de la EPD | 17 enero: entrevista con la coordinadora del Área de Atención Integral del IMAS |
| Ver la aplicación y uso del SINIRUBE en valoración y otorgamiento de pensiones del RNC | Entrevista con región central sucursales con 2 trabajadores sociales, 18 febrero de 2019 |
| Conocer el funcionamiento del SINIRUBE y plantear inquietudes | 21 Febrero, 2019: reunión con Director Ejecutivo, Viceministro del IMAS |
| Conocer el impacto de aplicación de SINIRUBE en la Comisión Nacional de Apelaciones | 18 septiembre, 2019: reunión con Julio César Cano, Coordinador de la CNA. |

- **Revisión documental**

Según Martínez⁹ (2018), la investigación documental como parte esencial de un proceso de investigación científica, puede definirse como una estrategia desde la que se observa y reflexiona sistemáticamente sobre realidades teóricas y empíricas, usando para ello diferentes tipos de documentos donde se indaga, interpreta, presenta datos e información sobre un tema determinado de cualquier ciencia, utilizando, métodos e instrumentos que tienen como finalidad obtener resultados que pueden ser base para el desarrollo de la creación científica.

Para la revisión documental, se procedió a realizar solicitudes de información a las siguientes instituciones:

Tabla 2
Solicitudes de Información

| Número del oficio enviado, persona y fecha | Respuesta |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| OFICIO N° 03307-2018-DHR -[GA] lunes 19 de marzo de 2018 Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social Licda. Emma Zúñiga Valverde Secretaria Junta Directiva CCSS Dr. Fernando Llorca Castro Presidente Ejecutivo Caja Costarricense de Seguro Social | DAP 301-2018 / ARNC 0215-2018/ PE-684 / DAP-318-2018 |

⁹ Martínez, R. (05 de Mayo de 2018). *Los proyectos sociales de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*. Obtenido de Comisión Económica para América Latina (CEPAL): <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6245>

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| Lic. Jaime Barrantes Espinoza Gerente de Pensiones CCSS Caja Costarricense de Seguro Social | |
| OFICIO N° 03308-2018-DHR -[GA] lunes 19 de marzo de 2018 | DFOE-ST-0018 |
| Licda. Martha Eugenia Acosta Zúñiga Contralora General de la República | |
| OFICIO N° 03309-2018-DHR -[GA] lunes 19 de marzo de 2018 | DM-164-18 |
| Licda. Olga Martha. Sánchez Ministra de Planificación | |
| OFICIO N° 07474-2018-DHR -[GA] lunes 18 de junio de 2018 | CONAPAM-DE-772-O-2018 |
| Licda. María Fulmen Salazar Elizondo Presidenta Ejecutiva Con Rango de Ministra Instituto Mixto de Ayuda Social | |
| OFICIO N° 07475-2018-DHR -[GA] lunes 18 de junio de 2018 | |
| MBA Emiliana Rivera Meza Directora Ejecutiva | |
| OFICIO N° 11955-2018-DHR -[GA] jueves 20 de setiembre de 2018 | |
| Licda. Delia Villalobos Alvarez Presidenta Ejecutiva Junta de Protección Social | |
| OFICIO N° 11956-2018-DHR -[GA] jueves 20 de setiembre de 2018 | MTSS-DMT-OF-1347-2018 |
| Lic. Steven Núñez Rímolo Ministro de Trabajo y Seguridad Social | |
| OFICIO N° 13424-2018-DHR -[GA] miércoles 24 de octubre de 2018 | DDR-730-2018 |
| Sra. Lizbeth Barrantes Arroyo Directora Ejecutiva Consejo Nacional de las Personas con Discapacidad | |
| OFICIO N° 13552-2018-DHR – GA jueves 25 de octubre de 2018 | PE 0118-02-2019 |
| Licda. María Fulmen Salazar Elizondo Presidenta Ejecutiva Con Rango de Ministra Instituto Mixto de Ayuda Social | |
| OFICIO N° 13598-2018-DHR viernes 26 de octubre de 2018 | DM-1320-2018 |
| Licda. María del Pilar Garrido Gonzalo Ministra De Planificación Nacional (MIDEPLAN) Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica | |
| OFICIO N° 13600-2018-DHR viernes 26 de octubre de 2018 | DFOE-ST-0113 |
| Licda. Martha Eugenia Acosta Zúñiga Contralora General de la República Contraloría General de la República | |
| OFICIO N° 13610-2018-DHR -[GA] viernes 26 de octubre de 2018 | 10093 / ING17138-2018 |
| Lic. Jorge A Hernández Castañeda | |

Auditor Interno Caja Costarricense de Seguro Social

OFICIO N° 15100-2018-DHR -[GA]

DAE-1440-2018

Miércoles 5 diciembre 2019**Lic. Luis Guillermo López Vargas.****Director Actuarial y Económica**

OFICIO N° 15352-2018-DHR -[GA]

DM-0055-2019

lunes 10 de diciembre de 2018**Licda. Rocío Aguilar Montoya****Ministra de Hacienda****Ministerio de Hacienda**

- **Análisis de datos**

Según Hernández *et al.*, (2014):

"En el análisis de los datos, la acción esencial consiste en que recibimos datos no estructurados, a los cuales nosotros les proporcionamos una estructura. Los datos son muy variados, pero en esencia consisten en observaciones del investigador y narraciones de los participantes: 10 a) visuales (fotografías, videos, pinturas, entre otras), b) auditivas (grabaciones), c) textos escritos (documentos, cartas, etc.) y d) expresiones verbales y no verbales (como respuestas orales y gestos en una entrevista o grupo de enfoque), además de las narraciones del investigador (anotaciones o grabaciones en la bitácora de campo, ya sea una libreta o un dispositivo electrónico)." (p.418)

Para la presente investigación, se llevaron a cabo los siguientes análisis:

1. Análisis de la casuística que ha tramitado la Defensoría en los últimos 5 años, la cual se efectuó con base en los ingresos solicitudes de intervención admitidas, por Regionales y Admisibilidad.
2. Análisis del comportamiento demográfico de los últimos 20 años en la población adulto mayor.
3. Revisar proyecciones demográficas de personas mayores para determinar posibles beneficiarios del RNC.
4. Análisis de 10 programas de Pensión No Contributiva con datos de CEPAL al 2017.

II: DE LA ASISTENCIA SOCIAL A LA TITULARIDAD DE DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MAYORES

En este segmento, la Defensoría aboga por el reconocimiento específico de los derechos de las personas mayores, ya que la experiencia acumulada a partir de la casuística investigada, permite afirmar que este grupo de población presenta características y necesidades particulares que las colocan en situaciones de desventaja respecto a la sociedad en su conjunto. Se considera que los derechos de las personas mayores requieren ser reforzados mediante condiciones de carácter especial, a efecto de garantizar su inclusión social en condiciones de igualdad.

El desarrollo de los derechos de esta población nos muestra cómo, en determinadas ocasiones, se manifiesta la tendencia a relacionar el envejecimiento y el desarrollo desde una perspectiva social, haciendo ver que las personas solo requieren de intervenciones sociales y económicas para asegurar su dignidad en la vejez; siendo tratadas como un grupo poblacional que demanda la protección, más no como titulares de derechos.

Es criterio de este Órgano defensor que el uso de un enfoque de derechos humanos en los asuntos atinentes a esta población, se constituye en el instrumento diferenciador hacia el reconocimiento de la edad de la vejez y su especificidad, en contraposición con la visión tradicional y estereotipada que aún persiste en nuestra sociedad, la cual se traduce en un trato discriminatorio que genera mayor desigualdad.

Por ello, que en el recorrido hacia la individualización de los derechos de esta población, mediante una Convención para la protección de sus derechos a nivel interamericano, las personas mayores también han estado incluidas en el desarrollo de los derechos humanos, sea desde las resoluciones de Naciones Unidas, así como desde las recomendaciones de los órganos de los tratados hasta el Grupo de Trabajo sobre Envejecimiento hoy existentes.

De tal manera, los derechos de este grupo, al igual que otros que han sido objeto de discriminación, requieren de ese proceso de positivización vinculados a un instrumento para que sean jurídicamente exigibles.

Es por eso que se han suscrito una variedad de acuerdos y compromisos regionales e internacionales tendientes a promover la igualdad de esta población mediante la suscripción de las respectivas agendas y planes para el cumplimiento de ese marco jurídico, que hoy permite a la Defensoría sustentar algunas recomendaciones sobre la necesidad de reforzar el derecho a la seguridad social y a la protección social de las personas en la vejez a través del sistema no contributivo de pensiones.

II.1. Del reconocimiento y la especificación de los derechos de las personas mayores

El envejecimiento de la población ha sido estudiado por distintos órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, en razón de los cambios que suceden en la composición de la pirámide poblacional mundial, la cual muestra un aumento significativo en el segmento mayor de 65 años y, en el futuro, un incremento en la proporción de personas mayores de 80 años y más. No obstante, aún no se

dispone de una convención o instrumento internacional de protección de derechos humanos de las personas mayores frente a las consecuencias del fenómeno y su propio proceso de envejecimiento.

A las personas mayores, al igual que otros grupos de población considerados como vulnerables, les asisten los mismos derechos que al resto de los miembros de la sociedad. Sin embargo, requieren de condiciones de carácter especial para que se les puedan garantizar los valores fundamentales de libertad, igualdad y dignidad sobre los cuales se desarrollan los derechos humanos.

El punto de partida del proceso de individualización de los derechos de las personas mayores es la celebración de la Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, acordada mediante la resolución N° 33/52, del 14 de diciembre de 1978 y convocada en Viena en 1982, pese a que la Asamblea General en otras ocasiones había llamado la atención sobre la necesidad de proteger los derechos de las y los mayores.

Como resultado de la Conferencia, se aprobó el "*Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento*", que abarca aspectos relativos al desarrollo y humanitarios inherentes al envejecimiento. Este Plan de Acción destaca entre sus principios, que "*la formulación y ejecución de políticas relativas al envejecimiento son un derecho soberano y una responsabilidad de cada Estado, que éste debe ejercer sobre la base de sus necesidades y objetivos nacionales concretos (...)*". Enfatiza que "*todo esfuerzo que se haga para mejorar las condiciones de vida de las personas mayores, para entender sus distintas necesidades culturales y sociales, aumenta la capacidad de continuar activamente en la sociedad (...) las políticas y los programas para los muy ancianos deben responder a sus necesidades y limitaciones particulares...*".

Si bien el Plan de Acción no es un convenio o una declaración de derechos, contiene diversas recomendaciones sobre objetivos y medidas para alcanzarlos, lo que lo constituye en la ruta a través de la que puedan programarse acciones, proyectos y políticas tendientes a tutelar a las personas mayores, en tanto están cubiertas por la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En la dirección señalada, la declaración de los *Principios de Naciones Unidas a favor de las Personas de edad*, que deben ser incorporados por los estados en sus programas nacionales, se refiere a cinco temas: Independencia, Participación, Cuidados, Autorrealización y Dignidad.¹⁰ Subraya que las personas mayores deberán: "*(...) permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y aplicación de las políticas que afecten directamente su bienestar y poder compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes(...)* Tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado (...) Recibir un trato digno, independientemente de su edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica (...)"

De igual modo, la Asamblea de Naciones Unidas recomienda la definición de los *Objetivos Mundiales relativos al Envejecimiento para el 2001*, como base para la orientación de las metas del Plan de Acción de Envejecimiento (Resoluciones 46/91, 46/94 y 45/106), entre otras actividades regionales y declaraciones posteriores dirigidas al cumplimiento del plan.

En forma sucesiva, en el 2002, se celebra la Segunda Asamblea de Envejecimiento en Madrid, en la cual se renueva y adopta el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, ahora vigente, en

¹⁰ Resolución 46/91, del 16 de diciembre de 1991, Asamblea General de Naciones Unidas.

tres direcciones prioritarias: las personas de edad y el desarrollo; la promoción de la salud y el bienestar de la vejez y, una última orientada al logro de entornos emancipadores y propicios para este grupo poblacional.

Valga destacar el artículo 5, que plantea el compromiso de los Estados respecto a "*(...) eliminar todas las formas de discriminación, entre otras, la discriminación por motivos de edad. Asimismo, reconocemos que las personas, a medida que envejecen, deben disfrutar de una vida plena, con salud, seguridad y participación activa en la vida económica, social, cultural y política de sus sociedades. Estamos decididos a realzar el reconocimiento de la dignidad de las personas de edad y a eliminar todas las formas de abandono, abuso y violencia*".

En este avance de orden mundial, es menester destacar la Segunda Conferencia Regional Intergubernamental, celebrada en Brasil en el mes de diciembre de 2007, dados los compromisos suscritos por los Estados y su trascendencia en el acontecer internacional.

De esta forma, los Estados se comprometen a: "*(...) promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas de edad, trabajar en la erradicación de todas las formas de discriminación y violencia y crear redes de protección de las personas de edad para hacer efectivos sus derechos (...) solicitar a los países miembros del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que evalúen la posibilidad de designar un relator especial encargado de velar por la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad (...) a realizar las consultas pertinentes con nuestros gobiernos para impulsar la elaboración de una convención sobre los derechos humanos de las personas de edad en el seno de las Naciones Unidas.*

Consecuentemente, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, bajo la resolución 24/20 del 8 de octubre de 2013, establece el *Mandato del Experto Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad*, como mecanismo del sistema los procedimientos nombrados por el Consejo para examinar e informar sobre un tema o cuestión específica de derechos humanos.

En razón del compromiso de la Declaración de Brasilia y los esfuerzos emprendidos hacia la especificación de los derechos de esta población, mediante la Resolución 65/182 de Naciones Unidas del 21 de diciembre de 2010, se establece el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre Envejecimiento.

Este Grupo nace con la misión de aumentar la protección de los derechos de las personas mayores, para lo que deberá revisar la legislación vigente en materia de derechos humanos de esta población en particular, con la posibilidad de crear nuevos instrumentos y medidas. Dicha labor es reforzada a partir del cuarto período de sesiones, por medio de la resolución 67/139 del 13 de febrero de 2013: "*Hacia un instrumento jurídico internacional amplio e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas de edad*", con la cual se le encomienda el desarrollo de propuestas relativas al instrumento indicado, considerando los aportes del Consejo de Derechos Humanos y otros informes, tal como las contribuciones de la evaluación mundial del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento 2002.

Al momento, se contabilizan nueve sesiones de trabajo en las que han participado los Estados Miembros, las organizaciones no gubernamentales, los organismos y entidades de las Naciones Unidas y los expertos independientes. La décima sesión fue celebrada en abril de 2019 y abordó los siguientes temas: Educación, Capacitación, Aprendizaje Permanente y Creación de Capacidades y Protección Social y Seguridad Social (incluidos los niveles mínimos de protección social). Valga destacar que la Defensoría de los Habitantes, en su carácter de Institución Nacional de Derechos Humanos (INH) en el mes de febrero de 2019, rindió el informe solicitado como contribución para los debates y estudios sustantivos previstos para dicha sesión.

Paralelamente al debate internacional, en el 2009 la Asamblea de Organización de Estados Americanos (OEA) aprueba una resolución para convocar a una reunión de expertos a fin de *"examinar la viabilidad de elaborar una convención interamericana sobre los derechos de las personas mayores"*, siendo que América se convierte en la primera región del mundo en contar con una Convención para la protección de los derechos de las Personas Mayores, aprobada el 15 de junio de 2015.

De este modo, los derechos humanos de las personas adultas mayores han sido especificados en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, cuyas disposiciones han sido ratificadas por Costa Rica. Con ello el país asumió el compromiso de salvaguardar los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor enunciados en la Convención, sin discriminación de ningún tipo, mediante la adopción de las medidas necesarias para lograr progresivamente y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

La Convención define específicamente la discriminación por la edad en la vejez. Sea cualquier distinción, restricción o exclusión basada en la edad que tenga por objeto anular o restringir el reconocimiento, en igualdad de condiciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Declara diversos principios rectores para su aplicación, entre los que merece destacar la igualdad y no discriminación, la equidad e igualdad de género y el enfoque de curso de vida, así como el enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor.

En particular, recoge el derecho a la seguridad social en el artículo 17, al indicar *"toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna. Los Estados Parte promoverán progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social"*.

En síntesis, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, establece una serie de mandatos para la guía y orientación de los Estados miembros, como Costa Rica, para la definición de políticas públicas e institucionales y de acciones afirmativas, entre otras medidas dirigidas a hacer efectiva la protección de los derechos humanos reconocidos a las personas mayores.

II.2. Del derecho a la protección social en la vejez para asegurar un nivel de vida adecuado.

Si bien brevemente se delineó el recorrido hacia la especificación de los derechos de las personas mayores, es preciso no olvidar que esta población está protegida de manera general en los distintos instrumentos de derechos humanos.

Los derechos humanos son considerados como atributos de la dignidad de la persona y superiores al poder del Estado; se consolidan con la adopción de instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en 1948, los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José- de 1969, ratificada por Costa Rica en 1979, y la Convención Europea de Derechos Humanos. De dichos instrumentos es importante destacar lo siguiente:

Tabla 3

Protección de las personas durante la vejez

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. 1948 | <i>Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo, derecho a los seguros de desempleo, enfermedad, invalidez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad'</i> |
| Artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. 1948 | <i>"Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia".</i> |
| Artículo 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Protocolo de San Salvador. OEA. 1988 | <i>"Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular: a. Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas. b. Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos. c. Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos".</i> |

Fuente: Elaboración propia de la Defensoría de los Habitantes, 2019

Cabe apreciar la referencia a la vejez, sea de manera expresa o implícita en aras de reforzar su protección de manera progresiva ante la insuficiencia de recursos económicos y condiciones de vida adecuadas.

Desde esta perspectiva, valga destacar la Observación N° 6 emitida en el año 1995 por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para referir el tema del envejecimiento de la población y sus implicaciones en las estructuras económicas y sociales de la sociedad, a escala mundial y en el ámbito interno de los países.

Este documento hace un llamado a los Estados Partes sobre los cambios que deben realizar en las políticas públicas para poder responder al impacto del fenómeno y a las personas mayores, especialmente en lo concerniente con las políticas de seguridad social. Se manifiesta de manera específica sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores y plantea las obligaciones de los Estados de adoptar medidas para asegurar a las personas mayores los derechos proclamados en los diversos pactos de derechos humanos.

De manera particular, destaca en el párrafo 10: *"El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no contiene ninguna referencia explícita a los derechos de las personas de edad, excepto en el artículo 9, que dice lo siguiente: "los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social" y en el que de forma implícita se reconoce el derecho a las prestaciones de vejez. Sin embargo, teniendo presente que las disposiciones del Pacto se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, es evidente que las personas de edad tienen derecho a gozar de todos los derechos reconocidos en el Pacto. Este criterio se recoge plenamente en el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. Además, en la medida en que el respeto de los derechos de las personas de edad exige la adopción de medidas especiales, el Pacto pide a los Estados Partes que procedan en ese sentido al máximo de sus recursos disponibles"*.

Igualmente el Comité, como órgano de seguimiento del cumplimiento del Pacto, se pronuncia sobre la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer contemplada en el artículo 3 y considera que: *"los Estados Partes deberían prestar atención a las mujeres de edad avanzada que, por haber dedicado toda, o parte de su vida, a cuidar de su familia, sin haber desarrollado una actividad productiva que les haga acreedoras a percibir una pensión de vejez, o que no tengan tampoco derecho a percibir pensiones de viudedad, se encuentren en situaciones críticas de desamparo"*.

Agrega que, *"para hacer frente a tales situaciones y cumplir plenamente lo establecido en el artículo 9 del Pacto y en el párrafo 2 h) de la Proclamación sobre el Envejecimiento: Los Estados Partes deberían establecer prestaciones de vejez no contributivas, u otras ayudas, para todas las personas, sin distinción de sexo, que al cumplir una edad prescrita fijada en la legislación nacional, carezcan de recursos. Por la elevada esperanza de vida de las mujeres y por ser éstas las que, con mayor frecuencia, carecen de pensiones contributivas, serían ellas las principales beneficiarias"*.

Procede adicionar que el Comité, reconociendo el carácter redistributivo del derecho a la seguridad, mediante la Observación N° 19 aprobada el 23 de noviembre de 2007, considera que *"desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social"*. Por tanto, *"las medidas que se utilicen para proporcionar las prestaciones de seguridad social no pueden definirse de manera restrictiva y, en todo caso, deben garantizar a toda persona un disfrute mínimo de este derecho humano"*, siendo que *"en casi todos los Estados habrá necesidad de planes no contributivos, ya que es poco probable que pueda proporcionarse la protección necesaria a todas las personas mediante un sistema basado en un seguro"*.

Sin perder de vista que la discriminación por edad también motiva la referencia indirecta a esta población, es importante tener presente algunos de los contenidos de la Observación N° 27 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, al enfatizar la obligación de los Estados de asegurar el pleno desarrollo y el avance de las mujeres a lo largo del ciclo de vida. Además, al señalar *"la obligación de proporcionar pensiones no contributivas adecuadas a los hombres y las mujeres que no tengan acceso a la seguridad social"*, al igual que contar *"con los beneficios sociales que les permitan mantenerse en el hogar y vivir de manera independiente el mayor tiempo posible"*.

Asociado a la población que nos ocupa, no puede obviarse la referencia al informe anual 2010 de la experta independiente de la pobreza extrema y los derechos humanos, en el que sobresale el papel que desempeñan las pensiones no contributivas o pensiones sociales en la reducción de la extrema pobreza y en el ejercicio de los derechos humanos de las personas de edad, en especial de las mujeres.

Valga traer a colación la reseña que hace la experta ¹¹ con respecto a la protección social diferenciándola de la seguridad social. Según indica la protección social se desarrolla bajo tres objetivos tendientes a eliminar la pobreza. Uno que facilita la recuperación tras las crisis que han conducido a la pobreza. Un segundo objetivo que pretende contribuir a dotar de capacidad a las personas en situación de pobreza crónica para que la superen y un tercero *"apoyar a las personas pobres menos activas (como las personas de edad, las personas con discapacidad y los niños) para que la generación siguiente no herede una situación de pobreza"*.

Afirma que el establecimiento de sistema de protección social deriva en un nivel de vida adecuado en concordancia con los derechos económicos y sociales. Mientras que el seguro social protege de los riesgos de la enfermedad, la invalidez y la vejez, la asistencia social proporciona ayuda económica que suele financiarse con tributos, por lo que los regímenes contributivos y no contributivos deben complementarse. Que los Estados han dado prioridad a los sistemas contributivos; sin embargo, el incremento en el número de trabajadores del sector no estructurado, hace necesario revertir este enfoque porque los sistemas contributivos han dejado sin protección a la población cuando llega a la vejez.

Enfatiza, *"(...) Por consiguiente, dentro de los límites de los recursos disponibles, los Estados deben proporcionar prestaciones no contributivas de vejez para ayudar, como mínimo, a todas las personas de edad que al haber alcanzado la edad de la jubilación no hayan adquirido el derecho de cobrar una pensión de vejez basada en un seguro"*

En esta línea, cabe apuntar la evolución del concepto del Nivel Mínimo de Protección Social recomendado por la OIT, entendido como *"conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social"*¹², la cual deberán los Estados Miembro realizar de manera progresiva, a través del establecimiento de objetivos y plazos, mediante la gestión financiera y administración sana y transparente. Además, señala que *"estas garantías deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios"*

¹¹ En 2010 la Sra. Magdalena Sepúlveda Carmona, Experta Independiente sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, dedicó su informe anual al papel que desempeñan las pensiones no contributivas.

¹² Recomendación sobre Pisos de Protección Social 2012 (Núm 202), OIT, Ginebra 101 reunión CIT.

definidos como necesarios a nivel nacional". Los pisos de protección deberán comprender "d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional", entre otros.

La adopción de la recomendación 202 promueve completar los vacíos de cobertura en los países que no cuenten con los mínimos de protección. Considera la protección social en términos de derechos humanos, respetando los principios de no discriminación, igualdad de género e inclusión social para determinar el alcance y cobertura del nivel mínimo que cada Estado defina en el plano nacional. Así, plantea como objetivo la universalidad para asegurar las garantías básicas de seguridad social, como atención sanitaria y seguridad de ingresos para prevenir y mitigar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social.

En tal sentido, el actual Relator Especial sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos, Sr. Phillip Alson, se ha pronunciado indicando que *"la adhesión a la iniciativa sobre un Mínimo de Protección constituiría un cambio de rumbo y marcaría un comienzo verdaderamente nuevo en la lucha contra la pobreza extrema"*¹³. Asimismo, respecto a reconocer explícitamente que existe un derecho humano a la protección social como la suma de la seguridad social y un nivel de vida adecuado. Recomienda la movilización social para promover los niveles mínimos de protección social, velar por la relación de las políticas nacionales y la agenda internacional, al igual que respecto a la asequibilidad y las políticas fiscales para generar recursos necesarios para la reducción de la pobreza y la realización de los derechos humanos.

II.3. Estrategias Regionales para el cumplimiento del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento para América Latina y el Caribe.

Teniendo presente que el Plan de Acción Internacional de Madrid se constituye en el punto de partida para la definición de estrategias, políticas y programas, entre otros, de acción positiva para el promover el desarrollo de los derechos de las personas mayores, de seguido se presenta una sucinta reseña de las conferencias celebradas a nivel regional que muestran la tendencia a reforzar, entre otros, los derechos a la seguridad social y a la protección social de las personas mayores.

2003-Chile: tuvo como meta general definir las prioridades para la implementación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, que se fundamenta en los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad y se enmarca en los compromisos de la Declaración del Milenio. A la vez, tiene como primer objetivo la promoción de los derechos humanos de las personas mayores. Formula recomendaciones para la acción: a) Incorporar explícitamente los derechos de las personas mayores a nivel de políticas, leyes y regulaciones. b) Elaborar y proponer legislaciones específicas que definan y protejan estos derechos, de conformidad con los estándares internacionales y la normativa al respecto aceptada por los Estados. c) Crear mecanismos de monitoreo a través de los organismos nacionales correspondientes.

2007-Brasil: reafirma el compromiso de los Estados de no escatimar esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos de las personas mayores. Solicita la designación de un relator especial y realiza las consultas para impulsar la elaboración de una Convención para esta población. También emite

¹³ A/69/297 del 11 de agosto de 2014: Informe del Relator de Extrema Pobreza.

recomendaciones en seguridad económica (aumento en la cobertura de los sistemas contributivos y no contributivos), salud y entornos.

A partir de la Declaración de Brasilia, se promueve un mayor impulso de los derechos de las y los mayores, en el que destaca su incorporación en la agenda de desarrollo social y derechos humanos, de lo que resulta el Mandato del Experto Independiente y el Grupo de Trabajo para la Convención Internacional; así como las resoluciones de la OEA que lograron la promulgación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

2012- San José: Celebrada en nuestro país en el marco del décimo aniversario del Plan de Acción de Madrid, bajo el lema: "Envejecimiento, solidaridad y protección social: la hora de avanzar hacia la igualdad" y desde la propuesta de desarrollo que impulsa la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, denominada "La hora de la Igualdad".

En esa línea, se recomienda la adopción de las medidas adecuadas, legislativas, administrativas y de otra índole, que garanticen a las personas mayores un trato diferenciado y preferencial en todos los ámbitos y prohíban todos los tipos de discriminación en su contra. Además propone desarrollar políticas públicas y programas dirigidos a aumentar la conciencia sobre los derechos de las personas mayores, incluida la promoción de su trato digno y respetuoso y de una imagen positiva y realista del envejecimiento.

Se abordan las tendencias que presenta la población. Destacan las oportunidades demográficas, la seguridad de ingresos, las demandas en materia de salud y los servicios sociales. Se suscribe la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe, para constituirse en un marco regional para el desarrollo de políticas públicas que los Estados continúen acogiendo, complementando la labor de otros mecanismos existentes a nivel regional e internacional y para reforzar la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas mayores.

Se pronuncia sobre la seguridad social como factor determinante de la seguridad económica en la vejez, para poner en perspectiva la posibilidad de universalizar un mínimo de pensiones y jubilaciones. Se propugna por una pensión mínima o un nivel básico de ingresos independientemente del historial laboral para aquellas personas que alcanzan la vejez sin un recurso necesario para la subsistencia. Se refieren estudios en los países que han establecido regímenes no contributivos y los efectos positivos en la reducción de la pobreza.

Aboga por el fortalecimiento de un pilar solidario de la seguridad social para brindar cobertura a la población que irá aumentando conforme envejece y que no alcanza insertarse en los sistemas contributivos o de capitalización individual. Asimismo, señala que deberá considerarse la universalización de la pensión, extendiendo su cobertura en forma progresiva y aumentando el monto para las personas mayores bajo el enfoque de derechos en muchos países de la región.

2017- Paraguay: Entre sus objetivos destaca el cumplimiento de los compromisos asumidos por los países miembros de la CEPAL en la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe. Se identifican las acciones clave para ampliar la protección de los derechos de las personas mayores, principalmente aquellas que faciliten la implementación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

II.4. Evolución legislativa, aplicación y políticas públicas sobre vejez, envejecimiento y personas mayores en Costa Rica.

Acorde con el movimiento de Derechos Humanos hacia el reconocimiento de los derechos de esta población, Costa Rica igualmente presenta avances notorios a partir del año 1999, declarado por las Naciones Unidas como "Año Internacional de las Personas Adultas Mayores", en concordancia con los objetivos mundiales del envejecimiento para el 2001.

Se establece un marco normativo, compuesto por varias legislaciones, orientado a promover la igualdad jurídica de esta población. Así, se promulga la ley específica N°7935 Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, que entre sus objetivos, dispone: "*Garantizar a las personas adultas mayores igualdad de oportunidades y vida digna en todos los ámbitos. Promover la permanencia de las personas adultas mayores en su núcleo familiar y comunitario. Garantizar la protección y la seguridad social de las personas adultas mayores*", entre otros.

Reconoce una gama de derechos especiales a las personas mayores, atendiendo a los principios generales de protección, de los que es importante destacar:

1. "*La pensión concedida oportunamente que le ayude a satisfacer sus necesidades fundamentales, haya contribuido o no a un régimen de pensiones*" (inc. g) art.3).
2. El trato preferencial cuando efectúe gestiones administrativas en las entidades públicas y privadas" (inc. k) art.3).

Crea el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor que, entre sus fines destacan: "*velar porque los fondos y sistemas de pensiones y jubilaciones mantengan su poder adquisitivo, para que cubran las necesidades básicas para sus beneficiarios*" y "*proteger y fomentar los derechos de las personas mayores referidos en esta ley y el ordenamiento jurídico en general*".

Al igual que "*formular las políticas y planes nacionales en materia de envejecimiento*" y "*conocer de las evaluaciones anuales de los programas, proyectos y servicios dirigidos a la población adulta mayor, que sean ejecutados por las instituciones públicas o privadas*". (art. 35, incisos a y b).

Como se aprecia, el país cuenta con una legislación específica. Sin embargo, la precede el artículo 51 de nuestra Constitución que establece la protección en favor de esta población, al indicar: "**La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado.** Igualmente tendrán derecho a esa protección la madre, el niño y la niña, **las personas adultas mayores** y las personas con discapacidad.¹⁴" (La negrita no es del original)

Este mandato constitucional mantiene su plena vigencia, como se puede ver en la jurisprudencia emitida por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia cuando se trata del tema de pensiones no contributivas, cuya aplicación se suma a otros principios procesales como la sana crítica, la razonabilidad y la conciencia para reconocer una vida digna en la vejez, como derecho humano fundamental que debe ser garantizado en un Estado Social y de Derecho, como el costarricense.

¹⁴Reforma Constitucional del artículo 51 para garantizar la protección especial del estado a las personas con discapacidad. Expediente 18629, Asamblea Legislativa, mayo 2019.

A manera de ejemplo, valga apuntar la Resolución 2018-000135, que indica: "(...) Señala la CCSS que el hecho de encontrarse el actor dentro del grupo etario que se describe en la tipología del artículo 6 del Reglamento del Programa del Beneficio del RNC no es suficiente razón para otorgar el rige desde la solicitud en vía administrativa, sino que al contrario, éste debe definirse a partir del momento en el que se cumplan todos los requisitos, conforme a la prueba del proceso. La Sala estimó que los presupuestos deben valorarse conjuntamente con las circunstancias que rodean la situación del peticionario. La prueba se apreciará en conciencia, sin sujeción a las normas del Derecho común. Además, se debe aplicar las reglas de la sana crítica y la razonabilidad. Coincide la Sala con la instancias previas que conocieron el asunto y concluye que el adulto mayor está invalido, no tiene posibilidades de trabajar y no cuenta con una red de apoyo familiar que "realmente le garanticen una vida digna en su vejez, derecho humano fundamental que debe ser garantizado en un Estado Social y de Derecho como el costarricense" Finaliza, "Esta interpretación se estima equitativa y armoniza con el fin último tomado en cuenta en la normativa legal que se reglamenta, a saber, auxiliar a aquellas personas que se encuentran en una situación de desamparo económico inmediato; así como con el precepto constitucional que obliga al Estado a brindar una protección especial a la madre, al niño, al anciano y al enfermo desvalido – entiéndase de ambos géneros- (artículos 50 y 51 de la Constitución Política)".

En relación con el cometido de una mayor protección para las personas mayores, el CONAPAM impulsa la creación y oficialización de una Política Nacional de Envejecimiento y Vejez para el período 2011-2021. Establece cinco líneas estratégicas, de los cuales, la primera contiene las bases para la **protección social, ingresos y prevención de la pobreza**. Entre las acciones, establece: 1. ampliar la cobertura de los sistemas de protección social y seguridad social, con el fin de que abarquen a una proporción cada vez mayor de la población que trabaja en el sector formal e informal. 2 Ampliar de manera progresiva y sustentable la cobertura y suficiencia de las pensiones no contributivas, sobre la base de criterios de focalización que aseguren la inclusión de las personas adultas mayores en riesgo social.

II.5. Personas Mayores dentro de la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Los derechos humanos son la guía en la inclusión de las personas mayores en la implementación de la Agenda 2030, sobre la base del lema "no dejar a nadie atrás", que traduce el principio de Igualdad y No Discriminación. Sin embargo, a falta de mención expresa en la mayoría de los objetivos, es preciso identificar dónde está la población mayor o quiénes "quedan atrás". Desde este enfoque y estudio de la agenda, puede concluirse que la referencia a la edad como a las personas mayores, permite incorporar el envejecimiento y los derechos de las personas mayores en la implementación y en el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo.

Considerando la agenda como un mecanismo indivisible e interdependiente, se reconoce dentro de los 17 objetivos y las 169 metas establecidas en la Agenda, la incorporación de las personas mayores en su implementación y seguimiento.

En consecución con este propósito, en octubre del 2018 se celebra en Costa Rica la primera reunión de Expertos sobre el Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en el marco de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible.

Se abordan diversos temas relacionados con los distintos Objetivos de Desarrollo, haciendo énfasis en las metas que resultan importantes para la población adulta mayor, tal como la protección social y salud universal, reconocimiento y valor de los cuidados, al igual que accesibilidad universal.

Entre las conclusiones más relevantes, se replantea la protección social como respuesta a las transformaciones demográficas, siendo que los países latinoamericanos realizan esfuerzos en los que la tendencia es la universalización de las pensiones no contributivas como alternativa para reducir la pobreza y completar la falta de cobertura existente.

A través de la visibilización de las personas mayores en los ODS, es posible identificarlos en los siguientes:

Tabla 4

Alcances de la protección a las personas mayores en los Objetivos de Desarrollo Sostenible

| Objetivo | Indicador |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Objetivo 1. Fin de la pobreza.</p> <p>Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todas las edades.</p> | <p>1.3 Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.</p> <p>1.5 Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales</p> <p>3.8 Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas, seguros eficaces, asequibles y de calidad para todos.</p> |
| <p>Objetivo 5. Igualdad de Género</p> | <p>5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.</p> |
| <p>Objetivo 10. Reducción de las desigualdades</p> | <p>10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.</p> |
| <p>Objetivo 11. Ciudades y Comunidades Sostenibles</p> | <p>11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad</p> |

Objetivo 17. Alianzas para lograr los Objetivos

17.18 De aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales.

Fuente: elaboración propia con base en los Objetivos de Desarrollo de la Agenda 2030.

II.6. A modo de síntesis: Del impulso requerido para el cumplimiento de los derechos humanos de las personas mayores.

Es posible apreciar que la positivización de los derechos humanos consolida la revalorización del derecho y lo dota de un mayor contenido en función de las necesidades especiales de cada grupo poblacional, consolidando un marco jurídico vinculante y fortaleciendo su exigibilidad. Al mismo tiempo, promueven la integración de ciertos grupos de población y su reconocimiento como titulares de derechos para el ejercicio de una ciudadanía activa en las esferas de lo político, social y cultural. Igualmente, sirven de guía para la definición y elaboración de políticas públicas en las estrategias de desarrollo previstas por el Estado, estableciendo una serie de estándares para el desarrollo de las acciones públicas y privadas.

Para la Defensoría, el respeto y cumplimiento de los derechos humanos son parte de su cometido, ya que la legislación nacional reconoce como derechos plenos no sólo aquellos contenidos en convenios o tratados de derechos humanos, sino también los lineamientos contenidos en las declaraciones y otros instrumentos orientados hacia ese fin, incluidos aquellos dirigidos a la formulación de otras convenciones de orden internacional y regional.

En tal sentido, se destaca la responsabilidad del Estado frente a esta población con respecto a la necesidad de brindarle un nivel de vida adecuado, por medio de la adopción de políticas públicas que mejoren la calidad de vida en la vejez, de manera particular en el contexto de la pobreza.

Entre mayor es la comprensión del contenido y significado de los derechos humanos, mayores son las especificidades que se derivan de esa extensión de los derechos y los retos del Estados para tutelar la dignidad de las personas frente a situaciones de vulnerabilidad. Por tanto, es preciso hacer efectiva dicha tutela ante las situaciones específicas de las personas mayores, como lo es la pobreza.

Con base en lo anterior, el Estado Costarricense está llamado a desplegar sus esfuerzos en el sentido máximo de sus recursos para ofrecer respuestas a las personas mayores en pobreza, de cara al efectivo cumplimiento de los derechos a la seguridad social y protección social como garantía de la dignidad humana en el marco de los derechos económicos, sociales y culturales recogidos en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

II.7 El Régimen No Contributivo de Pensiones en Costa Rica

La garantía de protección social en la vejez debe ser una preocupación permanente del sector gubernamental, al igual que de las instituciones nacionales de derechos humanos como la Defensoría. Lo anterior dado que, en realidad, según sean las condiciones en las que se envejezca, la posibilidad de obtener una pensión establece la diferencia a efecto de mejorar los niveles de pobreza y las condiciones de vida. Para una mejor comprensión de esta vinculación, se inicia con el estudio de los antecedentes del sistema no contributivo de pensiones costarricense enmarcado en la historia de los seguros para proteger a las personas en la "ancianidad" o etapa de la vida de edad avanzada, entendida así entonces, frente a la dificultad de acceso al tutela del Estado mediante las escasas formas de aseguramiento existentes.

II. 8. Origen y evolución del RNC:

Mediante la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N° 5662 del 23 de diciembre de 1974, se crea el Régimen 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"*.¹⁵ Asimismo, establece que la administración del Programa estará a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social a título adicional al Seguro de Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

A la Caja Costarricense de Seguro Social le corresponde elaborar la reglamentación para el otorgamiento los beneficios del programa. Este Régimen se financia a través de los fondos provenientes de impuestos sobre la planilla, ingresos tributarios y transferencias del Estado.

En el año 1989, a través de la Ley N° 7125 de *Pensión Vitalicia para Personas que padecen Parálisis Cerebral Profunda*, se incorpora al Régimen No Contributivo el programa de atención a esta población en pobreza o pobreza extrema. Este nuevo programa se brinda con la misma fuente de financiamiento y un perfil de beneficios y requisitos totalmente diferente al Programa de Pensiones Ordinarias, cuyo monto corresponde al equivalente del salario mínimo legal vigente.

La Ley N° 5262 fue reformada por la Ley N° 8783 del 13 de octubre del 2009, publicada en el Alcance N° 42 a La Gaceta N° 199 del 14 de octubre del 2009, siendo reglamentada mediante el Decreto Ejecutivo N° 35873 del 8 de febrero del 2010. Esa reforma reconoce como beneficiarios del FODESAF tanto a los costarricenses como los extranjeros residentes legales del país y a las personas menores de edad que, aunque carezcan de condición migratoria regular, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, con lo cual se amplía la potencial población beneficiaria del Programa.

Asimismo, la Ley N° 8769 del 1° de setiembre de 2009, reforma de la Ley de Pensión Vitalicia para personas que padecen Parálisis Cerebral Profunda, Ley N° 7125, de 24 de enero de 1989, amplía la cobertura e incluye a las personas que padezcan 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 abandono o cuyas familias estén en pobreza básica o pobreza extrema.

¹⁵ Ley N° 5662 art. 4

Desde su creación, el Régimen No Contributivo de Pensiones (en adelante RNC), ha estado bajo la administración de la Caja Costarricense de Seguro Social para atender a las poblaciones más vulnerables a través de los beneficios otorgados mediante las pensiones ordinarias, al igual que del componente de Parálisis Cerebral Profunda y otros padecimientos. Se constituye en un pilar adicional de la seguridad social costarricense en forma de prestación mínima, cuyo objetivo es brindar amparo económico a las personas que se encuentran en situación de pobreza y que no tienen acceso a una pensión contributiva.

Los riesgos cubiertos o las tipologías establecidas responden a las siguientes condiciones: vejez, invalidez, viudez, orfandad, indigencia. Asimismo, el riesgo de vejez ocupa el mayor porcentaje de pensiones otorgadas, cuya prioridad puede comprenderse a partir de lo establecido en el artículo 1, inciso b) de la Ley de Protección al Trabajador N° 7983, que dentro de su objetivo general contempla "*universalizar las pensiones para las personas de la tercera edad en condición de pobreza*".

Por su trascendencia, el programa del RNC se ha integrado dentro de la política de atención a la pobreza, convirtiéndose en un instrumento de ejecución de los planes de desarrollo de las últimas administraciones gubernamentales que han otorgado prioridad de atención al riesgo por vejez.

Lo expuesto describe el desarrollo del RNC desde su entrada en funcionamiento en el año 1975 y las posteriores reformas a la ley de su creación, las cuales también han tenido que ser incorporadas en el Reglamento correspondiente con el fin de realizar los cambios relacionados con los fines y administración del programa, así como el perfil de las personas beneficiarias, los requisitos y procedimientos para obtener la pensión, entre otros de no menor importancia.

De esa forma, la última reforma vigente del Reglamento del Programa del Régimen No Contributivo de Pensiones aprobada en julio de 2017, en sus artículos 3 y 6 define que el solicitante de beneficios deberá ser acreditado en estado de necesidad o amparo económico; es decir encontrarse en condición de pobreza o pobreza extrema y no ser pensionado de algún régimen contributivo o no contributivo existentes, para lo cual se establecen las tipologías, que se transcriben a continuación:

- a.** *Personas adultas mayores: Son aquellas personas con 65 (sesenta y cinco) o más años de edad.*
- b.** *Personas inválidas: 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 la Caja Costarricense de Seguro Social 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 u otros regímenes.

