



DIRECCIÓN GENERAL DE
DESARROLLO SOCIAL Y
ASIGNACIONES FAMILIARES

Informe de evaluación Programa Régimen No Contributivo de Pensiones - CCSS



DICIEMBRE, 2019.



Mientras que la pobreza, la injusticia y la desigualdad existan en nuestro mundo ninguno de nosotros podrá realmente descansar.
-Nelson Mandela.

Elaborado por el Equipo Evaluador:

- Ileana Aguilar Mata
- Alejandra Pabón Páramo
- Marco González Víquez
- Enrique Chacón Piedra (Asistente)

Equipo Gestor:

- Blanca Vargas Arias
- Andrea Pérez Noguera
- Héctor Zúñiga Arguedas
- Wilson Garro Mora



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Siglas y Acrónimos

Siglas / Acrónimos	Significado
AyA	Acueductos y Alcantarillados
ADI	Asociación de Desarrollo Integral
ATAP	Asistentes Técnicos de atención Primaria de la CCSS
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
Cendeiss	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social
CNE	Comisión Nacional de Emergencias
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz
Desaf	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
DHR	Defensoría de los Habitantes
Ebais	Equipos Básicos de Atención Integral en Salud
EDUS	Expediente Digital Único en Salud
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares
FIS	Ficha de Información Social
Fodesaf	Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IVM	Invalidez, Vejez y Muerte (Régimen Contributivo)
Lesco	Lengua de Señas Costarricense
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
PAM	Persona Adulta Mayor
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PCP	Parálisis Cerebral Profunda
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RNC	Régimen No Contributivo de Pensiones

Siglas / Acrónimos	Significado
Sinirube	Sistema Nacional de Registro Único de Beneficiarios del Estado
Sicere	Sistema Centralizado de Recaudación de la CCSS
SIP	Sistema Integrado de Pensiones de la CCSS
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Glosario

Concepto	Definición
Calidad del Servicio	Grado en el que un conjunto de características cumple con los requisitos de al menos una actividad, necesariamente llevada a cabo entre la organización y el cliente. (INTE/ISO 9000:2015, pág. 28 y 32)
Cobertura	Necesidad de llegar a grupos importantes de población que hacen frente a padecimientos que ponen en riesgo su vida, dondequiera que estén, a fin de brindarles una asistencia y una protección adecuadas a sus necesidades (Unicef, 2014).
Equidad	Justicia e igualdad social con valoración de la individualidad, representa un equilibrio entre la justicia natural y la ley positiva (INEC, ISBN: 978-9930-525-02-9).
Índice de Pobreza Multidimensional	Herramienta estadística rigurosa y robusta que va más allá de medir la pobreza de forma unidimensional, considera diferentes aspectos sobre la condición de vida de los costarricenses para entender la pobreza multidimensional y sus determinantes, e identificar las mejores maneras de erradicarla (INEC, ISBN:978-9930-525-02-9, 2015).
Línea de Pobreza	Indicador que representa el monto mínimo requerido para que una persona pueda satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias, incluidas en una canasta de bienes y servicios (INEC, ISBN: 978-9930-525-02-9,2015).

Concepto	Definición
Mejora Continua	Filosofía que intenta optimizar y aumentar la calidad de un producto, proceso o servicio. Actividad recurrente para mejorar el desempeño (INTE/ISO 9000:2015, pág. 22).
Pertinencia	Medida en que los objetivos y actividades de una intervención responden y son congruentes con las necesidades de la población meta, objetivos institucionales, políticas del país, o cambios del entorno de la intervención (Mideplan, 2017, pág. 34).
Pobreza Básica	Corresponde a aquellos hogares que tienen un ingreso per cápita igual o inferior a la línea de pobreza, pero superior al costo per cápita de la Canasta Básica Alimenticia o línea de extrema pobreza. (INEC, ISBN: 978-9930-525-02-9).
Pobreza Extrema	Corresponde a aquellos hogares con un ingreso per cápita igual o inferior al costo per cápita de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) o línea de extrema pobreza. (INEC, ISBN: 978-9930-525-02-9, 2015).
Vulnerabilidad	Combinación de (i) eventos, procesos o rasgos que entrañan adversidades potenciales para el ejercicio de los distintos tipos de derechos ciudadanos o el logro de los proyectos de las comunidades, los hogares y las personas; (ii) la incapacidad de respuesta frente a la materialización de estos riesgos; (iii) la inhabilidad para adaptarse a las consecuencias de la materialización de estos riesgos (CEPAL, 2002, p.17).

Resumen ejecutivo

En el marco de la Ley N° 5662 Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Asamblea Legislativa, 1974), y su reforma, la Ley N° 8783 (Asamblea Legislativa, 2009), la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) como parte de su quehacer le compete realizar evaluaciones sobre los programas sociales que financia el Fodesaf. En el presente informe se muestran los resultados de evaluación del Programa de Régimen No Contributivo (RNC), el cual es administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

El programa RNC se crea a partir de la Ley N° 5662 Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, modificada por Ley N° 8783. El propósito de este es proteger a todas aquellas personas que se encuentran en necesidad de amparo económico inmediato y no califican en alguno de los regímenes contributivos o no contributivos existentes. Actualmente el RNC cuenta con dos componentes. El primero son las Pensiones Ordinarias, el segundo corresponde a las Pensiones por Parálisis Cerebral Profunda (Ley N° 8769). (Caja Costarricense del Seguro Social, 2008)

La Unidad Ejecutora del programa en la CCSS es el Área de Gestión de Pensiones del RNC, y el servicio se ofrece en 74 sucursales distribuidas en las regiones: Central, Brunca, Huetar Atlántica, Huétar Norte, y Chorotega (Caja Costarricense del Seguro Social, 2008).

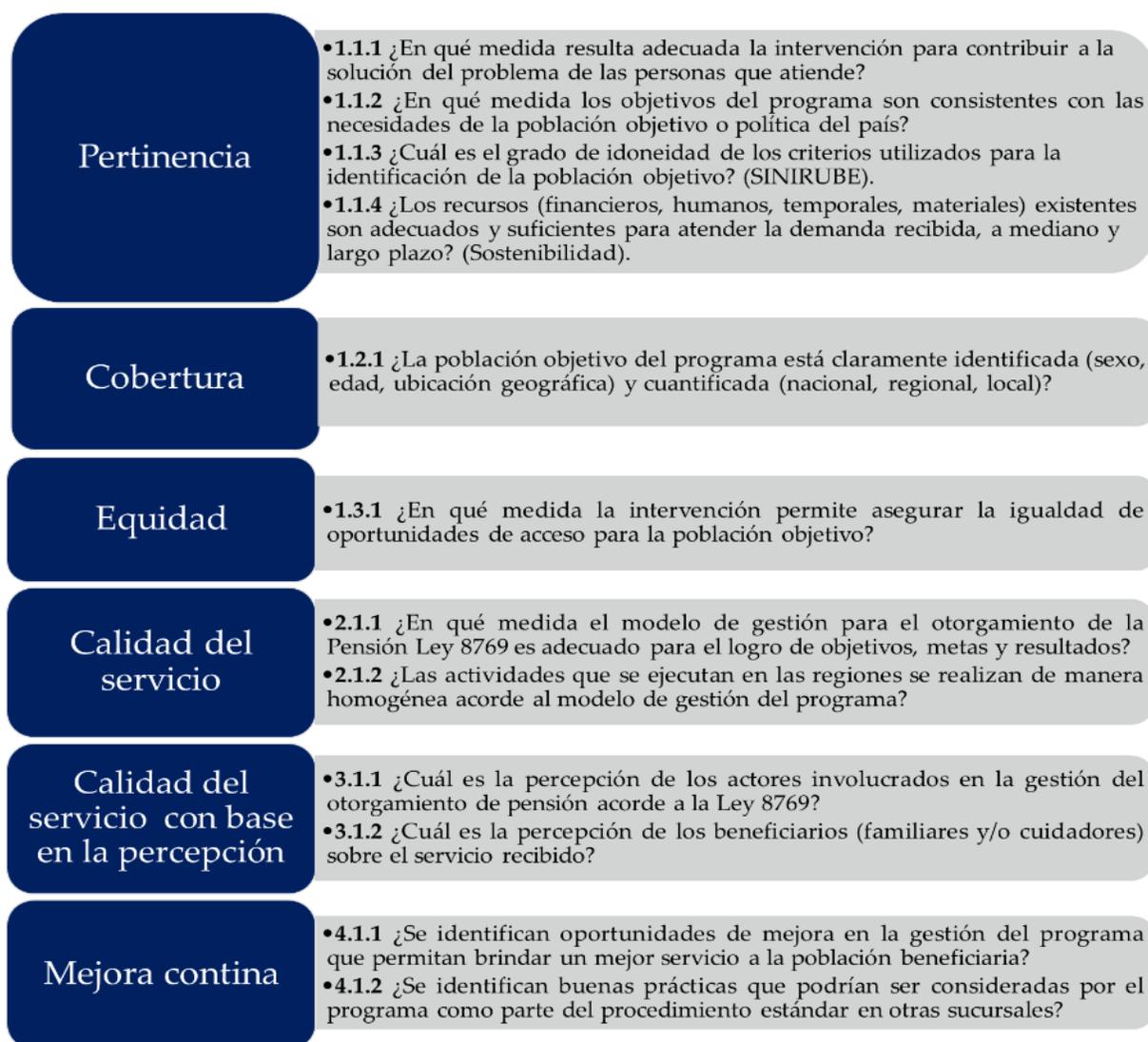
El objetivo de la evaluación consiste en valorar el programa del Régimen No Contributivo de la CCSS para mejorar su gestión en beneficio de la población objetivo; y el alcance temporal son los años 2017 y 2018. Para alcanzar lo anterior se cuenta con los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar el diseño del programa en función de los criterios de pertinencia, cobertura y equidad según las necesidades de la población objetivo.
2. Valorar los procesos de gestión en función de los criterios de calidad y sostenibilidad para mejora de la prestación del servicio acorde a la Ley 8769.
3. Valorar la percepción de la población destinataria en relación con el servicio recibido para el otorgamiento de la pensión acorde a la Ley 8769 en función del criterio de Calidad del Servicio del usuario.

4. Identificar las oportunidades de mejora y las buenas prácticas implementadas para contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida de la población atendida por el programa.

La evaluación además cuenta con criterios, estos son categorías generales de análisis que permiten estructurar las cuestiones que esta debe atender, se conciben también como parámetros para emitir un juicio valorativo acerca de una intervención” (MAEC, 2007; Murciano, 2015) citado en (Mideplan, 2017). Para la presente evaluación, se considerarán los siguientes criterios: pertinencia, cobertura, equidad, sostenibilidad, calidad, y mejora continua. En la Figura 1 se detallan cada uno de estos criterios, así como las preguntas evaluativas asociadas.