La administración tiene la potestad de establecer o fijar los plazos 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.

c. Personas viudas en desamparo: *Son aquellas personas 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:*

i) con al menos 55 años de edad y menores de 65 años

ii) 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*

d. Huérfanos son:

i) Aquellos 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.

ii) Aquellos huérfanos entre 18 y 21 años siempre y cuando se encuentren estudiando en educación formal o técnica, lo cual deberán acreditar semestralmente. O no laboren.

e. Indigentes: *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.*

II.9. Historial del abordaje de la gestión del Régimen No Contributivo desde la Defensoría:

En la tabla 5, se describen los hallazgos más relevantes de la Defensoría de los Habitantes sobre la gestión administrativa y financiera del RNC, recogidos en los informes anuales de los períodos comprendidos entre los años que van de 1999 al 2017.

Tabla 5

Hallazgos sobre la gestión del RNC en los informes anuales período 1999-2017 de la Defensoría de los Habitantes

| Período Defensoría | Estado de situación del RNC |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1999-2000 | Vinculó el otorgamiento de pensiones con el "Plan de Solidaridad Año 2000" y determinó la aprobación de 5000 nuevas pensiones, que se entregarían mediante convenio con el IMAS para la utilización de la FIS para definir el perfil del beneficiario. El indicador de pobreza se establece con base en el ingreso per cápita conforme con los criterios de la canasta básica. |
| 2001-2002 | Se denuncian retrasos administrativos en la resolución de las solicitudes de pensiones. También en cuanto al manejo de las pensiones del RNC por parte de los centros de atención de personas mayores. |

2004-2005

Se conocen casos relacionados con el acceso y permanencia en el régimen. Se perciben inconsistencias en el proceso de revisión de los beneficios otorgados. **Se rechazan de plano las solicitudes bajo el argumento de la falta de presupuesto**, por lo que solo ingresan nuevos beneficiarios por la vía de reasignación¹⁶. Asimismo, el RNC no establece ningún parámetro diferenciado en la determinación de los grados de pobreza de las y los solicitantes, en relación con su edad y discapacidad; basta con que sus ingresos superen el monto establecido para la canasta básica- entonces en 16.531.95 colones-para no calificar según la cobertura de protección.

2007-2008

Se destaca una tardanza en la fase recursiva o etapa de apelación cuando el beneficio es rechazado y la persona solicitante impugna lo resuelto en su contra. Esto se da por el faltante de profesionales en trabajo social y realizar los estudios socioeconómicos para comprobar las condiciones de vida de las y los solicitantes. El proceso de resolución se ve agravado por la necesidad de una mayor inversión en recursos institucionales disponibles para una atención efectiva, lo cual provoca la dilación denunciada y hace que se prolongue por mayor tiempo.

2008-2009

Se reconoce una ampliación de la cobertura del RNC, tanto en lo que se refiere al monto como a la cantidad de personas beneficiadas. Se destacan tres incrementos para totalizar un monto de ₡66.125.00 colones mensuales; y se cubrió a un 18% de la población adulta mayor.

Surge la propuesta del "**Plan de Mejoramiento Integral de la Gerencia de Pensiones**", el cual contempla, entre otros: elevar la calidad de los servicios, incrementar los tiempos de respuesta, la desconcentración de los servicios de la Gerencia de Pensiones que incluyen la creación de la Sucursal Central de San José, mientras que la Gerencia sería la rectora del proceso a nivel nacional, la institucionalización de la Comisión de Apelaciones que contaría con su propia estructura operativa, otorgamiento del beneficio al 90% de las personas adultas mayores en condición de necesidad económica.

2012-2013

Destaca la insuficiencia de profesionales en trabajo social para hacer efectiva la resolución de las múltiples solicitudes. Indican las autoridades de la CCSSS que administración del RNC les fue transferida sin dotarla de los recursos técnicos y humanos necesarios para su atención, resultando en una sobrecarga en la gestión propia en materia de pensiones del IVM. Además, la cuota establecida para el otorgamiento del beneficio responde al compromiso ofrecido por la Administración de entonces.

2013-2014

Se registra en la Defensoría un incremento excesivo y acelerado en el ingreso de denuncias en virtud de la dilación para la resolución de las solicitudes de pensión que la entidad gestora justifica en "**las restricciones administrativas y presupuestarias en esta materia impuestas por el Plan Nacional de Desarrollo**". De las 371 quejas recibidas de abril a setiembre de 2013, un 74% provienen de la Dirección Regional Brunca, el 13% de la Región Chorotega, el 10% de la Huetar Norte, el 8% de la Central y un 1% a la Atlántica. El 58% corresponde a la tipología de vejez y 42% a la de invalidez. El promedio de dilación de las solicitudes denunciadas es de 18.5 meses, el cual varía tratándose de invalidez que registra un tiempo de 20.7 meses, mientras que en la tipología de vejez, la tardanza es de 16.3 meses. Se emitieron las siguientes recomendaciones, entre otras:

¹⁶ Reasignación: método de otorgamiento de pensiones nuevas por sustitución ante la muerte de las y los beneficiarios.

- Una evaluación administrativa del Régimen No Contributivo para determinar las causas reales de la dilación constatada en la resolución de las solicitudes de pensión.
- Una evaluación financiera del RNC para identificar el cumplimiento de la meta propuesta en el PND que además, desentrañe lo relativo al manejo de recursos económicos derivados por ley específica y la respectiva ejecución presupuestaria.
- Medidas urgentes y extraordinarias para evaluar el proceso de tramitación y resolución de las solicitudes del RNC en la Sub-área de Gestión Pensiones Brunca, que identifique los factores que inciden en la prestación del servicio y la cobertura de la población para determinar objetivamente los requerimientos administrativos y financieros necesarios para responder eficientemente a la demanda de pensiones del RNC en esa región.

En respuesta, la CCSS informó sobre algunas evaluaciones realizadas en el año 2012, en el mismo sentido señalado por la Defensoría, en las cuales se informa sobre el estado de situación que venía presentando el Programa del RNC y las advertencias formuladas por las instancias de control interno a las autoridades de pensiones sobre **la urgencia de adoptar medidas oportunamente.**

2014-2015

Se reitera la dilación en la resolución de las solicitudes de pensiones del RNC. Se agrega que, en el 2014, la Contraloría General de la República realizó una auditoría sobre el cumplimiento de la meta del RNC en el Plan Nacional de Desarrollo, verificando que la CCSS hizo cambios en la meta a nivel institucional, pero que no fueron reportados al Ministerio Rector a efecto de reflejarlos adecuadamente en el PND, **por lo que resulta necesario utilizar indicadores que permitan medir y comparar los datos en los períodos establecidos.** Instó a las autoridades de la CCSS a que elaboren una propuesta concreta sobre la meta anual de pensiones nuevas otorgadas por el RNC, que sirva de base para la gestión 2015-2018 conforme con el nuevo y respectivo Plan Nacional de Desarrollo. Además, reconfirma la resistencia de la CCSS de **modificar el modelo de gestión para alcanzar el objetivo del RNC** de brindar apoyo económico a la población que lo requiere.

Persisten las disparidades entre la administración del programa a nivel central y regional, se destaca la situación de la Región Brunca, en donde la Subárea de Gestión concentra el procedimiento de análisis para el otorgamiento de todas las solicitudes recibidas en las distintas sucursales de esa región, provocando una mayor dilación. Mientras la dilación en otras regiones es atribuida a la falta de trabajadores sociales.

2015-2016

Se evidencia que el modelo de gestión del RNC no es congruente con la distribución de la pobreza en el país. Se reitera el déficit resolutivo que presenta la gestión del Régimen, particularmente en la Región Brunca con una demora de 24 meses promedio. La CCSS señala que desde la Dirección de Pensiones se está promoviendo un cambio del modelo de gestión de las pensiones de IVM-RNC y que se reforzará la gestión en la sub-área gestión Brunca para "disminuir los tiempos de espera". La Defensoría recomienda que dentro de la propuesta se valoren todos los componentes del Programa RNC con el fin de disminuir las denuncias sobre la gestión.

2016-2017

Se introduce el enfoque de derechos humanos, por lo que se plantea el cumplimiento del derecho de las personas mayores a una pensión oportuna ante la urgencia de satisfacer sus necesidades fundamentales, mediante la emisión de las recomendaciones pertinentes conforme con el trato diferenciado establecido en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores

Fuente: elaboración propia, 2019. Con base en informes anuales de la Defensoría de los Habitantes

Según el abordaje y el trámite de las quejas realizado por la Defensoría durante los períodos antes indicados, interesa subrayar los argumentos esgrimidos por la CCSS en lo tocante al déficit resolutorio que ha presentado la gestión del RNC, sin perjuicio de las recomendaciones formuladas y el nivel de cumplimiento de la institución administradora del programa.

En este sentido, es importante destacar que la “falta de presupuesto” ha estado presente y ha sido alegada como se aprecia durante el año 2004, provocando el rechazo de plano de las solicitudes de pensión; lo que se repite en el 2013 y, como se verá más adelante, durante el último año ha sido causa recurrente para no aprobar nuevas pensiones.

Además, la constante denuncia pasa por las dificultades de acceso al régimen, la revisión del beneficio otorgado, el retraso para la resolución justificado en la insuficiencia de profesionales en trabajo social para realizar los estudios socioeconómicos de las personas solicitantes del beneficio, al igual que las supuestas restricciones producto de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo respectivo, entre otros.

Son de especial relevancia las alertas planteadas por la Contraloría General de la República en lo tocante a la necesidad de que la CCSS realice la propuesta de metas para ser incluidas en el PND, según la demanda que registre la institución en las diversas regiones del país; a las que deben sumarse las expuestas por la Defensoría, al igual que en las resoluciones y sentencias judiciales declarativas del derecho a la pensión

Las constataciones señaladas en los informes de la Defensoría dan cuenta de que el modelo seguido o la perspectiva empleada para la gestión del RNC no ha sido capaz de responder adecuadamente a la población mayor solicitante del beneficio por razones de pobreza y pobreza extrema. Tampoco se ha hecho una diferenciación con respeto a la condición de la vejez de la persona que conlleva el reconocimiento de derechos específicos.

III Hallazgos.

Como se mencionó anteriormente, el RNC es una ayuda económica mensual que está dirigida a personas que se encuentran en estado de necesidad de amparo económico inmediato, sin importar su nacionalidad. Únicamente, en el caso de personas mayores de 18 años, se solicita que su condición migratoria sea regular.

El estado de necesidad de amparo económico inmediato se configura cuando una persona tiene ingresos inferiores al monto definido para la línea de pobreza o pobreza extrema y, que además, se considera, persona adulta mayor o persona invalida¹⁷, con una pérdida de dos terceras partes de su capacidad; o persona viuda en abandono, entre 55 y 65 años de edad, o menores de 55 años con hijos, siempre que éstos no laboren y no sobre pasen los 21 años; así como huérfanos o indigentes.

A pesar de que es obligatorio cumplir el requisito socio económico, de que el ingreso no supere la línea de pobreza para poder optar por una pensión del RNC, existen casos especiales en los cuales se otorga el derecho, lo que ocurre cuando la persona solicitante demuestra tener necesidades especiales por su condición física o mental, tales como alimentación especial, necesidad de implementos de habilitación o rehabilitación, transporte, terapias y medicamentos que no consten en el cuadro básico de medicamentos de la CCSS, pañales y servicios de cuidador; definiéndose esta situación como "pobreza ampliada".

Asimismo, la población a la que va dirigida este beneficio no debe calificar dentro de algún régimen contributivo de pensiones, u otro no contributivo del país. Es importante señalar que aunque el RNC está dirigido a diferentes grupos poblacionales, inicialmente nace como un sistema solidario de pensión para la Persona Mayor, lo cual, pese a las reformas de ley que han incluido diversas poblaciones dentro del beneficio, se mantiene como una política del Estado. Ello se refleja en el actual Plan Nacional de Desarrollo PNDIP 2019-2022, el cual señala que en la adjudicación de pensiones del régimen no contributivo se le debe dar prioridad a la Persona Mayor, lo cual también se ha incorporado en los planes nacionales de desarrollo anteriores. Esto sin perjuicio de que al haberse incorporado otras poblaciones que requieren la atención correspondiente, se brinde la atención debida a las mismas.

III.1. Vacíos en la definición de metas para el RNC.

Actualmente, el RNC es uno de los programas fundamentales para la lucha contra la pobreza, constituyéndose, dentro del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas (PNDIP) 2019-2022, como una de las 23 intervenciones que forman parte del Área Estratégica de Articulación Presidencial, denominada Seguridad Humana.

De previo a analizar la inclusión del RNC en el actual PNDIP, es importante conocer cuál ha sido su comportamiento en anteriores Planes Nacionales de Desarrollo. Para ello, se solicitó información a la Contraloría General de la República (CGR) y a MIDEPLAN. Al primero, principalmente sobre el cumplimiento de metas y análisis del programa del RNC, circunscrito a un período de diez años y al segundo, sobre la formulación de metas.

¹⁷ Así lo define el artículo 6 del Reglamento del Programa del Régimen No Contributivo de Pensiones, en su inciso b), al determinar quiénes son los beneficiarios del programa. De esta forma, se establece que se considera persona inválida, para efectos de recibir pensión por RNC, aquellas personas que por debilitamiento de su estado físico o mental hayan perdido dos terceras partes (67%) o más de su capacidad general.

La información aportada por la CGR comprende el estudio de los Planes Nacionales de Desarrollo correspondientes a los períodos 2006-2010, 2011-2014 y brevemente 2015-2018¹⁸ de lo cual, en lo concerniente al RNC, se desprende lo siguiente:

Tabla 6.

Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo por parte de la Contraloría General de la República.

| Plan Nacional de Desarrollo | Observaciones |
|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>2006-2010 Jorge Manuel Dengo Obregón.</p> | <p>La inclusión del RNC corresponde a la acción estratégica número 7, que buscó mejorar la oferta institucional para la atención de la Persona Adulta Mayor en condiciones de pobreza, mediante la universalización del RNC.</p> <p>Estableció dos metas. La primera asignar 64261 pensiones a personas adultas mayores en condición de pobreza (19200 nuevas pensiones). La segunda, que las pensiones del RNC fueran incrementadas anualmente según la tasa de inflación.</p> <p>La primer meta, en cuanto al otorgamiento de nuevas pensiones, se cumplió en un 95, 2%.</p> <p>La segunda meta, se cumplió totalmente.</p> <p>No se ejecutó la totalidad del presupuesto para el período de cumplimiento del PND, por lo que el superávit acumulado para el 2010 fue de 6.432,6 millones de colones, lo que representa alrededor de 7644 posibles nuevas pensiones que no se otorgaron.</p> <p>Se considera que persisten errores en la conceptualización de las metas.</p> <p>Se señala el cambio demográfico relativo al envejecimiento de la población y se indica la obligatoriedad de tomar las previsiones necesarias para la sostenibilidad de los sistemas. Y el reto de garantizar los recursos financieros y mejorar la operatividad del sistema.</p> <p>Se señala, de manera general, la importancia de fortalecer la participación técnica, pues se limitó la realizada por MIDEPLAN y de los sectores e instituciones en la etapa final, lo que eleva el riesgo de debilidades en el diseño de metas e indicadores.</p> |
| <p>2011-2014 María Teresa Obregón Zamora</p> | <p>Se estableció una meta de 10000 nuevas pensiones, para todo el período de los cuatro años, la cual se superó en el año 2013.</p> <p>Se indica que la meta establecida está subestimada. Una de las razones que lo explican es que no se tomó en cuenta la proyección de recursos adicionales.</p> <p>La CCSS no tuvo participación directa en la creación de las metas, según lo indicado por funcionarios de la entidad.</p> <p>Ni la Dirección de Planificación de la CCSS ni el Área de Gestión del RNC participaron en la definición de las metas.</p> <p>Se señala que el programa de RNC aumentó la cobertura potencial y efectiva, en el caso de las Personas Mayores, pero persisten filtraciones y exclusiones.</p> |
| <p>2015-2018 Alberto Cañas Escalante</p> | <p>La meta establecida fue de 15000 pensiones nuevas para el período de cuatro años.</p> <p>Para el período 2015-2018, es la Presidencia Ejecutiva de la CCSS la</p> |

¹⁸ Se indica brevemente, por cuanto a la fecha de realización del presente informe, no se contó con información más amplia del período 2015-2018, por haberse concluido recientemente el mismo.

que recomienda el establecimiento de una meta de 15000 pensiones nuevas en total, asignándose 3750 pensiones nuevas por año.

En relación a la elaboración del PND, se considera que hay aspectos susceptibles de mejora.

En cuanto al presupuesto asignado, de manera general, se indica que hay ausencia de información específica a nivel de las distintas metas del PND.

Existen limitaciones en los indicadores, con inconsistencias, incongruencias y definiciones incompletas.

Hay metas del PND que presentan limitaciones para su financiamiento

Fuente: elaboración propia, conforme oficio DFOE-ST-0018 y anexos; así como el DFOE-ST-0113 del 23 de noviembre de 2018, ambos de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, de la Contraloría General de la República.

De la información transcrita en la tabla 6, se puede determinar que la Persona Mayor es la principal población objetivo del RNC, lo cual se formula en el PND del período 2006-2010 y se repite en los Planes Nacionales de Desarrollo 2011-2014, 2015-2018 y 2019-2022. Además, se observa que la meta más alta, en relación con la asignación de nuevas pensiones, se generó en el período 2006-2010 y aun así, no se ejecutó la totalidad del presupuesto asignado para ese período.

Algo importante es que el Órgano Contralor desde el período 2006-2010 viene resaltando la necesidad de que todos los actores participen en la formulación de las metas del PND desde su conceptualización inicial, lo cual ya para los siguientes PND generó controversia, al menos en lo relacionado con el RNC, por cuanto los representantes de la CCSS a cargo del tema, han advertido en diferentes espacios, su ausencia en la definición de las metas de los PND correspondientes a 2011-2014 y 2015-2018; pese a lo cual, se observa que la meta del 2015-2018, obedeció a una recomendación de las autoridades de la CCSS.

Aun así, en la participación inicial que tuvo la Defensoría en el desarrollo del PND 2019-2022, como observadora, tampoco se contó con la presencia de la CCSS, pues en una primera etapa únicamente participaron las instituciones que conforman el sector Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social.¹⁹ En ese sentido, el Área de Gestión del RNC indicó que para la elaboración del PNDIP actual, se tomó en cuenta a la Gerencia de Pensiones, no así a quienes tramitan directamente el RNC, por lo que la participación que se le ha brindado a la CCSS ha carecido de los cuerpos técnicos en los procesos de construcción de las metas.

Otro elemento por considerar es que desde el PND 2006-2010, la CGR viene llamando la atención al Estado y a la CCSS sobre el envejecimiento de la población y la urgencia de tomar medidas para garantizar la sostenibilidad de los regímenes; lo cual, en lo relativo al RNC, pareciera no aplicarse, según información aportada por la Dirección Actuarial de la CCSS, así como por lo observado en la definición de nuevas metas en el actual PND, donde se mantiene la proyección del período anterior.

Ahora bien, el PNDIP 2019-2022 incluye el programa de RNC como una de las 23 intervenciones dentro del eje de Seguridad Humana, estableciendo como meta 15000 nuevas pensiones, priorizando Personas Mayores. Llama la atención que se indica, dentro del PNDIP, la utilización del año 2017 como

¹⁹ Sesiones de trabajo para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 del Sector Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social, realizadas en la Dirección de Asuntos Laborales del MTSS el 7 y 9 de agosto de 201

línea base para establecer las metas del período 2019-2022, por cuanto en ese 2017 se otorgaron 4788 nuevas pensiones, lo que evidencia, no solo la capacidad de atención superior a las 4000 pensiones por año, sino también la necesidad de la población, lo que no concuerda con las 3750 pensiones anuales que se definieron para el período a iniciar, correspondiente a 2019-2022. Y, aunque es cierto que las metas pueden superarse, también es cierto que el contenido presupuestario se aprueba en relación con las metas, lo cual es un limitante para superar el mínimo establecido.

De esta forma, pareciera que la meta de 15000 nuevas pensiones no obedece a información técnica que valore la población objetivo y la demanda real, excluyéndose a una parte de la población, sobre todo si se toma en cuenta que el RNC superó la meta establecida para el 2018 en un 35%, además del aumento anual reportado por la CCSS en las pensiones asignadas.

Tabla 7
Incremento de pensiones RNC

| Período | Tasa de variación |
|---------|-------------------|
| 2015 | 3.9% |
| 2016 | 3.6% |
| 2017 | 4.3% |
| 2018 | 2.4% |

Fuente: Informe del RNC a diciembre de 2018. CCSS

Como se observa en la tabla 7, tomando en consideración los años de 2015 a 2017, se generó un incremento aproximado de 3,9%, en promedio, de nuevas pensiones por año, tasa de variación que no se refleja en las metas establecidas para el 2019-2022, las cuales mantienen las 3750 nuevas pensiones por año, con un crecimiento de cero por ciento, en relación al PND anterior, 2015-2018. Al respecto, es necesario hacer mención sobre lo expresado por el Lic. Ubaldo Carrillo, Director Administrativo de Pensiones, quien señaló que la demanda supera la oferta establecida, siendo que diciembre de 2018 finalizó con un total de 23128 solicitudes de pensión pendientes de resolver, por lo que las 3750 aprobadas para el 2019 resultan insuficientes para atender la población objetivo del RNC. En ese sentido, la CCSS, según información brindada por la señora Patricia Sánchez Bolaños, Jefa del Área de Gestión de Pensiones del RNC, recomendó se aprobaran 5000 nuevas pensiones por año, para satisfacer la demanda.

Es importante señalar que el incremento del 2018 es porcentualmente menor que el registrado en años anteriores, precisamente por causa de las dificultades presupuestarias presentadas ese año, por cuanto a partir de setiembre de 2018, se dejaron de otorgar nuevas pensiones, pese a la existencia de solicitudes pendientes con cumplimiento de requisitos.

En cuanto a este punto, se aclara que, pese a que se le consultó a MIDEPLAN en dos ocasiones, no se brindó información sobre la forma en la cual determina las metas del RNC ni aportó ningún elemento de relevancia para la presente investigación, pues únicamente se limitó a brindar información general, sin responder a las consultas realizadas por esta Defensoría.

Un hecho relevante que refuerza lo constatado en cuanto a la insuficiencia de elementos técnicos y la ausencia de criterios objetivos para la determinación de metas, referente al otorgamiento de pensiones del RNC, es que mediante comunicado del 13 de mayo de 2019, la Presidencia de la República

anunció que el incremento de pensiones en los próximos cuatro años ya no será de 15000 nuevas pensiones, sino de 20000; lo cual concuerda con lo planteado inicialmente por la CCSS.

Ante consulta efectuada por esta Defensoría, el Ministro de Trabajo informó que los recursos adicionales pudieron obtenerse gracias a la coordinación con las unidades ejecutoras que por alguna razón, no pudieron ejecutar todo el presupuesto dentro del período correspondiente, para que renunciasen a ese superávit, y se pudiera transferir directamente al RNC. Lo que sucede con esta afirmación es que no se describe una situación nueva, sino que es una práctica común en todos los años, la utilización de los presupuestos no ejecutados, la cual pudo valorarse a la hora de realizar el PNDIP actual, pero no se hizo. En ese sentido, incluso el Ministro de Trabajo afirma que el incremento se efectuó *"basados en la ciencia y con el objetivo de reducir la pobreza en el país, esta Administración decidió destinar recursos a la medida considerada objetivamente más adecuada"*²⁰, lo cual refuerza las debilidades observadas en la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo.

Es importante señalar que al finalizar el presente informe, el PNDIP no había sido modificado en relación con el cambio de metas para el RNC, ni se vislumbra claridad en la intención de la Administración de realizar la modificación²¹.

III. 2. Evaluación del modelo de gestión

A lo largo de la investigación se determinaron situaciones y prácticas realizadas por la Caja Costarricense de Seguro Social (en adelante CCSS), en relación con la administración del RNC, que requieren ser expuestas por el impacto que generan en los resultados de la gestión.

III.2.1. El trámite de pensiones: dos caminos para un mismo destino.

De manera general, para activar el proceso de atención del RNC, la persona interesada debe presentar la solicitud de pensión ante la sucursal de adscripción de la CCSS, la cual debe brindar la respuesta dentro del tiempo legalmente establecido²². Pero, internamente, el seguimiento a esa solicitud difiere según sea la Dirección Regional de Sucursales de la CCSS en la cual se tramite la solicitud, lo cual tiene incidencia en los tiempos de respuesta, como se señalará más adelante.

La diferencia en la tramitología surge con el Plan de Mejoramiento Integral, propuesto por la Gerencia de Pensiones de la CCSS en el año 2008, donde se plantea la creación de un Centro Regional de Gestión, el cual inicia un año después de manera provisional, con la Dirección Regional de Sucursales Brunca. También se aplica a Oficinas Centrales, con la particularidad de que ésta no tiene sucursales adscritas, por cuanto opera como una sola sucursal para la atención de las zonas de su competencia, con un Centro de Gestión para la tramitación exclusiva de pensiones.

²⁰ En respuesta brindada mediante oficio MTSS-DMT-OF-680-2019 de fecha 23 de mayo de 2019, suscrito por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el señor Steven Núñez Rimola.

²¹ Según información brindada por el Área de Gestión del RNC, en fecha 2 de julio de 2019.

²² El Reglamento del Programa del Régimen No Contributivo en su artículo 11 determina que *"En todo momento habrá de garantizarse al solicitante un trámite expedito y eficiente, de conformidad con lo establecido en la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, Nº 8220. Esto implica que la administración, simplificará los trámites al máximo posible."* Por su parte, la ley número 8220, a la que hace referencia el artículo se limita a indicar que la Administración debe resolver en los plazos determinados por ley, por lo que es necesario remitirse a la Ley General de la Administración Pública, la cual instituye un plazo de dos meses, con posibilidad de prórroga hasta los seis meses.

De manera general, la propuesta del Centro Regional de Gestión implica que las sucursales adscritas a las Direcciones Regionales, en lo que interesa para el RNC, se limitan únicamente a ser una plataforma de recepción de solicitudes y notificación de la resolución y el Centro Regional de Gestión es la dependencia competente para el análisis de la solicitud y la emisión de la resolución.

Como se indicó, esta propuesta se ejecuta de manera provisional en el año 2009, siendo que el modelo finalmente no se extiende a las otras regiones. Actualmente permanece en la Dirección Regional Brunca, con algunas particularidades, así como en Oficinas Centrales. En las demás Direcciones Regionales, la atención se concentra en las Sucursales Administrativas de la CCSS, las cuales 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 de RNC.

Para dimensionar las diferencias en el proceso de atención de las solicitudes de pensión y poder analizar el impacto en la gestión del RNC, sea positivo o negativo, que se produce con la creación del Centro Regional expuesto, esta Defensoría realizó un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, tomando como ejemplo la Dirección Regional Brunca, por ser representativa del modelo, teniendo como base la información recabada en entrevistas, principalmente con las Direcciones Regionales Brunca y Chorotega, así como lo indicado en los informes de gestión del RNC, realizados por la CCSS. Al estudiar las fortalezas y debilidades, se obtuvo el siguiente resultado:

Tabla 8
FODA Región Brunca

| Fortalezas | Debilidades | Amenazas | Oportunidades |
|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Manejo digital de la información | Imposibilidad de firma de resolución por las sub áreas | Aumento de demanda por envejecimiento de la población. | Dotar a todo el sistema de plazas especializadas en pensiones |
| Personal especializado en pensiones y exclusivo. | | Limitaciones presupuestarias. El presupuesto designado para la concesión de nuevas pensiones no responde a la demanda. | Todo el proceso de resolución debería quedar en Gerencia de Pensiones con la finalidad de concentrar la actividad en la Gerencia competente. |
| No existe recargo de funciones en las Sucursales. | | Possible estancamiento o aumento de la pobreza. | |

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida a través de las entrevistas.

De la información descrita en la tabla 8 se observa que hay aspectos esenciales, como el contar con personal especializado y exclusivo para la atención de pensiones, lo cual tiene un efecto positivo en la gestión, por cuanto no solo se garantiza el conocimiento en la materia de quienes resuelven el fondo de cada solicitud, sino que a la vez no tienen asignadas otras funciones que impliquen una disminución del tiempo destinado a la atención de la resolución de solicitudes de pensión. Sumado a lo anterior, es

importante recalcar que las amenazas y oportunidades observadas por esta Defensoría, no son exclusivas de la Región Brunca, ni del modelo de Centro Regional, sino que son aplicables a toda la gestión del RNC.

Para triangular el resultado del análisis efectuado, y que se expuso supra, se le solicitó a la Dirección Regional Brunca y a la Dirección Regional de Sucursales Chorotega un análisis sobre los beneficios y posibles áreas de mejora de los diferentes modelos de gestión implementados. Se eligieron estas dos regionales debido a que cada una representa un modelo de atención diferente y, a la vez, son las direcciones sobre las cuales ingresan más denuncias a la Defensoría de los Habitantes.

La Región Brunca señaló que el modelo implementado por ellos es exitoso, permitiendo una mayor exclusividad y permanencia del personal a cargo del análisis técnico y resolución de las solicitudes de pensión, tanto de IVM como el RNC, dando como valor agregado a los trámites de pensiones una mayor seguridad de pagos sin errores y una disminución de tiempos de forma contundente. Esto último en el I.V.M., no así en RNC, donde los resultados están supeditados a políticas externas, principalmente al Plan Nacional de Desarrollo.²³

Por parte de la Dirección Regional de Sucursales Chorotega, se brindó a la Defensoría un análisis FODA, principalmente con los elementos que constituyen las amenazas y fortalezas de ambos sistemas, aportando al respecto:

Tabla 9

Análisis FODA comparativo entre Dirección Regional Brunca y la Dirección Regional Chorotega

| Amenazas | | Fortalezas | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Chorotega | Brunca | Chorotega | Brunca |
| Las sucursales no tienen la suficiente capacidad de respuesta para atender la creciente demanda. | Las Administraciones de Sucursales firman y notifican lo que resuelven en el centro de gestión, esto puede generar descontento con el usuario. | Se trabaja con equipos de trabajo por núcleos de Sucursales, lo que permite el intercambio de conocimientos y experiencias. Puede ayudar a paliar la demanda y mejorar los tiempos de respuesta. | Todo se centraliza en la Dirección Regional en un equipo especializado. |
| El traslado de expedientes se hace en físico, propiciando el extravío de los mismos, con un Traslado lento. | | | No hay riesgo de extravío o ruptura de piezas. |
| Se da rotación de personal en la Sucursales por ascensos interinos en otros puestos de profesionales. | | | Traslado expedito de los expedientes por medio electrónico. |
| La respuesta al usuario es lenta, especialmente porque los funcionarios | | | Se tiene mayor rapidez de respuesta con la Dirección Calificadora de |

²³ Según lo expresado por la Sub Área de Pensiones de la Dirección Regional de Sucursales Brunca.

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| realizan varias tareas en la Sucursal. | Invalidez. |
| Depende de la revisión de los cálculos en Oficinas Centrales para poder aprobar el pago | Los tiempos de respuesta con el usuario son mucho más rápidos que en el resto del país. |

Fuente: Dirección Regional Chorotega, 2019.

Como puede observarse, la información aportada por ambas Direcciones Regionales concuerda con el análisis efectuado por esta Defensoría, destacando la especialidad de quienes resuelven en el Centro de Gestión como un aspecto favorable; lo cual tiene incidencia directa en los tiempos de respuesta, confirmando que en el modelo de Centro de Gestión, se acortan los plazos. Por esta razón se detecta como una amenaza el que los funcionarios de las Sucursales deban atender varias tareas, además de lo relacionado con el RNC, pues ello genera una respuesta lenta.

Conforme con lo anterior, un elemento por considerar es el tiempo de atención de las solicitudes. Según lo expuesto por las Direcciones Regionales consultadas y lo observado por la Defensoría, uno de los principales logros alcanzados con la implementación del plan piloto de Centros de Gestión, es la disminución en los tiempos de tramitación de las solicitudes, lo cual se constata con los tiempos de respuesta en días naturales, reportados por la CCSS en el informe de gestión anual del RNC, correspondiente al 2018.

Tabla 10

Tiempos de respuesta casos aprobados expresado en meses, acumulado 2018

| Tipologías | Brunca | Central | Chorotega | Atlántica | Huetar Norte | Oficinas Centrales |
|------------------|--------|---------|-----------|-----------|--------------|--------------------|
| Vejez | 6.17 | 7.23 | 8.27 | 4.6 | 6.6 | 5.6 |
| Invalidez | 15.3 | 17.1 | 22.5 | 16.4 | 15 | 13.6 |
| Autismo | 8.2 | 15 | 19.8 | 10.8 | 15.1 | 9.2 |
| Indigencia | 1.8 | 6.1 | 4.2 | 1.7 | 5 | 7.2 |
| Mielo | 3.7 | 9.8 | 17.6 | 12 | 8.5 | 10 |
| Meningocele | | | | | | |
| Orfandad | 1.3 | 7.5 | 3.2 | NI | 4.3 | NI |
| Otras equip. PCP | 11 | 15.8 | 20.5 | 10.7 | 14.3 | 13.3 |
| PCP | | | | | | |
| PCP | 8,1 | 12.6 | 14.5 | 9.3 | 11.3 | 10.7 |
| Viudez | 4.3 | 7.5 | 6.9 | 3.7 | 3.3 | 5.1 |

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe del Régimen No Contributivo al mes de diciembre de 2018, Caja Costarricense de Seguro Social.

Es importante tener presente que las pensiones por invalidez y vejez son las más representativas dentro del sistema, por cuanto, a diciembre de 2018, un 58.7% de los pensionados lo eran por vejez, un 33.3 % por invalidez, mientras que el restante 8% se distribuye entre las demás tipologías, lo cual implica que la población mayormente beneficiada es la adulta mayor (CCSS, 2018)²⁴. Además, el resultado en la celeridad del trámite no obedece solo a la gestión institucional, sino también a la existencia de contenido presupuestario y, salvo en los casos de vejez, indigencia y viudez, existen otros actores cuya acción tiene un efecto directo en los tiempos de atención, sin que dependa de las

²⁴ Caja Costarricense de Seguro Social. Informe del Régimen No Contributivo al mes de febrero de 2018.

Direcciones Regionales. Estos actores son la Comisión Calificadora de la Invalidez y las Áreas de Salud, lo cual se explicará más adelante.

Teniendo en cuenta los aspectos señalados, se puede observar que en el caso de vejez, las Regiones que tienen una menor duración de días en la tramitación de las solicitudes, son Huetar Atlántica, Oficinas Centrales y Brunca. Lo que concuerda con lo manifestado en relación a que las Direcciones Regionales con un Centro de Gestión para la atención de las pensiones, ven disminuidos los tiempos de tramitación. En ese sentido, se debe hacer la salvedad de que, aunque la Huetar Atlántica no opera con un Centro de Gestión Formal, según lo recabado en entrevista con la Directora Regional, ellos han implementado un sistema similar, concentrando en la Dirección Regional la tramitación y solicitudes del RNC. A la vez, se observa que las regiones con mayor número de días de tramitación son la Chorotega y la Central.

III.2.2 Pensiones del RNC. Una larga espera para el disfrute de un derecho.

Habiendo determinado que existen dos modelos de tramitación interna de las solicitudes de pensión de RNC, según la región de que se trate, se torna necesario especificar las etapas de esos procesos, desde la solicitud de pensión hecha por la persona usuaria, hasta su resolución final, siempre considerando las distinciones del modelo de gestión por región.

El proceso de atención de las solicitudes de pensión del RNC, conlleva diferentes etapas, así como diversas instancias involucradas, haciéndose una diferenciación también si se está ante una apreciación de requisitos puramente administrativos o si es necesaria la realización de una valoración médica.²⁵

La primera atención se brinda en las sucursales administrativas de la CCSS, según la zona de adscripción de los usuarios; las cuales, según se vio, pueden ser las encargadas directas de la recepción y análisis de las solicitudes de pensión, o pueden remitir la etapa de análisis y resolución a una segunda instancia. Así, en el caso de las Direcciones Regionales de Sucursales de Chorotega, Central, Huetar Norte y Huetar Atlántica²⁶, cada una de las sucursales adscritas son las encargadas de recibir las solicitudes, realizar el correspondiente análisis y brindar la respuesta pertinente, en primera instancia.

Lo anterior genera algunas particularidades que deben ser valoradas: primero hay que tener presente que la Gerencia de la CCSS a cargo del RNC es la de Pensiones, por lo cual ésta le contrata los servicios a la Gerencia Financiera para que puedan ser las Sucursales Administrativas las encargadas del proceso. Ello tiene un efecto inmediato con respecto a la carga de trabajo de los funcionarios, quienes deben asumir las funciones propias del área financiera, desde atención de personal, hasta la tramitación de reclamos, tales como reconocimiento de cuotas obrero patronales, devolución por pensión por trabajador independiente, todo lo concerniente al régimen IVM y todos los temas atinentes a la propia

²⁵ De esta forma, el proceso presenta características diferentes por dos motivos. El primero, según la Dirección Regional que tramite la solicitud, lo cual ya se ha explicado ampliamente. El segundo, en razón de la tipología, del motivo por el cual la persona solicitante requiera la pensión. Las pensiones por vejez, indigencia, orfandad y viudez, únicamente requieren el análisis de cumplimiento de requisitos. Mientras las solicitudes de pensiones por invalidez, parálisis cerebral profunda y afines, además de la comprobación de los requisitos, deben contar con la valoración de la Comisión Calificadora de la Invalidez.

²⁶ En el caso de la Dirección Regional Atlántica, como se mencionó, de manera informal han ido concentrando el análisis de casos en la Dirección Regional, aunque oficialmente continúan con el modelo de análisis por parte de las Sucursales. Por su parte la Dirección Chorotega brinda soporte a las Sucursales para la resolución de los casos, con el objetivo de acelerar los procesos, al igual que la Dirección Regional Central, pero siguen siendo las Sucursales las que tienen la obligación de analizar y resolver los casos.

función financiera. De ahí que, al efectuar los análisis FODA de las Direcciones Regionales Brunca y Chorotega, se haya destacado la importancia de contar un área destinada solo a la resolución de las solicitudes de pensión del RNC.

A esta situación se le suma la atención de solicitantes del RNC, que tiene una gran demanda y consume la mayoría del tiempo, así como el análisis y resolución de los casos. Para entender la dimensión de la demanda, es importante tomar en consideración que durante el primer semestre de 2017 se tuvo un promedio de 1185 solicitudes mensuales, mientras que para agosto de ese mismo año, las solicitudes por mes aumentaron a 2500, lo cual se debió principalmente a la flexibilización de requisitos que operó con la reforma reglamentaria efectuada a mediados de 2017. Así, en el 2017 se recibieron un total de 20877 casos nuevos, de los cuales se resolvieron 18561, quedando un pendiente de 2316 casos por resolver (Caja Costarricense de Seguro Social, 2018)²⁷. En cuanto al 2018, el total de casos nuevos ingresados fue de 22815.

Es de interés indicar que, aunque se evidencia un gran compromiso y sensibilidad por parte de las personas funcionarias que atienden el RNC, hay aspectos que continúan obstaculizando la realización de una buena gestión, tales como la ausencia de un expediente digital y el recargo de funciones en una sola persona, ya que el trámite para la atención de todos los aspectos relacionados con el aseguramiento, tanto IVM como RNC, recae en la mayoría de las sucursales en un solo funcionario o funcionaria. Este excesivo recargo de funciones genera deficiencias en la gestión, que se ven reflejadas en los tiempos de respuesta. En los últimos años para el RNC a nivel nacional, los tiempos de respuesta han sido los siguientes:

Tabla 11

Tiempo de respuesta nacional acumulado en días naturales período 2014-2019

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Enero 2019 | Febrero 2019 |
|------------------|------|------|------|------|------|------------|--------------|
| Vejez | 264 | 194 | 178 | 144 | 205 | 365 | 356 |
| Invalidez | 700 | 555 | 531 | 271 | 516 | 529 | 573 |

Fuente: Caja Costarricense de Seguro Social, informe del Régimen No Contributivo al mes de febrero 2019.

Se observa una disminución en los tiempos de respuesta a partir del 2015 y hasta el 2018, año en el que nuevamente incrementa. Ello obedece a varios factores, primeramente el PND 2015-2018 estableció una meta superior al plan anterior, con lo cual se brindó mayor contenido presupuestario para la atención de la demanda; aunado a ello el gobierno trasladó recursos adicionales, lo que permitió otorgar más pensiones, por encima de la meta. Otro factor importante fue la demanda, que hasta el año 2017 se mantuvo en un aproximado de 1000 solicitudes nuevas por mes, año en el que se duplicó, principalmente por la reforma reglamentaria de ese mismo año, ya mencionada²⁸. Por otra parte, el aumento de tiempo de respuesta en los meses de enero y febrero del 2019, obedece a que para ese entonces no habían ingresado los recursos del PNDIP 2019-2022, por lo que no se estaban aprobando nuevas pensiones, únicamente se brindaron por sustitución y se tramitaron los rechazos.

Otro tema que ha generado deficiencias en la gestión, es la falta de trabajadores sociales para la atención de las valoraciones socioeconómicas, pero esta situación puede variar por la inclusión del SINIRUBE como herramienta para la determinación de la pobreza, reduciéndose la necesidad de estudios

²⁷ Caja Costarricense de Seguro Social, oficio DAP-318-2018.

²⁸ Información aportada por la Señora Patricia Sánchez Bolaños, Directora del Área de Gestión de Pensiones del Régimen No Contributivo.

de trabajo social a casos mínimos, aunque este sistema informático actualmente presenta algunos problemas en su operatividad, que se analizarán más adelante. En ese sentido, en el informe del RNC al mes de febrero de 2019, se señala que se ha agilizado la tramitación de casos rechazados, en razón de la utilización del SINIRUBE.

Ahora bien, continuando con el proceso de atención de las solicitudes, en el caso de las Direcciones Regionales de Sucursales Brunca y Oficinas Centrales, como se explicó, al contar con un enfoque de atención diferente, se generan circunstancias muy distintas. En ambas regiones las solicitudes son recibidas por las personas funcionarias encargadas de la atención de pensiones, quienes verifican el cumplimiento de requisitos en cada solicitud, pero solamente se circunscriben a ello. Estas solicitudes se elevan a la Sub-área de Pensiones (Centro Regional de Gestión), la cual se ubica en la Dirección Regional correspondiente, pero pertenecen jerárquicamente, a la Gerencia de Pensiones. En esta sub-área es que se analiza cada caso y se elabora la resolución correspondiente, contando para ello con analistas dedicados exclusivamente al tema de pensiones, así como con expediente digitalizado.

Hasta este punto se ha analizado la primera instancia de resolución de la solicitud de pensión ante las sucursales. En cuanto a la etapa recursiva, la Comisión Nacional de Apelaciones (CNA) es el órgano encargado de conocer y resolver las apelaciones por incumplimiento de requisitos administrativos.

La CNA nace primeramente como entidad que se reunía de forma esporádica para el conocimiento de las apelaciones de pensiones IVM y RNC, pero debido al alto volumen de casos, se conformó de manera permanente el 24 de julio de 2009, con subordinación jerárquica directamente a la Gerencia de Pensiones, precisamente para mejorar la labor integral de ese despacho. La finalidad de la CNA es conocer, analizar y recomendar la resolución de los recursos de apelación. A pesar de la labor encomendada, en la actualidad, carece de una estructura formal, pues la misma no se encuentra reglamentada, aunque sí tiene definidos todos sus procedimientos. Un aspecto importante que se evidenció a lo largo de la investigación, es que tampoco cuenta con estudios técnicos que determinen la necesidad de personal y composición del mismo, a pesar de que existe una recomendación por parte de la Auditoría Interna de la CCSS desde el año 2016, de realizar un estudio de capacidad instalada y demanda de servicios, misma que a la fecha no se ha concluido.²⁹

En la actualidad, la CNA está conformada por la figura del Coordinador, además de una abogada, la cual atiende recursos de amparo, emite criterios legales y se encarga de todos los asuntos jurídicos; adicionalmente asume la coordinación en caso de ausencia del titular. Aunado a ello, la CNA cuenta con dos revisores, quienes asignan los casos y llevan el control de los mismos, brindan asesoría a los analistas y dan apoyo a otras áreas. Finalmente, para el análisis propio de las apelaciones, la CNA dispone de un analista para IVM y cuatro analistas para RNC. El equipo se complementa con tres secretarías, quienes atienden recepción de casos, registro, consultas, atención de usuarios, hacen los egresos, y actualizan las bases de datos, entre otras cosas.