Figura 1 .Criterios y preguntas de evaluación



Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

Para llevar a cabo la evaluación, el Equipo Evaluador, plantea una metodología mixta que incluye tanto técnicas cuantitativas como cualitativas, la cual se desarrolla en las ocho etapas que muestra la Figura 2:

Figura 2. Etapas de la Metodología de Evaluación



Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

En la Tabla 1 se resume los instrumentos aplicados en cada etapa, de acuerdo con la naturaleza metodológica de diseño, ejecución y sistematización de resultados.

Tabla 1. Instrumentos aplicados en las etapas del proceso de evaluación

Etapa	Instrumentos utilizados
Reunión de apertura	Lluvia de ideas Factores críticos de éxito
Revisión documental	Lista de verificación Análisis comparativo Diagrama de relaciones Diagrama de Pareto Diagrama de afinidad

Etapa	Instrumentos utilizados
Entrevistas institucionales	Guía de entrevista semiestructurada
Ejecución de trabajo de campo	Cuestionario para censo Plan de muestreo Visitas de campo Observación directa Guías de entrevista
Análisis y resultados de evaluación	Estadística descriptiva Diagrama Ishikawa
Elaboración de conclusiones y recomendaciones	Triangulación de fuentes y métodos Análisis e interpretación de resultados
Generación del informe	
Presentación de resultados	Exposición magistral

Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

A partir de la propuesta de sistematización de experiencias para evaluación de proyectos (Jara, 2014), se realiza la triangulación de datos y resultados tanto de fuentes cualitativas como cuantitativas, y de los métodos de recolección para generar los hallazgos y conclusiones para cada pregunta de evaluación. A continuación, se presentan los principales hallazgos.

Tabla 2. Resumen de hallazgos por criterios de evaluación

Criterio: Pertinencia		
Pregunta	Fuentes de información	Hallazgos
<p>1.1.1 ¿En qué medida resulta adecuada la intervención para contribuir a la solución del problema de las personas que atiende?</p>	<p>Fichas descriptivas 2017 y 2018 Reglamento RNC 2017 Manual de procedimientos RNC 2015 Instructivo RNC 2017 IPM Ley N° 8783 Ley N° 8769 PND 2014-2018 PND 2018-2022 Ley N° 4760</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Un aspecto destacable del diseño del RNC consiste en que combina dos aspectos no necesariamente presentes en los programas de este tipo. El diseño del Programa RNC permite que el abordaje del problema (el tipo de riesgo en condición de pobreza) sea mediante el apoyo económico de la pensión aunado al acceso al sistema de seguridad social. Esto no solamente impacta directamente en los ingresos, sino en las condiciones de vulnerabilidad de la persona y el grupo familiar (principalmente en los casos de la Ley N° 8769). ● El acceso a los servicios de salud de la CCSS como complemento del beneficio, permite satisfacer carencias de al menos dos dimensiones del Índice Multidimensional de Pobreza: Salud y Protección Social. ● La intervención sí resulta adecuada para contribuir a la solución del problema que atiende, pues esta otorga: <ul style="list-style-type: none"> a) un ingreso mensual que permita salir de la línea de pobreza extrema a la persona beneficiaria (no necesariamente al grupo familiar si existen varias personas dependientes a su cargo). b) en el caso del riesgo PCP, un ingreso mensual que permita gastos básicos y de cuidado para la persona en esta condición.

Criterio: Pertinencia

Pregunta	Fuentes de información	Hallazgos
<p>1.1.2 ¿En qué medida los objetivos del programa son consistentes con las necesidades de la población objetivo o política del país?</p>	<p>Fichas descriptivas 2017 y 2018 Reglamento RNC 2017 Manual de procedimientos RNC 2015 Instructivo RNC 2017 IPM Ley 8783 Ley 8769 PND 2014-2018 PND 2018-2022 Ley 4760 Entrevistas estratégicas</p>	<p>c) superación de cinco potenciales carencias del Índice de Pobreza Multidimensional IPM: acceso a salud, primera infancia sin cuidado, personas adultas mayores sin pensión, personas con discapacidad sin transferencias, población fuera de la fuerza de trabajo por obligaciones familiares.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Las necesidades de la población objetivo se enmarcan en los contextos sociales que implican las condiciones de pobreza. Ya sea vista por el nivel de ingreso o por enfoque multidimensional, en general, se reconoce que la pobreza es un fenómeno que requiere intervenciones integrales desde la oferta institucional del Estado. ● Es claro que el alcance del RNC consiste en el apoyo económico que se brinda mediante la pensión, lo cual cubre la variable de ingresos para necesidades básicas. ● Junto con el beneficio monetario, el programa RNC otorga al beneficiario el acceso al seguro de salud, lo cual permite cubrir necesidades de atención médica. ● Se reconoce que están fuera del alcance de la intervención variables como vivienda, educación, empleabilidad, etc. ● No obstante, estas forman parte de estrategias integradas recientes como el Plan Puente al Desarrollo de las últimas dos administraciones, lo cual implica que una persona (o su grupo familiar) con el beneficio de la pensión RNC, posiblemente forme parte de

Criterio: Pertinencia

Pregunta	Fuentes de información	Hallazgos
<p>1.1.3 ¿Cuál es el grado de idoneidad de los criterios utilizados para la identificación de la población objetivo? (Sinirube, Comisión Médica Calificadora).</p>	<p>Fichas descriptivas 2017 y 2018 Reglamento RNC 2017 Manual de procedimientos RNC 2015 Instructivo RNC 2017 IPM Ley N° 8783 Ley N° 8769 PND 2014-2018 PND 2018-2022 Ley N° 4760 Información en prensa Entrevistas estratégicas y operativas</p>	<p>la población objetivo de la oferta programática selectiva del Estado, haciendo necesario la articulación entre instituciones para potenciar la superación de la pobreza mediante un enfoque de capacidades que no dependa únicamente de la variable ingreso. Sin embargo, la mayoría de las solicitudes al RNC no ingresan desde este enfoque integral.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Si bien es cierto, el Programa RNC es una de las principales ofertas programáticas del Estado para reducción de pobreza, se mantiene determinado por la medición de los ingresos del grupo familiar pero no se articula con el enfoque del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). ● En relación con la política pública de abordaje a la pobreza, el programa RNC se alinea con el aspecto de priorización, no así con los de articulación e integralidad. ● El programa trabaja por demanda y no precisamente por identificación proactiva de la población objetivo (hay algunas pocas iniciativas en este sentido). Por lo que es en el momento en que la población solicita la pensión que se utilizan criterios para determinar si forma parte o no de la población objetivo. ● Existen dos categorías de criterios para la identificación de la población objetivo, la primera corresponde al nivel de pobreza la cual en consultada en el Sinirube; y la segunda, a la tipología de riesgo (vejez, viudez, orfandad, situación de calle, invalidez y pa-

Criterio: Pertinencia

Pregunta	Fuentes de información	Hallazgos
<p>1.1.4 ¿Los recursos (financieros, humanos, temporales, materiales) existentes son adecuados y suficientes para atender la demanda recibida, a mediano y largo plazo? (Sostenibilidad).</p>	<p>Fichas descriptivas 2017 y 2018 Reglamento RNC 2017 Manual de procedimientos RNC 2015 Instructivo RNC 2017 IPM Ley N° 8783 Ley N° 8769 PND 2014-2018 PND 2018-2022 Ley N° 4760</p>	<p>rálisis cerebral profunda) la cual se perfila con información de diferentes fuentes como Trabajo Social de la CCSS, IMAS, PANI, Registro Civil entre otros.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Existen criterios de identificación externos al modelo de gestión del RNC, como lo es el método de medición de pobreza dado por Sinirube; así como criterios internos, como la identificación de la línea de pobreza ampliada y determinación del grado de invalidez o PCP a cargo de la Comisión Médica Calificadora. ● Los criterios para la identificación de la población objetivo se encuentran parcialmente integrados en el sistema Sinirube, se mantienen criterios internos y externos que relativizan la determinación del grado de pobreza del grupo familiar del beneficiario. ● Los criterios para determinar el nivel de pobreza del usuario varían entre instituciones, lo cual puede afectar su identificación como parte de la población objetivo. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ● El programa no está satisfaciendo su demanda anual, a diciembre 2018 hay un pendiente de 23 128 solicitudes en espera ya sea de análisis o de presupuesto para ser asignadas. Este pendiente incluye todas las tipologías atendidas por el programa. Sin embargo, del trabajo de campo se obtiene que el pendiente de los casos de la Ley N° 8769 tiende a ser bajo o nulo, pues esta demanda es considerablemente menor y constante; adicionalmente se encuentra que estas

Criterio: Pertinencia

Pregunta	Fuentes de información	Hallazgos
	Memoria CCSS 2018 Memoria CCSS 2017 Informe de ejecución presupuestario 2018 Informe de ejecución presupuestario 2017 Entrevistas estratégicas y operativas Cuestionarios enviados a sucursales Cuestionario de beneficiarios Informes de la defensoría 2017 y 2019	<p>pensiones, así como aquellas asociadas a recursos judiciales tienen prioridad en la asignación de presupuesto.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Hay un contraste importante entre sucursales en cuanto a los recursos humanos y espaciales (infraestructura). La mayoría de las sucursales con instalaciones de mayor tamaño (clasificadas en la CCSS como tipo 3 y 4) cuentan con recurso humano para realizar las actividades de plataformista y analista por separado, mientras que en las sucursales pequeñas (tipo 1 y 2) se cuenta con recurso único para el área de pensiones, concentrando IVM y RNC en un mismo funcionario. En cuanto a infraestructura si bien las sucursales grandes cuentan con áreas más amplias y adecuadas que las sucursales pequeñas, la percepción general de los funcionarios entrevistados es que el recurso de instalación física y mobiliario debe ser mejorado. ● La mayor parte de los funcionarios de todas las sucursales, no se dedican exclusivamente a actividades propias del RNC, sino que deben realizar actividades tanto propias de este régimen como otras necesarias para el correcto funcionamiento de la sucursal. ● La CCSS no cuenta con un perfil de puesto de gestión de pensiones, lo cual genera condiciones desiguales en el recurso humano de las sucursales. Tampoco se cuenta con protocolos para atención de casos especiales.