Es importante señalar que tan solo en el 2018, los analistas debieron conocer 3279 casos nuevos que ingresaron (Cano, 2019)³⁰. El gran volumen de casos, versus el escaso personal, pues únicamente se cuenta con cuatro personas para atender los más de tres mil expedientes, es el principal factor que

²⁹ Ver oficio de Auditoría Interna de la CCSS número 68208-2016 del 6 de diciembre de 2016, suscrito por el Lic. Olger Sánchez Carrillo, Subauditor interno.

³⁰ Cano, Julio Cesar (2019). Informe de Evaluación de metas II semestre 2018, sobre matriz de acciones estrategias del plan de presupuesto de la Gerencia de Pensiones. Comisión Nacional de Apelaciones IVM-RNC. CCSS

provoca que se sumen días al promedio de duración. Además, se potencia el riesgo de que se generen errores en la tramitación, lo que finalmente implica mayor dilación. Este panorama se ha agravado para el año 2019, pues tan solo en el primer semestre del 2019 ingresaron un total de 3773 casos nuevos, con un promedio de 629 casos mensuales resueltos, superando la totalidad de ingresos en todo el año 2018, con un crecimiento exponencial de 150% en los ingresos.³¹ En este sentido, resulta trascendental citar lo indicado por Julio César Cano en el Informe de Evaluación de Metas del I Semestre de 2019:

"...se pudo hallar que el exceso de casos nuevos se debió al cambio de la normativa, específicamente... En lo atinente particularmente en el artículo 3° inciso b) se dispone lo siguiente: "(...) El solicitante debe encontrarse 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)... Si bien es cierto, la reforma data de junio 2017, no fue sino hasta el segundo semestre de 2018 que hubo una cobertura completa en cuanto al acceso a la consulta de la ficha de Integración Social del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios (SINIRUBE) como un requisito más accesible y rápido de verificar, para el cumplimiento de la condición de pobreza para los solicitantes; lo que provocó un aumento considerable en las solicitudes atendidas a nivel nacional y por lo tanto de casos rechazados y a su vez impugnados en apelación, que se tradujo en el aumento de los nuevos ingresos en esta Comisión".

Aunado a ello, hay otros aspectos que provocan que el tiempo de atención de la apelación no sea el más expedito. Primeramente el traslado de expedientes, de las Sucursales a las Direcciones Regionales y posteriormente a la Comisión Nacional de Apelaciones, se realiza de forma física, con los riesgos que ello genera. Subsiguientemente, al expediente se le asigna a un analista, que, como ya se mencionó, forma parte de un grupo de siete personas para la atención de más de tres mil casos al año. Seguidamente, el coordinador de la Comisión debe revisar todas las resoluciones que se emitan, para su posterior aprobación por parte de la Comisión en pleno y, finalmente, la firma por parte de la Gerencia de Pensiones y su correspondiente devolución, nuevamente en físico, para proceder con la notificación al usuario. Pero el principal problema observado en la CNA, es el exceso de casos que ingresan, versus, la escasez de personal para su atención.

Además, como se mencionó al inicio, la Comisión Nacional de Apelaciones atiende RNC y lo concerniente del régimen de IVM, siendo que el mayor volumen de casos corresponde al primero, lo que se refleja en los tiempos de respuesta para su debida atención, que llega a superar los 180 días en promedio.

Tabla 12
Días naturales para la resolución de apelaciones

| | RIVM | RNC |
|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| Casos resueltos | 106 riesgo de invalidez IVM | 186 RNC |
| promedio semestral de 2018 | 36 riesgo de vejez IVM 111.03 riesgo de muerte | |
| Días naturales para la resolución | 116.01 días naturales riesgo de invalidez IVM 111 días naturales riesgo de vejez IVM | 188 días naturales |

³¹ Cano, Julio César (2019) Informe de Evaluación de metas I Semestre 2019, sobre matriz de acciones estrategias del plan de presupuesto de la Gerencia de Pensiones. Comisión Nacional de Apelaciones IVM-RNC. CC.

Fuente: elaboración propia con base en el Informe de Evaluación de metas II semestre 2018, sobre matriz de acciones estrategias del plan de presupuesto de la Gerencia de Pensiones. Comisión Nacional de Apelaciones IVM-RNC-CCSS.

Se observa que el promedio que tarda la CNA en tramitar una apelación, desde su ingreso hasta su resolución final, sobrepasa los seis meses y si a eso se le suma el tiempo del traslado físico del expediente, tanto para su ingreso como para su egreso, es evidente que se está superando el promedio máximo que permite la ley para la tramitación de un proceso, el cual es de seis meses³². De esta forma se excede por mucho el tiempo legal para la atención de los recursos³³, en perjuicio de las personas solicitantes.

Como se mencionó, los resultados expuestos respecto a los tiempos de trámites, obedecen en gran medida al volumen de casos que deben ser conocidos por la CNA, siendo que lo correspondiente a RNC representó más del 80% de los casos ingresados en 2018. En las siguientes dos tablas se muestran los casos ingresados en 2017 y 2018, para RNC y para IVM

Tabla 13

Ingresos vs pendiente en los períodos 2017-2018 RNC

| RNC | Ingresos | Pendiente |
|-------------------|-----------------|----------------------|
| 2017 | 2379 | 1364 |
| 2018 | 3279 | 1338 |
| Porcentaje | 38% aumento | 17% (disminución) |

Fuente: Informe de Evaluación de metas II semestre 2018, sobre matriz de acciones estrategias del plan de presupuesto de la Gerencia de Pensiones. Comisión Nacional de Apelaciones IVM-RNC. CCSS

Tabla 14

Ingresos vs pendiente en los períodos 2017-2018 IVM

| RNC | Ingresos | Pendiente |
|-------------------|-----------------|------------------|
| 2017 | 693 | 29 |
| 2018 | 816 | 239 |
| Porcentaje | 17.25 % aumento | 724% aumento |

Fuente: Cano, Julio César (2019). Informe de Evaluación de metas II semestre 2018, sobre matriz de acciones estrategias del plan de presupuesto de la Gerencia de Pensiones. Comisión Nacional de Apelaciones IVM-RNC. CCSS

Como se ha venido sosteniendo, el principal problema de la CNA, que provoca la imposibilidad de tramitar los casos dentro de un tiempo razonable y proporcional, es el volumen de apelaciones que ingresan del RNC y el poco personal disponible para atenderlas. De la información, se evidencia que se ha brindado prioridad a la tramitación del RNC, lo que ha provocado una fuerte disminución de pendientes en esta materia, pero un aumento de los pendientes del IVM.

Se reitera que los procesos descritos hacen alusión a solicitudes de pensión donde el proceso es meramente de verificación de requisitos administrativos, tal y como sucede en los casos de solicitud de

³² Ley General de la Administración Pública, artículo 340.

³³ Ley General de la Administración Pública, en el inciso 2) del artículo 261 establece el plazo de un mes para la resolución de los recursos ordinarios.

pensión por vejez. Cuando las solicitudes requieren la emisión de criterio médico, como en el caso de las pensiones por invalidez, se añade un actor más al proceso.

En estas solicitudes, en las que se valoran aspectos médicos, primeramente se efectúa el análisis descrito supra, para determinar el cumplimiento de requisitos administrativos. Si la valoración es favorable, o sea que se considera que la persona cumple los requisitos económicos y de tipología, según el reglamento, el caso se remite a la Comisión Calificadora de la Invalidez (CC RIV). La CC RIVM, concentrada en San José, traslada el caso al Área de Salud de adscripción del usuario, donde se le brindan las citas médicas y se le practican los exámenes que se requieran para la debida resolución del caso. En esta etapa, nuevamente el traslado del expediente es físico, pues se carece de expediente digital.

La CC RIVM pertenece a la Gerencia de Pensiones de la CCSS, mientras que las Áreas de Salud, están adscritas a la Gerencia Médica de la Institución, lo cual genera falta de coordinación, y ausencia de claridad en cómo actuar ante la especificidad del tema. Han existido discrepancias en cuanto a la forma de atención de las personas solicitantes de pensión, debido a que son atendidas conforme al orden de ingreso, junto con los demás usuarios del servicio de salud, a lo que se suma que por el tiempo estipulado para la atención médica ordinaria por paciente, se brinden informes de valoración médica incompletos, lo cual implica solicitar nuevamente la evaluación médica del solicitante o asumir por parte del CC RIVM la evaluación, lo que tiene un impacto negativo en el déficit de resolución³⁴; según información brindada por la CC RIVM en reunión sostenida con esta Defensoría.

La CC RIVM tiene a su cargo no solo la atención del RNC, junto con la Ley N° 8769, (Ley de atención, vitalicia para personas que padecen parálisis cerebral profunda), sino que además debe conocer lo atinente a IVM, Régimen del Magisterio Nacional, Régimen del Ministerio de Trabajo, Seguro Familiar, Bono Familiar, así como la atención de las apelaciones médico legales; donde lo concerniente al RNC, solo en 2017 implicó un total de 7599 casos de nuevo ingreso, de un total de 15917 casos ingresados, representando el 47% de lo ingresado a la CC RIVM. En la tabla número 15 se exponen el total de ingresos y egresos por beneficio, durante los años 2015 a 2017, donde se puede observar que los ingresos de RNC aumentaron, en relación con los dos períodos anteriores.

Tabla 15
Ingresos y Egresos a la CC RIVM

| Riesgo o Beneficio | 2015 | | 2016 | | 2017 | |
|----------------------------------|----------|---------|----------|---------|----------|---------|
| | Ingresos | Egresos | Ingresos | Egresos | Ingresos | Egresos |
| Invalidez Régimen IVM | 6005 | 6996 | 5895 | 8304 | 7013 | 7111 |
| Invalidez para PXM ³⁵ | 211 | 241 | 224 | 285 | 248 | 249 |
| Invalidez RNC | 5561 | 5529 | 5189 | 4823 | 6209 | 5377 |
| Invalidez Magisterio Nacional | 280 | 322 | 218 | 274 | 263 | 242 |
| Invalidez Ministerio de Trabajo | 25 | 26 | 18 | 31 | 18 | 18 |

³⁴ Recordemos que anteriormente se mencionó que para el 2017 los casos de invalidez duraron en promedio 530 días naturales para la atención de todo el proceso.

³⁵ Pensión por muerte a favor de quienes dependían económicamente de la persona fallecida mayores de 18 años.

| | | | | | | |
|----------------------------|------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Invalidez ley 8769 | 386 | 449 | 444 | 501 | 586 | 560 |
| Discapacidad | 1059 | 1136 | 717 | 825 | 740 | 784 |
| Seguro Familiar | | | | | | |
| Discapacidad Bono Familiar | 609 | 607 | 735 | 721 | 682 | 663 |
| Discapacidad Ley 8444 | 33 | 38 | 48 | 52 | 40 | 52 |
| Apelaciones Médico Legales | 198 | 198 | 135 | 135 | 118 | 118 |
| TOTAL | | 15542 | 13623 | 15951 | 15917 | 15174 |

Fuente: Comisión Calificadora de la Invalidez, 2018.

Tal y como se observa, las solicitudes de pensión por invalidez de IVM y RNC representan los principales ingresos. Asimismo, los egresos anuales superan los ingresos, lo cual evidencia la existencia de un rezago de casos de años anteriores.

En el tema de RNC, la CC RIVM conoce tanto la solicitud de pensión en primera instancia, como la apelación que se presente contra la resolución de primera instancia. La apelación se conoce en el Área de Normalización de la Invalidez, donde se repite nuevamente el proceso de envío del caso al Área de Salud de adscripción para una segunda valoración. Esto tiene un impacto directo en el déficit de resolución y en el promedio de días para el dictado de la resolución final, por el tiempo que debe esperar la persona solicitante para ser valorada nuevamente.

Es necesario mencionar que en dos ocasiones se ha valorado, por parte de la Gerencia de Pensiones de la CCSS, la regionalización de la CC RIVM, con la finalidad de descongestionar los procesos y agilizar los mismos, aunque nunca se han concretado las propuestas realizadas. La primera propuesta de reforma se efectuó en 2008, cuando se diseñó el concepto de "Centro Regional de Gestión", y se plantea implementar un área específica de calificación de la invalidez en tres regiones para conocer toda la materia atinente a su competencia.

La segunda propuesta se realizó en el año 2016, la cual consistía en la modificación de la conformación reglamentaria de la CC RIVM, regionalizando la valoración médica, asumiendo la valoración de los solicitantes del RNC para la estandarización de la calidad y criterios clínicos, y estableciendo médicos evaluadores permanentes dependientes jerárquicamente de la Dirección de Calificación de la Invalidez, en las regiones fuera del GAM. Nuevamente, la propuesta no prosperó, pues fue trabajada por la Gerencia de Pensiones y la Gerencia Financiera, pero no llegó a discusión de la Junta Directiva.

Pese a que las modificaciones propuestas no se llegaron a implementar, las mismas demuestran que existe conciencia por parte de las autoridades en relación con la problemática que se presenta en el proceso de atención de las solicitudes de pensión por invalidez, tanto IVM como RNC. Y, a la vez, que la regionalización de la CC RIVM y el que ésta asuma la valoración directa de los solicitantes de RNC, se vislumbra como una opción plausible para la descongestión de la atención del proceso. Sin embargo, también evidencia que ha existido voluntad técnica para mejorar los procesos. Pero que a la hora de la toma de decisiones, la institucionalidad ha fallado.

III.2.3. Designación de beneficiarios.

Es importante destacar que dentro de la población objetivo del RNC, se ha contemplado a las personas mayores en forma prioritaria respondiendo así a la tipología de vejez, lo cual obedece a la finalidad del sistema no contributivo de pensiones, que busca brindar protección a las personas que no cotizaron lo suficiente en el marco de la seguridad social, de manera que al llegar a la vejez se les garantice un ingreso mínimo acorde con la dignidad humana. Es fundamental señalar que no todas las personas que se encuentran en la etapa de la vejez y que no cuentan con una pensión es porque no hayan trabajado, sino porque las características del sistema de seguridad social han revelado la incapacidad del Estado para garantizar este derecho a través de un sistema contributivo autosuficiente y eficaz. El Estado está llamado al cumplimiento del mandato constitucional del principio de universalidad, que se funda en la solidaridad social y se hace efectivo en el aseguramiento obligatorio de las y los trabajadores, sin discriminación alguna, de manera que no debe promover la desprotección de las personas en la edad avanzada y, en especial de aquellas que no disponen de los recursos necesarios para la subsistencia.

Acorde con el objeto de la presente investigación, en torno a la posibilidad del RNC para atender a esa población desprotegida y que se encuentra en situación de pobreza, es fundamental realizar el análisis de los mecanismos dirigidos a alcanzar la cobertura de este sector poblacional y si realmente está beneficiando a quienes más lo necesitan, pues ese aspecto es determinante para concluir si el programa cumple su misión de ser una herramienta eficaz para disminuir la pobreza y garantizar el derecho a la seguridad social de las personas mayores en pobreza.

En ese sentido, tanto la Defensoría de los Habitantes, como la Contraloría General de la República, en diversas ocasiones, han señalado que la forma de selección de beneficiarios, a solicitud de parte únicamente, es generadora de exclusión. En las evaluaciones periódicas del Plan Nacional de Desarrollo, la Contraloría General de la República ha determinado que la población objetivo no estaba siendo alcanzada en su totalidad. Para ello, utiliza como parámetro las exclusiones y filtraciones reportadas por la CCSS. En el período 2011-2013, la cobertura efectiva aumentó y las filtraciones y exclusiones se redujeron. Para el año 2013, se alcanzó 80% de la Población Objetivo³⁶. La cobertura efectiva llegó al 54,2% y las exclusiones a un 45,8%, siendo que para ese período las filtraciones, alcanzaron un 34% (Contraloría General de la República, 2018)³⁷.

El análisis de los informes de la Contraloría General de la República evidencia que las filtraciones han ido disminuyendo con el tiempo, aunque aún se presentan. A pesar de que hay excepciones, la asignación de pensiones se sigue realizando mayormente a solicitud de la persona interesada, aunque esa situación puede variar con el Nuevo Modelo de Intervención del IMAS³⁸. No obstante, en la actualidad se mantiene el sistema de solicitud previa por parte de la persona interesada, siendo que personas de zonas alejadas o que no conocen la existencia del RNC o no tienen los medios para trasladarse a la

³⁶ La población objetivo refiere a las personas en pobreza o pobreza extrema que se encuentran incluidas en la tipología determinada por la normativa, las cuáles, como se ha mencionado, son las personas persona adulta mayor; o persona invalida, con una pérdida de dos terceras partes de su capacidad; o persona viuda en abandono, entre 55 y 65 años de edad, o menores de 55 años con hijos siempre que estos no laboren y no sobre pasen los 21 años; así como huérfanos o indigentes.

³⁷ Contraloría General de la República (2018). Oficio DFOE-ST-0018. CGR

³⁸ El cual fue aprobado mediante acuerdo del Consejo Directivo número 580-12-2018 y propone una atención integral con un enfoque familiar y territorial, donde se priorizan los territorios que presentan condiciones que afectan su desarrollo, con la finalidad de identificar a la población con mayor necesidad y brindar la protección social, a través de la coordinación interinstitucional.

sucursal de adscripción, quedan excluidas del sistema, pudiendo reunir las condiciones para ser beneficiarios, lo cual podría estar ocasionando que se perpetúe la exclusión.

Si bien, tal como se ha señalado, el modelo es excluyente en la captación de la demanda, existen algunas buenas prácticas que podrían señalar un camino alternativo. Como casos de excepción, se debe citar, primeramente, las pensiones aprobadas a través de la Estrategia de Plan Puente al Desarrollo las cuales representan un muy pequeño porcentaje en relación con el total de casos que son aprobados dentro del RNC. Precisamente, cuando se plantea que el Modelo de Intervención del IMAS puede mejorar el proceso de identificación de las personas potencialmente beneficiarias, lo que se busca es ampliar la forma de intervención de la Estrategia de Plan Puente al Desarrollo, y sus resultados. A continuación, se observa el número de casos aprobados por medio de la Estrategia de Plan Puente, en los cuatro años anteriores.

Tabla 16

Casos aprobados del RNC por Estrategia de Plan Puente al Desarrollo

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------------|------|------|------|------|
| Atlántica | 4 | 15 | 6 | 12 |
| Oficinas Centrales | 1 | 1 | 3 | 14 |
| Huetar Norte | 3 | 16 | 22 | 44 |
| Brunca | 3 | 16 | 14 | 5 |
| Chorotega | 8 | 34 | 45 | 41 |
| Central | 3 | 10 | 9 | 4 |
| Total | 22 | 92 | 99 | 120 |

Fuente: Informe Régimen No Contributivo, al mes de diciembre de 2018. CCSS.

Conforme se observa, la Estrategia de Puente al Desarrollo ha tenido poco impacto en cuanto al aporte de beneficiarios del RNC, pues de 7790 pensiones aprobadas en el 2018, solo 120 obedecieron a la Estrategia de Plan Puente, lo que significa menos del 2%. Esta situación obedece a que en sus inicios, el enfoque de la Estrategia no incorporaba la atención de RNC y a que la misma abarcó poca población.

Junto a la Estrategia de Puente al Desarrollo, otro caso que debe ser mencionado, es el de la Sucursal Administrativa de San Vito de Coto Brus, la que, liderada por el Jefe Administrativo, el Licenciado Mario Jiménez Madrigal, crea el programa "la Caja en mi comunidad", como parte del concurso "Buen Trato 2017", impulsado por la CCSS, programa que ganó el concurso en la categoría de unidades administrativas.

"La Caja en mi comunidad" traza una nueva ruta para la atención de las personas usuarias con la aplicación de encuestas a los mismos. Las personas funcionarias de la Sucursal, determinaron los sectores de la población de su zona a los cuales se les dificultaba acercarse a la institución y a los servicios que ésta ofrece, por lo que, con el compromiso y colaboración de todas las personas funcionarias, trasladaron los servicios que brinda la Sucursal, a las diferentes comunidades identificadas, lo que benefició a los pobladores de la comunidad indígena de Jonkruhora en Copey Abajo, del distrito de Limoncito y Fila Tigre, del distrito de Pittier, donde, además, se designaron líderes comunales como enlace con la Institución.

Los servicios que se brindan incluyen lo concerniente a RNC y, aunque la Sucursal no cuenta con registros de cuántas pensiones de RNC se han otorgado mediante el programa, en entrevista efectuada

con el personal de la Sucursal, éstos manifestaron que han sido muchas las solicitudes que han recibido a través de los líderes de las comunidades, así como en las visitas que realizan a diferentes lugares, donde también han podido constatar personalmente la necesidad de las personas. Cuando la Defensoría se reunió con dos líderes comunales designados, uno de los cuales forma parte de la comunidad indígena, ambos comentaron el desconocimiento de la población en cuanto a los servicios que ofrece la CCSS, incluyendo el RNC y como la población se empodera y considera más accesibles los servicios al contar con un líder de su comunidad que los represente y oriente.

El programa de “la Caja en mi comunidad”, ha tenido un resultado exitoso al hacer más accesible el servicio a los usuarios y superar barreras de formalidades que muchas veces entorpecen el proceso. Ello aunado a la sensibilidad que crea en las personas funcionarias de la Sucursal sobre las condiciones sociales de su comunidad.

Finalmente, es importante destacar que aunque hay aspectos como la escasez de personal, exceso de trabajo, ausencia de un expediente digital, centralización de la CC RIVM y complejidad de algunos procesos, todos los cuales se han señalado, la Defensoría pudo comprobar que, de forma general, tanto en las Sucursales como en las Direcciones Regionales y en las instancias de apelación, laboran personas funcionarias comprometidas con la necesidad de las personas habitantes, quienes tienen clara la importancia de brindar un mejor servicio y con conciencia sobre el valor del RNC como elemento diferenciador y de impacto en la calidad de vida de las personas; en especial de las personas adultas mayores en condición de desamparo, siendo que los problemas que aún presenta el régimen, obedecen más a causas estructurales y presupuestarias, no siendo atribuibles al personal a cargo del RNC, quienes durante todo el proceso de esta investigación manifestaron su interés en colaborar con el objetivo de obtener una mejora de la gestión en beneficio de las personas usuarias.

III.2.4. Debilidades de SINIRUBE inciden en denegación de pensiones.³⁹

El SINIRUBE es el Sistema Nacional de Registro Único de Beneficiarios del Estado. Es una herramienta tecnológica de información que identifica a las posibles personas beneficiarias de los programas sociales, procurando crear un criterio homogéneo para medir la pobreza, a través de la integración de información de los hogares y sus condiciones de vida. Para ello, se utiliza la información contenida en diversas bases de datos, mediante registros administrativos como el Registro Civil, el Registro de Bienes Inmuebles y el SICERE, y registros de beneficiarios, como el del IMAS o el FONABE. De esta forma, la información contenida en los registros es unificada y, a través de diversas variables, se efectúa una clasificación de las personas, según su condición socioeconómica, determinándose cinco diferentes clasificaciones: pobreza extrema, pobreza básica, no pobres, vulnerables y por investigar.

Ahora bien, en el caso del RNC, la condición de pobreza es necesaria para adquirir el derecho a pensión, por lo que el sistema informático SINIRUBE puede convertirse en una herramienta útil para la verificación de este requisito. En ese sentido, el artículo 3 inciso b) del Reglamento del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones de la CCSS, al respecto determina:

³⁹ La información recabada en este apartado se desprende, principalmente, de reuniones sostenidas con el MATI, Erickson Álvarez Calonge, Director Ejecutivo del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios, y con el Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social, el señor Juan Luis Bermúdez Madriz.

"El solicitante debe encontrarse 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-. En caso de que el solicitante no cuente con ninguna de estas fichas, la Administración deberá determinar si tiene insatisfecha alguna de sus necesidades básicas (salud, alimentación, vivienda, vestido o servicios públicos)."

La inclusión del SINIRUBE como parámetro para la determinación de la pobreza en las solicitudes de RNC se hace en mayo de 2017; pero el sistema se comienza a utilizar para la valoración de los casos, a partir de diciembre de 2018. Es en ese momento, que la Defensoría comienza a observar algunas situaciones relacionadas con la aplicación de la herramienta, que han generado un aumento en los rechazos de pensión, las cuales se comentan seguidamente.

Primeramente, se debe tomar en cuenta que el SICERE, una de las bases que nutre el sistema, en ocasiones no refleja la realidad de las personas, siendo que cuando se trata de seguro voluntario, seguros colectivos e inclusive seguros de trabajador independiente, en muchos casos se suscriben con información irreal del ingreso de la persona, ya que el sistema exige un salario mínimo previamente definido para adquirir estos seguros, salario que supera por mucho la línea de pobreza y que no implica realmente que la persona perciba ese ingreso, por cuanto es únicamente un requisito para la obtención del seguro. De ahí el primer problema que presenta SINIRUBE, que una de sus fuentes de información no necesariamente aporta un contenido real en todos los casos.

Otro de los puntos constatados es la diferencia en la unidad de registro de la población objetivo según se trate de las bases de datos del IMAS y de SINIRUBE, pues el primero levanta sus registros con información de familias, mediante la recolección de información de la ficha del IMAS, y no por hogares, como lo tiene el SINIRUBE, solo por ese aspecto, los resultados pueden ser sumamente diferentes⁴⁰ y aunque se pretende hacer cambios, hasta que los mismos no se apliquen, no es posible determinar que de manera absoluta prevalece la información de una fuente sobre otra. En la práctica, se ha dado que existen solicitantes que califican a través del IMAS, como pobres o inclusive en pobreza extrema, pero son rechazados por SINIRUBE; a pesar de que en el primero, la información contenida en la ficha de información del IMAS es un insumo que alimenta la base del SINIRUBE.

Por otra parte, se encuentra lo concerniente a la información inscrita en el registro de la propiedad, por cuanto no necesariamente porque una persona tenga bienes muebles o inmuebles suscritos a su nombre se debe considerar que esa persona no sea pobre; en esos casos existen diversos factores a valorar, como el mal estado de las propiedades, el costo de mantenimiento y la productividad de las mismas, que generen algún ingreso.

Aunado a las situaciones señaladas, un grupo de trabajadores sociales de la CCSS, señalaron a esta Defensoría, que en inspecciones de campo constataron que algunas personas determinadas por SINIRUBE como no pobres, en realidad sí estaban en condiciones de pobreza o, inclusive, pobreza

⁴⁰ Se generan resultados diferentes por cuanto en un mismo hogar pueden existir varias familias que, aunque viven bajo un mismo techo, no necesariamente tienen una relación económica, siendo que los ingresos de una familia no tendrían ningún impacto, a favor o en contra sobre la otra familia. Al realizarse el estudio socioeconómico por familias, los ingresos y necesidades de cada una se ven de manera independiente, aunque habiten en un mismo lugar. Al efectuarse esa valoración por hogar, se suman los ingresos y bienes de todas las familias como uno solo, asumiendo que el destino es en beneficio de todos por igual. Por eso, es que ambas formas de análisis socioeconómico pueden brindar conclusiones diferentes.

extrema, lo cual generó el rechazo de la pensión del RNC, con la grave vulneración a los derechos que eso implica. Junto a ello, se han presentado casos en los que el IMAS, a través de su ficha social, clasifica a una persona como pobre o en pobreza extrema, pese a lo cual, SINIRUBE la ubica dentro de la categoría de no pobre. En este punto, es importante señalar que el propósito de esta sección es destacar las contradicciones que se han observado y no profundizar en las razones de esa contradicción, lo que merecería un estudio a profundidad que excede los propósitos de este informe.

De esta forma, SINIRUBE como una herramienta destinada a generar una definición más precisa de la condición de pobreza de los solicitantes, ha presentado resultados inconsistentes que requieren ser revisados de cara a evitar posibles denegaciones de pensiones que sí proceden, antes de aplicar la información generada por el sistema como único aspecto decisor en la generación de un derecho.

Es importante aclarar que la situación observada se expuso al Viceministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social⁴¹, así como a las autoridades del SINIRUBE, quienes informaron sobre las acciones correctivas que se esperaban ejecutar en las metodologías de cálculo, con la finalidad de que los problemas expuestos fueran solventados. Al respecto, en relación con el SICERE, el SINIRUBE procedió a eliminar de la metodología de cálculo los casos en que el valor declarado (para las modalidades de seguro voluntario o trabajador independiente) sea igual a la Base Media Contributiva, para no afectar a dicha población, al tomarse en cuenta un ingreso que no corresponde a la realidad.

Por otra parte, desde el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, en febrero de 2019, se le indicó a la Administración de Pensiones de la CCSS que, de forma transitoria, ante las diferencias generadas entre el SIPO y el SINIRUBE, se otorgaría la clasificación más beneficiosa, para la persona potencialmente beneficiaria⁴². Debido a lo reciente de la medida, no se ha podido constatar la aplicación de la directriz, situación que se debe visualizarse con el tiempo, pues anteriormente la directriz con la que se contaba era el oficio DAP-905-2018 del 18 de setiembre de 2018, suscrito por el Ing. Ubaldo Carrillo Cubillo, Director Administrativo de Pensiones, donde determinó al respecto:

"En aquellos casos donde el solicitante de pensión posea tanto una ficha de información social en el sistema de información IMAS como una en el SINIRUBE y ambas aportan resultados diferentes, la administración deberá valorar los resultados y tomará para el análisis aquella que provea información más actualizada..."

Con la indicación expuesta, se estaría beneficiando la aplicación del SINIRUBE por encima de la información del IMAS, sin importar cuál es más beneficiosa para el usuario, por cuanto la información de SINIRUBE se actualiza cada mes. Posterior a este oficio, no se conoce ninguna directriz emitida en sentido contrario, siendo que más bien, en dictamen jurídico emitido por la Dirección Jurídica de la CCSS mediante oficio DJ 2398-2019 del 24 de junio de 2019, ratifica lo estipulado en la circular DAP-905-2018. Lo expuesto se describe en la siguiente tabla:

Tabla 17

Criterios emitidos para la valoración de casos del RNC donde existe contradicción entre las calificaciones del SINIRUBE y SIPO

| Priorización de información ante contradicción entre SIPO y SINIRUBE | | |
|-----------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------------------------|
| Dirección Administrativa de | MDHIS | Dirección Jurídica CCSS |

⁴¹ En reunión efectuada el 21 de noviembre de 2018.

⁴² Oficio MDHIS-010-02-2019

| Pensiones CCSS | | |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Oficio DAP-805-2018 | Oficio MDHIS-010-02-2019 | Oficio DJ-2398-2019 |
| Emitido en setiembre 2018 | Emitido en febrero 2019 | Emitido en Junio de 2019 |
| Prevalece el más actual | Debe prevalecer el que brinde la condición más beneficiosa (principio pro homine) | Mantiene que debe prevalecer el más actual. |

Fuente: Elaboración propia, 2019.

Recientemente, mediante oficio IMAS-SINIRUBE-460-2019 del 14 de noviembre de 2019, suscrito por el señor Erikson Álvarez Calonge, Director Ejecutivo del SINIRUBE, se informó del desarrollo de nuevas metodologías de valoración de la información con las que se pretende aumentar la disponibilidad de insumos para mejorar los algoritmos del sistema y generar una mejora de un 39,1% en los errores de exclusión e inclusión, minimizando filtraciones y exclusiones, metodología que estará a disposición de las instituciones a partir de diciembre 2019.

En concordancia con lo expuesto, es importante tener en consideración que, aunque existe voluntad por parte de las autoridades del SINIRUBE, el mismo no deja de ser solo una herramienta que siempre tendrá un margen de error y que depende de la calidad de información que lo nutre, existiendo aún importantes oportunidades de mejora, por lo que la CCSS no lo puede tener como único parámetro para definir la condición de pobreza de una persona, siendo que debe aplicar todas las acciones necesarias que permitan corroborar a ciencia cierta la vulnerabilidad o no de la persona solicitante, cumpliendo con su deber de garantizar los derechos de las poblaciones objetivo del RNC.

III.2.5. Violación al debido proceso en la aplicación del SINIRUBE.

Junto a las inconsistencias detectadas en SINIRUBE, se ha identificado otra situación de vulneración de derechos, relacionada con el accionar de la CCSS en cuanto la aplicación de la herramienta. Consiste en la forma como se redacta la resolución denegatoria de la solicitud de pensión, por cuanto actualmente solo se le indica a la persona que según SINIRUBE no califica como pobre. Esta situación genera dos alertas, la primera sobre el incumplimiento de requisitos mínimos de un acto administrativo. La segunda, que opciones tienen los solicitantes de debatir o corregir la información aportada por SINIRUBE; en caso de considerar que la misma es errónea.

En cuanto al acto administrativo, la principal violación observada es en relación con la ausencia de motivación del mismo, requisito indispensable para su validez. La ley General de la Administración Pública indica que todo acto administrativo debe ser motivado, este motivo debe ser legítimo y el mismo debe expresar de manera clara y concisa las consideraciones de hecho y derecho en que se funda.⁴³.

⁴³ Artículo 128.- *Será válido el acto administrativo que se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico, incluso en cuanto al móvil del funcionario que lo dicta.*

Artículo 132.-

1. *El contenido deberá de ser lícito, posible, claro y preciso y abarca todas las cuestiones de hecho y derecho surgidas del motivo, aunque no hayan sido debatidas por las partes interesadas.*

2. *Deberá ser, además, proporcionado al fin legal y correspondiente al motivo, cuando ambos se hallen regulados.*

3. *Cuando el motivo no esté regulado el contenido deberá estarlo, aunque sea en forma imprecisa.*

4. *Su adaptación al fin se podrá lograr mediante la inserción discrecional de condiciones, términos y modos, siempre que, además de reunir las notas del contenido arriba indicadas, éstos últimos sean legalmente compatibles con la parte reglada del mismo.*

Artículo 133.-

1. *El motivo deberá ser legítimo y existir tal y como ha sido tomado en cuenta para dictar el acto.*

2. *Cuando no esté regulado deberá ser proporcionado al contenido y cuando esté regulado en forma imprecisa deberá ser razonablemente conforme con los conceptos indeterminados empleados por el ordenamiento.*

Para que el acto administrativo tenga efectos, o sea, pueda generar alguna consecuencia en las personas, debe ser por escrito, indicar claramente la normativa en la que se fundamenta y debe explicar de forma clara y detallada la razón de la decisión tomada. En ese sentido, la razón o justificación no puede ser únicamente que SINIRUBE indica que no es pobre; en primer lugar SINIRUBE es solo una herramienta tecnológica, no puede como tal tener el peso de tomar decisiones que afecten derechos subjetivos, por lo que se le debe explicar a las personas que es SINIRUBE y cuáles son los factores que hacen que el sistema determine que la persona no se encuentra en condición de pobreza: por ejemplo ingreso mensual, que cuenta con propiedades, de forma tal que la persona pueda apelar la resolución con elementos objetivos que le permitan debatir y aportar prueba en contra de los elementos que llevaron a que se le considerara como no pobre, pero si la única información que se indica es que es no pobre por SINIRUBE, es imposible que la persona interesada pueda aportar algún elemento o información para recurrir esa decisión, con lo cual se incurre en un grave vicio al acto administrativo y a la vez, se violenta el derecho al debido proceso.

En concordancia con lo expuesto, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha señalado la obligación que existe para la Administración de motivar los actos que dicta, fundamentando el acto que se emite, siendo obligatorio justificar la decisión que se toma a través del mismo. En este sentido, la resolución 2003-07390 de las quince horas con veintiocho minutos del veintidós de julio del dos mil tres, dictada por este Tribunal Constitucional establece:

"Reiteradamente ha reconocido este Tribunal que existe para la Administración Pública la obligación de motivar los actos... lo cual constituye un elemento integrante del debido proceso y en virtud de tal requerimiento, se hace necesario que la Administración brinde un criterio razonable respecto a los actos y resoluciones administrativas que adopte... "En cuanto a la motivación de los actos administrativos se debe entender como la fundamentación que deben dar las autoridades públicas del contenido del acto que emiten, tomando en cuenta los motivos de hecho y de derecho, y el fin que se pretende con la decisión.... la motivación de los actos administrativos es una exigencia del principio constitucional del debido proceso así como del derecho de defensa e implica una referencia a hechos y fundamentos de derecho, de manera que el administrado conozca los motivos por los cuales ha de ser sancionado o por los cuales se le deniega una gestión que afecta sus intereses o incluso sus derechos subjetivos"... la motivación de los actos administrativos es una exigencia del debido proceso y del derecho de defensa, puesto que implica la obligación de otorgar al administrado un discurso justificativo que acompañe a un acto de un poder público que -como en este caso- deniegue una gestión interpuesta ante la Administración. Se trata de un medio de control democrático y difuso, ejercido por el administrado sobre la no arbitrariedad del modo en que se ejercen las potestades públicas, habida cuenta que en la exigencia constitucional de motivación de los actos administrativos se descubre así una función supraprocesal de este instituto, que sitúa tal exigencia entre las consecuencias del principio constitucional del que es expresión, el principio de interdicción de la arbitrariedad de los actos públicos.... Así, la justificación de una decisión conduce a justificar su contenido, lo cual permite desligar la motivación de "los motivos" (elemento del acto)... La motivación del acto administrativo implica entonces que el mismo debe contener al menos la sucinta referencia a hechos y fundamentos de

Artículo 134.-

1. El acto administrativo deberá expresarse por escrito, salvo que su naturaleza o las circunstancias exijan forma diversa.
2. El acto escrito deberá indicar el órgano agente, el derecho aplicable, la disposición, la fecha y la firma, mencionando el cargo del suscriptor.

Artículo 136.-

1. Serán motivados con mención, sucinta al menos, de sus fundamentos:
a) Los actos que impongan obligaciones o que limiten, supriman o denieguen derechos (...)"

derecho, habida cuenta que el administrado necesariamente debe conocer las acciones u omisiones por las cuales ha de ser sancionado o simplemente se le deniega una gestión que pueda afectar la esfera de sus intereses legítimos o incluso de sus derechos subjetivos y la normativa que se le aplica.”

Asimismo, en directa relación con el caso en concreto, la Jurisprudencia ha indicado que la motivación constituye un requisito sustancial del acto administrativo, por lo que su ausencia acarrea la nulidad absoluta del mismo, al ser la motivación un elemento constitutivo del acto. Lo anterior con fundamento en los artículos 158 y 166 de la Ley General de la Administración Pública. Tal obligación tiene como finalidad que el interesado conozca las razones del proceder de la administración, lo cual le permitiría recurrir el acto y ejercer su derecho constitucional de defensa. En este sentido, el Tribunal Contencioso Administrativo Sección Segunda, mediante la resolución 481-2003 de las diez horas con cincuenta minutos del ocho de octubre de dos mil tres realiza un amplio análisis sobre el tema, del cual se cita un extracto a continuación:

“La motivación... no constituye en consecuencia, una mera formalidad, sino un requisito sustancial, cuya finalidad es que la Administración no sólo se ajuste al principio de legalidad y sea objetiva al tomar una decisión particular, alejándose de la arbitrariedad, sino también que el interesado conozca las razones de tal proceder, es decir, cuál es el fundamento y justificación de su contenido; lo contrario, lleva a que el acto administrativo se presente externamente como ilógico y arbitrario. Pero el tema de la motivación, no sólo es importante para el administrado destinatario del acto, porque en su ausencia, no puede saber la base de la decisión, lo que impide a su vez ejercer adecuadamente los recursos otorgados por la ley... La falta de motivación, es un vicio del acto administrativo... Sobre este punto, la jurisprudencia de la Sala ha sido muy clara en afirmar que existe un principio constitucional que obliga a la motivación de los actos, sobre todo aquellos que son lesivos de los intereses o derechos de los individuos, principio que está íntimamente ligado con el de defensa, también de rango constitucional.”

De esta forma, tal y como se indicó, al únicamente indicar que se rechaza la pensión por cuanto SINIRUBE considera a la persona solicitante como no pobre, como lo ha estado haciendo la CCSS, no solo se vicia de nulidad absoluta la resolución, sino que a la vez se violenta el derecho de defensa de la persona solicitante. Situación que se agrava al tratarse de personas adultas mayores, pasando por alto el trato diferenciado y la protección que les debe garantizar el Estado. Se debe entender que la Administración no les está brindando a las personas solicitantes ninguna opción dentro del proceso para debatir la afirmación efectuada con base en el SINIRUBE, lo que transgrede el derecho de defensa de dichas personas.

Conforme lo expuesto, la CCSS debe informar a la persona solicitante la razón por la cual le rechaza la solicitud de pensión, en la resolución emitida, no solo indicando que la persona no se encuentra en estado de pobreza o pobreza extrema, según la revisión efectuada en el sistema del SINIRUBE, como lo ha venido haciendo, sino que debe expresar los aspectos que conllevaron al resultado de la valoración y crear un mecanismo, dentro del proceso, que brinde opciones a las personas para poder demostrar su situación real, en caso de considerar que la valoración del SINIRUBE es incorrecta.

III.2.6 Alcances de la Protección de Datos Personales.

Junto a la violación al derecho de defensa, se encuentra la transgresión a aspectos básicos del Derecho de Autodeterminación Informativa, en la forma actual en la que opera el SINIRUBE. La

Autodeterminación Informativa es el derecho fundamental de las personas a decidir sobre quién, cuándo y bajo cuáles circunstancias otras personas tienen acceso a sus datos, incluyendo el derecho a conocer la información que conste sobre ella en las bases de datos y el derecho a que esta información sea rectificadora, actualizada, complementada o suprimida, cuando sea incorrecta. En palabras del Tribunal Constitucional Español (sentencia 292-2000) "*es el control sobre los datos personales*"⁴⁴; control que se efectúa en relación con la función de los datos en la sociedad y en equilibrio con otros derechos fundamentales (por ejemplo el acceso a la información), resultando oponible erga omnes, inherente a la persona, necesaria para su desarrollo, intransmisible, irrenunciable, inembargable e imprescriptible.

La Unión Europea, ante la importancia de regulación clara y de que todos sus países miembros garanticen el mismo alcance del derecho, promulgó el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea, el cual, a grandes rasgos, define como datos personales toda la información relativa a una persona física viva identificada o identificable. A su vez, determina como componentes mínimos necesarios para la protección de datos: 1) el derecho de acceso, 2) el derecho a solicitar la transmisión de datos de un proveedor a otro, 3) el derecho al olvido, 4) la obligatoriedad del consentimiento, 5) el deber de informar en caso de pérdida o robo de datos y 6) medidas específicas para la protección de menores de edad en línea, en las que se debe garantizar que toda la información dirigida a esta población debe realizarse mediante un lenguaje claro y sencillo.

En nuestro continente, el desarrollo de este derecho lo podemos encontrar en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al proclamarse el derecho a la vida privada, así como en el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), se han emitido una serie de pronunciamientos en cuanto a la tutela de este derecho.

Dentro de este marco, debido a la importancia de proteger los datos inherentes a la persona, es que en junio de 2003 se crea la Red Iberoamericana de Protección de Datos (RIPD), a través de un acuerdo alcanzado en el Encuentro Iberoamericano de Protección de Datos, celebrado el mismo año. La RIPD se configura como un foro, donde diversos actores representantes de los diferentes países de Iberoamérica buscan el fomento y fortalecimiento de la autodeterminación informativa en la región, a través del impulso de herramientas jurídicas que han tenido como resultado la aprobación de normativa específica para la protección de datos en diversos países, incluyendo Costa Rica.

Producto del trabajo realizado, en el año 2017, durante el XV Encuentro Iberoamericano de Protección de Datos, se aprobaron por unanimidad los Estándares de Protección de Datos para los Estados Iberoamericanos, los cuales buscan ser una guía orientadora para las diferentes legislaciones de los Estados, a fin de establecer un conjunto de derechos y principios sobre la materia, así como facilitar el flujo de los datos personales entre los Estados Iberoamericanos.

De forma general, el contenido del texto establece varios parámetros. El primero de ellos es en cuanto a la posibilidad de limitación del derecho, siendo las únicas causales aceptables la seguridad nacional, la seguridad pública, la salud pública, derechos y libertades de terceras personas y el interés público; limitaciones que deben estar claramente reguladas por ley. Además, establece normas para el

⁴⁴ Tribunal Constitucional Español. Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre de 2000. Recurso de inconstitucionalidad 1.463/2000. Promovido por el Defensor del Pueblo respecto de los arts. 21.1 y 24.1 y 2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Vulneración del derecho fundamental a la protección de datos personales.

tratamiento de datos de niños, niñas y adolescentes, haciendo énfasis en la educación para estas poblaciones, focalizada en el uso responsable y riesgos existentes.

Por otra parte, los Estándares de Protección de Datos desarrollan los principios que deben regir el tratamiento de datos personales, los cuales consisten en legitimación, licitud, lealtad, transparencia, finalidad, proporcionalidad, calidad, responsabilidad, seguridad y confidencialidad.

La legitimidad tiene que ver con el consentimiento, la finalidad del mismo y la necesidad del tratamiento de los datos. **El principio de licitud** obliga a que los encargados del tratamiento de datos se apeguen, de forma estricta, a las normas existentes. **La lealtad** implica que el manejo de los datos se debe realizar siempre procurando la protección del interés del titular. **La transparencia** se relaciona con el conocimiento amplio que debe tener el titular de los datos, en relación con el uso que se le da a los mismos y a los derechos que le asisten al titular. **La finalidad** implica que todo tratamiento que se le brinde a los datos, se debe limitar al cumplimiento de la finalidad explícita para la cual fueron recogidos. **El principio de proporcionalidad** conlleva que el tratamiento de los datos debe ser limitado al mínimo necesario en relación con la finalidad. **El principio de calidad** tiene que ver con la exactitud de los datos, la supresión de los mismos y el derecho al olvido. **El principio de responsabilidad** tiene que ver con las obligaciones de quien administra los datos. Y, finalmente, **el principio de seguridad** trata de la garantía de confidencialidad, integridad y disponibilidad de los datos personales.

Además de los principios descritos, los Estándares regulan todo lo relativo a los derechos del titular, como lo son: **el de acceso, rectificación, cancelación, oposición, a no ser objeto de decisiones individuales automatizadas, a la portabilidad de datos personales y a la limitación del tratamiento.** De igual forma, incluye apartados específicos sobre la transferencia de datos personales, las autoridades de control y el derecho de indemnización ante daños y perjuicios ocasionados por la violación a su autodeterminación informativa.

En concordancia con la regulación internacional, en nuestro país la ley número 8968, "*Ley de protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales*", recoge los principios expuestos, reiterando la obligación del acceso a la información por parte de la persona interesada, así como el derecho que asiste a todas las personas de **rectificación, actualización y supresión de la información existente en una base de datos**, en caso de que sea inexacta.

De esta forma, se entiende como base de datos todo archivo, fichero, registro u otro conjunto estructurado de datos personales, que sean objeto de tratamiento o procesamiento, automatizado o manuales, cualquiera que sea la modalidad de su elaboración, organización o acceso; a los que les es aplicable la normativa, principios y regulación existente en protección de datos.

III.2.7 Violación al derecho de Autodeterminación Informativa por SINIRUBE.

El SINIRUBE es creado mediante la Ley número 9137, constituyéndose en un registro único de beneficiarios del Estado. Consiste en una base de datos de cobertura nacional con la información de todas las personas que requieran servicios, asistencias, subsidios o auxilios económicos por encontrarse en situaciones de pobreza o necesidad y de esta forma, tener un control sobre los programas de ayudas sociales de las diferentes instituciones públicas. De esta forma, según el artículo 4, inciso a) de la Ley de

creación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios, una de las funciones del SINIRUBE es:

"Conformar una base de datos actualizada y de cobertura nacional de todas las personas que requieran servicios, asistencias, subsidios o auxilios económicos por encontrarse en situaciones de pobreza o necesidad, así como de aquellos beneficiarios que reciban recursos de programas sociales, independientemente de la institución ejecutora que haya asignado el beneficio."

Es importante señalar que el Órgano competente para la creación y articulación del SINIRUBE es el IMAS, el cual también integra y preside el Consejo Rector del SINIRUBE. Este último tiene entre sus obligaciones el emitir las directrices que orienten el funcionamiento del Sistema, así como el definir los aspectos necesarios para el acceso y manejo de las bases de datos.

Esta breve reseña es importante para recalcar que el SINIRUBE es una base de datos personales, que administra diferentes tipos de datos, que debe apegarse a la normativa existente, tanto nacional como internacional en materia de protección de datos, por tratarse de un derecho fundamental; no existiendo ninguna imposibilidad o exclusión creada por ley para que acate todo lo concerniente a la regulación de protección de datos. En ese sentido, llama la atención que el reglamento a la ley menciona la obligación de velar por el cumplimiento de la Ley de Protección a la Persona frente al tratamiento de sus datos personales, pero con un enfoque hacia la protección y confidencialidad de la información y no en relación con los demás componentes del derecho.

En ese sentido, en reunión celebrada el 21 de noviembre de 2018 con el Director Ejecutivo del SINIRUBE, éste confirmó que actualmente **no es posible que las y los habitantes conozcan o accedan a su información personal registrada en esta base de datos, por lo que tampoco existe la posibilidad de que las personas puedan rectificar o corregir la información contenida en el SINIRUBE.**

Esto constituye una severa violación al derecho humano a la autodeterminación informativa de las personas, lo cual se agrava por cuanto esta información se utiliza para la toma de decisiones en relación con sus derechos, como lo es el caso del RNC, contrario a la prohibición de no ser objeto de decisiones individuales automatizadas. Al utilizarse una base de datos para la generación de efectos jurídicos, a la cual las personas no tienen acceso, ni tampoco tienen una forma de corregir la información contenida, se configura una violación a los derechos humanos, sumamente grave.

De esta forma, tanto el IMAS, como el Consejo Rector del Sistema, deben, de forma urgente, tomar las medidas necesarias para garantizar el derecho de Autodeterminación Informativa de todas las personas de las cuales el SINIRUBE tiene información, siendo necesario la creación de mecanismos fáciles y ágiles de acceso a la información y rectificación de la misma.

III. 3 El Régimen No Contributivo de Pensiones de Costa Rica y la población adulta mayor en condición de pobreza. Perspectivas.

III.3.1 Estudios comparativos de los programas no contributivos de pensiones en América Latina y el Caribe:

Según la revisión y estudio realizado de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe de CEPAL –División Desarrollo Social-2017, se confirma la existencia de las pensiones no contributivas en la mayoría de los 29 países registrados a partir de los 65 años. Están dirigidas a personas adultas mayores, disponen de una serie de requisitos legalmente establecidos, así como de la aplicación de métodos de selección para comprobar los medios y condiciones de vida de las y los beneficiarios.

El cometido de este tipo de pensiones, también llamadas o reconocidas como pensiones sociales, se ha extendido a Chile, Brasil, Argentina, Bahamas, Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Bermudas, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México, Ecuador, Paraguay (pensión alimentaria), Perú, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tobago, Uruguay.

Asimismo, se registran programas semejantes, tal como en Guatemala que, desde el 2005 reconoce un aporte económico a favor de la persona adulta mayor. En Venezuela se cuenta con un subsidio o ayuda para personas mayores interesadas en desarrollar programas de turismo social y en el Salvador se reportan las transferencias económicas, al igual que en Panamá.

Estos programas están focalizados y sujetos al cumplimiento de requisitos, salvo en Bolivia que el Programa es Universal y se denomina "Renta Dignidad". Fue creado por la Ley N° 3791 de diciembre de 2007 y sustituyó al régimen de pensión mínima o bono solidario conocido como Bonosol.

También se analizó el estudio realizado por la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP)⁴⁵ sobre las prestaciones no contributivas, entendidas como un programa que otorga beneficios específicos, financiados con recursos públicos y dirigidos a personas en situación de pobreza u otra condición de vulnerabilidad.

Refiere la diferencia entre pensiones mínimas y pensiones sociales. Define como mínimas aquellas que se otorgan a las personas que cotizaron, pero no lo suficiente, siendo que sus recursos están por debajo del mínimo para evitar la pobreza durante la vejez. Mientras que las pensiones sociales no están ligadas a cotizaciones previas y buscan asegurar un mínimo de recursos a las personas, resultando que están sujetas a una valoración de los ingresos de la persona o de la familia, a efecto de verificar la necesidad de amparo económico y se financian con fondos provenientes de los impuestos estatales.

Asimismo, la administración de estos programas está a cargo de entidades públicas y en algunos casos, con la participación de las administradoras de fondos de pensiones en el proceso administrativo, como el caso de la Renta Dignidad en Bolivia. La cobertura de la pensión está determinada por el monto o cuantía, así como por la cantidad de beneficiarios.

⁴⁵ 2011 Documento elaborado por la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP).

En tal sentido, no solo se muestra las semejanzas del modelo, sino que también destacan algunas diferencias como las que presenta Chile por tener dentro del Sistema de Pensiones Solidarias, el aporte previsional solidario de invalidez como el programa no contributivo "más generoso" de todos los países analizados, cuyo monto equivale al 65.7% de la pensión mensual promedio del sistema contributivo.

Por su parte, señala que en Colombia, Costa Rica, Chile, Perú y Uruguay existen programas de pensiones no contributivas, en los que el monto por beneficiario está en un rango mayor al 48% y menor al 66% del monto promedio de las prestaciones de los sistemas contributivos. De seguido, en nivel de importancia aparece Uruguay, en el que la pensión promedio es equivalente al 56.38% del monto ponderado del sistema de jubilaciones y contributivo.

Respecto a la cobertura horizontal, sobresale Brasil que, a diciembre de 2006, reportaba más de 2.400.000 de personas beneficiarias, seguido de México con un poco de dos millones y Bolivia con más de 770 mil beneficiarios al año 2009, en ambos países.

Otra diferencia se anota respecto al financiamiento, que si bien en la mayoría deriva de impuestos generales, en algunos casos es producto de impuestos con destino específico. Por ejemplo, en Bolivia la Renta Dignidad se financia con el 30% del impuesto directo a los hidrocarburos. Igual se menciona a nuestro país al señalar la carga tributaria a licores y cigarrillos, como parte del financiamiento.

Para finalizar, cabe apuntar que en términos de gasto anual, como programas más costosos respecto al PIB, se señalan: Chile con la pensión mínima que abarca el 0.54% del PIN en el 2006. El Beneficio de Prestação Continuada (BPC) en Brasil (0,45% del PIB en el 2006) y el No Contributivo a la Vejez e Invalidez de Uruguay con el 0.44% del PIB en el 2006 y la pensión básica solidaria a la Vejez de Chile que al 2009, representaba el 0.35% del PIB.

A continuación se presenta una tabla que compara 10 programas de pensiones sociales en América Latina, los cuales consideran a personas mayores de 65 años como su población beneficiaria. Cada uno de estos programas se describe con características como población meta, escala geográfica, método de focalización, instrumento de selección y registro de destinatarios. Se incluyen, además, datos sobre el presupuesto y el gasto de éstos, cobertura de personas del programa y el monto de las transferencias monetarias, todo al año 2017.

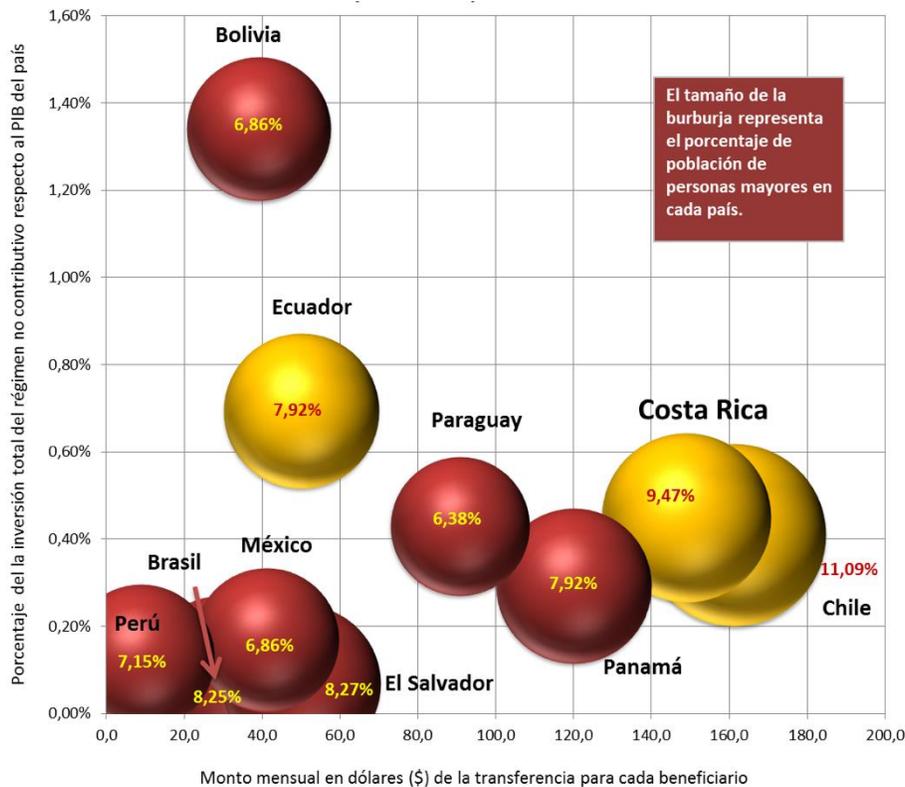


Figura 1. Características de regímenes de pensiones no contributivas en países de América Latina para la comparación con el RNC de Costa Rica

Fuente: Elaboración DAEC/DHR con datos de la CEPAL y Banco Mundial al 2017

Al analizar los diferentes regímenes no contributivos de América Latina, se puede observar que en el caso de Costa Rica, el país al que más se asemeja es Chile, ya que ambos regímenes entregan un monto mensual cercano a los \$160, además que el porcentaje de inversión en estos programas no contributivos referente al PIB se aproxima al 0.40%, otro dato a comparar es el porcentaje de personas adultas en cada país, ya que en Costa Rica es del 9.47% y Chile el 11.09% de la población total. Otros datos importantes entre estos países son el PIB, la pobreza y la desigualdad; en el caso del PIB de Chile en 2018 es 14.844 millones, mientras en Costa Rica es de 51.618 millones de dólares, la pobreza en Chile es del 8.6% y la desigualdad medida por el coeficiente de Gini es 0.501; entre tanto en Costa Rica la pobreza es de 21.10% y la desigualdad de medida por Gini es de 0.51.

III.3.2 Financiamiento del RNC:

En la Tabla 18 se observan los ingresos presupuestados para el RNC, por fuente de ingreso y el porcentaje que representaron en el presupuesto del año 2018.

Tabla 18

Presupuesto Ingresos 2018 (millones de colones)

| Tipo de Ingreso: | Monto | % |
|---------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------|
| Transf. Gobierno Central: Ley 7972 y 7983, Minist. Trabajo Art 612, | 79,782.30 | 51.2 |
| Recaud. planilla FODESAF Adultos mayores (Transf. Org. Descon.) | 63,155.40 | 40.5 |
| Periodos anteriores, (Saldo a diciembre 2017 5,633.7) | 10,500.00 | 6.73 |
| Transf. Empr. Públ. Financ. Ley N° 8718, JPS | 2,233.00 | 1.43 |
| Ingresos no tributarios | 261.6 | 0.16 |
| Presupuesto de Ingresos : | 155,932.30 | 100% |

Fuente: Dirección de Administración de Pensiones, en reunión en DHR, 25 octubre 2018

En la Tabla 19, se presentan las estimaciones de los ingresos efectivos que el RNC recibió a setiembre 2018 contra esas estimaciones de Presupuesto a setiembre de 2018:

Tabla 19

Estimaciones de los ingresos efectivos que el RNC versus la estimación del presupuesto a setiembre de 2018

| Fuente de Ingreso | Real | Presupuestado | Diferencia Absoluta | Variación (%) |
|-------------------------------------------------|----------|---------------|---------------------|---------------|
| Transf. Gob. Central: 7983 | 57,704.0 | 57,704.0 | 0.0 | 0.0 |
| Ley 7972, Licores y Cigarrillos | 1,949.6 | 2,269.3 | 319.7 | 14.1 |
| Recaud. planilla FODESAF (Transf. Org. Descon.) | 43,929.2 | 47,363.5 | 3,434.3 | 7.2 |
| Recursos adicionales FODESAF | 5,301.4 | 5,301.4 | 0.0 | 0.0 |
| Transf. Empr. Públ. Financ. Ley N° 8718, JPS | 2,863.0 | 1,674.7 | 112.6 | 6.7 |

Fuente: Dirección de Administración de Pensiones, en reunión en DHR, 25 octubre 2018

A pesar de las disposiciones legales que asignan recursos al régimen, la Dirección de Administración de Pensiones ha alertado a la DHR sobre la carencia de recursos para otorgar pensiones, siendo que la Defensoría ha comprobado una y otra vez que los recursos son insuficientes para atender la demanda de pensiones del Régimen.

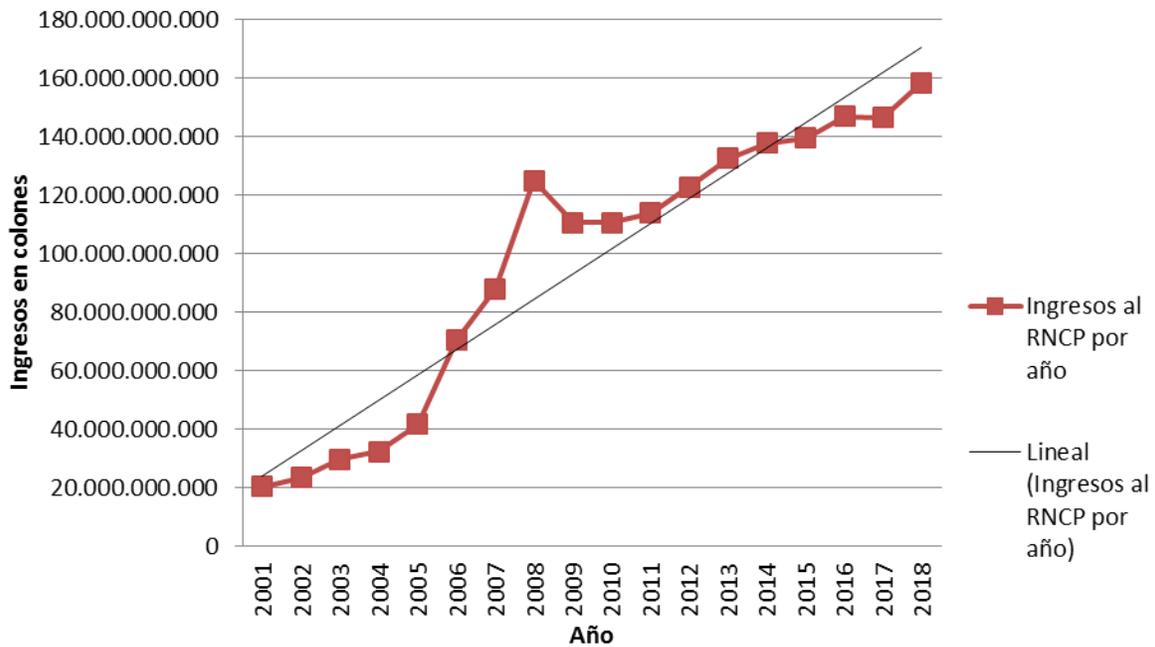


Figura 2. Ingresos reales al Régimen no contributivos de pensiones del 2001 al 2018

Fuente: Elaboración DAEC/DHR con datos del INEC (Estados financieros del Régimen no Contributivo de Pensiones RNCP- CCSS 2001-2018)

Como se puede observar en la figura 2, los ingresos anuales para el RNC han venido en aumento desde el 2001, en donde se pasó de 20 mil millones de colones a cercanos los 160 mil millones de colones para el año 2018.

Igualmente, al comparar los gastos y los ingresos del RNC en ese mismo período, se puede observar como en el 2005, 2007, 2008, 2009 y 2017 fueron los únicos períodos que presentaron déficit; los demás años el gasto fue inferior a los ingresos registrados en los estados financieros.

Debe notarse que se presenta un aparente superávit o diferencia positiva⁴⁶ en los restantes años. Sin embargo no se trata de recursos "sobrantes" o "subejecutados", sino que son recursos que ya están comprometidos, pero que por la dinámica de las transferencias que a su vez están ligadas con la dinámica de la recaudación fiscal, no pueden ejecutarse al final de cada período. Eso es lo que en el reglamento del RNC se denomina "vigencias", que se ejecutan en el período siguiente pero que corresponden a pensiones aprobadas en el período anterior.

⁴⁶ Notas técnicas: GP-0984-2018, GP-4677-2018, GP-4256-2018, GP-3925-2018, GP-3594-2018, GP2844-2018, DP-237-2018, DAE-0564-2018, DAE-0424-2018, DAE-02227-2018.

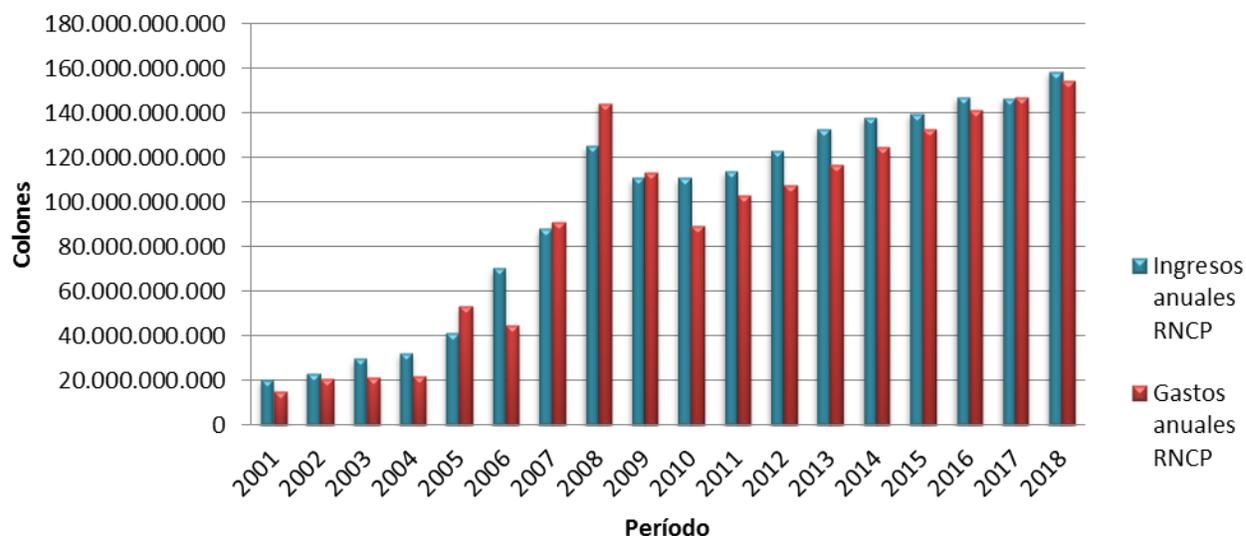


Figura 3. Comparación de ingresos reales al Régimen No Contributivo de Pensiones versus los gastos anuales del 2001 al 2018

Fuente: Elaboración DAEC/DHR con datos del INEC (Estados financieros del Régimen no Contributivo de Pensiones RNCP- CCSS 2001-2018)

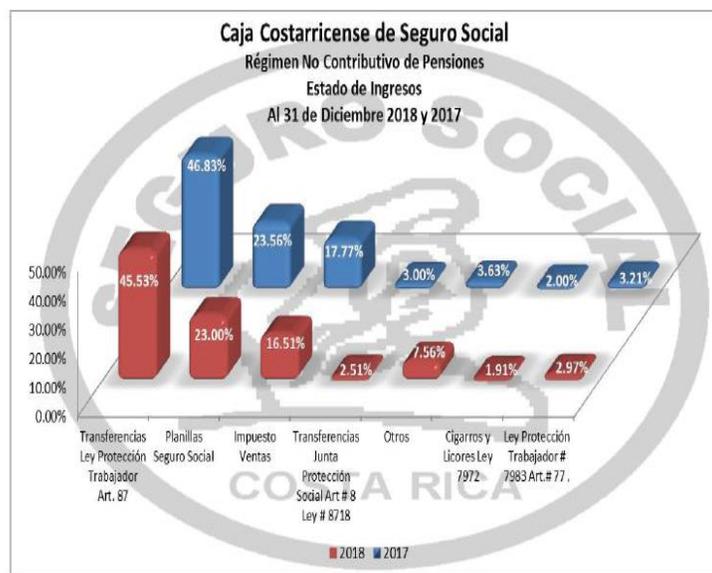


Figura 4. Ingresos del RNC reportado por la CCSS al 31 diciembre de 2017 y 2018

Fuente: Estados Financieros del RNC a diciembre 2018, Informe de la Gerencia Financiera de la CCSS, p. 32

De acuerdo con el Informe sobre los Estados Financieros del RNC a 2018, elaborado por la Gerencia Financiera de la CCSS, para el año 2018 los ingresos crecieron en un 8.10%, producto del aumento de la transferencia de la Ley 7983 (Ley de Protección al Trabajador), la cuenta de Superávit de FODESAF y aumento de la cuenta Planillas Seguro Social.

En materia de gastos, la situación al finalizar el año 2018, según el citado informe, fue la siguiente:

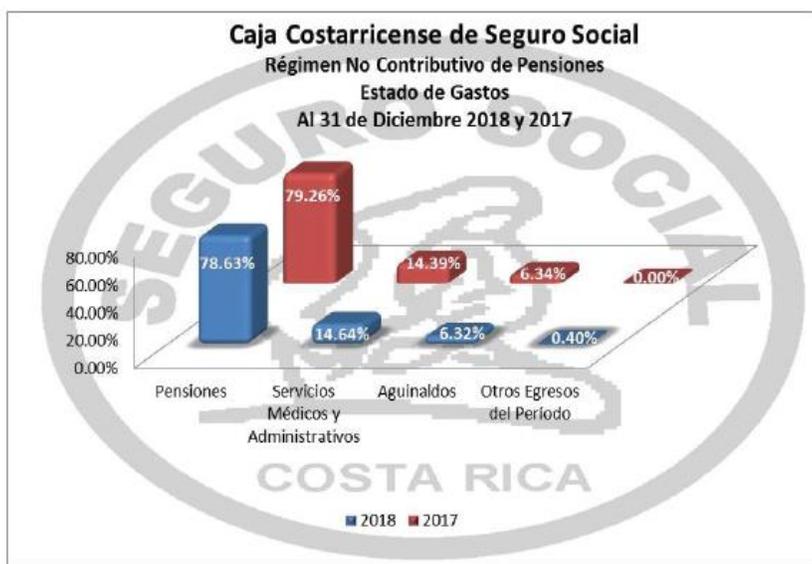


Figura 5. Estado de gastos del RNC al 31 diciembre 2017 y 2018

Fuente: Estados Financieros del RNC a diciembre 2018, Informe de la Gerencia Financiera de la CCSS, p. 33

De acuerdo con el informe en análisis, para el año 2018 los gastos crecieron en un 4.95%, producto del crecimiento de las pensiones otorgadas, según se observa en la Tabla 20.

Tabla 20

Cantidad de beneficiarios de pensiones del RNC a diciembre 2017-2018

| | Diciembre 2018 | | Diciembre 2017 | |
|----------|----------------|-------------|----------------|-------------|
| | Pensiones | Cuantía | Pensiones | Cuantía |
| RNCP | 115,466 | ¢78,000.00 | 112,784 | ¢78,000.00 |
| Ley 8769 | 4,167 | ¢274,569.00 | 4,033 | ¢264,093.84 |

Fuente: Estados Financieros del RNC a diciembre 2018, Informe de la Gerencia Financiera de la CCSS, p. 33

Asimismo, el informe de Estados Financieros reporta que para el 2018 se generó un excedente sobre gastos de 4.400 millones de colones, para 2.78%.

III. 3.3 Perspectivas a futuro del RNC

La Defensoría consideró necesario solicitar a la institucionalidad correspondiente, estadísticas y proyecciones sobre cuál podría ser la demanda futura de pensiones del Régimen No Contributivo para personas adultas mayores en condición de pobreza. En la Tabla 21 se observan las respuestas recibidas:

Tabla 21

Respuestas sobre las proyecciones del RNC

| Institución | Oficio | Contenido. |
|---------------------------------------------------|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dirección Actuarial y Económica de la CCSS | | 1. En materia de pensiones sólo se hacen proyecciones para sistemas contributivos. <i>"En RNC históricamente solo se hacen proyecciones a uno o dos años y no se han efectuado proyecciones con esos horizontes de tiempo " (20 años) (...) "en parte por la naturaleza de las fuentes de ingresos (transferencias Estatales y no aportes) lo cual genera cierta incertidumbre. Adicionalmente el gasto se encuentra condicionado no solo por el comportamiento demográfico sino por la evolución de la pobreza y políticas de cobertura en otros regímenes, donde el beneficio que otorga el RNC deriva de la condición de pobreza..."</i> |
| MIDEPLAN | DM-1320-2018 | <p>-Dado que el RNC es administrado por la CCSS, esa institución <i>"cuenta con la legitimación y competencia para regular y decidir sobre dicho Régimen así como los posibles adjudicatarios de las pensiones, los requerimientos de acuerdo a sus disposiciones, normativa vigentes y la asignación presupuestaria..."</i></p> <p>-Del 2006 a 2018, el RNC ha sido priorizado en el Plan Nacional de Desarrollo por su importancia en la reducción de la pobreza.</p> <p>-El Programa del RNC no ha sido incluido en la Agenda Nacional de Evaluación del Área de Evaluación y Seguimiento. El análisis de los resultados de ese Programa corresponde a la CCSS.</p> <p>-Metas y resultados de los distintos planes nacionales de desarrollo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 2007-2010. Meta: 59.461 personas adultas mayores con pensiones asignadas; resultado: 61.816 pensiones asignadas (4% adicional a lo programado) ➤ 2011-2014. Meta: Otorgar 10.000 nuevas pensiones RNC (todas las poblaciones, no sólo personas adultas mayores). Resultado: Se otorgaron 14.178 nuevas pensiones (la meta se sobrecumplió en un 41.78) ➤ 2015-2018. Meta: Otorgar 15.000 nuevas pensiones (no distingue por poblaciones) Al primer semestre 2018, se habían otorgado 15.770 pensiones, o sea la meta se había cumplido en un 135%⁴⁷ |
| CONAPAM | DE-772-O-2018 | <p>- Con base en ENAHO se aportaron datos de personas adultas mayores en condición de pobreza al año 2017.</p> <p>- Informa que está en proceso una contratación para hacer un estudio sobre que permita identificar las localidades donde haya población adulta mayor en condición de pobreza o vulnerabilidad</p> |
| IMAS | GG-402-20-2019 | <p>1. Envía cifras 2014-2018 sobre crecimiento personas beneficiarias IMAS en total con presupuesto ejecutado.</p> <p>2. El IMAS planifica metas en virtud del presupuesto con que cuenta</p> |

⁴⁷ DAP-0279-2019 del 5 abril 2019

la institución, independientemente del aumento poblacional. El *"presupuesto institucional depende de otras instituciones externas que otorgan el presupuesto, por lo que la proyección que se solicita no se puede dar"*.

3. Al ser la CCSS la que tiene a cargo el régimen de pensiones no contributivo, no es competencia del IMAS indicar cuáles personas beneficiarias podrían ser pensionadas por el RNC.

Además, recordar que los beneficiarios del IMAS son de carácter temporal y depende de los parámetros institucionales determinar si califican o no para optar por los beneficios institucionales, en este caso, la CCSS tiene sus propios mecanismos para la selección y otorgamiento del régimen citado en los cuales el IMAS no tiene competencia.

| | | |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dirección de Administración de Pensiones | DAP-184-2019 | -Informa las acciones de la CCSS en relación con el PND 2019-2022: La Junta Directiva ordena desarrollar las acciones que correspondan para atender lo dispuesto en el Plan, con base en la cuenta presupuesto 2019 RNC y recursos disponibles de períodos anteriores (vigencias) y se le informa a las regiones cuál es la meta asignada. - En cuanto lo informado por la Dirección Actuarial sobre la posibilidad de hacer proyecciones sobre la eventual población adulta mayor que podría requerir una pensión RNC por encontrarse en situación de pobreza, comparte lo dicho por la Dirección Actuarial, <i>"ya que el financiamiento del programa RNC depende directamente de las transferencias que pueda realizar la DESAF."</i> |
| DESAF | MTSS-DESAF-OF-346-2019 27 de marzo de 2019 | Aporta proyecciones de ingresos para el período 2019-2022. Finalmente, en cuanto a las proyecciones para los próximos cinco años de la población objetivo, población meta y población excluida por el Programa en cuestión, la información se detalla en la Tabla 2. Proyección de población objetivo (adulto mayor), meta y exclusiones Programa |

Fuente: Elaboración propia, 2019.

En vista de que las instituciones vinculadas con el RNC no brindaron a la Defensoría información prospectiva en relación con el eventual comportamiento de la demanda de pensiones del régimen para personas adultas mayores, este Órgano Defensor optó por realizar sus propias proyecciones, a partir de la información oficial existente.

Esta construcción inició con el análisis de los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) en cuanto a estimaciones y proyecciones de población para el período 2015-2050:

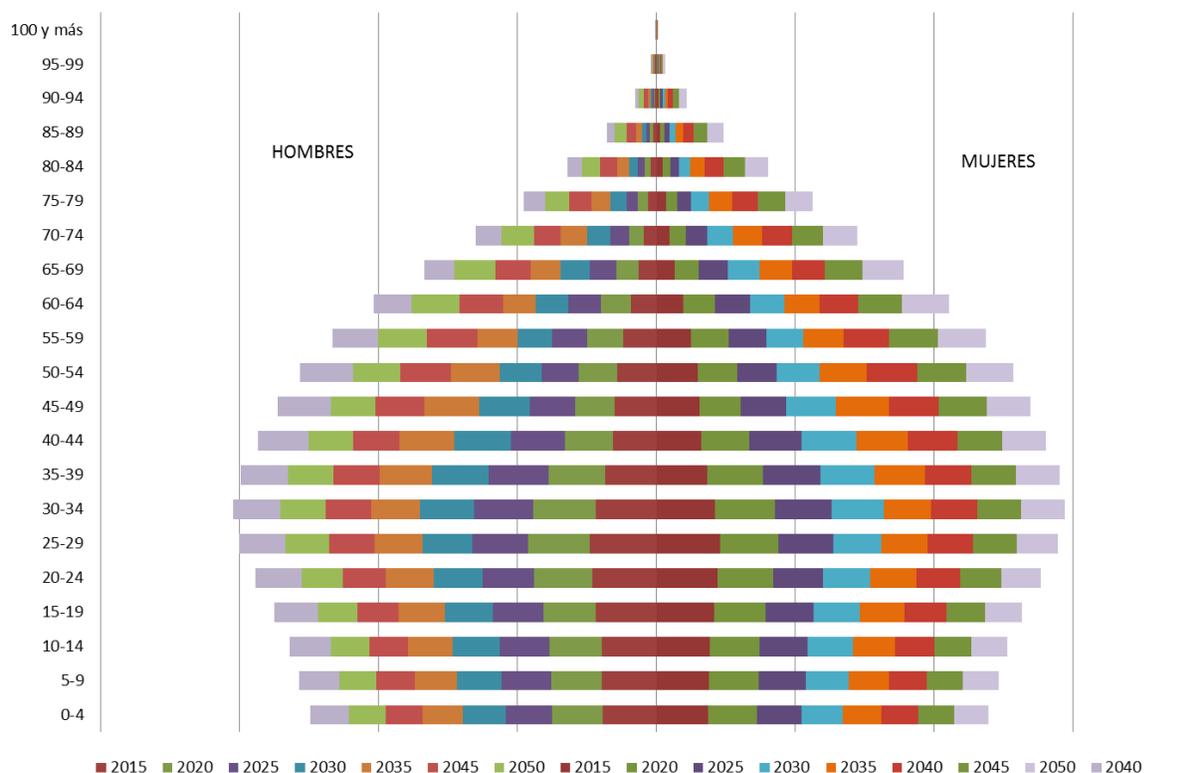


Figura 6. Comportamiento demográfico proyectado de la población en Costa Rica 2011-2050
Fuente: Elaboración DAEC/DHR con datos del INEC (Estimaciones y proyecciones de población, 2015-2050.)

En la figura 6, se observa que el comportamiento poblacional tanto de mujeres como de hombres, se agrupa más en los rangos superiores de edad y sigue creciendo en mayor medida conforme avanzan los años en las proyecciones poblacionales quinquenales (2015-2050), realizadas por el INEC con base en estimaciones del censo 2011.

Costa Rica envejece y seguirá su proceso de envejecimiento en las próximas décadas. La dinámica poblacional se moverá más hacia los rangos superiores de edad, siendo uno de los factores más significativos para este fenómeno el aumento en la esperanza de vida⁴⁸, que según el INEC al 2018 es de 80.4 años en general (77.4 hombres y 80.4 mujeres). Otro factor más sería la disminución en la tasa de natalidad durante la última década y que al 2017 es de 13.91⁴⁹; sumado a esto se presenta un aumento en la tasa de mortalidad infantil⁵⁰ a 8.96.

Un ejemplo claro de este envejecimiento de la población en Costa Rica, es el caso de la generación “baby- boomer”, es decir personas nacidas entre 1946 y 1964 aproximadamente, de los cuales algunas se encuentran en edad laboral, pero otras ya forman parte del grupo de interés de esta investigación por ser personas mayores a los 65 años. En el caso de aquellas personas nacidas en 1955 ya para el año 2020 iniciarán su llegada a la jubilación y continuarán presionando los sistemas de

⁴⁸ Número de años que en promedio esperaríamos vivir una persona si las condiciones de mortalidad por edad, vigentes al momento de su nacimiento, no cambian a lo largo de su vida. En este caso se refiere al valor proyectado para el año de referencia y basa en el patrón de mortalidad observado al 2011.

⁴⁹ Nacimientos del periodo de referencia por cada mil habitantes

⁵⁰ Defunciones de niños y niñas menores de un año por cada mil nacidos vivos. La TMI corresponde al valor definitivo del año de referencia. La TMII muestra el valor de los últimos doce meses incluido el mes de referencia, valor preliminar.

protección social como el régimen no contributivo de pensiones (en Costa Rica según el INEC entre 1955 y 1964 nacieron 595175 personas), siendo esta generación la que más impacto tendrá sobre el RNC en próximos años.

Según los datos de estimaciones y proyecciones poblacionales del INEC, el total de población mayor a 65 años aumentará en los próximos años, tal y como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 22
Estimaciones y proyecciones de población de 65 años y más por quinquenio.

| Año | 2011 | 2015 | 2020 | 2025 |
|--------------|------------------|----------------|----------------|------------------|
| Hombres | 143 574 | 167 849 | 213 555 | 272 510 |
| Mujeres | 160 737 | 187 787 | 239 522 | 307 833 |
| <i>Total</i> | <i>306 322</i> | <i>355 637</i> | <i>453 078</i> | <i>580 343</i> |
| Año | 2030 | 2035 | 2040 | 2045 |
| Hombres | 337 504 | 394 658 | 445 436 | 506 118 |
| Mujeres | 386 467 | 460 573 | 526 764 | 599 386 |
| <i>Total</i> | <i>723 971</i> | <i>855 231</i> | <i>972 200</i> | <i>1 105 504</i> |
| Año | 2050 | | | |
| Hombres | 581 840 | | | |
| Mujeres | 680 471 | | | |
| <i>Total</i> | <i>1 262 311</i> | | | |

Fuente: Elaboración DAEC/DHR con datos del INEC (Estimaciones datos de 2011 y 2015, proyecciones de población, 2015-2050.)

A partir de proyecciones del INEC 2015-2050, se construyó una aproximación de la Pirámide poblacional de personas mayores de 65 años para el período 2011-2050 (figura 7), la misma presenta una división por rangos de edad que permite observar el aumento proporcional de estos grupos mayores a 65 con respecto al total de la población a medida que avanzan los años proyectados. Asimismo, esta pirámide permite observar dos comportamientos que llaman la atención: el primero es que a partir de la proyección para el año 2035, el porcentaje de mujeres mayores a 65 años supera al porcentaje de hombres, manteniéndose de esta forma hasta el 2050. El otro dato importante es que el porcentaje de personas mayores tanto en mujeres como en hombres para cada uno de los quinquenios proyectados, siempre es mayor en el rango de los 65 a 69 años y de segundo de los 70 a 74 años, lo que demuestra que la masa de la población viene presionando fuertemente en los rangos cercanos al límite edad de adulto mayor -65 años- ensanchando los rangos indicados. Por otra parte, los adultos mayores que salen de estos rangos conformen se acercan y superan los rangos que contienen la esperanza de vida al nacer (EVN) salen de las estadísticas al morir.

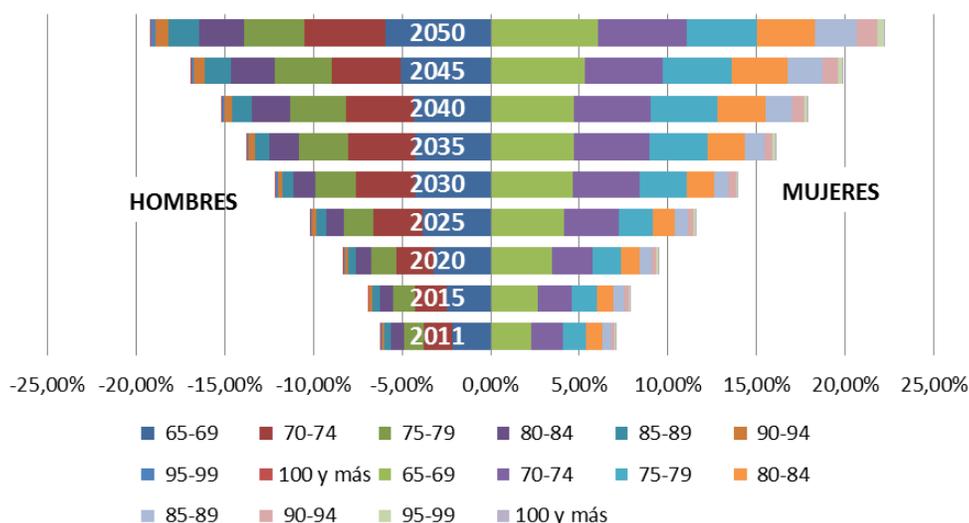


Figura 7. Pirámide poblacional de personas mayores en Costa Rica, proyecciones del 2011 al 2050
Fuente: Elaboración DAEC/DHR con datos del INEC (Estimaciones datos 2011 y 2015, proyecciones de población, 2015-2050.)