Criterio: Pertinencia

Pregunta	Fuentes de información	Hallazgos
		<ul style="list-style-type: none">• En cuanto al recurso tecnológico, el Sistema Integrado de Pensiones permite ejecutar controlar y dar seguimiento al trámite. Por otro lado, el Sinirube está impactando la eficiencia del proceso pues la información que esta muestra varía frecuentemente lo que conlleva a reprocesos y costos adicionales. El Sinirube además tiene bondades que no están siendo aprovechadas, por ejemplo, este sistema cuenta con información consolidada necesaria para el análisis de las solicitudes además de la condición de pobreza, la cual no está siendo utilizada, pues es consultada de manera individual en diferentes sitios web lo cual implica más tiempo en el proceso de análisis.• El incremento presupuestario de un año es igual al superávit del año anterior; y el recurso limitante corresponde al presupuesto asignado pues este es menor a la demanda.• La heterogeneidad en los recursos por sucursales impacta en la estandarización del servicio recibido por el usuario en las diferentes regiones del país.

Criterio: Cobertura

Pregunta	Fuentes de Información	Hallazgos
1.2.1 ¿La población objetivo del programa está claramente identificada (sexo, edad, ubicación geográfica) y cuantificada (nacional, regional, local)?	Fichas descriptivas 2017 y 2018 Reglamento RNC 2017 Manual de procedimientos RNC 2015 Instructivo RNC 2017 Memoria CCSS 2018 Memoria CCSS 2017 Entrevistas estratégicas Cuestionarios enviados a sucursales Informes de la defensoría 2017 y 2019 Enaho 2017 Enaho 2018	<ul style="list-style-type: none"> ● El programa cuenta con los registros de la población que ha sido atendida, de los cuales se pueden extraer sus características y se puede cuantificar, más no de la población objetivo como tal. ● El incremento de la cantidad de pensiones de un año a otro se plantea en las memorias institucional 2017 y 2018, como un resultado de la disponibilidad de recursos otorgados según el PND 2015-2018 y la coordinación a nivel nacional para incrementar la cobertura del RNC. ● Hay una cantidad de casos que no logran finalizar el trámite y quedan pendientes, de acuerdo con las entrevistas principalmente por falta de fondos. ● Si bien la oferta del servicio se encuentra a lo largo del país, y las cuotas asignadas a las sucursales se basan en los índices de pobreza regionales (de acuerdo con las entrevistas realizadas), el hecho de que el programa no identifique su población objetivo total no permite contextualizar el impacto de la cantidad de pensiones otorgadas, ni de las cuotas estipuladas en el PND. ● La identificación y cuantificación de la población objetivo se encuentra en las bases de datos del INEC. ● Según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC, para 2019, de los 130 916 PAM en pobreza, se estima que al menos 36 734 no tienen pensión (28%). No obstante, esta cantidad ha venido disminuyendo desde el 2015.

- Según la Enaho (INEC, 2019), la Región Central continúa siendo la zona con mayor cantidad de PAM en pobreza sin pensión (aproximadamente 14 898), mientras que las demás regiones varían entre 2 000 y 4 000 personas en esta condición.
 - La Enaho 2019 demuestra que alrededor de 6 947 PAM sí tienen acceso a ingresos por medio del Régimen No Contributivo en comparación con 22 498 PAM en la misma condición que no forman parte de este programa. En cuanto a pobreza básica, 32 124 PAM sí tienen ingresos por RNC, mientras que más del doble (69 347 personas) no lo tienen. Esto permite cuantificar la brecha de cobertura del Programa RNC.
 - Se identificaron una serie de experiencias en sucursales relacionadas con proyectos de acercamiento a las comunidades para identificar población objetivo. En las entrevistas realizadas se destacan dos casos: San Vito con el proyecto “la Caja en su comunidad” y Turrialba con el proyecto “la Pensión RNC en su casa”. Ambos consistieron en alianzas con líderes comunales u organizaciones locales mediante las cuales se lograba entregar formularios, explicar procedimientos y realizar el trámite inicial en el contexto de las comunidades con mayores dificultades de acceso a la sucursal. En ambas experiencias se vieron beneficiadas poblaciones indígenas (Ngäbe-Buglé en San Vito y Cabécar en Turrialba).
-

Criterio: Equidad		
Pregunta	Fuentes de Información	Hallazgos
1.3.1 ¿En qué medida la intervención permite asegurar la igualdad de oportunidades de acceso para la población objetivo?	Fichas descriptivas 2017 y 2018 Reglamento RNC 2017 Manual de procedimientos RNC 2015 Instructivo RNC 2017 Memoria CCSS 2018 Memoria CCSS 2017 Entrevistas estratégicas Cuestionarios enviados a sucursales Informes de la defensoría 2017 y 2019	<ul style="list-style-type: none"> • En los documentos: Reglamento RNC 2017, Manual de procedimientos 2015, Instructivo RNC 201 se encuentran prácticas limitadas para garantizar la equidad para el funcionario a la hora de ejecutar el proceso, y el solicitante cuando lo recibe. • Se identifica que el tema de igualdad de oportunidades es abordado y decidido desde el punto de vista local con las sucursales. Esto no asegura el acceso a poblaciones vulnerables como personas migrantes o indígenas. • Dado que el programa es ejecutado por la CCSS, es cubierto por las políticas de esta en el tema de equidad que permean la entrega del servicio del RNC. En este sentido la CCSS cuenta con un programa y política institucional de igualdad y equidad de género; además de que debe cumplir con la Ley 7600 de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. • No se identifican acciones afirmativas sistemáticas para acceso equitativo a poblaciones particulares. Esto implica que hay una oportunidad de mejora importante para plasmar la equidad en los procesos, como por ejemplo información y documentación en Lesco, audio, y en lenguas nativas. • Se identificó práctica de atención a personas solicitantes de pensión RNC mediante cupos con fichas de acuerdo con la capacidad de atención de la sucursal, la cual impacta directamente en las condiciones de oportunidad y acceso al servicio, pues implica que el solicitante deba realizar filas desde las 4 a.m. para lograr entrar el cupo de atención de ese día.