En su página oficial, el INEC tiene disponibles las estimaciones y proyecciones de población del 2015 al 2050, los datos se presentan por quinquenio y por subgrupos o rango de edad, que van desde los 0 a 4 hasta los 100 y más, así como una división por mujer y hombre. Estas proyecciones se consideran, para efectos de esta investigación, como la población base para realizar un modelo simple de simulación⁵¹ de las personas adultas de 65 años o más en condición de pobreza para los próximos 30 años en Costa Rica.

Al realizar una comparación de la población adulta mayor (65 años o más) con datos recientes del INEC específicamente con las Encuestas Nacional de Hogares y la Encuesta Continua de Empleo, se observó que ambas encuestas presentan entre ellas datos de población muy cercanos de personas adultas mayores para el año 2018, por lo que se ajustó la proyección poblacional para el 2018 al dato de la ENAHO y partir de ahí, los datos quinquenales proyectados se ajustaron proporcionalmente. Es decir, se asume que el ritmo con que crecerá la población será el mismo que el que se proyectó para la población en el período 2015-2050.

Debido a que se trabaja con supuestos, es importante advertir, que las cifras están sujetas a error y se trata de una aproximación a la población adulta mayor en condición de pobreza.

De manera general, las proyecciones para esta simulación simple se basan en los siguientes supuestos:

1. Las tasas de crecimiento de la población proyectada durante el período 2015-2050 se mantendrán constantes.

⁵¹ La simulación es el intento de reproducir los rasgos, aspecto y características de un sistema real, generalmente a través de un modelo matemático. Heizer, Jay Render, Barry Dirección de la producción y operaciones (Decisiones estratégicas y Decisiones Tácticas). 11va Edición. Pearson/ Prentice-hall (p.458)

2. Para cada escenario simulado, tanto el porcentaje de personas adultas mayores en pobreza (tabla 22) como el porcentaje de aumento anual de personas adultas mayores en pobreza atendidas se mantendrán constantes.
3. El monto por transferencias se mantendrá constante y a su vez se dolarizó para facilitar el cálculo.

Tabla 23

Costa Rica: Población de 65 años y más según nivel de pobreza 2018

| Nivel de pobreza | Cantidad | Porcentaje |
|-----------------------------------|----------------|--------------|
| Pobreza extrema | 26 591 | 4,9 |
| Pobreza no extrema | 104 830 | 19,2 |
| No pobre | 413 676 | 75,7 |
| Pensionistas y servicio doméstico | 1 089 | 0,2 |
| Total | 546 186 | 100,0 |

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), 2018. INEC-GE-116-2019

Para realizar el cálculo de la brecha de personas atendidas por RNC versus el total de personas adultas mayores que deben ser atendidas y así determinar el punto o momento en el que el régimen puede tener una cobertura del 100% a esta población, se generaron tres escenarios con el porcentaje de personas adultas mayores en condición de pobreza a saber, 24%⁵², 30% y 35%, esto se debe interpretar que a partir del año 2020 para cada escenario, el porcentaje de esta población crecerá en ese valor de forma proporcional al crecimiento de la población base proyectada. En el caso de los dos escenarios de porcentaje de aumento anual que se establecerían como meta para cada año, se definieron un aumento de 4% y otro de 5%.

Escenario 1: Mantener una meta anual de crecimiento del 4%⁵³, conforme se generó en la práctica durante los años 2015 a 2017, por parte de la Administración de la CCSS, en la cobertura del RNC versus aumento de la población adulta mayor en pobreza del 24%, 30% y 35%.

Bajo este escenario se puede observar que de mantenerse constante la incidencia en pobreza actual de la población adulta en 24%, al año 2050 no se alcanzaría la cobertura total de esta población, por lo cual esta situación ante los otros dos escenarios sensibilizados del 30% y 35% generarían una brecha de personas sin atender de hasta 50% de la población en el peor de los escenarios.

Escenario 2: Mantener una meta anual de crecimiento del 5% en la cobertura del RNC versus aumento de la población adulta mayor en pobreza del 24%, 30% y 35%.

En este escenario se puede observar que de mantenerse constante la incidencia actual en pobreza de la población adulta en 24%, el aumento permitiría alcanzar una cobertura del 100% en el año 2040 y en el caso de que la pobreza en esta población aumente a 30% se estaría dando cobertura al 100% en el año 2050, no así en el caso de que esta población aumente a 35% de pobreza, con lo cual se tendría un 12% de esta población sin atender.

⁵² Porcentaje de personas en pobreza y pobreza extrema según los datos de la Enaho 2018 INEC

⁵³ DAP-0279-2019 del 5 abril de 2019 / Cuadro 1 del informe del Régimen no Contributivo Número de pensiones Ordinarias y Ley 8769. Acumulado al 31 de diciembre de cada año Período 2009-2019 Tasa de variación del RNC, pág. 3

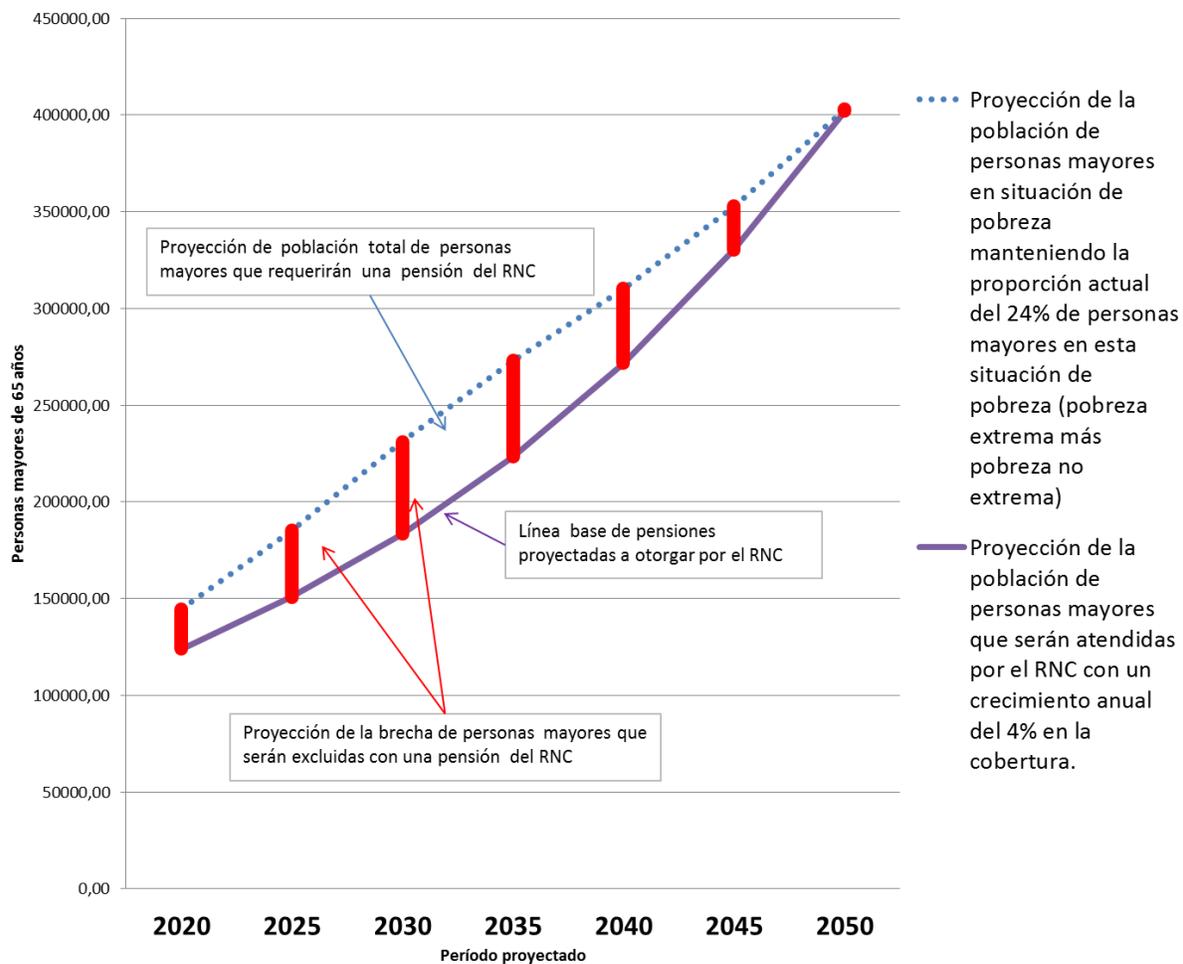


Figura 8. Comparación de la proyección de población mayor (65 años o más) en situación de pobreza y la proyección de población cubierta por una pensión del RNC manteniendo un crecimiento en las metas anuales de cobertura del 4% para el período 2020-2050 en Costa Rica.

Fuente: Elaboración DAEC/DHR con datos del INEC (Datos reales del 2000 al 2018 y proyecciones de población, 2015-2050, ECE y ENAHO, 2018.)

La línea base para la investigación está representada por el escenario en el cual la cantidad de personas por beneficiar con recursos del RNC crecen por año; aproximadamente un 4%, tal y como lo definió la presente Administración. Se asume que el porcentaje de personas mayores en situación de pobreza es aproximadamente un 24%, como en la actualidad, por lo cual las brechas de atención simuladas en el presente estudio están referidas a este escenario base.

Con esta información, se construyó una proyección de la población mayor de 65 en condición de pobreza para el período 2020-2050, tal y como se puede observar en el escenario simulado 1, con un crecimiento anual del 4% la población atendida igual a la población meta en el 2050, en el caso del escenario simulado 2, esto ocurriría en el 2040; para los porcentajes proyectados de un aumento del 30% y del 35% de la población mayor en pobreza no sería suficientes aumentos anuales en las metas de un 4% y un 5% tal y como se puede observar lo siguiente:

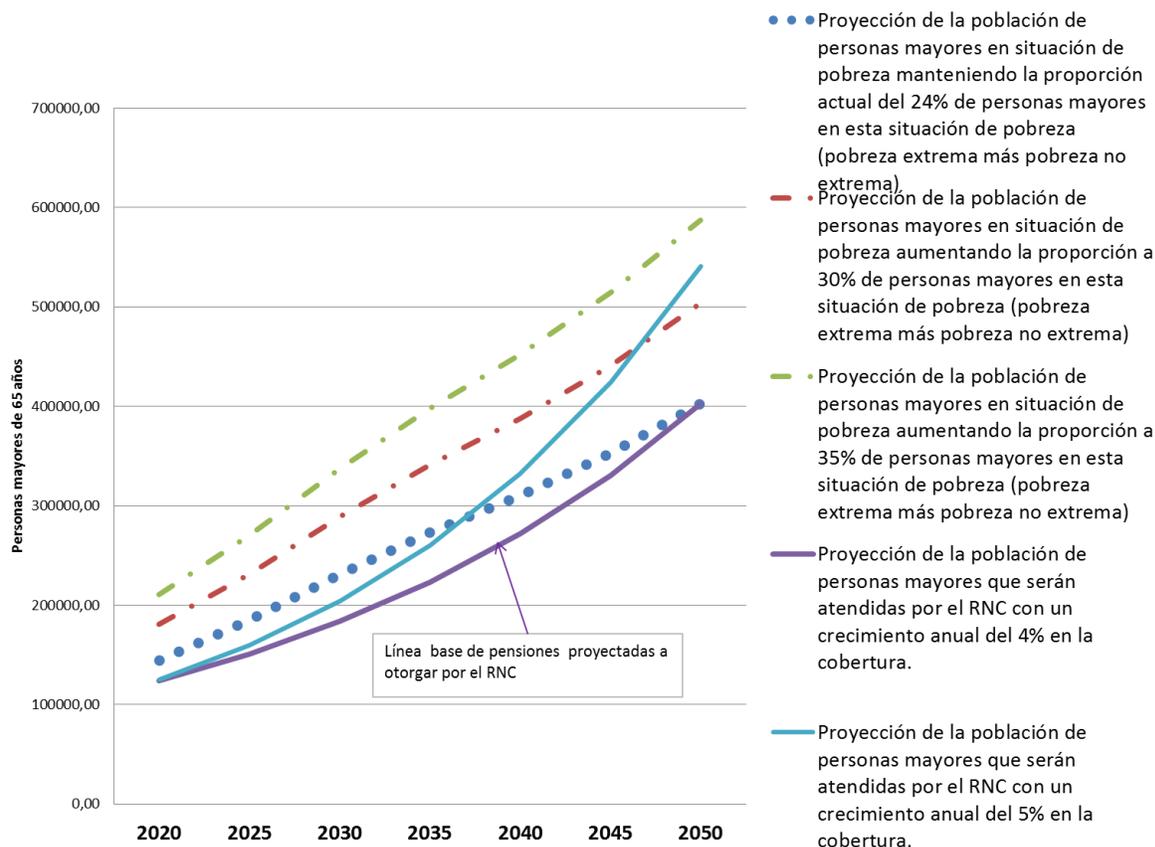


Figura 9. Proyección de población mayor (65 años o más) en situación de pobreza para los escenarios de 24% (porcentaje actual), 30% y 35% del total de la población mayor para el período 2020-2050 y la proyección de población cubierta por una pensión del RNC manteniendo un crecimiento en las metas anuales de cobertura del 4% y de un 5% para el período 2020-2050 en Costa Rica.

Fuente: Elaboración DAEC/DHR con datos del INEC (Estimaciones y proyecciones de población, 2015-2050, ECE y ENAHO, 2018.)

Es oportuno mencionar que en mayo de 2019⁵⁴, el Poder Ejecutivo anunció que la Junta Directiva de la CCSS aprobó un traslado de recursos al presupuesto del RNC, los cuales se ejecutarán para ampliar en aproximadamente 20 mil nuevas pensiones la cobertura de este Régimen para el período 2019-2022, a un ritmo de 5 mil pensiones adicionales por año por encima de lo originalmente establecido en el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Al respecto, la Defensoría solicitó al Ministerio de Trabajo informar el origen de esos nuevos recursos, el cual informó⁵⁵ que:

La mejora en la gestión de los recursos de FODESAF proviene de la coordinación con las unidades ejecutoras con recursos que por alguna razón no pueden ejecutar en el período presupuestario. La unidad ejecutora renuncia a esos recursos (los cuales recibe por tener un destino específico) y se incorporan al presupuesto de FODESAF como recursos libres.

⁵⁴ <https://presidencia.go.cr/comunicados/2019/05/gobierno-anuncia-20-000-nuevas-pensiones-del-regimen-no-contributivo/>

⁵⁵ Oficio MTSS-DMT-OF-680-2019, 23 de mayo de 2019

Asimismo, se informó que una vez aprobado el nuevo presupuesto por la Contraloría, se modificaría el Plan Nacional de Desarrollo vigente. Como se indicó supra en este informe, a la fecha de emisión, el cambio aún no se había realizado. En todo caso, para la Defensoría es claro que esta asignación adicional de presupuesto no es más que la materialización de la práctica señalada de aumentar en un 4% la cobertura anual del RNC.

En todo caso, las dos líneas de cobertura proyectada de personas en los escenarios de crecimiento del 4% y 5%, para esta Defensoría representan la estrategia gubernamental de fijar metas anuales de cobertura en los planes nacionales de desarrollo, sin hacer ninguna vinculación las proyecciones de crecimiento demográfico de la población mayor en situación de pobreza.

Las simulaciones realizadas muestran que al país le tomará de al menos 30 años si se mantiene la estrategia de aumentar un 4% por año la cobertura del RNC y 20 años si se sigue una estrategia de aumentar en un 5% por año la cobertura del RNC para la población en estudio. En la siguiente tabla se presentan las proyecciones de cantidad de personas mayores en situación de pobreza para cada escenario y las brechas de éstos respecto a la cantidad total de personas mayores que deberían recibir una pensión del RNC.

Tabla 24
Proyecciones de cantidad de personas mayores en situación de pobreza

| | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 | 2045 | 2050 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Cantidad de personas mayores en situación de pobreza según proyecciones DHR con base en proyecciones del INEC | 144 622 | 185 245 | 231 092 | 272 990 | 310 326 | 352 877 | 402 930 |
| Cantidad de personas mayores en situación de pobreza que se podrían atender con un crecimiento anual del 4% de cobertura | 123 985 | 150 846 | 183 528 | 223 289 | 271 666 | 330 523 | 402 131 |
| Cantidad de personas mayores en situación de pobreza que se podrían atender con un crecimiento anual del 5% de cobertura | 125 177 | 159 761 | 203 900 | 260 234 | 332 131 | 423 893 | 541 007 |
| Cantidad de personas mayores que se quedan anualmente sin atender por RNC siguiendo la política actual de aumentar la cobertura anual del 4% | 20 638 | 34 399 | 47 564 | 49 700 | 38 661 | 22 354 | 798 |
| Cantidad de personas mayores que se quedan anualmente sin atender por RNC siguiendo la política actual de aumentar la cobertura anual del 5% | 19 446 | 25 485 | 27 192 | 12 756 | | | |
| Diferencia de personas sin atender por el RNC con coberturas del 4% y el 5% | 1 192 | 8 915 | 20 372 | 36 944 | | | |

Fuente: Elaboración DAEC/DHR con datos del INEC (Estimaciones y proyecciones de población, 2015-2050, ECE y ENAHO, 2018.)

Las brechas entre la cantidad proyectada de personas mayores en situación de pobreza y las proyecciones de personas que serían atendidas bajo el escenario actual de mantener una política de

crecimiento en la cobertura de 4% anual y el escenario de aumentar la cobertura en 5% anual, permite observar que el quinquenio 2030 y 2035 sería donde la brecha de personas mayores no atendidas por el RNC es más amplia según el escenario de aumento de cobertura actual del 4% por año. En la siguiente figura se puede observar mejor esta brecha en cantidades de personas proyectadas que no serán atendidas por el RNC.

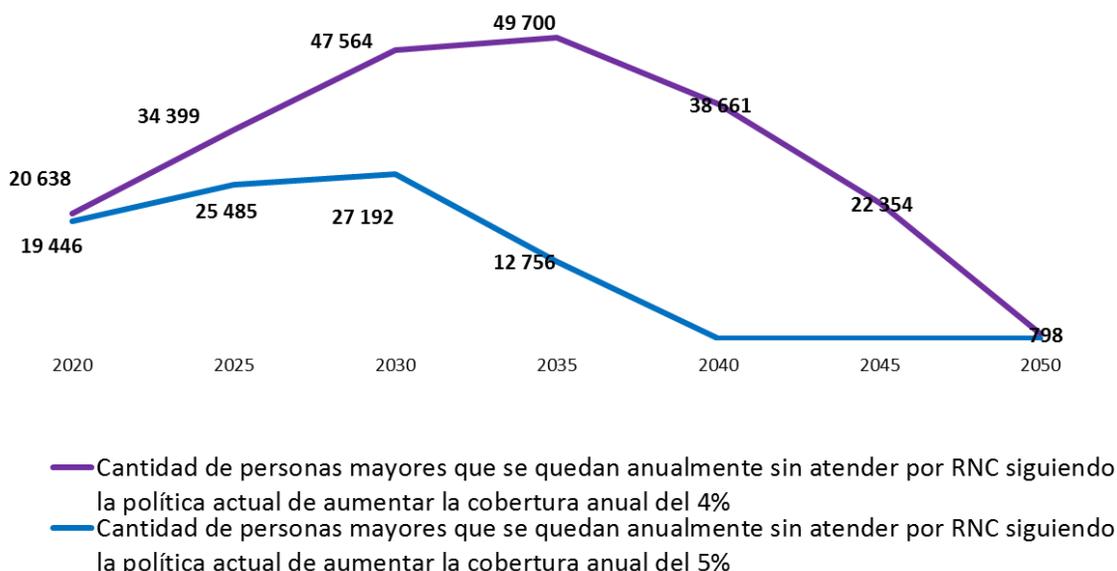


Figura 10. Comparación de la proyección de población mayor (65 años o más) en situación de pobreza y la proyección de población cubierta por una pensión del RNC manteniendo un crecimiento en las metas anuales de cobertura del 4% para el período 2020-2050 en Costa Rica.

Fuente: Elaboración DAEC/DHR con datos del INEC (Estimaciones y proyecciones de población, 2015-2050, ECE y ENAHO, 2018.)

Con la finalidad de triangular los resultados, se analizarán los escenarios presentados por la DESAF en el oficio MTSS-DESAF-OF-346-2019. Como resultado, se obtuvo que en los escenarios 2 y 3, las proyecciones de la población atendida para los años 2019 a 2022 según Desaf, es muy similar a las proyecciones utilizadas para las simulaciones 1 y 2 de esta investigación con los siguientes valores:

Tabla 25

Comparación de población atendida según Desaf y las proyecciones de atención con una cobertura del 4% para el período 2019-2022

| Año | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Población atendida según DESAF | 119216 | 122966 | 126716 | 130466 |
| Población atendida según proyecciones de metas al 4% | 119216 | 123985 | 128944 | 134102 |

Fuente: Oficio MTSS-DESAF-OF-346-2019 y datos proyectados en los escenarios de cobertura de 4%.

Asimismo, en relación con las proyecciones de la población objetivo en los escenarios 2 y 3 de la DESAF, existen valores muy cercanos a los proyectados para las simulaciones de esta investigación, tal y como se observa en la siguiente tabla, éstas estuvieron en valores intermedios a los utilizados por la DESAF para realizar sus escenarios.

Tabla 26

Comparación de proyecciones de la población objetivo en los escenarios 2 y 3 de la DESAF y proyección de población de esta investigación.

| Año | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-----------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Población objetivo según DESAF escenario 2 | 130523 | 134284 | 138045 | 141806 |
| Población objetivo según DESAF escenario 3 | 153694 | 157455 | 161217 | 164978 |
| Población objetivo según proyecciones de la investigación | 135000 | 144622 | 152747 | 160872 |

Fuente: Oficio MTSS-DESAF-OF-346-2019 y datos proyectados de población de la investigación.

Una vez que se realizaron las proyecciones de personas mayores en situación de pobreza para los escenarios de aumento de cobertura anual del 4% y del 5% respectivamente, se procedió a realizar el cálculo de proyección de ingresos requeridos para ambos escenarios, para así determinar el momento en que se lograría cubrir al total de la población de personas mayores en situación de pobreza. En el caso de continuar con la política actual de aumentar la cobertura en un 4% anual, se lograría una cobertura total o universalizar el RNC en el 2050; sin embargo, en caso de aumentar la cobertura a un 5% anual, la cobertura total de esta población de personas mayores se lograría en el año 2040, tal y como se muestra en la siguiente figura:

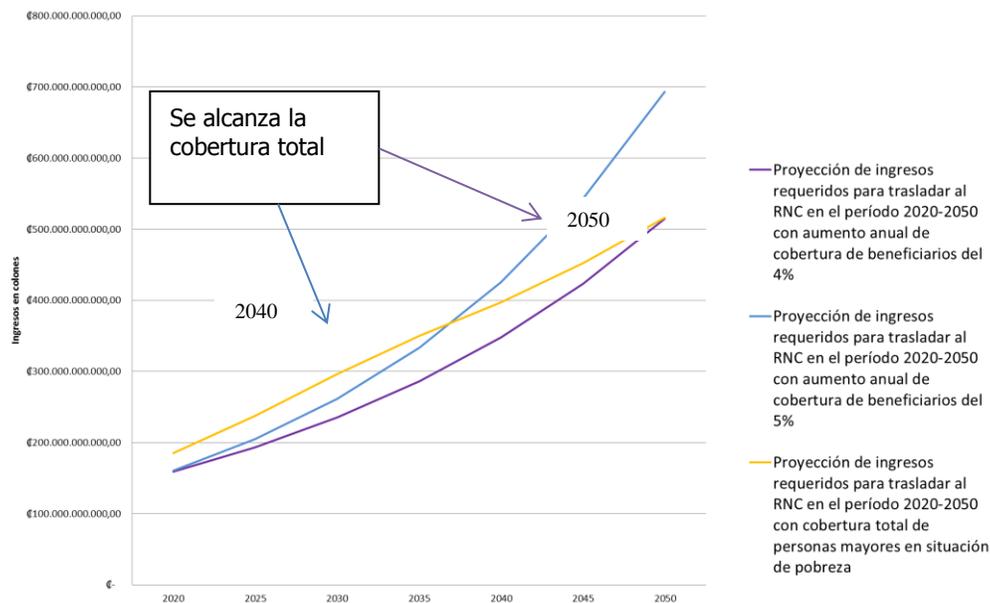


Figura 11. Proyecciones de Ingresos requeridos para el RNC, según proyecciones quinquenales del 2020 al 2050.

Fuente: Elaboración DAEC/DHR con datos del INEC (Datos reales del 2000 al 2018 y proyecciones de población, 2015-2050, ECE y ENAHO, 2018.)

En la siguiente figura se muestra el comportamiento de las proyecciones de ingresos requeridos para cada uno de los escenarios como porcentaje del PIB. Como se puede observar, el comportamiento de los ingresos requeridos en el escenario de crecimiento anual de 5% de la meta de cobertura de pensiones del RNC, tal y como ya se había demostrado en los datos anteriores al llegar el 2040 logra

abarcar la totalidad de la personas mayores en situación de pobreza, por lo que a partir de ese año seguiría la línea proyectada para atender a la totalidad de esta población con pensiones del RNC, lo que en promedio requeriría ingresos anuales aproximados al 0.63% del PIB.

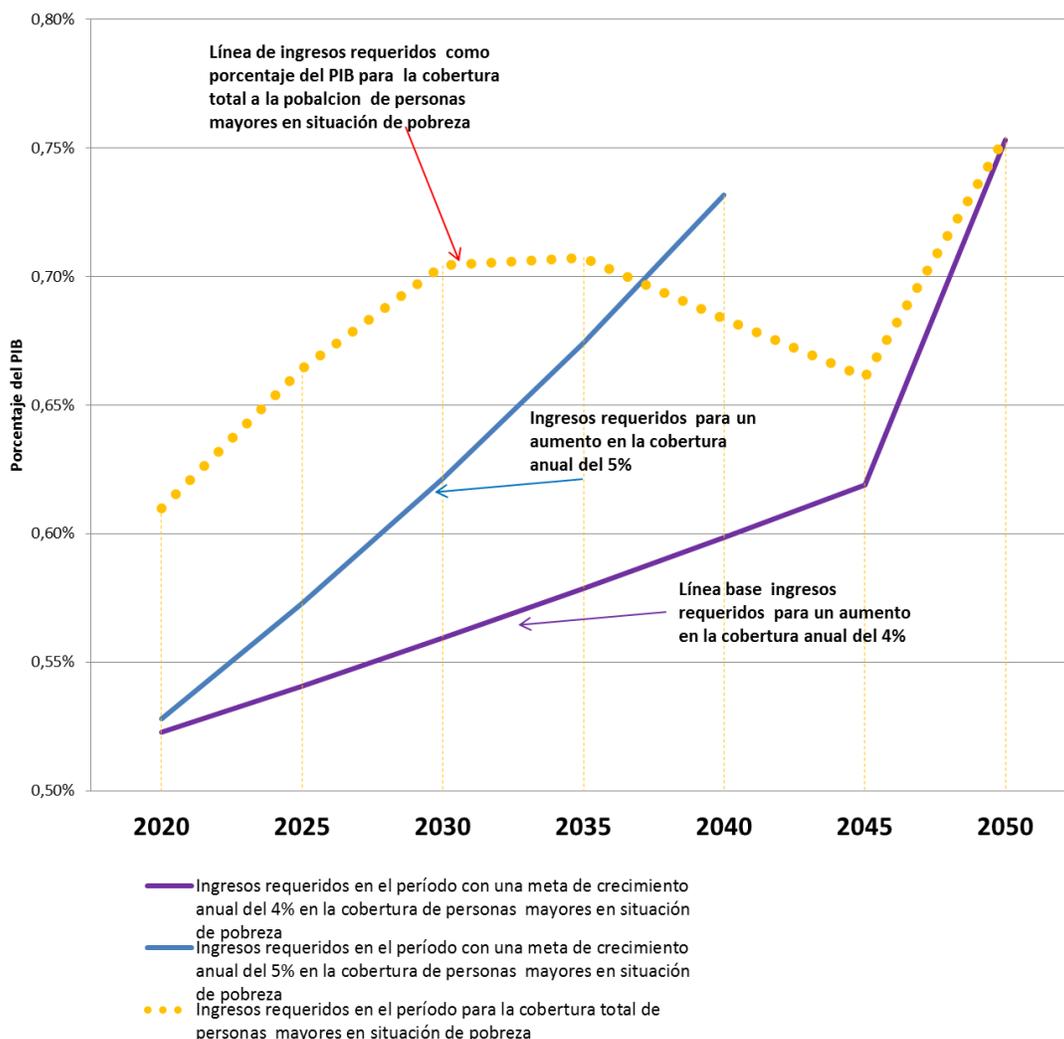


Figura 12. Proyecciones de ingresos requeridos como porcentaje del PIB, para los diferentes escenarios simulados en función de posibles crecimientos de la meta anual para aumentar la cobertura de las personas mayores en situación de pobreza para de programas RNC período 2020- 2050
Fuente: Elaboración DAEC/DHR, 2019.

Una vez realizadas las proyecciones de ingresos requeridos para los diferentes escenarios y para los quinquenios, se obtiene que para el escenario de atención de toda la población objetivo a partir del año 2020 hasta 2050, los resultados indican que para poder atender toda la población objetivo del RNC según las proyecciones realizadas para esta investigación, se requieren en promedio 11 mil millones de colones adicionales por año, lo que significa un 0.02% adicional como relación del PIB.

En la siguiente tabla se presentan los cálculos realizados de los ingresos adicionales requeridos por quinquenio a partir del 2020 hasta el 2050, así como de los ingresos adicionales requeridos de forma anual. Tal y como ya se mencionó, el monto promedio en los ingresos que se requerirían de forma

adicional cada año a partir del 2020 para dar una cobertura universal a las personas mayores en situación de pobreza, son cercanos a los 11 mil millones de colones.

Tabla 27

Proyecciones de presupuesto requerido en colones para cada uno de los escenarios simulados por quinquenio y su porcentaje respecto al PIB. *(Cifras en millones de colones)*

| | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 | 2045 | 2050 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|----------|----------|----------|----------|----------------|
| Ingresos adicionales requeridos por el RNC, para atención de la población total proyectada de personas mayores en situación de pobreza por quinquenio | ₡26.436 | ₡78.475 | ₡137.203 | ₡190.875 | ₡238.703 | ₡298.013 | ₡362.130 |
| Crecimiento requerido por quinquenio de los ingresos | | ₡52.038 | ₡58.728 | ₡53.671 | ₡47.828 | ₡59.309 | ₡64.117 |
| Crecimiento anual requerido de los ingresos | | ₡10.407 | ₡11.745 | ₡10.734 | ₡9.565 | ₡11.861 | ₡12.823 |
| Crecimiento anual como % del PIB | | 0,03% | 0,03% | 0,02% | 0,02% | 0,02% | 0,02% |
| Promedio anual de crecimiento requerido en el presupuesto del RNC | | | | | | | ₡11.189 |

Fuente: Elaboración DAEC/DHR

En este acápite quedó demostrado el inminente el aumento de la población mayor que para los siguientes 30 años (según se proyectó en esta investigación), pasaría de aproximadamente 546 mil personas en 2018 a 1 millón 262 mil en el 2050, dejando como resultado que la población mayor en situación de pobreza que requeriría una pensión del RNC también aumente, pasando de aproximadamente 132 mil en 2018 a 403 mil en el 2050. Lo anterior da como resultado que si se continúa con las políticas actuales de cobertura del RNC, la brecha de personas mayores en situación de pobreza que no recibirán una pensión del RNC aumentará, tal y como se demostró en los escenarios proyectados en la investigación, ya que a modo de ejemplo, en el escenario en donde el aumento en las metas de cobertura se mantienen al 4% anual, se lograría tener una cobertura universal hasta el año 2050, en tanto que si se adiciona un 1% a esta meta, es decir llegar a un 5% anual de crecimiento de cobertura, éste alcanzaría en el año 2040 una cobertura total de la población mayor en situación de pobreza que requerirían una pensión del RNC. De forma complementaria, se realizaron los cálculos de ingresos requeridos para otorgar pensiones bajo los escenarios planteados en la investigación, a saber: crecimiento de cobertura anual de un 4%, 5% y cobertura total; siendo que para este último escenario, tal y como ya se mencionó se requerirían ingresos adicionales por año de aproximadamente 11 millones de colones. Por lo anterior, es de suma importancia para esta investigación realizar propuestas que permitan identificar posibles fuentes para proyectar los ingresos requeridos a fin de atender las necesidades del RNC en cuanto a pensiones para las personas mayores.

III. 4. Es posible destinar ingresos adicionales para lograr la universalización a fin de atender al total de la población de personas mayores en situación de pobreza con una pensión del RNC al año 2030

El principal interés de la Defensoría en la presente investigación es poder determinar las causas de los problemas y limitaciones que pueda tener el RNC para atender las necesidades de ingresos de una población mayor en pobreza que estará creciendo con el paso del tiempo y, en conjunto con la

institucionalidad involucrada, plantearle al país opciones de solución a esos problemas y limitaciones. Pero ése no es el único ni el más importante de los retos que tienen el país y el RNC para el futuro.

III.4.1. En algunos años, el comportamiento de la recaudación fiscal y la rigidez del presupuesto del Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF) han tenido un impacto restrictivo en la posibilidad de que personas solicitantes que cumplen con los requisitos, puedan ver realizado el derecho a la pensión.

En el curso de la investigación, la Dirección de Administración de Pensiones de la CCSS⁵⁶ manifestó:

"Como se ha indicado en otras ocasiones, el Programa RNC se financia en su gran mayoría con recursos provenientes del Gobierno Central, recaudación de planillas FODESAF, impuesto de ventas y Ley N° 7972, Licores y Cigarros.

El presupuesto para el año 2018 incorporaba como parte del financiamiento 7,904.1 millones de colones provenientes de vigencias anteriores (año 2017), cifra que en la realidad no se alcanzó, por cuanto Fodesaf trasladó menos recursos de los programados, dando como resultado que el ejercicio 2018 iniciara con 5,633.7 millones de colones generando un déficit inicial de 2,270.4 millones.

Por otra parte, de acuerdo con los resultados del ejercicio presupuestario 2018, se observa que el presupuesto de ingresos total se cumplió en un 97,4%, es decir, se tuvo una diferencia negativa de 3,650.7 millones. Al sumar el dato anterior más la diferencia observada en la estimación de recursos provenientes de vigencias anteriores, se tiene un total 5,920.1 millones de déficit.

Par subsanar la situación anterior, Fodesaf trasladó en forma directa un total 11,773.8 millones de colones lo que permitió corregir la situación y finalizar el ejercicio 2018 con un superávit de 8,126 millones, los cuales se utilizan en la actualidad para financiar el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 y constituir la reserva de contingencia que establece el Artículo 25 del Reglamento del Régimen No Contributivo."

Es resumen, que uno de los problemas financieros del RNC que no ha encontrado una solución definitiva se refiere a atrasos de las transferencias de DESAF a la CCSS, que a su vez impiden que, en determinados momentos, el derecho a la pensión para las personas mayores en condición de pobreza pueda ser realizado.

Al respecto, se le solicitó a la Dirección de Asignaciones Familiares (DESAF) referirse a las causas de esos retrasos y si esa Dirección ha realizado alguna diligencia o propuesta tendiente a corregir esa situación, que por alguna razón no haya fructificado; así como exponer a la Defensoría, de qué manera se podrían corregir en forma definitiva. Asimismo, se le solicitó referirse a la solución propuesta a la Dirección de Administración de Pensiones de la CCSS:

"Tal y como se observa de los datos anteriores, los ingresos del Régimen No Contributivo, están asociados a la dinámica del empleo y comportamiento del consumo, lo cual agrega incertidumbre al financiamiento y planes de extensión de la cobertura. Esta situación podría ser revertida si el RNC contara con una fuente real de ingresos como régimen de reparto, es decir, que la estimación presupuestaria anual sea incluida en el presupuesto de la República, por lo que es criterio de esta Dirección que el Poder Ejecutivo podría impulsar un proyecto de ley al respecto (...)"

⁵⁶ Oficio DAP-0279-2019

Al respecto, DESAF⁵⁷ informó que según el artículo 15 de la Ley 5662 y su reforma integral, el Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF) tiene dos fuentes de ingresos:

- 593.000 salarios base, que provienen del Impuesto de Ventas (Impuesto al Valor Agregado, a partir de julio de 2019).
- Los patronos públicos y privados deberán pagar al Fondo un cinco por ciento (5%) del total de sueldos y salarios que paguen mensualmente a sus trabajadores.

Los recursos que FODESAF traslada a la CCSS para el RNC con base en los artículos 3 y 4 de la Ley 5662 y su reforma, ingresan al Fondo mensualmente según la recaudación real de la planilla que realiza la CCSS y a la transferencia que ejecuta el Fondo General del Gobierno. Es con base en esos ingresos reales, que la DESAF hace la transferencia mensual que corresponde al RNC. Los retrasos a los que se refirió la Dirección de Administración de Pensiones de la CCSS se explican, según DESAF, por lo siguiente:

"(...) en algunos meses la transferencia de recursos que realiza el Gobierno Central, es inferior al doceavo que define la Ley 5662 y su reforma Ley 8783, por lo cual, los recursos totales que se giran a la CCSS, son inferiores a los programados de forma mensual. En al menos tres reuniones sostenidas con el Ministerio de Hacienda y la CCSS durante 2018 para analizar el tema, los representantes del primero manifestaron que la causa del retraso en la transferencia se debía a una caída en la recaudación del impuesto de ventas, producto de dos fenómenos, la ralentización del crecimiento económico en 2018, y la erosión de la base tributaria del impuesto sobre las ventas.

No obstante lo anterior, la Desaf siempre ha estado anuente a fortalecer el programa, tal es así que en vista de lo acontecido, en el año 2018 se realizaron movimientos presupuestarios extraordinarios, de manera que al presupuesto inicial del RNC se le asignaron recursos adicionales por ₡17.273,85 millones para reforzar el programa, según los oficios MTSS-DMT-OF-272-2018, MTSS-DMT-OF-1100-2018 y MTSS-DMT-OF-1411-2018.

En este sentido, al finalizar el período presupuestario 2018, el Programa del Régimen No Contributivo de Pensiones por monto básico, finalizó con un superávit específico de ₡8.125,52 millones, considerando todas las fuentes de financiamiento (...)

En torno a las medidas pertinentes para evitar que la situación ocurrida en 2018 se repita, es preciso señalar que la Ley 9635 viene a fortalecer las finanzas públicas, y, en particular, la fuente de ingresos del artículo 15 de la Ley 5662 y sus reformas. Por lo que se esperaba que esta sea una solución de mediano plazo para este tema en particular. "

La DESAF también hizo referencia al objetivo de la Defensoría relativo a alcanzar la universalización del acceso a pensiones del RNC para personas mayores en situación de pobreza y señaló que comparte esta aspiración. Al respecto, indicó:

"(...) la Ley 5662 y sus reformas establece que para el Programa del Régimen no Contributivo de Pensiones se debe destinar de manera, el 10,35% de los recursos totales del FODESAF, sin embargo, dado el crecimiento de la población adulta mayor en condición de pobreza, y sin acceso a una pensión del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, en la actualidad el Fondo dedica no menos que el 23% de su presupuesto ordinario a tal programa, lo cual lo convierte en el más importante en términos financieros. Sin

⁵⁷ Oficio MTSS-DESAF-OF-463-2019, mayo 2019

embargo, este porcentaje podría estar llegando a su tope dada la poca flexibilidad que tiene el FODESAF en el uso de sus recursos, a causa la gran cantidad de destinos específicos establecidos en el artículo 3 de su Ley.

Al respecto, la OCDE ha manifestado que "el presupuesto de FODESAF es excesivamente rígido con una buena parte predeterminada a programas específicos. Dicha rigidez dificulta la capacidad de DESAF de mejorar la eficiencia estableciendo y revisando prioridades de política y aplicando la rendición de cuentas de las instituciones responsables de ejecutar los programas." (OCDE. 2017. Estudios de la OCDE sobre el Mercado Laboral y las Políticas Sociales Costa Rica. París).

Por lo anterior, se considera que más que trasladar la responsabilidad presupuestaria al Gobierno Central, lo que se debería buscar es brindar una mayor flexibilidad presupuestaria al Fondo, así como dotar de nuevas fuentes de ingreso al Programa del RNC, para brindar el adecuado financiamiento a las necesidades de una población en envejecimiento."

Un motivo por el cual personas mayores en situación de pobreza suelen plantear solicitudes de intervención a la Defensoría, es que han recibido de la CCSS respuestas parcialmente positivas porque se les ha otorgado el derecho, pero deben esperar a que pueda ser efectivo, cuando la CCSS reciba los recursos necesarios. De acuerdo con lo analizado y comprobado en el curso de esta investigación, las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo son establecidas con base en los recursos esperados de manera que, si la pensión fue otorgada, pero no puede hacerse efectiva hasta que los recursos requeridos ingresen al RNC, ello se debe a una especie de descalce de plazos entre el otorgamiento del derecho y el traslado de los recursos por parte de la DESAF.

Ese descalce de plazos no proviene necesariamente de la inexistencia de recursos para el efectivo otorgamiento de la pensión, sino de la confluencia de dos situaciones: 1) El comportamiento de los ingresos fiscales, que puede retrasar el traslado efectivo de los recursos a la CCSS y por ende, la entrega del dinero a la persona beneficiaria y 2) La rigidez del presupuesto de FODESAF, que fue advertida por la OCDE en el año 2017.⁵⁸

Así las cosas, si bien es cierto la disponibilidad y comportamiento de los ingresos fiscales destinados al RNC no está en las manos ni de la CCSS ni del DESAF, también es cierto que la rigidez del presupuesto del FODESAF requiere de análisis para la búsqueda de correcciones. Ciertamente, es posible que la reducción de la flexibilidad requiera de reformas de ley; sin embargo, antes de hacer una propuesta de esa naturaleza al Poder Legislativo, es la Defensoría la que considera que es necesario que la DESAF, si no lo ha hecho ya, realice un estudio dirigido a evaluar las posibilidades de flexibilización del Fondo, con miras a corregir el problema de rigidez presupuestaria detectado por la OCDE, que estaría dificultando la realización efectiva del acceso a la pensión del RNC, incluso habiéndose declarado la existencia del derecho a ésta.

Si el estudio recomendado llegase a evidenciar que es factible hacer reformas administrativas o legales para corregir la rigidez apuntada, este Órgano Defensor estima que la DESAF podría proponer al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en su calidad de rector del sector Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social, el cual tiene a cargo "*la coordinación, articulación y orientación de las intervenciones públicas en la búsqueda de la erradicación de la Pobreza y Exclusión Social*", el plan de reforma correspondiente.

⁵⁸ Oficio MTSS-DESAF-OF-463-2019, mayo 2019

III.4.2. Total incertidumbre en relación con el verdadero monto que alcanzan los recursos de los depósitos judiciales que por Ley N° 9578 están destinados al RNC.

En abril 2019, en el marco de esta investigación, se solicitó información al Poder Judicial sobre los traslados realizados al RNC, en cumplimiento de la Ley N° 9578. Mediante correo electrónico⁵⁹, la Jefa del Proceso de Tesorería del Poder Judicial, Emma López Ramírez, informó que:

*"- El primer traslado de fondos al RNC se realizó el 01 de febrero de 2019, en el cual se giró un monto total de **¢7.212.464.62**, el cual incluía el principal más los intereses generados, de acuerdo a lo conocido por el Consejo Superior en sesión N° 26-19 de fecha 21/03/2019, artículo N° XVII.*

- De acuerdo con la circular N° 167-2018, emitida por la Secretaría de la Corte, en el punto 3., inciso C., se indica "(...) En lo sucesivo, para el cumplimiento de la citada ley, cada Despacho Judicial deberá continuar revisando los expedientes que cumplan con lo establecido y de forma automática y semestral se realizarán los traslados al RNC de los saldos en depósitos y sus intereses".

Asimismo, la funcionaria indicó que *"no es posible para el Poder Judicial hacer proyecciones en cuanto a posibles depósitos, por cuanto ello depende de los estudios que realicen los Despachos Judiciales a los expedientes automatizados y del resultado que se obtenga del mismo".*

Posteriormente, a solicitud de la Defensoría, la Jefatura de Proceso de Tesorería, remitió los oficios No.534-DE-2017 y 3450-DE-2017 que en su momento fueron remitidos por el Poder Judicial a la señora Sandra Pizsk, en su condición de Diputada de la Comisión Especial encargada de conocer y dictaminar el proyecto de ley *"Ley de reforma integral a los diversos regímenes de pensiones y normativa conexa"*, expediente legislativo N° 19.922 cuando la Ley N° 9578 se discutía en la Asamblea Legislativa. De esos oficios destaca lo siguiente:

➤ Oficio N°534-DE-2017, 1 de febrero de 2017, Dirección Ejecutiva del Poder Judicial

En ese oficio, esa Dirección Ejecutiva informó a la diputada Pizsk que el Departamento Financiero Contable *"procedió con la estimación del principal e intereses de los depósitos de procesos abandonados con 10 o más años de fenecido el proceso judicial"*. De acuerdo con ese oficio, el principal por ese concepto fue estimado en 7.698.686.633 colones, 825.800 dólares y 2,620.00 euros. Asimismo, los intereses fueron estimados en 8.152.050.893,49 colones (sin considerar Euros).

Posteriormente, en oficio N° 3450-DE-2017 del 4 de agosto 2017, la Dirección Ejecutiva del Poder Judicial responde una nueva consulta de la señora Sandra Pizsk *"sobre el monto actualizado al que asciende la totalidad de recursos y los intereses por ellos generados que se hayan depositados en cuentas del Banco de Costa Rica y los colocados en certificados a plazo o cualesquiera otro producto financiero correspondiente a los procesos judiciales concluidos o abandonados y la no reclamación de los mismos, desde hace más de diez años"*. Al respecto, esa Dirección Ejecutiva indicó que:

"(...) le preocuparon algunas diferencias detectadas con respecto al monto informado anteriormente mediante oficio 534-DE-2017 de fecha 1 de febrero de 2017 por la suma de ¢13.452.496.937, 87, ante lo que, se detectó que algunas administraciones regionales en el

⁵⁹ Correo electrónico de fecha 12/04/2019

informe anterior, consideraron todos los depósitos judiciales en cuenta y no sólo los que se encuentran en abandono por más de 10 años, por lo que una vez depurada la información se obtiene el siguiente dato:

| RUBRO | MONTO |
|--------------|-------------------|
| PRINCIPAL | ¢6,202,339,647.33 |
| INTERES | ¢4,141,316,158.23 |
| TOTAL | ¢10,343,655,805.5 |

(...)"

En relación con esos oficios, se informó a la Defensoría que:⁶⁰

"- (...) Los datos suministrados en los oficios señalados, correspondían a una estimación, conforme se aclaró en su momento.

- El proceso para revisar la condición de cada depósito con más de 10 años es lento y minucioso. Al tener que revisar uno a uno depósitos de vieja data se deben solicitar al Archivo Judicial expedientes ya archivados. Incluso se han presentado casos de expedientes destruidos conforme las tablas de conservación, lo que impide resolver sobre su condición jurídica.

- Los despachos judiciales contaron con muy poco tiempo para iniciar con el proceso. La solución informática se tuvo lista el 03/12/2018 y en fecha 01/02/2019 se debió hacer el primer corte. El transitorio de esta nueva ley es muy corto. La mejora para preparar los sistemas para su implementación demandó tiempo y esfuerzo.

- Los filtros que se establecieron para depurar la información fueron muy rigurosos. Ahora se han valorado criterios más amplios lo que, sin embargo, demandará un mayor esfuerzo de revisión por parte de los despachos judiciales..."

Asimismo, informó que el Consejo Superior del Poder Judicial emitió la circular N° 56-2019, relativa a Ley N° 9578, para trasladar al Régimen No Contributivo de la C.C.S.S (RNC), recursos que provengan de procesos judiciales concluidos o abandonados por 10 años o más.

Ante esta situación de incertidumbre en cuanto a cuál es verdadero monto de los recursos provenientes del Poder Judicial, la Defensoría remitió el asunto en consulta a la Contraloría General de la República con la solicitud de que se analizara la situación y se valorara la posibilidad de efectuar una auditoría al respecto. Asimismo se le solicitó que en caso de que ese ente Contralor hubiera realizado algún estudio al respecto, lo remitiera a la Defensoría.

Al respecto, la CGR informó que estaba analizando la solicitud para determinar la vía idónea para su atención⁶¹. En consecuencia, de momento no se puede contar con los recursos provenientes de la Ley N° 9578.

En cuanto a los recursos de los depósitos de procesos abandonados con 10 o más años de fenecido el proceso judicial que, según la Ley N° 9578, y ante la situación de incertidumbre en cuanto a cuál es el verdadero monto de los recursos provenientes del Poder Judicial, la Defensoría remitió el asunto en consulta a la Contraloría General de la República con la solicitud de que se analizara la situación y se valorara la posibilidad de efectuar una auditoría al respecto. Asimismo, se le solicitó que en caso de que ese ente Contralor hubiera realizado algún estudio al respecto, lo remitiera a la Defensoría.

⁶⁰ Correo electrónico de fecha 13 05 19

⁶¹ Oficio DFOE-PG-0267 del 10 de junio, 2019

Al respecto la Contraloría General de la República informó que estaba analizando la solicitud para determinar la vía idónea para su atención⁶². En consecuencia, de momento no se puede contar con los recursos provenientes de la ley N° 9578. No obstante, la Defensoría solicitó al Ente Contralor información sobre los avances logrados en relación con la verdadera magnitud de esos recursos, a lo que ésta respondió⁶³ que solicitó al Auditor Interno del Poder Judicial, realizar un estudio relacionado con el traslado de recurso por parte de la Tesorería del Poder Judicial al Régimen No contributivo de pensiones de la CCSS.

III.4.3. Existe un importante margen para aumentar la contribución de la Junta de Protección Social para el RNC⁶⁴

La Ley N° 8718, Ley de Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social (JPS) y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales, define un aporte para el RNC y otros destinos para las utilidades de la Junta de Protección Social. En virtud de ello, se solicitó información a la JPS, con la finalidad de conocer el detalle de las utilidades que genera la JPS, sus destinos y ejecución. Esto para valorar si existe algún margen para aumentar su aporte al RNC. Se exponen a continuación los resultados obtenidos:

1. El artículo 8, inciso g) de la Ley 8718 indica que, de la utilidad neta de las loterías, los juegos y otros productos de azar, se trasladará al RNC de 9% a un 9,5%

Los montos girados al RNC de parte de la JPS durante los últimos 10 años, según lo indicado en el artículo 8 inciso g), se muestran en la siguiente figura.

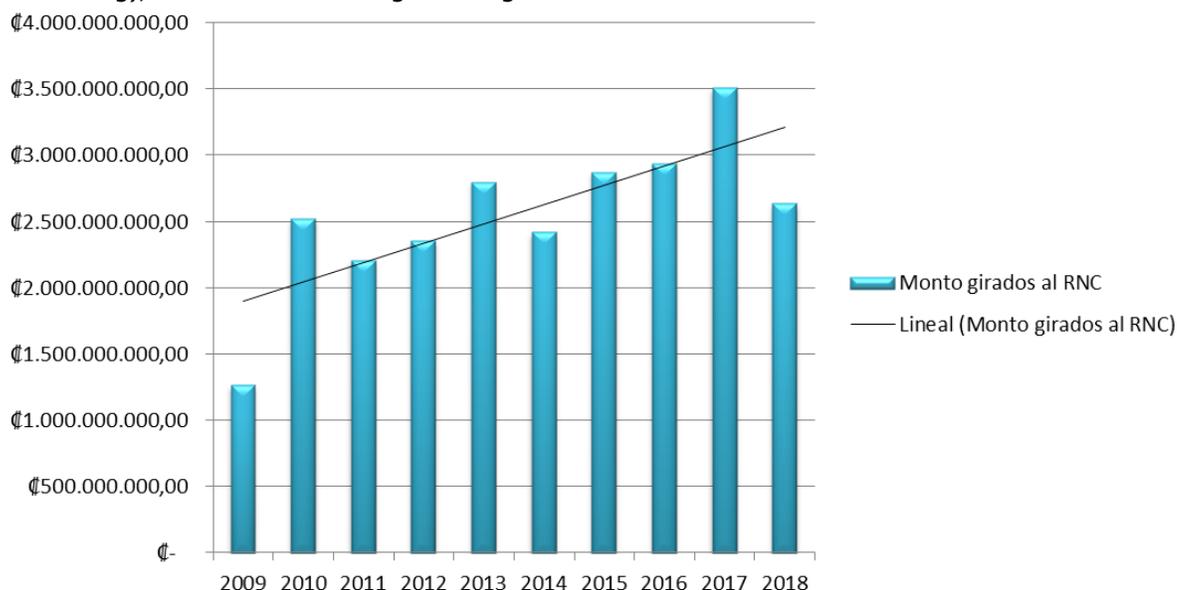


Figura 13. Montos girados en los últimos 10 años por parte del JPS
Fuente: Elaboración DAEC/DHR, con datos del oficio JPS-PRES-078-2019⁶⁵

⁶² Oficio DFOE-PG-0267 del 10 de junio, 2019

⁶³ Oficio DFOE-PG-0406 del 23 agosto, 2019

⁶⁴ Oficio DH-DAEC-0240-2019, respondido mediante oficio JPS-PRES-078-2019

⁶⁵ *ARTÍCULO 10.- Presentación de liquidaciones sobre la utilización de recursos: Las instituciones públicas y las entidades privadas que reciban recursos de la Junta de Protección Social asignados por ley, deberán presentar la liquidación anual de los gastos que se financien con los recursos entregados por la Junta de Protección Social, ante la Contraloría General de la República, para su control y fiscalización. Las instituciones públicas, las entidades o los programas que reciban recursos asignados por la Junta de Protección*

2. El artículo 8 de la Ley 8718 establece destinos para las utilidades de las loterías tradicionales, juegos y otros productos de azar:

"La utilidad neta total de la Junta de Protección Social, será distribuida de la siguiente manera:

a) *De un trece por ciento (13%) a un catorce por ciento (14%) para la Junta de Protección Social, destinado a financiar los gastos de capital y de desarrollo institucional, así como los gastos que no tengan relación directa con la venta y operación de las loterías, los juegos y otros productos de azar.*

b) *La Junta deberá incluir, en las liquidaciones presupuestarias anuales que envía a la Contraloría General de la República, un detalle respecto del uso de esos recursos.*

c) *De un tres por ciento (3%) a un tres coma diez por ciento (3,10%) para el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social, destinado a financiar, exclusivamente, programas públicos de salud preventiva.*

Asimismo, de los recursos que perciba el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social, según el párrafo anterior, se destinará un diez por ciento (10%) al financiamiento de los programas y actividades de promoción y prevención de la salud mental. Del porcentaje anterior queda excluido el pago de salarios.

(Así adicionado el párrafo anterior por el artículo 5° de la ley N° 9213 del 4° de marzo de 2014, "Creación de la Secretaría Técnica de Salud Mental")

d) *De un ocho por ciento (8%) a un nueve por ciento (9%) se distribuirá entre asociaciones, fundaciones u otras organizaciones cuyos fines estén dirigidos al bienestar y el fortalecimiento de instituciones públicas de asistencia médica.*

Su distribución se efectuará de acuerdo con la importancia médico-social y según el Manual de criterios para la distribución de recursos de la Junta de Protección Social. Para estos efectos, serán objeto de financiamiento los siguientes conceptos:

1) *Equipo médico especializado.*

2) *Remodelaciones necesarias para la instalación de los equipos médicos.*

e) *De un uno por ciento (1%) a un dos por ciento (2%) para la Asociación Cruz Roja Costarricense.*

f) *De un cinco por ciento (5%) a un seis por ciento (6%) para programas destinados a la prevención y atención del cáncer, conforme al Manual de criterios para la distribución de recursos de la Junta de Protección Social.*

g) *De un nueve por ciento (9%) a un nueve coma cinco por ciento (9,5%) para la Caja Costarricense de Seguro Social, que se destinará, exclusivamente, a financiar las pensiones del régimen no contributivo administrado por esa Institución.*

h) *De un dos por ciento (2%) a un dos coma cinco por ciento (2,5%) para las juntas administrativas de las escuelas que cuentan con programas de atención para población con discapacidad, conforme al Manual de criterios para la distribución de recursos de la Junta de Protección Social.*

i) *De un uno por ciento (1%) a un uno coma cinco por ciento (1,5%) entre organizaciones no gubernamentales dedicadas a la prevención y la lucha contra las enfermedades de transmisión sexual y la investigación, el tratamiento, la prevención y la atención del VIH-SIDA, conforme al Manual de criterios para la distribución de recursos de la Junta de Protección Social.*

Social, deberán presentar ante ella una liquidación semestral del uso de los recursos, con el fin de facilitar el control y la fiscalización oportunos. Para verificar la información suministrada sobre el uso de dichos recursos, las organizaciones beneficiarias deberán llevar registros contables por separado y, tanto la Contraloría General de la República como la Junta de Protección Social, tendrán acceso a la documentación financiera, los libros legales y la demás información que revele aspectos sobre la correcta administración y uso apropiado de los bienes y recursos, por las instituciones beneficiarias.

- j)** De un siete por ciento (7%) a un ocho por ciento (8%) para programas destinados a personas con discapacidad física, mental o sensorial, conforme al Manual de criterios para la distribución de recursos de la Junta de Protección Social.
De la totalidad de dichos recursos, al menos un cuarenta por ciento (40%) se destinará al Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven, para desarrollar programas de capacitación y recreación para las personas jóvenes con discapacidad física, mental o sensorial.
- k)** De un uno coma setenta y cinco por ciento (1,75%) a un dos coma setenta y cinco por ciento (2,75%) para programas de prevención y tratamiento de la farmacodependencia y el alcoholismo, conforme al Manual de criterios para la distribución de recursos de la Junta de Protección Social.
- l)** De un uno por ciento (1%) a un dos por ciento (2%) para programas destinados al tamizaje neonatal. Dichos recursos se girarán a la Asociación Costarricense para el Tamizaje y la Prevención de Discapacidades en el Niño (ACTA).
- m)** De un cuatro por ciento (4%) a un cinco por ciento (5%) para programas destinados a la atención de personas menores de edad en condición de abandono, así como para atender la población menor de edad en condiciones de vulnerabilidad, conforme al Manual de criterios para la distribución de recursos de la Junta de Protección Social.
- n)** De un dos por ciento (2%) a un tres por ciento (3%) para programas destinados a la atención de personas menores de edad privadas de libertad o para personas menores de edad cuyo padre, madre, o ambos, estén privados de libertad, conforme al Manual de criterios para la distribución de recursos de la Junta de Protección Social.
- ñ)** De un veinticuatro coma ocho por ciento (24,8%) a un veinticinco coma siete por ciento (25,7%) para entidades dedicadas a atender y proteger a las personas adultas mayores y para programas sin fines de lucro dirigidos a la atención de personas adultas mayores, conforme al Manual de criterios para la distribución de recursos de la Junta de Protección Social.
- o)** Un cero coma treinta por ciento (0,30%) para las entidades dedicadas a la capacitación, organización y dirección de asociaciones, fundaciones y grupos de personas dedicadas a atender y proteger a las personas adultas mayores, conforme al Manual de criterios para la distribución de recursos de la Junta de Protección Social.
- p)** De un siete por ciento (7%) a un siete coma cinco por ciento (7,5%) para centros diurnos sin fines de lucro para personas adultas mayores, conforme al Manual de criterios para la distribución de recursos de la Junta de Protección Social.
- q)** De un uno por ciento (1%) a un dos por ciento (2%) para programas de prevención y atención de las personas que son o han sido víctimas de la explotación sexual comercial, conforme al Manual de criterios para la distribución de recursos de la Junta de Protección Social.
- r)** De un uno por ciento (1%) a un dos por ciento (2%) para el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación, que se destinará, exclusivamente, a las reparaciones, mejoras y construcción de instalaciones deportivas, para la práctica del deporte y la recreación, así como para la representación de deportistas, entrenadores y dirigentes, con el fin de que puedan asistir, participar y competir en eventos de orden internacional, en el campo del deporte, la educación física, la recreación y la capacitación deportiva.
- s)** Un cero coma veinticinco por ciento (0,25%) para los programas de atención de farmacodependencia que realiza Hogares Crea.
- t)** Un uno coma cinco por ciento (1,5%) para la Asociación Gerontológica Costarricense, para programas orientados a la promoción de una vejez digna, activa y participativa, conforme al Manual de criterios para la distribución de recursos de la Junta de Protección Social.
- u)** Un uno por ciento (1%) para el Consejo Nacional de las Personas con Discapacidad (Conapdis) para desarrollar el programa destinado a la promoción de la autonomía de las personas con discapacidad. Un uno por ciento (1%) para la promoción de la autonomía de las personas adultas mayores.

(Así reformado el inciso anterior por el artículo 43 de la Ley para Promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad, N° 9379 del 18 de agosto de 2016)

v) De un uno por ciento (1%) a un dos por ciento (2%) para la adquisición de un terreno, así como para construir, equiparar y operar un centro psiquiátrico penitenciario.

(Corregido el inciso anterior mediante Fe de Erratas y publicada en La Gaceta N° 237 del 7 de diciembre de 2010)

Cuando exista una institución, organización u otra entidad no citada en este artículo, con idoneidad para recibir fondos, podrá ser incluida como beneficiaria de recursos en el sector correspondiente, de conformidad con el Manual de criterios para la distribución de recursos de la Junta de Protección Social. Asimismo, los excedentes o fondos no girados a un sector específico, podrán ser redistribuidos a favor de los sectores prioritarios definidos en el Plan nacional de desarrollo.

La Junta deberá incluir, en las liquidaciones presupuestarias anuales que envía a la Contraloría General de la República, un detalle respecto del uso de esos recursos.

Con la finalidad de conocer el comportamiento de esas transferencias, se solicitó información a la Junta de Protección Social, en cuanto a la tendencia de las utilidades de las loterías que administra (tradicionales y electrónicas) en los últimos 10 años. Esa tendencia se observa en la Tabla 28 y la Figura 14:

Tabla 28

Utilidades obtenidas por la JPS durante los últimos 10 años

| Período | Loterías tradicionales | Loterías electrónicas |
|---------|------------------------|-----------------------|
| 2009 | ₡ 14.950.838.159,00 | ₡ 29.741.482,00 |
| 2010 | ₡ 26.300.049.667,00 | ₡ 132.530.655,00 |
| 2011 | ₡ 11.535.526.055,00 | ₡ 300.183.588,00 |
| 2012 | ₡ 25.437.609.369,00 | ₡ 609.378.803,00 |
| 2013 | ₡ 27.931.638.058,00 | ₡ 2.143.556.099,00 |
| 2014 | ₡ 19.898.399.902,00 | ₡ 6.760.425.703,00 |
| 2015 | ₡ 21.958.336.373,00 | ₡ 11.650.600.786,00 |
| 2016 | ₡ 21.636.026.404,00 | ₡ 9.633.795.582,00 |
| 2017 | ₡ 25.681.602.880,00 | ₡ 12.112.782.530,00 |
| 2018 | ₡ 19.695.184.695,00 | ₡ 6.684.335.943,00 |

Fuente: Elaboración DAEC/DHR, con datos del oficio JPS-PRES-390-2019

En la figura 14 se ilustra la tendencia en el comportamiento de las utilidades de las loterías tradicionales y electrónicas en el período 2009-2017. Esta información es relevante pues en el caso de que se busque aumentar el aporte de la JPS al RNC, tal aporte provendría de las utilidades. Como puede observarse, las utilidades de las loterías tradicionales han tenido un comportamiento variable en el período, con una tendencia creciente al 2017. En cuanto a las utilidades de las loterías electrónicas, las utilidades empiezan a crecer a partir del año 2013:

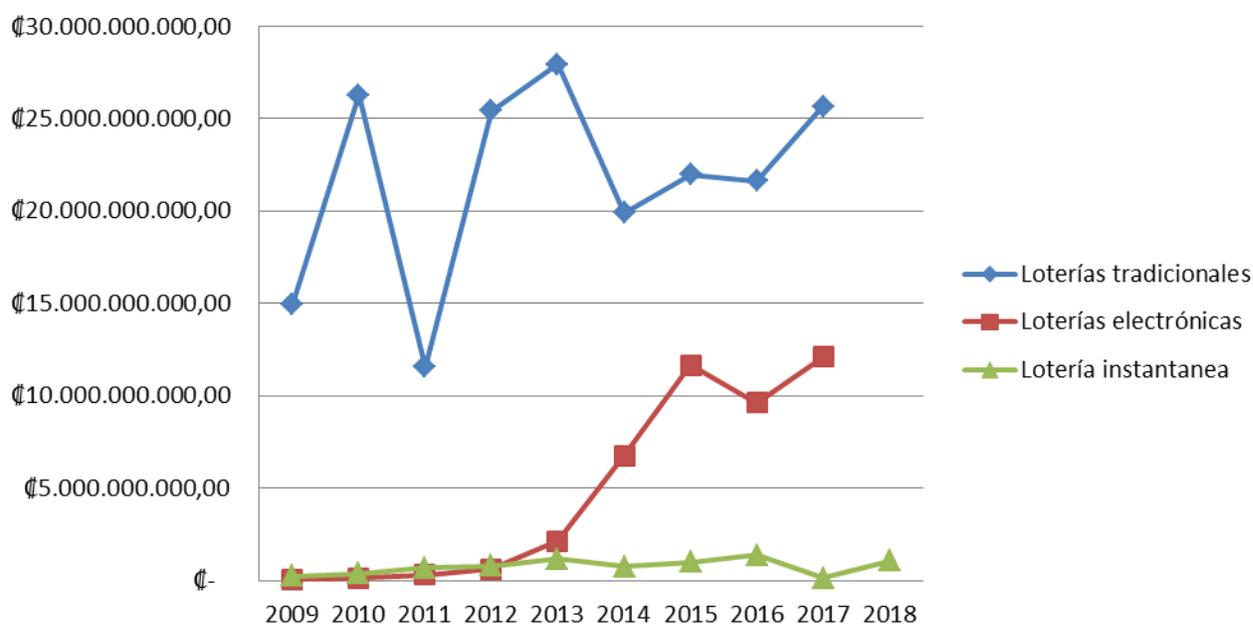


Figura 14. Utilidades de la JPS 2009-2017 en loterías tradicionales, instantáneas y electrónicas.
Fuente: Elaboración DAEC/DHR, con datos del oficio JPS-PRES-390-2019

En cuanto a la ejecución de los recursos por parte de la JPS, la información aportada por ésta se observa en la Tabla 29:

Tabla 29
Presupuesto de ejecución de la JPS período 2009-2018

| Transferencia | Presupuesto modificado | Ejecutado total | % ejecución |
|---------------|------------------------|--------------------|-------------|
| 2009 | ¢23.954.404.000,00 | ¢11.719.912.508,00 | 49% |
| 2010 | ¢33.873.933.000,00 | ¢22.449.688.283,00 | 66% |
| 2011 | ¢34.650.149.000,00 | ¢25.039.508.933,00 | 72% |
| 2012 | ¢28.963.059.000,00 | ¢23.330.710.139,00 | 81% |
| 2013 | ¢31.179.167.000,00 | ¢27.122.300.667,00 | 87% |
| 2014 | ¢28.725.342.000,00 | ¢25.617.072.581,00 | 89% |
| 2015 | ¢35.649.776.000,00 | ¢34.917.612.706,00 | 98% |
| 2016 | ¢29.446.987.000,00 | ¢28.327.134.865,00 | 96% |
| 2017 | ¢48.518.601.000,00 | ¢35.703.950.328,00 | 74% |
| 2018 | ¢47.973.183.000,00 | ¢19.851.028.078,00 | 41% |

Fuente: Elaboración DAEC/DHR, con datos del oficio JPS-PRES-390-2019

Por otro lado, de conformidad con los artículos 7 y 16 de la Ley 8718, la JPS debe pagar un 10% sobre sus utilidades netas⁶⁶ al Ministerio de Hacienda por concepto de renta.

Asimismo, se analizó el comportamiento del pago del impuesto sobre la renta de la JPS para el período 2014-2018. Los resultados se observan a continuación en la Tabla 30:

Tabla 30

Montos pagados por la JPS al Ministerio de Hacienda por concepto del impuesto a sobre utilidades (IU) de los sorteos de enero a diciembre para los períodos 2014-2018

| Año | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Monto (IU) | 3.133.169.381 | 4.746.781.000 | 3.489.075.000 | 4.617.787.675 | 4.569.225.000 |

Fuente: Elaboración propia, 2019. Con base en oficio JPS-GG-GAF-283-2019, marzo 2019

Tomando en cuenta los montos pagados a Hacienda por impuesto de renta, se puede determinar la solvencia que maneja la JPS, ya que las cantidades trasladadas por ese concepto, lo que refleja es que el negocio de la JPS es rentable.

A la luz de lo anterior, a partir de la información de la JPS, la Defensoría analizó las transferencias realizadas a los distintos destinos, así como su ejecución por parte de las entidades destinatarias. De ese análisis, se identificaron algunas posibilidades para destinar más recursos al RNC. Para esos efectos, la Defensoría solicitó a la JPS información sobre la transferencia y ejecución de recursos que no estuvieran vinculados con la atención de necesidades de personas mayores. De ese análisis surgieron tres posibles fuentes de fondos adicionales para el RNC provenientes de la Ley 8718:

- Los recursos del Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS) artículo 8, inciso c).
- Recursos destinados al BAHNVI, artículo 13
- Utilidades netas de la Junta de Protección Social, artículo 10 inciso a)

➤ Recursos para el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS)

El artículo 8, inciso c) de la Ley 8718 establece lo siguiente:

"c) De un tres por ciento (3%) a un tres coma diez por ciento (3,10%) para el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social, destinado a financiar, exclusivamente, programas públicos de salud preventiva.

⁶⁶ ARTÍCULO 7.- Utilidades de loterías, juegos y otros productos de azar. Las ventas netas resultarán de deducir, de las ventas brutas, los montos correspondientes a la lotería no distribuida o no vendida, la cantidad de vuelta por los comercializadores y el descuento respectivo por las ventas.

La Junta de Protección Social determinará la utilidad bruta individual para cada emisión o sorteo de cada tipo de lotería, juegos y otros productos de azar, deduciendo de las ventas netas, los costos de producción y los premios efectivamente pagados.

La utilidad neta antes de impuestos para cada emisión o sorteo de cada tipo de lotería, juegos, rifas y otros productos de azar, se determinará deduciendo de la utilidad bruta, los gastos de administración, comercialización y el aporte para el fondo de jubilaciones y pensiones para los vendedores de lotería.

La utilidad neta por distribuir se determinará una vez deducido el impuesto del diez por ciento (10%) señalado en el artículo 16 de esta Ley.

ARTÍCULO 16.- Impuesto sobre utilidades de las loterías nacionales. La Junta de Protección Social pagará sobre las loterías nacionales que venda, distribuya o comercialice, un impuesto único de renta de un diez por ciento (10%), el cual se establecerá sobre las utilidades netas establecidas en el artículo 7 de esta Ley, que mensualmente se distribuya a los acreedores de renta. Dicho impuesto será cancelado en los primeros quince (15) días del mes siguiente a la determinación de las utilidades.

Asimismo, de los recursos que perciba el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social, según el párrafo anterior, se destinará un diez por ciento (10%) al financiamiento de los programas y actividades de promoción y prevención de la salud mental. Del porcentaje anterior queda excluido el pago de salarios.”

La información que se analiza a continuación fue remitida por la Jefatura de la Unidad de Fiscalización de Recursos de la JPS⁶⁷:

Por este concepto (por una única vez), en julio de 2011 se hizo un traslado de recursos por un monto de 1.500.000.000 colones. Pero no fue sino hasta el año 2015 que el Ministerio de Salud empezó a ejecutarlos para la construcción, reparación o mantenimiento de CEN-CINAI. A marzo de 2019, se habían ejecutado prácticamente todos los recursos, con algunos proyectos que generaron superávit por 68.516.983 colones. La inversión realizada se observa en la Tabla 31:

Tabla 31

Cuadro de inversiones para la construcción, reparación o mantenimiento de CEN-CINAI a marzo 2009

| | Institución CEN | Monto | Trabajo realizado | Estado |
|-----------|------------------------------|--------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------|
| 1 | Mansión de Nicoya | ¢12473837 | Construcción Cen-Cinai | Fecha final del proyecto 20 setiembre 2018 |
| 2 | Santana de Nicoya | ¢125848837 | Construcción Cen-Cinai | Fecha final del proyecto 20 setiembre 2018 |
| 3 | Pueblo Viejo de Nicoya | ¢123014886 | Construcción Cen-Cinai | Fecha final del proyecto 20 setiembre 2018 |
| 4 | Limoncito de limón | ¢242611789 | Construcción nueva con tres aulas Cen-Cinai | Fecha final del proyecto 21 enero 2016 |
| 5 | El Cairo de Siquirres | ¢165337803 | Construcción nueva con tres aulas Cen-Cinai | Fecha final del proyecto 21 enero 2016 |
| 6 | Valle Escondido de San Ramón | ¢234130650 | Construcción nueva con tres aulas Cen-Cinai | Fecha final del proyecto 23 marzo 2016 |
| 7 | Ciudad Quesada | ¢90952465 | Ampliación de dos aulas | Junio |
| 8 | Edén de Santa Cruz | ¢14766623 | Servicio reparaciones | y Fecha final del proyecto 4 mayo 2016 |
| 9 | San Blas de Nicoya | ¢7781354 | Reparaciones mejoras | y Fecha final del proyecto 10 mayo 2016 |
| 10 | Corralillo de Nicoya | ¢23358648 | Reparaciones mejoras | y Fecha final del proyecto 20 junio 2016 |
| 11 | San Vicente de Nicoya | ¢24100567 | Mejoras del Cen-cinai | Fecha final del proyecto 14 setiembre 2016 |
| 12 | El Rosario de Nicoya | ¢6890165 | Reparaciones del Cen-Cinai | Fecha final del proyecto 18 marzo 2016 |
| 13 | San Pedro de Barva | ¢107539987 | Reconstrucción mayor del Cen-cinai | Fecha final del proyecto 31 octubre 2017 |
| 14 | Cervantes de Alvarado | ¢149908745 | Remodelación del Cen-cinai | Pendiente entrega |
| | | ¢55283644 | | |
| | TOTAL | ¢1500000000 | | |

Fuente: Oficio GG-GDS-FRT-093-2019, 28 de marzo de 2019

⁶⁷ Oficio GG-GDS-FRT-093-2019, 28 de marzo de 2019

La Jefatura de la Unidad de Fiscalización de Recursos de la JPS no reportó ningún traslado de recursos adicional por este concepto.

Tal y como se desprende de la información expuesta en este informe, después de julio de 2011, la JPS no reportó en su informe transferencias adicionales al CTAMS en cumplimiento de lo dispuesto por el inciso c) del artículo 8 de la Ley 8718. Esto sugiere que después del año 2011 no se trasladaron más recursos al CTAMS. Por ello, podría valorarse reformar la Ley 8718 para eliminar esta transferencia al CTAMS y destinar esos recursos al RNC.

Para tener una aproximación de los recursos que anualmente podrían trasladarse al RNC producto de esa posible reforma, se calculó el monto anual por concepto del 3% por utilidades de la lotería tradicional, instantánea y electrónica que la JPS reportó en su oficio GG-GDS-FRT-093-2019/ JPS-PRES-237-2019. Este ejercicio arrojó que el aporte adicional podría ser en promedio de ₡997.732.956,32, según se observa en la Tabla 32:

Tabla 32
Cuadro de utilidades de las loterías tradicionales 2009-2018.

| Período | Loterías tradicionales | Loterías electrónicas | Lotería instantánea | Monto a trasladar del 3% de utilidades |
|-----------------|------------------------|-----------------------|---------------------|----------------------------------------|
| 2009 | ₡14.950.838.159,00 | ₡29.741.482,00 | ₡238.502.120,00 | |
| 2010 | ₡26.300.049.667,00 | ₡132.530.655,00 | ₡366.354.614,40 | |
| 2011 | ₡11.535.526.055,00 | ₡300.183.588,00 | ₡686.028.713,60 | |
| 2012 | ₡25.437.609.369,00 | ₡609.378.803,00 | ₡798.736.267,79 | ₡793.390.689,18 |
| 2013 | ₡27.931.638.058,00 | ₡2.143.556.099,00 | ₡1.159.858.709,80 | ₡919.653.705,36 |
| 2014 | ₡19.898.399.902,00 | ₡6.760.425.703,00 | ₡762.608.214,00 | ₡811.203.891,36 |
| 2015 | ₡21.958.336.373,00 | ₡11.650.600.786,00 | ₡986.646.172,50 | ₡1.023.067.807,36 |
| 2016 | ₡21.636.026.404,00 | ₡9.633.795.582,00 | ₡1.382.770.972,99 | ₡958.836.224,17 |
| 2017 | ₡25.681.602.880,00 | ₡12.112.782.530,00 | ₡116.829.441,00 | ₡1.135.584.003,92 |
| 2018 | ₡32.905.289.841,00 | ₡11.318.362.885,00 | ₡1.045.652.741,00 | ₡1.342.394.372,90 |
| Promedio | | | | ₡997.732.956,32 |

Fuente: Oficio JPS-PRES-237-2019, 14 agosto de 2019

➤ **Recursos provenientes de la utilidad neta de la lotería instantánea destinados al BANHVI**

El artículo 13 de la Ley 8718 establece lo siguiente:

"Distribución de la utilidad neta de la lotería instantánea

El cincuenta por ciento (50%) de la utilidad neta que se obtenga del juego denominado lotería instantánea, se girará directamente al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banvhi), para que sea utilizado exclusivamente en el programa del fondo de subsidios para la vivienda que maneja esa Institución."

En relación con el cumplimiento de esta disposición, la JPS solamente remitió a la Defensoría un informe de liquidación para el año 2016⁶⁸. Por lo tanto solamente se tiene certeza del destino de esos

⁶⁸ Oficio JPS-GG-GDS-FRT-095-2019 y liquidaciones de gastos que el BAHNVI reporta a la JPS

fondos para ese año, por un total de ₡507.399.100,00. A continuación se presenta la tabla 33 con las utilidades de la lotería instantánea de 2009-2018.

Tabla 33
Cuadro de utilidades de la lotería instantánea 2009-2018

| Período | Lotería instantánea | 50% de utilidades de lotería instantánea |
|----------------|----------------------------|-------------------------------------------------|
| 2009 | ₡238.502.120,00 | ₡119.251.060,00 |
| 2010 | ₡366.354.614,40 | ₡183.177.307,20 |
| 2011 | ₡686.028.713,60 | ₡343.014.356,80 |
| 2012 | ₡798.736.267,79 | ₡399.368.133,90 |
| 2013 | ₡1.159.858.709,80 | ₡579.929.354,90 |
| 2014 | ₡762.608.214,00 | ₡381.304.107,00 |
| 2015 | ₡986.646.172,50 | ₡493.323.086,25 |
| 2016 | ₡1.382.770.972,99 | ₡691.385.486,50 |
| 2017 | ₡116.829.441,00 | ₡58.414.720,50 |
| 2018 | ₡1.045.652.741,00 | ₡522.826.370,50 |
| | | ₡446.650.179,93 |

Fuente: Oficio JPS-PRES-237-2019, 14 agosto de 2019

De acuerdo con la información aportada por la JPS a esta Defensoría, si el BANHVI solamente ha presentado liquidación por el uso de los recursos trasladados por la Junta en el año 2016, hay un nivel importante de incertidumbre en cuanto a la utilización de esos fondos. Por ello, la Defensoría lo incluye aquí como una opción por valorar para aumentar los recursos para el RNC. Si se decidiera cambiar el destino de esos fondos y dirigirlos al RNC, se podría incorporar en promedio de ₡446.650.179,93.

➤ **Recursos provenientes de las utilidades netas de la Junta de Protección Social**

De acuerdo con el inciso a) del artículo 10 de Ley 8718, de un 13% a un 14% de las utilidades netas de la Junta de Protección Social se destinan a financiar los gastos de capital y de desarrollo institucional, así como los gastos que no tengan relación directa con la venta y operación de las loterías, los juegos y otros productos de azar. Para esos efectos, la Defensoría solicitó a la Junta la siguiente información:

- ¿Cómo se componen estos gastos?
- ¿Cuál ha sido el nivel de ejecución de este porcentaje?
- ¿Cuáles son las razones por las que se definió ese porcentaje en la ley? ¿Existe algún estudio técnico-financiero que diera respaldo a esa disposición legal?

Al respecto, la Gerencia Administrativa Financiera⁶⁹ de la JPS presentó un informe de liquidación presupuestaria de los gastos financiados con el 14% de las utilidades netas de la Junta, a marzo del 2019. De esa información, se colige que en el período 2014-2018, la Junta presentó el siguiente Superávit de Operaciones:

⁶⁹ Oficio JPS-GG-GAF-283-2019, marzo 2019

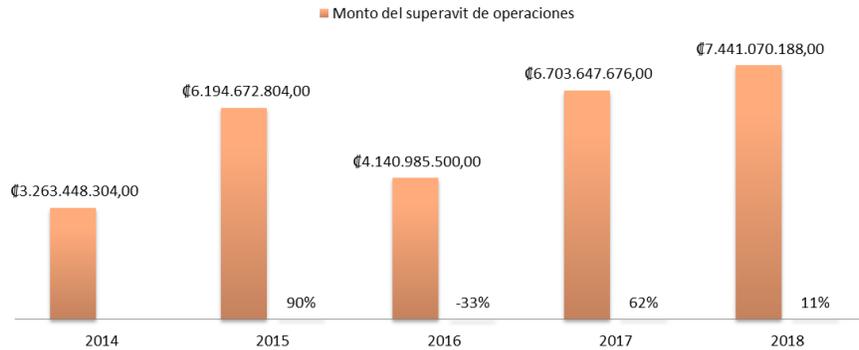
Tabla 34

Superávit de Operaciones (SO) de la JPS 2014-2018.

| Año | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Promedio |
|-------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------|
| Monto | 3.263.448.304 | 6.194.672.804 | 4.140.985.500 | 6.703.647.676 | 7.441.070.188 | ∅4.111.207.611,20 |

Fuente: Elaboración propia con base en oficio JPS-GG-GAF-283-2019, marzo 2019

Ese superávit de operaciones es el resultado de la liquidación presupuestaria una vez se ejecutan los gastos del 14%⁷⁰. Como se observa en la siguiente figura, el monto ha venido teniendo un leve aumento y un promedio anual de ∅5.548.764.894,40 en el período de 2014-2018.

**Figura 15.** Superávit de operaciones de la JPS período 2014-2018

Fuente: Elaboración DAEC/DHR, 2019

Con la finalidad de conocer la justificación técnica o financiera del porcentaje de 13% a 14% definido por el inciso a) del artículo 8 de la Ley 8718, la Defensoría le solicitó a la Junta el estudio técnico financiero que respalda esa disposición. En respuesta, la JPS remitió el expediente legislativo del proyecto de ley que dio origen a la Ley 8718.

La revisión de las actas aportadas por la Junta, muestra que para justificar un 13% para financiar el gasto de capital y de desarrollo institucional y aquellos que no tengan relación directa con las operaciones de venta directa, se indica que se mantiene lo establecido en el artículo 25 de la Ley de Loterías N° 7395. Por ello, la Defensoría no logró comprobar que exista un estudio actualizado que justifique el rango de porcentaje definiendo de 13% a 14% y no otro rango. Esto abre una posibilidad para que, mediante reforma de ley, se destine un porcentaje de esos recursos al RNC.

En relación con el porcentaje de 13% a 14% de las utilidades netas destinadas a financiar el gasto de capital y de desarrollo institucional de la JPS y aquellos gastos que no tengan relación directa con las operaciones de venta directa, la Defensoría no logró determinar cuál es la justificación técnica o financiera de ese porcentaje. A ello se une el hecho de que, de acuerdo con los cálculos realizados por este Órgano Defensor, el superávit operativo promedio de la Junta ha rondado los ∅5.548.764.894,40 anuales en el período 2014-2018. Por eso, la Defensoría estima que existe una ventana de oportunidad para destinar algún porcentaje adicional de esas utilidades netas al RNC, reduciendo el porcentaje de 13%-14% establecido en el inciso a) del artículo 10 de Ley 8718.

⁷⁰ La renta ha sido deducida previamente de acuerdo con el artículo 7: La utilidad neta por distribuir se determinará una vez deducido el impuesto del diez por ciento (10%) señalado en el artículo 16 de esta Ley.

Para evaluar el eventual impacto de reducir ese 14% que se destina a la JPS a un margen menor, para pasar la diferencia al RNC, el equipo investigador valoró distintos escenarios que permitieran simular el comportamiento del superávit si se disminuyera el porcentaje establecido en la ley. Obsérvese la Tabla 35.