Criterio: Equidad		
Pregunta	Fuentes de Información	Hallazgos
		<ul style="list-style-type: none"> El trabajo de campo y las entrevistas realizadas en las sucursales identificaron la necesidad de que los funcionarios responsables del servicio directo al beneficiario se capaciten en materia de multi e interculturalidad, por medio de la adquisición de herramientas y el desarrollo de protocolos que les permita atender a poblaciones cultural y lingüísticamente diferentes, como en el caso de los pueblos indígenas de la región.

Criterio: Calidad del Servicio

Pregunta	Fuentes de Información	Hallazgos
2.1.1 ¿En qué medida el modelo de gestión para el otorgamiento de la Pensión Ley 8769 es adecuado para el logro de objetivos, metas y resultados?	Fichas descriptivas 2017 y 2018 Reglamento RNC 2017 Manual de procedimientos RNC 2015 Instructivo RNC 2017 IPM Ley 8783 Ley 8769 PND 2014-2018 PND 2018-2022 Ley N° 4760 Informes de la defensoría 2017 y 2019	<ul style="list-style-type: none"> ● Del análisis de la legislación y documentación se logra identificar que se dispone de la sistemática básica para llevar a cabo la prestación del servicio. ● No se evidencia sistemática para el análisis del profesional de trabajo social. ● No hay sistemática que garantice al solicitante un trámite expedito y eficiente, según se establece en Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos Ley N° 8220. ● Aunque el sistema se facilite en términos de eficiencia para la recepción y análisis de solicitudes, depende de la disponibilidad de contenido presupuestario para que el proceso sea finalizado con éxito en términos de todos sus objetivos y metas.
2.1.2 ¿Las actividades que se ejecutan en las regiones se realizan de manera homogénea acorde al modelo de gestión del programa?	Fichas descriptivas 2017 y 2018 Reglamento RNC 2017 Manual de procedimientos RNC 2015 Instructivo RNC 2017 IPM Ley N° 8783 Ley N° 8769 PND 2014-2018 PND 2018-2022 Ley N° 4760 Informes de la defensoría 2017 y 2019 Entrevistas estratégicas Cuestionarios enviados a sucursales Informes de la defensoría 2017 y 2019	<ul style="list-style-type: none"> ● No en todas las sucursales se implementa la misma sistemática definida para la gestión de pensiones. ● A partir de la revisión documental y los resultados de las encuestas a las sucursales, es posible afirmar que el Reglamento, el Manual de Procedimientos y el Instructivo del RNC son aplicados en todos sus pasos de manera general. Es decir, a nivel nacional, indistintamente de la regional o sucursal, cualquier solicitud pasará por los mismos pasos. ● Las diferencias entre regionales se encuentran en términos de las entidades ejecutoras. La cantidad de recurso humano en cada regional es diferente, por lo que existen diferencias en el orden de las operaciones y en cuál actor las ejecuta.

Criterio: Calidad del Servicio

Pregunta	Fuentes de Información	Hallazgos
<p>3.1.1 ¿Cuál es la percepción de los actores involucrados en la gestión del otorgamiento de pensión acorde a la Ley 8769?</p>	<p>Entrevistas a colaboradores Cuestionarios enviados a sucursales</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Las actividades que se ejecutan en las regiones no se realizan de manera homogénea acorde al modelo de gestión del programa, principalmente debido a las diferencias en la distribución del recurso humano y los volúmenes de procesamiento de solicitudes entre regionales y sucursales. Puede afirmarse entonces que el modelo de gestión está normalizado en cuanto al orden de sus pasos, pero las entidades ejecutoras son distintas. Es decir, existen diferentes esquemas de gestión no estandarizados. ● No se cuenta con criterios sistematizados para la evaluación de la satisfacción de los beneficiarios y usuarios en general, en cada sucursal. Se identifican esfuerzos aislados en algunas sucursales. ● No hay congruencia en la información brindada por diferentes instituciones, en cuanto a la definición de pobreza, IMAS y Sinirube. Lo que genera reproceso de las solicitudes. ● No existe un perfil estándar para los funcionarios responsables de llevar a cabo los puestos de plataformista, analista y revisor, en las sucursales se les nombra en categorías diferentes lo que genera desmotivación del personal por condiciones desiguales en y entre sucursales y lo que motiva rotación en las sucursales buscando mejores condiciones salariales. ● Se identifican diferentes metodologías para la atención y análisis de las solicitudes.