Tabla 35

Liquidación presupuestaria y escenarios del comportamiento del superávit con diferentes porcentajes

| Año | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <i>MONTO DEL SUPERÁVIT DE OPERACIONES</i> | ₡ 3.263 | ₡ 6.194 | ₡ 4.140 | ₡ 5.703 | ₡ 7.441 |
| <i>PORCENTAJE</i> | | 90% | -33% | 38% | 30% |
| <i>14% UTILIDADES NETAS</i> | ₡ 4.523 | ₡ 7.093 | ₡ 5.813 | ₡ 6.885 | ₡ 9.256 |
| <i>RESULTADO DE OPERACIÓN DE LOS CEMENTERIOS</i> | ₡ 872 | ₡ 1.070 | ₡ 1.013 | ₡ 1.073 | ₡ 922 |
| <i>TOTAL GASTOS DE INVERSIÓN</i> | ₡ 496 | ₡ 898 | ₡ 712 | ₡ 437 | ₡ 986 |
| <i>PORCENTAJE EJECUCIÓN DE GASTOS</i> | 30% | 28% | 30% | 22% | 21% |
| <i>MAS OTROS INGRESOS</i> | ₡ 99 | ₡ 70 | ₡ 53 | ₡ 328 | ₡ 93 |
| <i>SUBTOTAL RESULTADO DE OPERACIÓN</i> | ₡ 3.154 | ₡ 5.124 | ₡ 4.087 | ₡ 5.375 | ₡ 7.347 |
| <i>SUPERÁVIT OPERACIONES</i> | ₡ 3.253 | ₡ 5.194 | ₡ 4.140 | ₡ 5.703 | ₡ 7.441 |
| SIMULACIONES | | | | | |
| SUPERÁVIT OPERACIONES CON UN 13% | ₡ 2.930 | ₡ 4.687 | ₡ 3.725 | ₡ 5.211 | ₡ 6.779 |
| SUPERÁVIT OPERACIONES CON UN 12% | ₡ 2.607 | ₡ 4.181 | ₡ 3.310 | ₡ 4.719 | ₡ 6.118 |
| SUPERÁVIT OPERACIONES CON UN 11% | ₡ 2.284 | ₡ 3.674 | ₡ 2.895 | ₡ 4.228 | ₡ 5.457 |
| SUPERÁVIT OPERACIONES CON UN 10% | ₡ 1.961 | ₡ 3.167 | ₡ 2.480 | ₡ 3.736 | ₡ 4.796 |
| SUPERÁVIT OPERACIONES CON UN 9% | ₡ 1.638 | ₡ 2.661 | ₡ 2.064 | ₡ 3.244 | ₡ 4.135 |
| SUPERÁVIT OPERACIONES CON UN 8% | ₡ 1.314 | ₡ 2.154 | ₡ 1.649 | ₡ 2.752 | ₡ 3.474 |
| SUPERÁVIT OPERACIONES CON UN 7% | ₡ 991 | ₡ 1.647 | ₡ 1.234 | ₡ 2.260 | ₡ 2.812 |
| SUPERÁVIT OPERACIONES CON UN 6% | ₡ 668 | ₡ 1.141 | ₡ 819 | ₡ 1.769 | ₡ 2.151 |
| SUPERÁVIT OPERACIONES CON UN 5% | ₡ 345 | ₡ 634 | ₡ 403 | ₡ 1.277 | ₡ 1.490 |
| SUPERÁVIT OPERACIONES CON UN 4% | ₡ 22 | ₡ 127 | (11) | ₡ 785 | ₡ 829 |
| SUPERÁVIT OPERACIONES CON UN 3% | ₡ (300) | ₡ (378) | ₡ (426) | ₡ 293 | ₡ 168 |

Fuente: Elaboración propia, 2019 con base en datos de liquidaciones presupuestarias 2014-2018 en oficio JPS-PRES-078-2019

El ejercicio realizado muestra que el porcentaje requerido para cubrir los gastos a los que se refiere el inciso a) del artículo 10 podría llegar a ubicarse hasta en un rango de 4% y 5%, y aún así se generaría superávit. Así, según los cálculos de esta Defensoría, podría trasladarse un porcentaje de hasta 9% o 10% de las utilidades netas de la JPS al RNC, sin causar un faltante fiscal ni poner en riesgo las contribuciones de la JPS a todas las organizaciones que financia, ni su propia operación. El traslado al RNC propuesto, podría representar un monto anual cercano a los 4 mil millones de colones.

Los hallazgos presentados en este acápite, refuerzan la necesidad de fortalecer el RNC para lograr la cobertura total, es decir la universalización del Régimen No Contributivo en Costa Rica, el cual

permitirá asegurar una mejora en la calidad de vida de las personas mayores, siendo ésta una población que seguirá en aumento en los siguientes años.

➤ **Recursos provenientes de la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA)**

Durante la discusión previa a la aprobación en primer debate del proyecto de ley N° 20580, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, surgió una discusión en medios de prensa y en el seno de la Comisión Legislativa que estaba conociendo ese proyecto, en relación con la disyuntiva de gravar o no con una tasa reducida del IVA a la canasta básica. Se valoraron algunas opciones para atenuar el efecto regresivo de ese eventual gravamen y su impacto en los sectores más vulnerables de la población, mediante algún mecanismo de devolución o compensación⁷¹. De acuerdo con una nota de prensa,⁷² una opción para esa devolución podría haber sido que se hiciera a favor del RNC, destinando lo recaudado por el IVA a ese Régimen.

Sin embargo, en el transitorio IV aprobado en la Ley 9635, consigna lo siguiente:

"Los bienes y servicios incluidos en el inciso b) del artículo 11 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, estarán exentos hasta terminar el primer año de vigencia de este impuesto, durante el segundo y tercer año la tarifa será del uno por ciento (1%). A partir del cuarto año, y por cinco años, el Ministerio de Hacienda presupuestará el monto necesario para compensar el efecto en la pobreza del impuesto al valor agregado, el cual se destinará a programas de atención de pobreza."

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes en su momento⁷³ lamentó que no se hubiera logrado alcanzar el acuerdo necesario para establecer como mecanismo de devolución o compensación del impacto del IVA en las personas en situación de pobreza, el traslado de recursos provenientes de ese gravamen sobre la canasta básica al RNC.

Por otro lado, la Defensoría observó que la redacción de la segunda parte del transitorio es confusa e introduce un importante nivel de incertidumbre en la propuesta, que se evidencia en las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo se determinará "el monto necesario para compensar el efecto en la pobreza del impuesto al valor agregado"? ¿Sólo lo recaudado sobre la canasta básica o considerando toda la recaudación del IVA?
2. ¿Por qué ello se realizará a partir del cuarto año y no desde que inicia el gravamen del IVA a la canasta básica?
3. ¿A qué programas de atención de la pobreza se destinarán esos fondos y con qué criterio?

Dado que estas preguntas no quedaron resueltas con la entrada en vigencia de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, en marzo del 2019⁷⁴ se le consultó al Ministerio de Hacienda lo siguiente:

"En relación con lo anterior, se le solicita informar a esta Defensoría, el procedimiento que utilizará el Ministerio de Hacienda para determinar y cuantificar monetariamente el efecto

⁷¹ <https://www.crhoy.com/nacionales/diputado-presidente-reconocio-que-iva-a-canasta-basica-aumentaria-pobreza-en-un-2/>
<https://www.crhoy.com/nacionales/piza-admite-que-impuesto-a-canasta-basica-podria-aumentar-pobreza-en-el-pais/>

⁷² <https://www.nacion.com/el-pais/politica/acuerdo-en-congreso-iva-de-1-a-canasta-basica-a/RMA43TG7QFDE5JW7PJUHMHRJ5E/story/>

⁷³ Oficio DH-DAEC-0862-2018 , octubre 2018

⁷⁴ DAEC-029-2019

que sobre la pobreza tendrá la aplicación del Transitorio IV antes transcrito y cómo se determinará el destino de esos fondos.”

Al respecto, ese Ministerio respondió lo siguiente⁷⁵

"Como es de conocimiento de la ciudadanía la medición de la pobreza se realiza a través de la encuesta de Hogares (ENAHO). Con respecto al procedimiento que utilizará el Ministerio de Hacienda para la aplicación de lo dispuesto en el Transitorio IV de la ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas N°9635, todavía no se ha establecido, toda vez que se atenderán los sectores sociales en condición de pobreza. Este reconocimiento deberá efectuarse a partir del cuarto año de vigencia de la reforma y por un período de cinco años."

Es claro, entonces, que aunque la canasta gravada con la tarifa reducida de IVA, empezará a generar su impacto en las personas en condición de pobreza en el año 2020, no será hasta varios años después que el Ministerio de Hacienda activará algún mecanismo de compensación y devolución, el cual, a marzo del 2019, aún no se había diseñado.

En la siguiente tabla se puede observar la estimación de los montos a recaudar por concepto de Canasta Básica Tributaria, con y sin reforma fiscal para el período 2019-2023. Los porcentajes del PIB correspondientes, una vez aplicado el Impuesto al Valor Agregado (IVA) de la CBT, presentan valores entre el 0.29% y el 0.68% del PIB, lo que significa ingresos adicionales por 180 mil millones a 200 mil millones anuales por concepto de la aplicación del IVA. Para el caso del RNC, tal y como se expuso supra, se requiere aumentar 11 mil millones anuales (tabla 26). Es decir, se requiere destinar entre un 0.03% a 0.05% del PIB anualmente para alcanzar la universalización de las pensiones del RNC. Por ello, se puede pensar que es viable obtener ese porcentaje a partir de los ingresos que se tendrán por la aplicación del IVA. A continuación, se presentan los datos en la tabla 36.

Tabla 36

Estimación de los montos a recaudar por concepto de Canasta Básica Tributaria, con y sin reforma fiscal. Período 2019-2023.

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| IVA Esperado en porcentaje del PIB | 4,56% | 4,85% | 4,90% | 4,92% | 4,92% |
| IGV Sin Reforma en porcentaje del PIB | 4,27% | 4,25% | 4,25% | 4,24% | 4,24% |
| Diferencia con la aplicación del IVA | 0,29% | 0,60% | 0,65% | 0,68% | 0,68% |

Fuente: Elaboración DAEC/DHR con datos del Ministerio de Hacienda en DGH-146-2019 (*En porcentajes del PIB*)

Con la finalidad de valorar diferentes escenarios a partir de los ingresos proyectados por la aplicación del IVA, se realizaron proyecciones de los ingresos que se requerirían para aumentar anualmente la cobertura de la pensión del RNC en un 4%, para un eventual escenario de aumento anual de 5% en la cobertura y para un tercer escenario, que sería alcanzar una cobertura total de la población mayor en situación de pobreza a partir del año 2020.

El 4% inicial se refiere a la práctica implementada por la CCSS en los años 2015 a 2017, teniendo presente que ese incremento obedece a los esfuerzos de esa Institución por aumentar la cobertura, pero que no corresponde a una política de Estado. Además, debe también recordarse que esos incrementos nunca se incorporaron en los Planes Nacionales de Desarrollo y, por ende, tampoco se ha considerado en las proyecciones del presupuesto.

⁷⁵ DGH-146-2019

En la siguiente tabla se muestran estos tres escenarios. Los datos se expresan en millones de colones y en la última fila de la tabla se muestran los datos como porcentaje del PIB:

Tabla 37

Proyección de ingresos requeridos para los incrementos anuales en la cobertura de 4% y 5%, así como de los ingresos para una cobertura total. (Período 2020-2030)

| 2020 | 2 021 | 2022 | 2 023 | 2024 | 2 025 | 2026 | 2 027 | 2028 | 2 029 | 2030 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Ingresos requeridos en el período con una meta de crecimiento anual del 4% en la cobertura de personas mayores en situación de pobreza | | | | | | | | | | |
| ¢158.824 | ¢165.177 | ¢171.784 | ¢178.655 | ¢185.801 | ¢193.234 | ¢200.963 | ¢209.001 | ¢217.362 | ¢226.056 | ¢235.098 |
| Ingresos requeridos en el período con una meta de crecimiento anual del 5% en la cobertura de personas mayores en situación de pobreza | | | | | | | | | | |
| ¢160.351 | ¢168.369 | ¢176.787 | ¢185.626 | ¢194.908 | ¢204.653 | ¢214.886 | ¢225.630 | ¢236.912 | ¢248.757 | ¢261.195 |
| Ingresos requeridos en el período para la cobertura total de personas mayores en situación de pobreza | | | | | | | | | | |
| ¢185.261 | ¢195.668 | ¢206.076 | ¢216.484 | ¢226.891 | ¢237.299 | ¢249.045 | ¢260.790 | ¢272.536 | ¢284.282 | ¢296.028 |

Fuente: Elaboración DAEC/DHR con datos del Ministerio de Hacienda en DGH-146-2019
(Cifras en millones de colones)

En la siguiente figura, se observa la comparación de la recaudación anual del IVA por CBT esperada según el Ministerio de Hacienda y el porcentaje de ingresos requerido para alcanzar la universalización del RNC. Por ejemplo, para el año 2020, el porcentaje de IVA CBT esperado es del 4.87 y el porcentaje requerido para cerrar la brecha y atender a la población mayor en pobreza que requiere una pensión del RNC es 0.087, así sucesivamente para cada año representado en el gráfico hasta el año 2030:

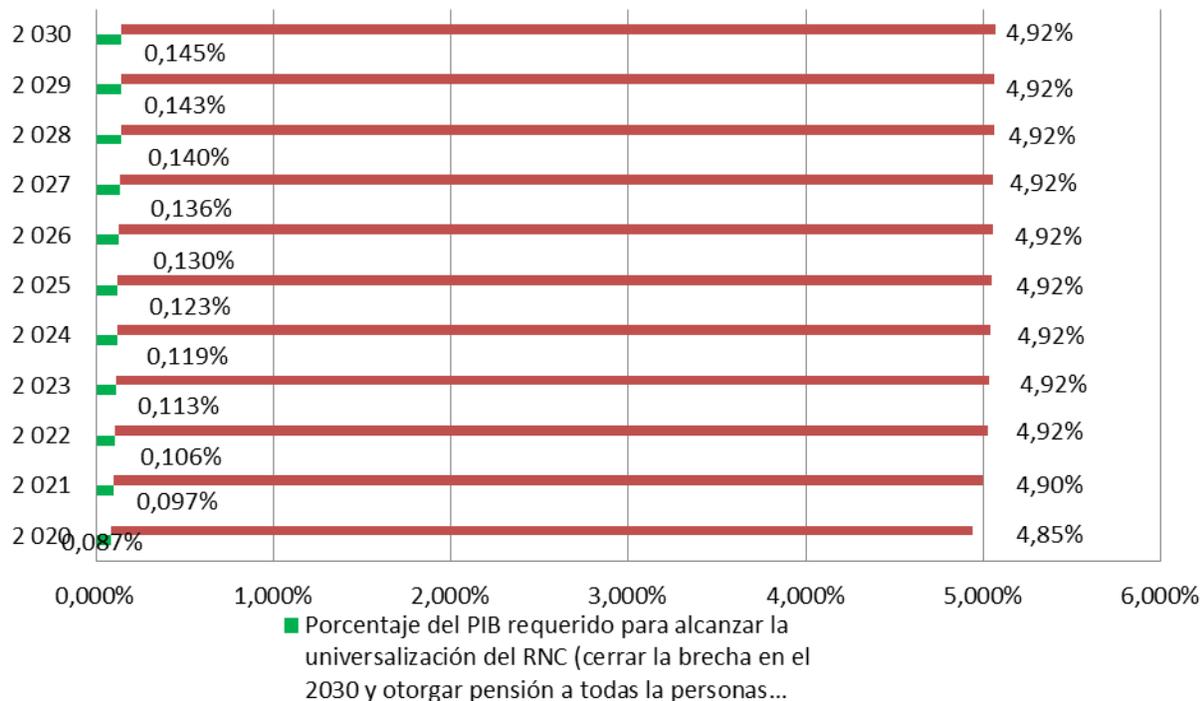


Figura 16. Comparación anual del año 2020 al 2030, del IVA esperado según Hacienda y el porcentaje requerido para alcanzar la universalización del RNC en el año 2030.

Los hallazgos presentados en este acápite, refuerzan la necesidad de fortalecer el RNC para lograr la cobertura total, es decir la universalización del Régimen No Contributivo en Costa Rica, el cual permitirá asegurar una mejora en la calidad de vida de las personas mayores, siendo ésta una población que seguirá en aumento en los siguientes años.

IV. CONCLUSIONES

IV.1 Relación entre envejecimiento, pobreza y derechos humanos de las personas mayores:

El análisis de los datos demográficos, así como de la evolución de la pobreza y las estimaciones expuestas por la Defensoría sobre el aumento proporcional de las personas mayores de 65 años con respecto al total de la población, según los años proyectados, muestran el verdadero impacto del envejecimiento de la población en el futuro del RNC. Aún más, si se plantea la relación con la evolución de la pobreza y el porcentaje de personas mayores que se encuentra en esa situación (24%), como se desprende de los escenarios simulados, se concluye que es de esperar que la constante se mantendrá en cuanto al crecimiento de la población mayor y su situación de pobreza.

También es posible valorar el desarrollo de los derechos humanos de las personas mayores frente a los desafíos que plantea el envejecimiento, por lo que este proceso de reconocimiento de los derechos se ha dado en forma paralela al cambio demográfico a nivel mundial, mediante la promulgación de nuevos instrumentos y mecanismos de tutela. Ese desarrollo de los derechos humanos implica la necesidad de un nuevo paradigma para el abordaje de la vejez, a fin de evitar la discriminación y exclusión social de este grupo poblacional.

El Estado costarricense está obligado al cumplimiento de los derechos humanos suscritos a través de los diferentes tratados y convenios en materia de derechos económicos, sociales y culturales, así como a la realización de los derechos específicos de las personas mayores. En tal sentido, está llamado a vincular la definición de las políticas públicas con los instrumentos de derechos humanos firmados, como garantía de su cumplimiento.

Por consiguiente, Costa Rica debe responder a las conquistas alcanzadas respecto a los derechos de las personas mayores. Es necesario impulsar las acciones requeridas según los avances y las tendencias regionales dirigidas a fortalecer los derechos de esta población, de manera particular, en cuanto a la urgencia de ampliar la protección social para asegurar una vejez con dignidad en el marco de los derechos económicos, sociales y culturales.

En la planificación del Estado para la atención de las personas mayores en pobreza y específicamente para lo relacionado con el RNC, no se ha considerado que en los últimos quince años el porcentaje de personas en situación de pobreza no ha disminuido. Tampoco se ha considerado el aumento de la población mayor a lo largo del tiempo en el diseño de los planes nacionales de desarrollo. Asimismo, no se ha analizado la necesidad de aumentar la disponibilidad de nuevas pensiones, de acuerdo con el aumento de la población mayor en situación de pobreza.

De esta forma, se revela la debilidad en cuanto a la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, pese a la transformación demográfica que presenta el país, el aumento de la población en vejez, conjuntamente con la esperanza de vida después de los 65 años. Todo lo anterior debido a que estos derechos aún no se materializan en políticas capaces de responder a los desafíos que implica la expansión de la protección social, a efecto de reducir los niveles de pobreza de las personas en la vejez y elevar su calidad de vida.

Desde esta perspectiva, el CONAPAM se constituye como actor clave en su calidad de ente rector de vejez y envejecimiento, siendo responsable de vigilar el cumplimiento de la Política Nacional de Vejez y Envejecimiento en lo tocante a la protección social de la población mayor. Todo con el fin de hacer efectiva esa política en materia de protección social a favor de las personas mayores, mediante acciones concretas que permitan cuantificar la población mayor en pobreza, el costo de su cobertura y la disponibilidad presupuestaria necesaria para garantizarla, conforme avance el proceso de envejecimiento en el país.

Además, 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.

Adicionalmente, es preciso que el Plan Nacional de Desarrollo sea 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. Por tanto, la Defensoría de los Habitantes estima que este Ministerio debe incorporar a todos los entes competentes en el desarrollo y ejecución del RNC, incluyendo necesariamente al Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, a la Caja Costarricense de Seguro Social, Dirección de Asignaciones Familiares y al CONAPAM, para la definición y establecimiento de las metas en el Plan Nacional de Desarrollo, tanto para las revisiones a realizar en el presente PNDIP, así como en la confección futura de los siguientes Planes Nacionales de Desarrollo.

Asimismo, con la finalidad de que los planes de desarrollo futuros sean consistentes con las obligaciones del Estado costarricense en materia de los Derechos Humanos de las personas mayores en situación de pobreza, MIDEPLAN debe establecer las coordinaciones necesarias para que se realicen 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, para la revisión de las actuales metas y la definición de futuras metas, con la finalidad de no generar exclusión.

IV.2 Política Nacional de Vejez y Envejecimiento y protección social de las personas mayores

La Política Nacional de Vejez y Envejecimiento reconoce a las personas mayores como titulares de derechos y la necesidad del efectivo cumplimiento de éstos. Se enmarca en un enfoque de derechos humanos y dentro de las estrategias para la implementación del Plan de Acción de Envejecimiento de

Madrid⁷⁶, promueve la identidad política para la persona mayor con el fin de superar los esquemas del asistencialismo mediante la participación social e intergeneracional. Tiene como principios rectores: la universalidad, la dignidad, la equidad y la participación social, entre otros de no menor relevancia. Es decir, formula un sistema coherente con los principios y postulados sobre los que descansan los ejes que la componen⁷⁷, como el eje de Protección Social, Ingresos y la Prevención de la Pobreza.

No obstante, todavía carece de un plan de acción que establezca las metas concretas y las medidas correspondientes junto con los responsables respectivos. Esta política se constituye en otro instrumento que contribuye a sustentar el cambio paradigmático que requiere el abordaje y la gestión de las pensiones no contributivas para las personas mayores, ya que recomienda ampliar la cobertura de los sistemas de protección y seguridad social y asegurar que las personas mayores dispongan de una protección económica y social suficiente en la vejez. Destaca la rectoría técnica que le corresponde al CONAPAM, siendo entonces el responsable de promover el cumplimiento del componente de Protección Social, Ingreso y Prevención de la Pobreza, como instancia en la que se afirman los derechos de esta población.

Estima la Defensoría que, como parte de la responsabilidad del CONAPAM para articular el accionar interinstitucional con tal fin, debe contribuir a impulsar la revisión del modelo de gestión del RNC de pensiones, promoviendo la definición de las acciones, actividades y responsables pertinentes para ampliar y asegurar la protección social durante la vejez mediante el otorgamiento de las pensiones. Ello de manera concordante con los compromisos internacionales y regionales en los que ha participado en representación del Estado para la confección de una agenda para la igualdad de las personas mayores, producto de la conferencia intergubernamental del 2012 celebrada en San José y con el apoyo de la CEPAL.

Al mismo tiempo, el CONAPAM debe redoblar esfuerzos para asumir este tema para el cumplimiento de la agenda 2030, en la que la protección social ha sido considerada fundamental para el desarrollo sostenible y sobre la base de la recomendación de la OIT del nivel mínimo de protección. Nuestro país, en lo concerniente a pensiones del RNC, presenta un rezago importante desde un enfoque basado en derechos humanos, así como limitados resultados obtenidos a la fecha en la cobertura de la vejez, que no alcanzan mitigar los efectos de la creciente desigualdad social y económica de frente a la senda de un desarrollo más sostenible, inclusivo e integral.

Con fundamento en la rectoría que en materia de vejez y envejecimiento, le corresponde a CONAPAM debe disponer lo necesario para contribuir al cumplimiento de los derechos de las personas en la edad de la vejez y de manera particular, para fortalecer el reconocimiento del derecho a la protección social por medio de las pensiones no contributivas y su ampliación conforme con la realidad de las personas mayores en situación de pobreza básica y pobreza extrema.

⁷⁶ Plan de acción como resultado de la Segunda Conferencia Mundial de Envejecimiento, celebrada en 2002 en Madrid España (PAIME)

⁷⁷ La Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021, comprende cinco líneas estratégicas de acción:

- I. Protección Social, Ingresos y Prevención de la Pobreza.
- II. Abandono, abuso y maltrato en contra de las personas adultas mayores.
- III. Participación social e integración intergeneracional
- IV. Consolidación de derechos.
- V. Salud integral.

Por lo anterior, la Defensoría considera que el CONAPAM debe constituirse en líder de un proceso que logre que el RNC sea consistente con la Política Nacional de Vejez y Envejecimiento 2011-2021, en el marco del eje de Protección Social, Ingreso y Prevención de la Pobreza. Por ello, se encuentra recomendable que el CONAPAM, con base en el presente informe, constituya un grupo de trabajo interinstitucional para establecer las acciones correspondientes para lograr este fin.

IV.3 De la gestión del Régimen No Contributivo de Pensiones y su desvinculación con los derechos humanos de las personas mayores en pobreza

Por casi dos décadas, la Defensoría se concentró en combatir la tardanza administrativa del RNC para resolver las solicitudes de las pensiones de las personas mayores. Sin embargo, a la fecha, se concluye que la dilación tantas veces denunciada y comprobada, no es otra cosa que la consecuencia de la falta de un enfoque basado en los derechos humanos en todo el sistema y la institucionalidad competente. Aplicar este enfoque implica traducir y hacer realidad los compromisos suscritos en el campo de los derechos económicos sociales y, con mayor fuerza, los individualizados, a favor de las personas mayores.

Es importante subrayar, según los hallazgos encontrados en la presente investigación, que las políticas públicas en materia social, su ejecución y el enfoque de derechos no han logrado articularse de un modo integrador y sistémico. Igual resulta claro que los derechos humanos deben garantizarse considerando sus características de universalidad, integralidad y progresividad, para evitar retrocesos y promover la equidad, la no discriminación y el empoderamiento de las personas.

En el curso del presente informe, se aprecian las dificultades y obstáculos que presenta la gestión del RNC para satisfacer el derecho de las personas mayores a la protección social. También se pudieron observar medidas que fueron aplicadas a lo largo del tiempo, en procura de una mejora del servicio, sin lograr un resultado más expedito y favorable. Este Órgano Defensor reconoce que se registran puntos de encuentro y esfuerzos que se concretan en las reformas realizadas por la Administración del RNC, al igual que en la consideración especial y prioritaria de la población mayor para el establecimiento de las metas en los planes de desarrollo ejecutados. Ciertamente, existen diversos factores y acciones positivas tendientes a reforzar el accionar institucional con el fin de ir cerrando las brechas sociales que marcan la desigualdad y la exclusión e impiden el ejercicio pleno de los derechos humanos, en particular de los sectores más pobres de nuestra sociedad. Pero esto no ha sido suficiente para generar la protección que se requiere.

Las necesidades de esta población deben ser tratadas de forma diferenciada para poder garantizar la prioridad de su satisfacción y, en especial, para afianzar la universalización del derecho al acceso a una pensión en la vejez. Esto obliga al Estado costarricense a promover un modelo para la gestión del RNC que paulatinamente modifique el enfoque de focalización empleado a la fecha y se enrumbe hacia un esquema de igualdad de oportunidades e inclusión social.

El tránsito hacia la universalización necesariamente requiere una transformación del modelo de gestión actual del RNC en los siguientes niveles:

- Procedimiento para la designación de beneficiarios.
- Estandarización del modelo de gestión.

- Digitalización del proceso.
- Regionalización de la CC RIVM
- Fortalecimiento de la CNA.

Procedimiento para la selección de beneficiarios.

Uno de los principales problemas, en cuanto a accesibilidad del derecho, es la forma de elección de solicitantes, la cual es a solicitud de parte, por cuanto todo el proceso se activa ante la gestión de la persona interesada, no existiendo mecanismos estandarizados que propicien la elección de posibles personas beneficiarias, de forma oficiosa. Así, la metodología aplicada no propicia que los recursos lleguen a quienes más lo necesitan, siendo que existen personas que, por desconocimiento, lejanía o falta de recursos, quedan excluidas del sistema, cumpliendo los requisitos y necesitando realmente el beneficio.

Aunque la CCSS no cuenta con ninguna limitante legal para actuar de oficio y, además posee experiencias positivas en esta materia, como es el caso de la Sucursal Administrativa de San Vito, mediante el programa "la Caja en mi comunidad", no se evidencia la existencia de medidas tendientes a extender este tipo de acciones a otras zonas. Esto a pesar de que existe la posibilidad de articular con sociedad civil y hacer uso de recursos locales para generalizar el acceso y conocimiento al RNC, buscando que el sistema proteja a quienes más lo necesitan.

Junto con la posibilidad de utilizar recursos propios y trabajar de la mano de la sociedad civil, también existe la opción de coordinar con instituciones que tienen identificada a la población con mayores necesidades por zonas, como es el caso del IMAS, en específico con el nuevo modelo de intervención que ha desarrollado a partir de este 2019. Es necesario recordar que las Instituciones Públicas tienen un deber constitucional de trabajar en conjunto y coordinar sus acciones, en procura de un mejor servicio y la tutela del interés público y el derecho a una buena administración. En la actualidad, el IMAS posee herramientas que permiten la identificación de las zonas territoriales donde se ubica la población más pobre, así como programas destinados a ese fin, por lo que esta Defensoría considera que es necesario que la CCSS trabaje en coordinación con dicha Institución, en la identificación de posibles personas beneficiarias, para cumplir la finalidad de brindarle cobertura a la población más necesitada. Por supuesto, siempre manteniendo el sistema de solicitud de parte, por cuanto es un derecho que no se puede negar.

Estandarización del modelo de gestión:

Muestra de las debilidades del enfoque seguido a la fecha, es la existencia de dos formas distintas de atención de las solicitudes de pensión, que genera un problema por cuanto existe un proceso diferente para la atención de las personas ante una misma solicitud, según sea la zona donde habita la persona usuaria. Siendo que, además, esta distinción en el proceso, tiene un impacto directo en los tiempos de resolución.

El esquema de gestión en las Direcciones Regionales de Sucursales, Brunca y Oficinas Centrales, conlleva ventajas que tienen un impacto positivo en la atención de solicitudes del RNC. La principal razón es la concentración del análisis y resolución de los casos, por una sub área de pensiones conformada por personas especializadas en la materia y asignadas exclusivamente para ello, situación que se refleja de

manera favorable en los tiempos de respuesta, en comparación con los casos que son atendidos directamente en las Sucursales Administrativas de la CCSS. Otra de las ventajas que tiene este sistema, es que el tener funcionarios que dedican su tiempo de manera completa al análisis de los casos de pensión (RNC/IVM), conlleva una disminución en la generación de errores, lo cual también implica un beneficio para los y las solicitantes.

Por su parte, el esquema de gestión utilizado en las demás regiones donde se tramita todo el proceso de atención de las solicitudes de RNC directamente en las sucursales, presenta circunstancias que inciden directamente sobre los tiempos de resolución. El principal factor que explica esta situación es la carga de trabajo de quienes atienden y resuelven las solicitudes, por cuanto el personal no está destinado solamente al análisis de los casos de pensiones, lo que genera, junto con la limitación derivada de la forma en que en el Plan Nacional de Desarrollo se establecen las metas, que se exceda el tiempo de resolución de los casos más allá de un plazo razonable.

De esta manera, al analizar las fortalezas y debilidades de ambas formas de tramitar las solicitudes, confrontadas con los días naturales para atender los diferentes casos, así como las manifestaciones de los funcionarios a cargo de la atención de las solicitudes de pensión, en las diferentes entrevistas efectuadas y la información recopilada, se puede concluir que es necesario homogenizar la forma de atención en todas las regiones, siendo la mejor opción estandarizar el procedimiento implementado inicialmente como plan piloto en la Dirección Regional Brunca y Oficinas Centrales.

Por lo tanto, la Defensoría considera que es recomendable promover la creación de Centros Regionales de Gestión en todo el país, limitando el rol de las sucursales a ser únicamente una plataforma de recepción de solicitudes. Aunado a ello, es necesario que se otorgue a estos Centros Regionales la competencia para no solo emitir, sino firmar las resoluciones, con lo cual se completaría la desconcentración del proceso, al tiempo que las Sucursales Administrativas puedan concentrarse en sus funciones.

Al aplicarse las recomendaciones giradas, el proceso de solicitud de pensión, en primera instancia, quedaría de la siguiente forma:

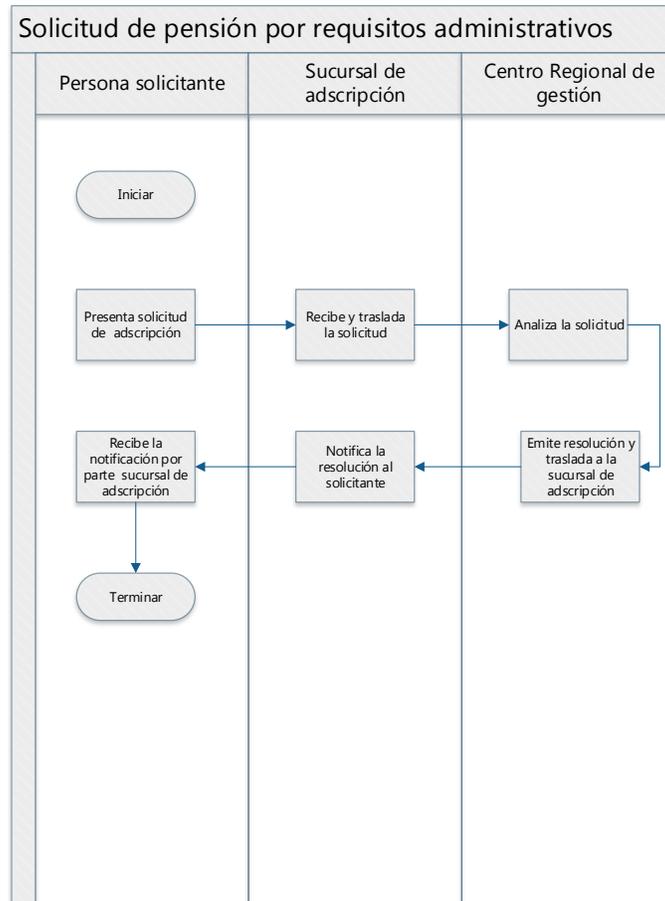


Figura 17. Proceso de solicitud de pensión por requisitos administrativos
Fuente: Elaboración DAEC/CGA/DHR, 2019

Digitalización del proceso.

Por otro lado, es necesario fortalecer el sistema de atención con la implementación urgente del expediente digital. La práctica actual de trasladar los expedientes físicos de las sucursales a las Direcciones Regionales, y de éstas a la CNA o a la CCI RIVM, no solo genera que se amplíen los tiempos de respuesta, sino que provoca un riesgo en cuanto a pérdida de la información o daño de la misma. La ausencia de digitalización de los expedientes y de los procesos, necesariamente se ve reflejada en la demora de la tramitación de las solicitudes de pensión.

Regionalización de la CC RIVM

Respecto al trabajo de la CC RIVM, al igual que en todo el proceso de atención del RNC, hay un exceso de ingreso de solicitudes en relación con la cantidad de personal destinado a su atención. Pese a ello, en el seno de la CC RIVM no es donde se excede el tiempo de resolución de los casos, pues el mayor obstáculo se origina en las Áreas de Salud, a las cuales les corresponde emitir las valoraciones médicas.

Esta situación se da por dos aspectos: 1. Los solicitantes deben ingresar en el mismo orden de atención junto con las personas usuarias del servicio de salud, el cual presenta, en sí mismo, retrasos en

la atención de las personas y largas listas de espera. 2. Los médicos de las Áreas de Salud deben aplicar un protocolo especial (mayor tiempo de atención) para la valoración de los casos remitidos por la CC RIVM, protocolo que, según información brindada en entrevista con los funcionarios a cargo, no siempre se sigue. Ello origina valoraciones incompletas que deben repetirse, llamando de nuevo a la persona solicitante para revisión médica, con lo cual se añade un atraso más para la emisión de la resolución final.

A la luz de lo anterior, en criterio de la Defensoría, la única forma de mejorar los tiempos de resolución de manera efectiva en esta etapa del proceso, es retomar la propuesta de regionalización de la CC RIVM y el proceso de valoración médica, tal y como se planteó en el modelo de pensiones que fue propuesto en el año 2016, según el cual se deben asignar médicos evaluadores dependientes jerárquicamente de la Dirección de Calificación de la Invalidez.

De esta forma, en aplicación de las recomendaciones emitidas, el proceso de solicitud de pensión por invalidez, en la primera etapa de resolución, sería el siguiente:

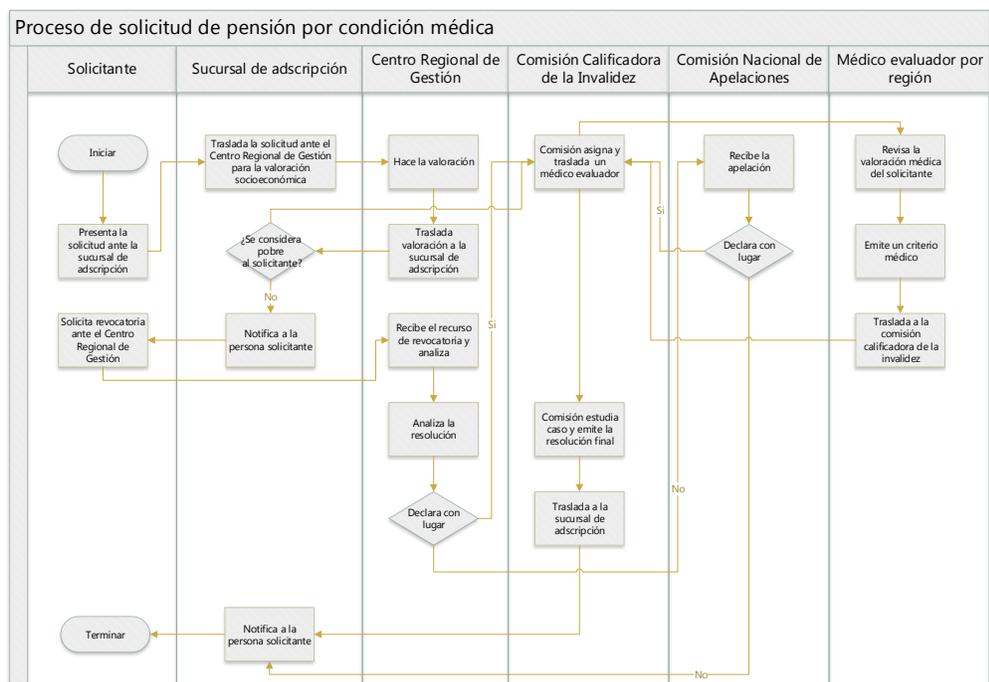


Figura 18. Proceso de solicitud de pensión por condición médica
Fuente: Elaboración DAEC/CGA/DHR, 2019

En cuanto a la etapa de apelación ante la Comisión Calificadora de la Invalidez, podría ser el siguiente:

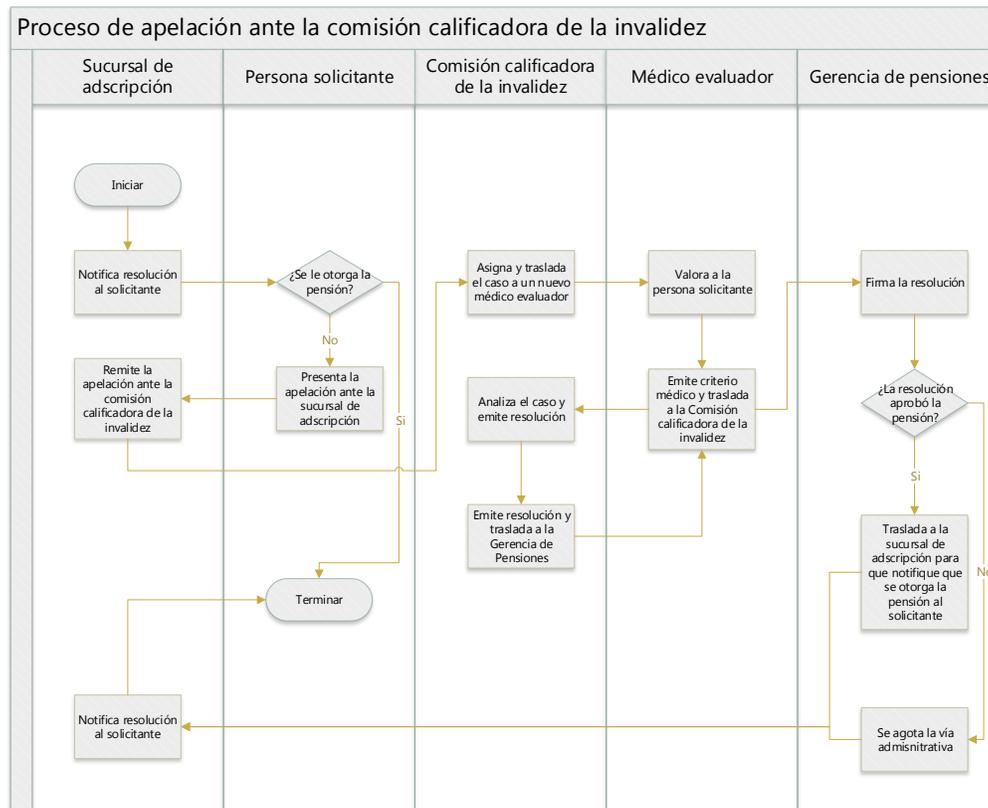


Figura 19. Proceso de apelación ante la comisión calificadora de la invalidez
Fuente: Elaboración DAEC/CGA/DHR, 2019

Fortalecimiento de la CNA

En el año 2018, la CNA registró un aumento de un 38% en el ingreso de apelaciones del RNC. Esto significó más de tres mil casos recibidos en un solo año, que debieron ser atendidos por solo cuatro funcionarios. Aunado a ello, tan solo en el primer semestre del 2019, las apelaciones aumentaron en un 150%, ingresando un total de un total de 3773 casos nuevos durante ese período. Esta situación resulta insostenible ante un contexto nacional en el cual la pobreza no disminuye, mientras que la población mayor aumenta constantemente.

Para la Defensoría, todos estos aspectos valorados en conjunto, hacen necesaria la adopción de medidas dirigidas a fortalecer la CNA, por cuanto la fase recursiva se ha convertido en un obstáculo al acceso al derecho de pensión, al tiempo que lesiona el derecho a la protección social de la población en la edad de la vejez. El fortalecimiento de la CNA implica inevitablemente la asignación de más personal calificado, para el cumplimiento de sus funciones propias. Para ello se requiere en un corto plazo la realización de un estudio técnico que evidencie la necesidad real de personal para la atención de solicitudes de apelación. Además, es preciso reglamentar la conformación de la CNA, determinando la estructura de la misma e incorporando los resultados obtenidos mediante el estudio.

IV.4 De la afectación a derechos por el uso del SINIRUBE en la resolución de las solicitudes de pensión del RNC.

Del análisis desarrollado, se puede concluir que aunque existe voluntad para solucionar los problemas detectados por parte de las autoridades del SINIRUBE, tales como la ausencia de información en las bases que alimentan el sistema, así como las incongruencias entre el SIPO y la calificación de la pobreza que genera el SINIRUBE, éste no deja de ser solo una herramienta, que tiene aspectos por mejorar. Mientras las incongruencias observadas por la Defensoría no sean superadas, es claro que la CCSS no puede tener al SINIRUBE como el único parámetro para definir la condición de pobreza de una persona, por el grave perjuicio que se puede ocasionar a sus derechos.

Si bien es cierto, se han tomado medidas para corregir las debilidades detectadas por la Defensoría; en la práctica los problemas se siguen presentando, vulnerándose los derechos de las personas mayores en condición de pobreza. Esto por cuanto las violaciones al debido proceso que se presentan en todo el trámite del RNC, provocando que las personas eventualmente perjudicadas por una incongruencia entre el SIPO y SINIRUBE o por la existencia de información errónea en la valoración, carezcan de herramientas para cuestionar la decisión de rechazo de la pensión e incluso para conocer las razones de la denegatoria.

Por otra parte, independientemente de que el SINIRUBE se depure y mejore, persiste la grave violación al derecho de defensa y de acceso a la información de las personas, junto con su derecho de rectificación de la información contenida en bases de datos. En las condiciones actuales, estos derechos son transgredidos por la CCSS y por el Consejo Rector del SINIRUBE, tal y como se ha comprobado en el presente informe, al no otorgarle a las personas la posibilidad de conocer los motivos específicos por los cuáles el SINIRUBE concluye que no se encuentran en situación de pobreza. Asimismo, al no existir la posibilidad de conocer la información que contiene el sistema sobre la persona interesada y, por ende, no facilitársele alguna forma de corregir la información contenida, se configura la violación de los dos derechos fundamentales, a la autodeterminación informativa y al derecho de defensa.

En consecuencia, la Defensoría de los Habitantes considera que es necesario, de forma urgente, que el Consejo Rector de SINIRUBE desarrolle mecanismos de acceso a la información y rectificación de la misma para garantizar el derecho a la Autodeterminación Informativa de todas las personas de las cuales el SINIRUBE tiene información.

Aunado a ello, con respecto a la aplicación del SINIRUBE por parte de la CCSS, la Defensoría considera indispensable que se garantice el respeto al Debido Proceso en la resolución final que deniega la solicitud de pensión, procediendo no solo a indicar que se rechaza la solicitud de pensión por SINIRUBE, sino que, en el acto que deniega la solicitud, se expliquen claramente las razones por las cuales el SINIRUBE determinó que la persona no se encuentra en situación de pobreza.

Asimismo, como parte de la protección al derecho de defensa, se debe crear un mecanismo dentro del proceso, que brinde opciones a las personas para poder demostrar su situación real, en caso de considerar que la valoración del SINIRUBE es incorrecta y además que el mecanismo se consigne expresamente en la resolución denegatoria.

Finalmente, en caso de contradicción entre el SIPO y el SINIRUBE, se considera procedente acoger la observación realizada por el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social (MDHIS), mediante el oficio MDHIS-010-02-2019, que da prevalencia a la valoración social más favorable a la persona solicitante. Ahora bien, esta recomendación que pretende solventar una eventual contradicción entre la calificación que otorga el SINIRUBE y la condición real de la persona solicitante, tiene un trasfondo más profundo: la CCSS, sin ser un ente técnico en materia de pobreza, decide unilateralmente apearse a la calificación del SINIRUBE, a pesar de que el MDHIS, que es el ente competente para determinar la condición de pobreza, ha establecido lo contrario.

Esto es una muestra clara de la urgente necesidad de que el Estado costarricense defina un órgano rector específico en materia de pobreza, tal y como esta Defensoría lo advirtió en su Informe Especial "Sobre la gobernanza del sector pobreza y exclusión social"⁷⁸. Al respecto, como parte del seguimiento al informe citado, en respuesta a solicitud de información efectuada por esta Defensoría, MIDEPLAN informó lo siguiente:

"En cuanto a la primer consulta, el artículo 11, inciso a) del Decreto Ejecutivo 41187-MP-PLAN establece claramente que la rectoría de Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social, debe ser ejercida por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, siendo que conforme se indicó en el oficio DM-565-2019, la articulación, desarrollo y implementación de acciones a nivel institucional referentes al tema pobreza se encuentra inmerso dentro de dicha rectoría. De esta forma, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social es a quién le compete coordinar y articular las acciones en la materia..."⁷⁹

A la luz de lo planteado por MIDEPLAN y de conformidad con el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo así como con el oficio DM-1069-2019, la Defensoría considera que corresponde a la señora Ministra de Trabajo y Seguridad Social, en su condición de rectora de Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social, pronunciarse sobre la afectación que se ha generado a la población más pobre en condición de vejez por las diferencias detectadas entre el SIPO y el SINRUBE, así como emitir las directrices necesarias para garantizar que la población más pobre no quede desprotegida en relación con el acceso a una pensión de RNC y verificar el cumplimiento de las mismas. En igual sentido, al tener la rectoría en materia de Desarrollo Humano e Inclusión Social, la señora Ministra de Trabajo y Seguridad Social debe velar porque la aplicación de la herramienta SINIRUBE cumpla su objetivo, el cual es: "Garantizar que los beneficios lleguen efectivamente a los sectores más pobres de la sociedad, que estos sean concordantes con las necesidades reales de los destinatarios y que las acciones estén orientadas a brindar soluciones integrales y permanentes para los problemas que afectan los sectores de la población más vulnerable."⁸⁰

IV.5 Desde la perspectiva de la sostenibilidad financiera, es posible valorar distintos escenarios para alcanzar la universalización de la cobertura del RNC⁸¹

Para iniciar con los posibles escenarios de fuentes de ingreso, primero se debe conocer la cantidad de personas mayores en situación de pobreza que quedan excluidas de una pensión del RNC

⁷⁸ Informe especial oficio número 04233-2018-DHR, expediente número 242295-2017.

⁷⁹ Oficio DM-1069-2019 del 11 de julio de 2019, suscrito por la señora María del Pilar Garrido Gonzalo, en su condición de Ministra de Planificación Nacional y Política Económica.

⁸⁰ Artículo 3, inciso g) de la Ley número 9137, Ley de Creación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado.

⁸¹ Debe tenerse presente que estos escenarios se basan en las proyecciones demográficas planteadas por la Defensoría para efectos del presente estudio y en los supuestos que se expusieron en el acápite

con las políticas actuales, así como el porcentaje del PIB requerido para alcanzar la cobertura total o universalización de este sistema.

Tal y como se aprecia en la siguiente figura, la cantidad de personas mayores en situación de pobreza que no reciben una pensión del RNC, va en crecimiento en los próximos años. De acuerdo con el análisis realizado por la Defensoría en el presente informe, de mantenerse las practicas actuales de atención, la cobertura total de esta población se alcanzaría hasta el año 2050, tal y como se explicó anteriormente. Por este motivo, se plantean a continuación varios escenarios que permitirían la cobertura total de pensiones para personas mayores en situación de pobreza, acorde con los compromisos adquiridos por el país con la agenda 2030.

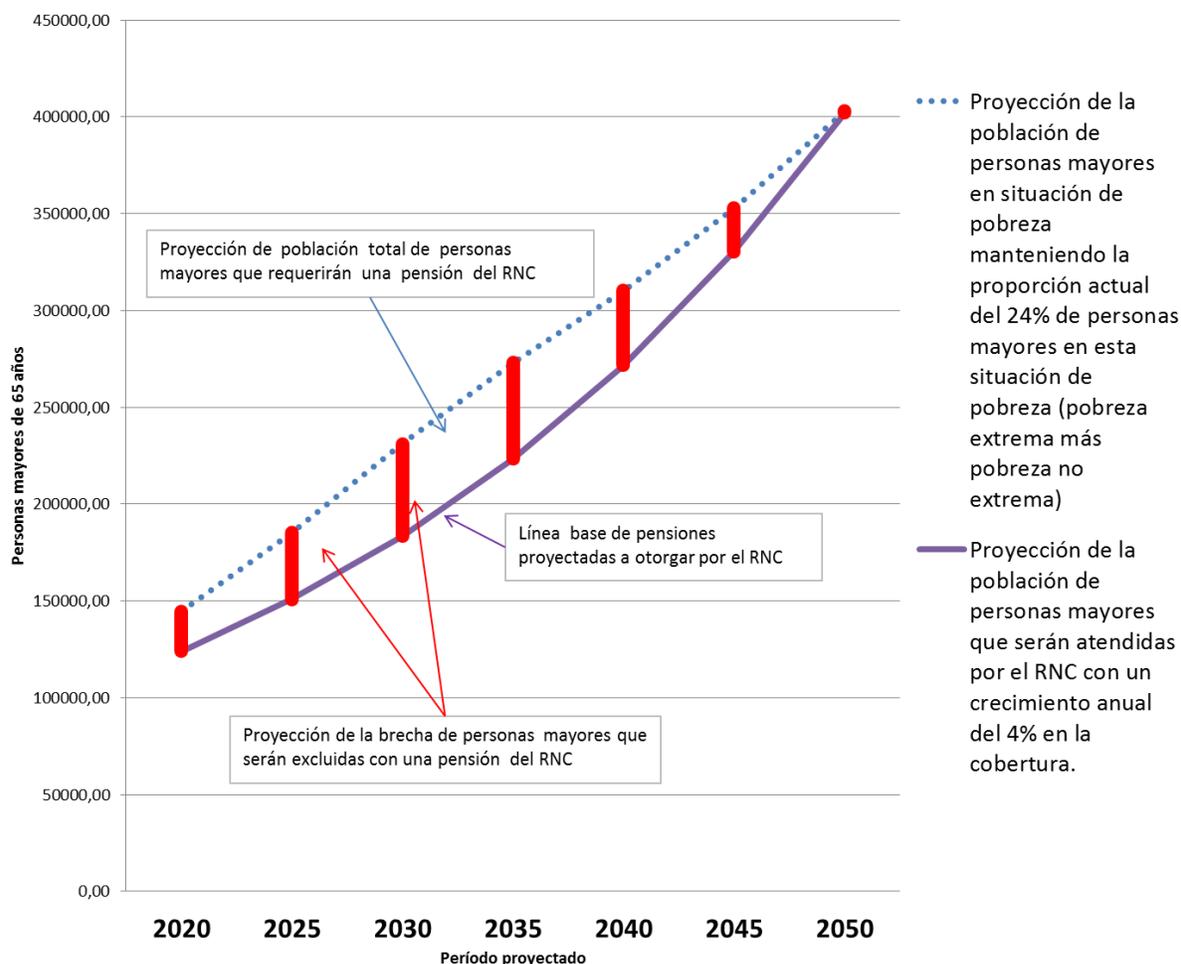


Figura 20. Comparación de la proyección de población mayor (65 años o más) en situación de pobreza y la proyección de población cubierta por una pensión del RNC manteniendo un crecimiento en las metas anuales de cobertura del 4% para el período 2020-2050 en Costa Rica.

Fuente: Elaboración DAEC/DHR, 2019

La siguiente tabla muestra la cantidad de personas mayores que se quedan excluidas anualmente del RNC debido a la práctica actual de aumentar solo un 4% anual la cobertura de las pensiones otorgadas. Asimismo para poder cerrar esta brecha y dar cumplimiento al compromiso adquirido por

Costa Rica con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se debe lograr antes de esa fecha atender a esta población mayor que se encuentra en situación de pobreza.

Tabla 38
Proyecciones de cantidad de personas mayores en situación de pobreza

| | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 | 2045 | 2050 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <i>Cantidad de personas mayores en situación de pobreza según proyecciones DHR con base en proyecciones del INEC</i> | 144 622 | 185 245 | 231 092 | 272 990 | 310 326 | 352 877 | 402 930 |

| | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 | 2045 | 2050 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <i>Cantidad de personas mayores en situación de pobreza que se podrían atender con un crecimiento anual del 4% de cobertura</i> | 123 985 | 150 846 | 183 528 | 223 289 | 271 666 | 330 523 | 402 131 |

| | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 | 2045 | 2050 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------|
| <i>Cantidad de personas mayores que se quedan excluidas anualmente del RNC siguiendo la política actual de aumentar la cobertura anual del 4%</i> | 20 638 | 34 399 | 47 564 | 49 700 | 38 661 | 22 354 | 798 |

Fuente: Elaboración DAEC/DHR con datos del INEC (Estimaciones y proyecciones de población, 2015-2050, ECE y ENAHO, 2018.)

Con el objetivo de lograr la universalización de la pensión del RNC, es decir lograr una cobertura total del RNC en personas mayores en situación de pobreza, se hicieron los cálculos de ingresos adicionales para lograr esta cobertura en los quinquenios del período 2020 al 2050. Como resultado se obtuvo que, en promedio, se requeriría un crecimiento anual en los ingresos adicionales de 11.189 millones de colones; ese crecimiento representa aproximadamente un 0.02% del PIB, tal y como se muestra en la tabla 39.

Tabla 39
Ingresos adicionales requeridos para la universalización de la cobertura del RNC

| | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 | 2045 | 2050 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Ingresos adicionales requeridos para el RNC, para atención de la población total de personas mayores en situación de pobreza por quinquenio | ₡26.436 | ₡78.475 | ₡137.203 | ₡190.875 | ₡238.703 | ₡298.013 | ₡362.130 |
| Crecimiento por quinquenio en colones | | ₡52.038 | ₡58.728 | ₡53.671 | ₡47.828 | ₡59.309 | ₡64.117 |

| | | | | | | | |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|
| Crecimiento anual en colones en cada quinquenio | €10.407 | €11.745 | €10.734 | €9.565. | €11.861 | €12.823 | |
| | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 | 2045 | 2050 |
| Crecimiento anual como % del PIB | 0,03% | 0,03% | 0,02% | 0,02% | 0,02% | 0,02% | 0,02% |
| | Promedio anual de crecimiento requerido para el RNC | | | | | | €11.189 |

Fuente: Elaboración DAEC/DHR, 2019. (Cifras en millones de colones)

Los primeros escenarios proyectados toman en cuenta la cantidad de personas mayores en situación de pobreza que se estima no serán cubiertas si se mantiene la práctica actual de aumentar la cobertura anual en aproximadamente el 4%. Los cálculos de la cantidad de personas mayores en situación de pobreza que anualmente se quedan sin atender por el RNC, así como el porcentaje del PIB que se requerirá anualmente para alcanzar la universalización del RNC otorgando una pensión a todas estas personas mayores, se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 40

Cantidad de personas mayores en situación de pobreza que no podrán obtener una pensión del RNC si se continúa con la práctica actual de aumentar la cobertura anual del 4% y porcentaje del PIB requerido para lograr su inclusión al año 2030.

| | 2 020 | 2 021 | 2 022 | 2 023 | 2 024 | 2 025 | 2 026 | 2 027 | 2 028 | 2 029 | 2 030 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Cantidad de personas mayores que se quedan anualmente sin atender por RNC siguiendo la política actual de aumentar la cobertura anual del 4% | 20 638 | 23 803 | 26 770 | 29 530 | 32 076 | 34 399 | 37 535 | 40 429 | 43 072 | 45 454 | 47 564 |
| Porcentaje del PIB requerido para alcanzar la universalización del RNC (cerrar la brecha en el 2030 y otorgar pensión a todas la personas mayores en situación de pobreza que lo requieran) | 0,087% | 0,097% | 0,106% | 0,113% | 0,119% | 0,123% | 0,130% | 0,136% | 0,140% | 0,143% | 0,145% |

Fuente: Elaboración DAEC/DHR, 2019

A partir de esta información, la Defensoría se preguntó cómo podrían obtenerse recursos adicionales a los que ya recibe el RNC para financiar la universalización de la cobertura para las personas mayores en situación de pobreza. A continuación, se desarrollan posibles escenarios para obtener esos recursos, los cuales se plantearon a partir del análisis de información de distintas fuentes de ingreso realizado en este informe. Se concluyó que las fuentes de nuevos ingresos podrían ser la recaudación del IVA por CBT, el ingreso del IVA general y recursos provenientes de la JPS.

ESCENARIO 1: Universalización de la cobertura del RNC a partir del año 2020, con recursos provenientes de la recaudación del IVA por CBT e IVA general.

El primer escenario valorado por el equipo investigador para cerrar la brecha existente y lograr la cobertura universal del RNC para las personas mayores en situación de pobreza, es recomendar al Estado atender esta población por medio de transferencias de recursos provenientes de la recaudación del IVA: Primero sobre la recaudación proveniente del IVA a la canasta básica alimentaria y luego sobre recaudación del IVA en general. Para esto, si se continua con la práctica actual de aumentar la cobertura anual de un 4%, en el año 2020 se debería iniciar con un aporte del 0.087% como porcentaje del PIB, para luego, año tras año, ir trasladando al RNC los fondos necesarios en los porcentajes requeridos para

cubrir a toda la población objetivo en situación de pobreza a partir del año 2020. Los fondos requeridos para cerrar la brecha en esta estrategia podrían provenir de la recaudación estimada del IVA sobre CBT a partir del año 2020, así como del aporte proveniente de la recaudación estimada por Hacienda del IVA general para cerrar la brecha en el 2030. El detalle de estos datos se observa en la siguiente tabla:

Tabla 41

Porcentaje del PIB que el Ministerio de Hacienda debería destinar, a partir de la recaudación sobre el CBT y la recaudación general del IVA, para financiar las pensiones de personas mayores en situación de pobreza adicionales para universalizar la cobertura del sistema a partir del año 2020.

| 2 020 | 2 021 | 2 022 | 2 023 | 2 024 | 2 025 | 2 026 | 2 027 | 2 028 | 2 029 | 2 030 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Porcentaje del PIB requerido para alcanzar la universalización del RNC (cerrar la brecha en el 2030 y otorgar pensión a todas la personas mayores en situación de pobreza que lo requieran) | | | | | | | | | | |
| 0,087% | 0,097% | 0,106% | 0,113% | 0,119% | 0,123% | 0,130% | 0,136% | 0,140% | 0,143% | 0,145% |
| 2 020 | 2 021 | 2 022 | 2 023 | 2 024 | 2 025 | 2 026 | 2 027 | 2 028 | 2 029 | 2 030 |
| Aporte al RNC proveniente de la recaudación estimada por Hacienda del IVA sobre CBT a partir del año 2020 | | | | | | | | | | |
| 0,07% | 0,07% | 0,08% | 0,08% | 0,08% | 0,08% | 0,08% | 0,08% | 0,08% | 0,08% | 0,08% |
| 2 020 | 2 021 | 2 022 | 2 023 | 2 024 | 2 025 | 2 026 | 2 027 | 2 028 | 2 029 | 2 030 |
| Aporte al RNC proveniente de la recaudación estimada por Hacienda del IVA general para cerrar la brecha en el 2030 | | | | | | | | | | |
| 0,017% | 0,027% | 0,026% | 0,033% | 0,039% | 0,043% | 0,050% | 0,056% | 0,060% | 0,063% | 0,065% |

Fuente: Elaboración DAEC/DHR, 2019

ESCENARIO 2: Universalización de la cobertura del RNC a partir del año 2020 con aportes de la JPS, del IVA sobre CBT y sobre IVA general.

Para construir este escenario, el equipo investigador incluyó los posibles aportes de la JPS, simulados en el acápite V.7. Se asumió que los recursos de la JPS, calculados como porcentaje del PIB, empezarían a ingresar al RNC a partir del año 2020. Este segundo escenario también pretende cerrar la brecha total desde el año 2020. Además, se asume que los aportes del IVA sobre la canasta básica tributaria y un aporte adicional proveniente de la recaudación general del IVA, empezarían a ingresar a partir del 2023, tal y como se muestra a continuación:

Tabla 42

Porcentaje del PIB que el Ministerio de Hacienda debería destinar, a partir del aporte de Junta de Protección Social más la recaudación sobre el CBT y la recaudación general del IVA, para financiar las pensiones de personas mayores en situación de pobreza adicionales para universalizar la cobertura del sistema a partir del año 2020.

| 2 020 | 2 021 | 2 022 | 2 023 | 2 024 | 2 025 | 2 026 | 2 027 | 2 028 | 2 029 | 2 030 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Porcentaje del PIB requerido para alcanzar la universalización del RNC (cerrar la brecha en el 2030 y otorgar pensión a todas la personas mayores en situación de pobreza que lo requieran) | | | | | | | | | | |
| 0,087% | 0,097% | 0,106% | 0,113% | 0,119% | 0,123% | 0,130% | 0,136% | 0,140% | 0,143% | 0,145% |
| 2 020 | 2 021 | 2 022 | 2 023 | 2 024 | 2 025 | 2 026 | 2 027 | 2 028 | 2 029 | 2 030 |
| Aporte propuesto de la JPS | | | | | | | | | | |
| 0,027% | 0,026% | 0,025% | 0,025% | 0,024% | 0,023% | 0,022% | 0,022% | 0,021% | 0,020% | 0,020% |

| 2 020 | 2 021 | 2 022 | 2 023 | 2 024 | 2 025 | 2 026 | 2 027 | 2 028 | 2 029 | 2 030 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Porcentaje adicional anual del PIB requerido para alcanzar la universalización del RNC (cerrar brecha en el 2030) | | | | | | | | | | |
| 0,060% | 0,071% | 0,080% | 0,088% | 0,095% | 0,100% | 0,108% | 0,114% | 0,119% | 0,123% | 0,125% |

| 2 020 | 2 021 | 2 022 | 2 023 | 2 024 | 2 025 | 2 026 | 2 027 | 2 028 | 2 029 | 2 030 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Aporte al RNC proveniente de la Recaudación estimada por Hacienda del IVA sobre CBT a partir del año 2020 | | | | | | | | | | |
| 0,07% | 0,07% | 0,08% | 0,08% | 0,08% | 0,08% | 0,08% | 0,08% | 0,08% | 0,08% | 0,08% |

| 2 020 | 2 021 | 2 022 | 2 023 | 2 024 | 2 025 | 2 026 | 2 027 | 2 028 | 2 029 | 2 030 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Aporte al RNC proveniente de la recaudación estimada por Hacienda del IVA general para cerrar la brecha en el 2030 | | | | | | | | | | |
| 0,000% | 0,001% | 0,000% | 0,008% | 0,015% | 0,020% | 0,028% | 0,034% | 0,039% | 0,043% | 0,045% |

Fuente: Elaboración DAEC/DHR, 2019

ESCENARIO 3: Universalización de la cobertura del RNC modificando la práctica actual de aumentar la cobertura anual en un 4%, agregando un incremento adicional anual del 0.5%, hasta lograr cerrar la brecha en el año 2030, con aportes de la JPS, del IVA sobre CBT y sobre IVA general.

En los escenarios anteriores (1 y 2), las estrategias propuestas buscan cerrar la brecha de cobertura del RNC desde el año 2020 y así universalizar el derecho a pensión a partir de ese año y en los años subsiguientes. Para ello, se requeriría un esfuerzo financiero muy importante por parte del Estado para gestionar y trasladar los fondos necesarios, en particular aquellos provenientes de la recaudación del IVA.

Por lo anterior, se presentan a continuación dos posibles estrategias que permiten suavizar la carga al Estado durante los primeros años, al hacer un aumento anual en el crecimiento de la cobertura de personas mayores en situación de pobreza en el RNC.

La primera estrategia –escenario 3- contempla un aumento en la cobertura anual de 0.5% adicional desde el año 2021, partiendo de un incremento de la práctica establecida del 4%, en relación con el año anterior, hasta llegar al año 2029 cerrando la brecha en ese año, por lo que a partir del 2030 debe asegurarse continuar ajustando este porcentaje de crecimiento de cobertura para mantener cerrada la brecha. En esta estrategia, el financiamiento de los aumentos de 0.5% adicionales por año en la cobertura, iniciaría con el aporte del IVA sobre la CBT para el RNC hasta el año 2027. A partir de ese año, debería agregarse el aporte proveniente por recaudación del IVA general. (Obsérvese la Tabla 43).

Tabla 43

Propuesta de estrategia para la inclusión de más personas mayores en situación de pobreza en el RNC, modificando la política actual de aumentar la cobertura anual en un 4% y agregando un incremento adicional anual del 0.5% hasta lograr cerrar la brecha en el año 2030.

| 2 020 | 2 021 | 2 022 | 2 023 | 2 024 | 2 025 | 2 026 | 2 027 | 2 028 | 2 029 | 2 030 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Porcentaje del PIB requerido para alcanzar la universalización del RNC (cerrar la brecha en el 2030 y otorgar pensión a todas la personas mayores en situación de pobreza que lo requieran) | | | | | | | | | | |
| 0,087% | 0,097% | 0,106% | 0,113% | 0,119% | 0,123% | 0,130% | 0,136% | 0,140% | 0,143% | 0,145% |

| 2 020 | 2 021 | 2 022 | 2 023 | 2 024 | 2 025 | 2 026 | 2 027 | 2 028 | 2 029 | 2 030 |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Porcentaje de cobertura adicional propuesto para esta estrategia en el período 2021-2030 | | | | | | | | | | |

| | 4,5% | 5,0% | 5,5% | 6,0% | 6,5% | 7,0% | 7,5% | 8,0% | 8,0% | 4,0% |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 2 020 | 2 021 | 2 022 | 2 023 | 2 024 | 2 025 | 2 026 | 2 027 | 2 028 | 2 029 | 2 030 |
| Meta de personas mayores en situación de pobreza adicionales que recibirían pensión del RNC con esta propuesta de estrategia que iniciaría su ejecución en el 2021 | | | | | | | | | | |
| 0 | 620 | 1 940 | 4 739 | 8 533 | 13 482 | 19 773 | 27 630 | 36 367 | 46 063 | 47 906 |
| 2 020 | 2 021 | 2 022 | 2 023 | 2 024 | 2 025 | 2 026 | 2 027 | 2 028 | 2 029 | 2 030 |
| Porcentaje del PIB adicional que se requeriría para otorgar la pensión RNC atender a esas personas en situación de pobreza | | | | | | | | | | |
| N/A | 0,003% | 0,008% | 0,018% | 0,032% | 0,048% | 0,069% | 0,093% | 0,118% | 0,145% | 0,146% |
| 2 020 | 2 021 | 2 022 | 2 023 | 2 024 | 2 025 | 2 026 | 2 027 | 2 028 | 2 029 | 2 030 |
| Aporte al RNC proveniente de la recaudación estimada por Hacienda del IVA sobre CBT a partir del año 2021 | | | | | | | | | | |
| N/A | 0,07% | 0,08% | 0,08% | 0,08% | 0,08% | 0,08% | 0,08% | 0,08% | 0,08% | 0,08% |
| 2 020 | 2 021 | 2 022 | 2 023 | 2 024 | 2 025 | 2 026 | 2 027 | 2 028 | 2 029 | 2 030 |
| Aporte al RNC proveniente de la recaudación estimada por Hacienda del IVA general para cerrar la brecha en el 2030 | | | | | | | | | | |
| N/A | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,013% | 0,038% | 0,065% | 0,066% |

Fuente: Elaboración DAEC/DHR, 2019

La segunda estrategia busca, al igual que la anterior, ir aumentando la cobertura del RNC de forma gradual creciendo de un 4% hasta lograr la cobertura total en el año 2028. La diferencia radica en que para los primeros años se incorporan los fondos de la JPS y posteriormente se utilizan los recursos del IVA sobre CBT y si es necesario, los del IVA general. De acuerdo con los cálculos del equipo investigador, se puede observar que los fondos del CBT no entrarían a financiar el aumento de la cobertura del RNC hasta el año 2024. Por su parte, los recursos provenientes del IVA general no se requerirían sino hasta el año 2028. Con ello, se llegaría a otorgar una pensión del RNC a toda la población de personas mayores en situación de pobreza en el año 2030, alcanzando la universalización de las pensiones del RNC. (Obsérvese la Tabla 44).

Tabla 44

Propuesta de estrategia para cerrar la brecha y alcanzar la universalización, modificando la práctica actual de aumentar la cobertura anual en un 4%, agregando un incremento adicional anual del 0.5% e incorporando el aporte propuesto de los recursos provenientes de las actividades de la JPS hasta completar el objetivo en el año 2030.

| 2 020 | 2 021 | 2 022 | 2 023 | 2 024 | 2 025 | 2 026 | 2 027 | 2 028 | 2 029 | 2 030 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Porcentaje del PIB requerido para alcanzar la universalización del RNC (cerrar la brecha en el 2030 y otorgar pensión a todas las personas mayores en situación de pobreza que lo requieran) | | | | | | | | | | |
| 0,087% | 0,097% | 0,106% | 0,113% | 0,119% | 0,123% | 0,130% | 0,136% | 0,140% | 0,143% | 0,145% |
| 2 020 | 2 021 | 2 022 | 2 023 | 2 024 | 2 025 | 2 026 | 2 027 | 2 028 | 2 029 | 2 030 |
| Porcentaje de cobertura adicional propuesto para esta estrategia en el período 2021-2030 | | | | | | | | | | |
| | 4,5% | 5,0% | 5,5% | 6,0% | 6,5% | 7,0% | 7,5% | 8,0% | 8,0% | 4,0% |
| 2 020 | 2 021 | 2 022 | 2 023 | 2 024 | 2 025 | 2 026 | 2 027 | 2 028 | 2 029 | 2 030 |
| Meta de personas mayores en situación de pobreza adicionales que recibirían pensión del RNC con esta propuesta de estrategia que iniciaría su ejecución en el 2021 | | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| N/A | 620 | 1 940 | 4 739 | 8.533 | 13.482 | 19.773 | 27.630 | 36.367 | 46.063 | 47.906 |
| 2 020 | 2 021 | 2 022 | 2 023 | 2 024 | 2 025 | 2 026 | 2 027 | 2 028 | 2 029 | 2 030 |
| Porcentaje del PIB adicional que se requeriría para otorgar la pensión RNC atender a esas personas en situación de pobreza | | | | | | | | | | |
| N/A | 0,003% | 0,008% | 0,018% | 0,032% | 0,048% | 0,069% | 0,093% | 0,118% | 0,145% | 0,146% |
| 2 020 | 2 021 | 2 022 | 2 023 | 2 024 | 2 025 | 2 026 | 2 027 | 2 028 | 2 029 | 2 030 |
| Aporte propuesto a partir de una reforma a la ley de la Junta de Protección Social | | | | | | | | | | |
| N/A | 0,026% | 0,025% | 0,025% | 0,024% | 0,023% | 0,022% | 0,022% | 0,021% | 0,020% | 0,020% |
| 2 020 | 2 021 | 2 022 | 2 023 | 2 024 | 2 025 | 2 026 | 2 027 | 2 028 | 2 029 | 2 030 |
| Aporte al RNC proveniente de la recaudación estimada por Hacienda del IVA sobre CBT a partir del año 2021 | | | | | | | | | | |
| N/A | | | | 0,008% | 0,025% | 0,046% | 0,071% | 0,097% | 0,125% | 0,126% |
| 2 020 | 2 021 | 2 022 | 2 023 | 2 024 | 2 025 | 2 026 | 2 027 | 2 028 | 2 029 | 2 030 |
| Aporte al RNC proveniente de la recaudación estimada por Hacienda del IVA general para cerrar la brecha en el 2030 | | | | | | | | | | |
| N/A | | | | | | | | 0,02% | 0,04% | 0,05% |

Fuente: Elaboración DAEC/DHR, 2019

IV.7 No dejar a nadie atrás. Agenda 2030.

Las proyecciones del aumento de la población mayor y de este grupo en situación de pobreza, obligan al Estado a reforzar la definición de políticas dirigidas a que las personas mayores puedan gozar de mejores condiciones de vida. Por ende, resulta ineludible que la institucionalidad vinculada con la protección de la población mayor en situación de pobreza se comprometa con la universalización del derecho a una pensión, garantizando la seguridad de ingreso durante la vejez, así como disminuyendo la pobreza y la exclusión en aras de la igualdad y la equidad.

El fortalecimiento de los sistemas de protección, en este caso a través de las pensiones del Régimen No Contributivo, resulta acorde con los objetivos para erradicar la pobreza conforme con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por tanto, iniciar el proceso de universalización de las pensiones del RNC para las personas que llegan a la vejez en condiciones de pobreza es consistente con los objetivos mínimos para alcanzar su cobertura de cara al 2030 y el porcentaje de población mayor que registrará el país.

Ciertamente, con esfuerzo fiscal, se puede lograr la universalización del RNC, tal y como se demostró en los tres escenarios que se desarrollaron en este acápite. La aplicación de alguna de estas propuestas permitiría superar la exclusión que caracteriza el otorgamiento de las pensiones del RNC para personas en la edad de la vejez en pobreza, al tiempo que Costa Rica cumple con los compromisos de garantizar protección social a esta población en el marco de los ODS.

Esta es una decisión estratégica país que requiere, además, de reformas legales que permitan concretar e implementar alguno de los escenarios propuestos por la Defensoría para el financiamiento de la universalización del RNC a favor de las personas mayores en situación de pobreza. En ese sentido, la Defensoría considera que corresponde al Poder Ejecutivo liderar el proceso para la elaboración de las

propuestas legislativas que correspondan, con la participación de los actores institucionales involucrados en la temática, incluyendo a esta Defensoría.

Por lo anterior, es necesario que el Poder Ejecutivo realice las gestiones pertinentes para la redacción de dos proyectos de ley:

a) Reforma a la Ley número 8718, Ley de Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales, publicada en La Gaceta número 34 del 18 de febrero del 2009, Alcance 9; para que se destinen los recursos analizados en este informe al financiamiento de la universalización del RNC para personas mayores en situación de pobreza.

b) Reforma a la Ley número 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, publicada en La Gaceta número 225 del 4 de diciembre de 2018, Alcance 202; con la finalidad de destinar recursos provenientes de la recaudación del impuesto al valor agregado sobre la canasta básica tributaria y del impuesto al valor agregado en general, según lo analizado en el presente informe, para el financiamiento de la universalización del RNC para personas mayores en situación de pobreza.

Para tales efectos, esta Defensoría considera recomendable que el Poder Ejecutivo constituya dos grupos de trabajo con la participación de este órgano defensor:

A. Comisión conjunta para plantear reforma a la Ley de Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales, integrada por representantes de las siguientes instituciones:

- Ministerio de la Presidencia
- CONAPAM
- Junta de Protección Social.
- Ministerio de Hacienda

B. La comisión conjunta para plantear reforma a la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, con la siguiente composición institucional:

- Ministerio de la Presidencia
- CONAPAM
- Ministerio de Hacienda
- IMAS
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como rector del Sector de Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social.

Con base en lo anterior y con fundamento en el artículo 14 de la Ley N° 7319 del 17 de noviembre de 1992 y en Decreto Ejecutivo.

LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA RECOMIENDA

AL SEÑOR CARLOS ALVARADO QUESADA EN SU CONDICIÓN DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA:

Primera: Liderar el proceso para la elaboración de las propuestas legislativas que correspondan, con la participación de los actores institucionales involucrados en la temática, incluyendo a esta Defensoría.

Segunda: Ordenar la constitución de las comisiones señaladas por esta Defensoría en el presente informe, con el objetivo de elaborar los siguientes proyectos de ley:

a) Reforma a la Ley número 8718, Ley de Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales, publicada en La Gaceta número 34 del 18 de febrero del 2009, Alcance 9; para que se destinen los recursos analizados en este informe al financiamiento de la universalización del RNC para personas mayores en situación de pobreza.

b) Reforma a la Ley número 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, publicada en La Gaceta número 225 del 4 de diciembre de 2018, Alcance 202; con la finalidad de destinar recursos provenientes de la recaudación del impuesto al valor agregado sobre la canasta básica tributaria y del impuesto al valor agregado en general, según lo analizado en el presente informe, para el financiamiento de la universalización del RNC para personas mayores en situación de pobreza.

A LA SEÑORA PILAR GARRIDO EN SU CONDICIÓN DE MINISTRA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA O A QUIEN OCUPE SU CARGO:

Primera: Tomar en consideración a todos los entes competentes en el desarrollo y ejecución del RNC, incluyendo necesariamente al Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, a la Caja Costarricense de Seguro Social, Dirección de Asignaciones Familiares y al CONAPAM, para la definición y establecimiento de las metas en el Plan Nacional de Desarrollo, tanto para las revisiones a realizar en el presente PNDIP, así como en la confección futura de los siguientes Planes Nacionales de Desarrollo.

Segunda: Establecer la coordinación necesaria para que se realicen 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, para la revisión de las actuales metas y la definición de futuras metas, para que presupuestariamente corresponda con la realidad social y económica de este sector poblacional.

Tercera: Modificar dentro del actual PNDIP la meta establecida para el RNC, de forma tal que se incluya el aumento en las pensiones nuevas a otorgar, conforme lo determinado por el Gobierno Central, para que la propuesta pase de 3700 a 5000 pensiones nuevas por año, durante los próximos cuatro años.

Cuarta: 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.

AL CONSEJO RECTOR NACIONAL DE LA PERSONA ADULTA MAYOR, EN LA PERSONA DE LA SEÑORA TERESITA AGUILAR MIRAMBEL, EN SU CONDICIÓN DE PRESIDENTA DE LA JUNTA RECTORA O QUIEN OCUPE SU CARGO:

Primera: Conformar un grupo de trabajo con la participación de las y los funcionarios competentes de la Gerencia de Pensiones de la CCSS, del MIDEPLAN y de la DESAF, para realizar las acciones necesarias dirigidas a que el RNC cumpla con los principios y objetivos de la Política Nacional de Vejez y Envejecimiento 2011-2021 dentro de la línea estratégica de Protección Social, Ingreso y Prevención de la Pobreza y así, ampliar progresivamente la cobertura de protección, no sólo en cuanto a la cantidad de personas mayores, sino también en cuanto al monto económico, con el fin de que el sistema no contributivo pueda avanzar hacia el establecimiento de una pensión universal como garantía de protección en la vejez.

Segunda: Asumir el rol político y técnico que le corresponde para la revisión del actual Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública y en la elaboración de los planes siguientes, con el fin de promover las decisiones orientadas a la estimación de las metas correspondientes al Régimen No Contributivo, para que efectivamente sean acordes con el aumento progresivo de la cobertura de las personas mayores, según la dinámica demográfica del país y el desarrollo de los derechos humanos de esta población en cuanto a la protección social.

A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, EN LA PERSONA DEL SEÑOR ROMÁN MACAYA HAYES, EN SU CONDICIÓN DE PRESIDENTE EJECUTIVO O A QUIEN OCUPE SU CARGO:

Primera: Estandarizar el procedimiento de tramitación de las solicitudes de pensión del RNC, migrando hacia el modelo de los Centros Regionales de Gestión existentes para la tramitación, análisis y resolución de las solicitudes de pensión.

Segunda: Otorgar a los Centros Regionales de Gestión la competencia para la emisión y suscripción de las resoluciones de solicitudes de pensión.

Tercera: Crear un sistema de expediente digital para la atención de solicitudes de RNC en todas las direcciones regionales y sucursales del país.

Cuarta: Regionalizar la Comisión Calificadora de la Invalidez y el proceso de valoración médica, y asignando médicos evaluadores permanentes dependientes jerárquicamente de la CC RIVM en las regiones fuera del GAM.

Quinta: Dotar de más recursos a la Comisión Nacional de Apelaciones, incluyendo la obligación de brindarle más personal para el análisis y conocimiento de las mismas. Para ello, debe realizar un estudio técnico que evidencie cuál es la necesidad real de personal para la atención de solicitudes de

apelación, dentro de un corto plazo; reglamentando la conformación de la CNA, determinando la estructura de la misma, e incorporando los resultados obtenidos mediante el estudio.

Sexta: Adoptar las medidas que sean necesarias para tener una participación activa técnica en la revisión y formulación del Plan Nacional de Desarrollo y el establecimiento de las metas para el otorgamiento de pensiones del RNC.

Sétima: Garantizar el respeto al Debido Proceso en la resolución final que deniega la solicitud de pensión, procediendo no solo a indicar que se rechaza la solicitud de pensión por SINIRUBE, sino que, en el acto que deniega la solicitud, explicar claramente las razones por las cuales el SINIRUBE determinó que la persona no se encuentra en situación de pobreza.

Octava: 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.

Novena: Acoger la observación realizada por el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, mediante el oficio MDHIS-010-02-2019, en relación a que, en caso de contradicción entre el SIPO y el SINIRUBE, prevalece la valoración social más favorable a la persona solicitante.

Décima: Trabajar en coordinación con el IMAS en la identificación de posibles personas beneficiarias, para cumplir la finalidad de beneficiar la población más necesitada.

AL SEÑOR OLGER SÁNCHEZ CARRILLO, EN SU CONDICIÓN DE AUDITOR INTERNO DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL O A QUIEN OCUPE SU CARGO:

Primera: Realizar un análisis mensual de estadística de casos donde hay incongruencia entre la realidad del habitante y SINIRUBE, y emitiendo las recomendaciones procedentes desde una perspectiva de derechos. Remitir los informes correspondientes.

Segunda: Dar seguimiento a las recomendaciones formuladas a la gestión administrativa y financiera en torno al RNC por parte de esta Defensoría.

AL SEÑOR JUAN LUIS BERMUDEZ MADRIZ, EN SU CONDICIÓN DE MINISTRO DE DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL O A QUIEN OCUPE SU CARGO:

Única: Brindar seguimiento a la aplicación de la herramienta SINIRUBE por parte de la CCSS en lo atinente al RNC y a las instrucciones giradas a través del oficio MDHIS-010-02-2019 e informar periódicamente a esta Defensoría sobre el comportamiento observado.

AL SEÑOR JUAN LUIS BERMUDEZ MADRIZ, MINISTRO DE DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL, EN SU CONDICIÓN DE PRESIDENTE DEL CONSEJO RECTOR DEL SINIRUBE O QUIEN OCUPE SU CARGO:

Única: De forma urgente, crear mecanismos de acceso a la información y rectificación de la misma para garantizar el derecho a la Autodeterminación Informativa de todas las personas de las cuales el SINIRUBE tiene información.

A LA SEÑORA GEANNINA DINARTE ROMERO, MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, EN SU CALIDAD DE RECTORA DEL SECTOR DE TRABAJO, DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL, O A QUIEN OCUPE SU CARGO:

Primera: Emitir los lineamientos necesarios para definir el proceder institucional ante las inconsistencias entre SIPO y SINIRUBE que pueden afectar los derechos de las personas mayores en situación de pobreza.

Segunda: Velar por que la herramienta conocida como SINIRUBE cumpla con el objetivo para el cual fue creada: garantizar que los beneficios lleguen efectivamente a los sectores más pobres de la sociedad y que éstos sean concordantes con las necesidades reales de los destinatarios.

Tercera: En su condición de rector del sector, en caso de que la DESAF presente la propuesta recomendada, asumir el liderazgo que le corresponde, evaluar el estudio y diseñar la estrategia de acción que corresponda.

AL SEÑOR GREIVIN HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, EN SU CONDICIÓN DE DIRECTOR GENERAL DE ASIGNACIONES FAMILIARES O A QUIEN OCUPE SU CARGO

Primera: Realizar un estudio dirigido a evaluar las posibilidades de flexibilización del FODESAF, con miras a corregir el problema de rigidez presupuestaria detectado por la OCDE y que afecta la disponibilidad oportuna de recursos para el RNC.

Segunda: Si el estudio recomendado por esta Defensoría muestra que existe espacio de mejora para alcanzar la flexibilización, sea por cambios administrativos o por reforma de ley, diseñar una propuesta de corrección y presentarla al Ministerio de Trabajo.

Se previene que por disposición del artículo 14 párrafo tercero de la ley anteriormente señalada, el no acatamiento injustificado de las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes puede ser objeto de una recomendación de amonestación para el funcionario que las incumpla o, en caso de incumplimiento reiterado, de una recomendación de suspensión o despido.

En virtud de lo anterior, y con fundamento en el artículo 32 del Reglamento a la Ley de la Defensoría de los Habitantes, los órganos públicos deben, en el plazo de **QUINCE DÍAS HÁBILES** a partir del día siguiente a la notificación de este informe final, remitir a la Defensoría de los Habitantes un informe de cumplimiento de las recomendaciones formuladas, en el cual deberá incluirse la siguiente información:

- a.- Medidas que se adoptarán para hacer efectivas las recomendaciones.
- b.- Plazo en el que se ejecutarán dichas medidas.

c.- Funcionario encargado de su ejecución.

Contra la presente resolución procede la interposición del **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**, en un plazo de **OCHO DÍAS HÁBILES** contados a partir de la notificación de la presente resolución, de conformidad con el artículo 22 de la Ley N° 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República. La impugnación deberá presentarse ante la o el Defensor de los Habitantes, quien será competente para emitir la decisión final. En todo caso, se deberá indicar en detalle el número de oficio y/o expediente contra el cual se plantea el recurso.

Este informe fue preparado por el equipo investigador conformado por la Licda. Rossy Zúñiga Villegas de la Dirección de Protección Especial, la Licda. Wendy Durán Mora de la Dirección de Control de Gestión Administrativa; bajo la coordinación de la Msc. Ana Karina Zeledón Lépiz, Directora de Asuntos Económicos y Coordinadora del Programa Pobreza y Exclusión Social. Revisado por la Msc. Hazel Díaz Meléndez, Directora de Control de Gestión Administrativa y el Soc. Álvaro Paniagua Núñez, Director de Protección Especial.

Agradecimientos especiales a las personas que colaboraron en diferentes etapas del proceso de investigación: Dra. María Vanessa Zamora, Msc. Carlos León Ureña, el estudiante de Derecho Henry López Arguedas y la señorita Laura Garita Barquero.