Criterio: Calidad del Servicio

Pregunta	Fuentes de Información	Hallazgos
<p>3.1.2 ¿Cuál es la percepción de los beneficiarios (familiares y/o cuidadores) sobre el servicio recibido?</p>	<p>Entrevistas a beneficiarios (familiares y/o cuidadores)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● La satisfacción por parte de las personas representantes de los beneficiarios y ellos mismos depende directamente de la resolución del caso. ● El monto de la pensión principalmente en los casos PCP, consideran que es suficiente para atender las necesidades de los beneficiarios. ● El monto de la pensión permite que se les puedan atender necesidades especiales para su bienestar (comida especial, pañales, medicamentos, educación especial, transporte, entre otras), se paguen los servicios públicos indispensables y se generen las condiciones en su vivienda, para atender su condición especial. ● El monto de la pensión ha permitido mejorar la calidad de vida del núcleo familiar, ya que el dinero de la pensión se emplea para satisfacer las necesidades del beneficiario y la familia puede asignar el ingreso percibido por los otros integrantes del núcleo familiar a sus necesidades personales. ● Las personas beneficiarias expresan que valoran de manera significativa la seguridad percibida para la persona cuidadora, que en la mayoría de los casos corresponde a la madre de la persona beneficiaria, ya que no tiene que trabajar fuera del hogar (para mantener a su hijo), y así tener la cercanía y brindar el cuidado requerido por la persona beneficiaria. ● El trámite en general y específicamente en relación con los tiempos de espera en las sucursales para ser atendido, los tiempos requeridos por el área de salud para evaluar el

Criterio: Calidad del Servicio

Pregunta	Fuentes de Información	Hallazgos
		<p>caso y el requerido por la Comisión Médica Calificadora para la resolución final, se considera insatisfactorio.</p> <ul style="list-style-type: none">● La accesibilidad a las sucursales no siempre es adecuada para la población objetivo, el idioma en que deben de completar el formulario y realizar la entrevista, no es amigable para la población indígena.● Según lo aportado por los funcionarios y beneficiarios entrevistados, se presenta información contradictoria, en cuanto a la clasificación de pobreza obtenida por medio del Sinirube e IMAS.● Según la información obtenida por medio de las entrevistas efectuadas a los usuarios y funcionarios de las diferentes sucursales, se presenta desconocimiento en cuanto a los requerimientos y aporte de las plataformas que ofrece el IMAS y Sinirube.● Según la información obtenida por medio de las entrevistas efectuadas a los usuarios y beneficiarios, consideran que la documentación, requerida para efectuar la solicitud de pensión es difícil de comprender, lo que redundará en reiteradas visitas a las sucursales.● No en todas las sucursales se les atiende con cortesía, ni tienen empatía para con los beneficiarios y sus necesidades.● La metodología para la atención de las personas que se presentan a las oficinas y los horarios que se ofrecen, no en todas las sucursales está acorde con las necesidades y po-

Criterio: Calidad del Servicio

Pregunta	Fuentes de Información	Hallazgos
		<p>sibilidades de los usuarios (entrega de fichas, horarios parciales no se atienden todos los días de la semana, ni todo el día).</p> <ul style="list-style-type: none">• El programa no considera las necesidades específicas del cuidador, ya que en su mayoría corresponde a la madre del beneficiario, que se dedica a su cuidado. Siendo el cuidado muy desgastante.

Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

Con base en los hallazgos anteriores, el Equipo Evaluador llega a las siguientes conclusiones para cada pregunta de evaluación:

- **¿En qué medida resulta adecuada la intervención para contribuir a la solución del problema de las personas que atiende?**

La intervención si resulta adecuada para contribuir a la solución del problema de la población que atiende, ya que el valor del programa RNC no radica únicamente en el monto económico que se otorga, sino que la pensión incluye el aseguramiento del beneficiario para su acceso a los servicios del sistema de salud, lo cual implica que esta persona quedará protegida en situaciones de enfermedad, accidente o necesidad de tratamientos médicos. Además, el monto de la pensión facilita condiciones para que la persona beneficiaria supere cinco potenciales carencias, identificadas en el Índice de Pobreza Multidimensional IPM; las cuales corresponden, al acceso a salud, primera infancia sin cuidado, personas adultas mayores sin pensión, personas con discapacidad sin transferencias y población fuera de la fuerza de trabajo por obligaciones familiares.

Por lo que los beneficiarios de la pensión del RNC reciben un ingreso mensual que les permite salir de la línea de pobreza extrema. En el caso de la Ley N° 8769 (riesgo de parálisis cerebral profunda o autismo, mielomeningocele o cualquier otra enfermedad ocurrida en la primera infancia con manifestaciones neurológicas equiparables en severidad), a los beneficiarios se les brinda un ingreso mensual que les permite cubrir los gastos básicos y de cuidado para la persona en esta condición, además de la superación de las cinco potenciales carencias del Índice de Pobreza Multidimensional IPM mencionadas.

- **¿En qué medida los objetivos del programa son consistentes con las necesidades de la población objetivo o política del país?**

Los objetivos del programa son consistentes específicamente con la necesidad de ingreso para solventar las necesidades básicas y el seguro de salud que tiene la población objetivo; sin embargo, esta población tiene más necesidades asociadas con las carencias del Índice de Pobreza Multidimensional. El programa mismo se convierte entonces en una intervención que puede interactuar con otros enfoques de la oferta programática social del Estado de manera que las necesidades de la población objetivo (riesgos en condición de pobreza) puedan tratarse integralmente, con métricas y procedimientos que articulen las pensiones no contributivas con el combate a las condiciones de exclusión que generan la pobreza misma;

y de esta manera alinear el programa con la política del país en sus aspectos de articulación e integralidad.

- **¿Cuál es el grado de idoneidad de los criterios utilizados para la identificación de la población objetivo?**

El programa trabaja por demanda y no precisamente por identificación proactiva de la población objetivo. En el momento en que el usuario solicita la pensión en la sucursal es que se emplean los criterios para identificar si este es parte o no de la población objetivo y si puede acceder a una pensión. Los criterios provienen de múltiples fuentes, a la vez estas fuentes disponen de distintos enfoques sobre el fenómeno de la pobreza para efecto de sus fines. Esto implica que la idoneidad de criterios se relaciona más con el grado de integración, disponibilidad y estabilidad de la información que alimenta dichos criterios, actualmente la información varía en el tiempo y entre instituciones, lo cual puede afectar la identificación de la población objetivo. En este sentido, el sistema Sinirube genera grandes expectativas y retos por cuanto permite precisamente identificar y focalizar los esfuerzos para llegar directamente a la población prioritaria.

Sin embargo, actualmente el uso de Sinirube radica en la consulta de condición de pobreza una vez el usuario solicita la pensión, y no está permitiendo en todos los casos identificar de manera certera a la población objetivo esto debido a:

- a. los modelos de variables del sistema de SINURIBE se encuentran en un proceso de robustecimiento,
- b. las instituciones involucradas deben de armonizar los tiempos de actualización de Sinirube, con sus tiempos de actualización internos,
- c. en el programa de RNC el método de análisis del expediente, no ha permitido utilizar de manera suficiente la información que se ofrece en Sinirube, para enriquecer su estudio, por medio de las consultas a toda la información existente y no sólo el uso de la certificación de pobreza.

- **¿Los recursos (financieros, humanos, temporales, materiales) existentes son adecuados y suficientes para atender la demanda recibida, a mediano y largo plazo?**

El contexto sociodemográfico costarricense tendiente al envejecimiento progresivo de la población, aunado a las dinámicas económicas que mantienen segmentos en la informalidad y vulnerabilidad social (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2020), hacen que los recursos necesarios para el programa RNC requieran aumentos significativos tanto en el presupuesto como la plataforma operativa, tecnológica e infraestructura que permite su gestión. No obstante, como se evidenció en este informe, el Programa RNC carece de procedimientos formales que estimen la demanda real para definición de metas, lo cual no permite determinar si el rumbo de la toma de decisiones es el adecuado en el mediano y largo plazo. Es decir, el horizonte de planificación estratégica del RNC es limitado en información y escenarios relacionados con proyecciones de población objetivo.

Se evidenció que el Programa RNC no dispone de procedimientos para estimación de la demanda que facilite la definición de metas. En este sentido, la sostenibilidad financiera y operativa histórica se ha caracterizado por mantener incrementos presupuestarios anuales entre el 4% y 5% con respecto al periodo anterior. En concordancia con lo expuesto por la Defensoría de los Habitantes (2017), este enfoque de dotación de recursos no permite identificar puntos críticos para el sistema ante los cuales deban anticiparse decisiones estratégicas como capacidad operativa, requerimientos de recursos tecnológicos, etc. Es decir, la sostenibilidad financiera y operativa es incierta entre los actores relacionados con el programa RNC (incluye Desaf, MTSS, IMAS, Mideplan).

Se concluye como resultado de este informe, que, con la disponibilidad y gestión actual de los recursos del programa y el crecimiento de la población adulta mayor en el país, el programa no es sostenible en el mediano y largo plazo; es necesario realizar cambios en la manera en que el programa opera, así como gestionar otras fuentes de ingreso para este.

- **¿La población objetivo del programa está claramente identificada?**

Los beneficiarios del RNC son también población objetivo de otros programas de la oferta institucional en abordaje de pobreza y vulnerabilidad social. Esto hace de Sinirube un sistema que organiza y centraliza la identificación de población meta para múltiples fines. En ese sentido, el Programa RNC puede identificar y localizar geográficamente la potencial demanda de pensiones no contributivas.

En resumen, el programa si tiene identificada y cuantificada la población atendida, sin embargo, no tiene procedimientos sistemáticos para identificar su población objetivo. La identificación y cuantificación de la población objetivo podría hallarse en las bases de datos del INEC, sin embargo, como el programa trabaja por cuotas, en la ejecución que hace la CCSS dicha identificación y cuantificación no se lleva a cabo. Además, desde el punto de vista de asignación de las cuotas a sucursales por región, no se identifica ninguna sistemática implementada para la asignación. Esta depende de la cantidad de casos pendientes de asignar y el criterio de índice de pobreza.

- **¿En qué medida la intervención permite asegurar la igualdad de oportunidades de acceso para la población objetivo?**

La intervención no dispone de procedimientos sistemáticos que identifiquen las brechas de acceso a los servicios del Programa del RNC para las poblaciones particulares. La igualdad de oportunidades tiene un enfoque territorial dado la distribución de las sucursales de la CCSS, pero la localización no es la única barrera enfrentada, se requiere tomar en cuenta aspectos como lengua, educación, conocimiento sobre el RNC, etc.

Se insiste en esta idea. Otras instituciones han desarrollado procesos de capacitación al personal que trabaja con pueblos indígenas. Ejemplo de esto es el Poder Judicial por medio de la figura de la Comisión que tiene en esta materia. Igualmente, hay iniciativas de la Universidad de Costa Rica que han desarrollado procesos de capacitación para funcionarios del Poder Judicial. En las sucursales con cercanía a poblaciones indígenas es urgente capacitar al personal en temas de respeto y acceso a las personas de los distintos pueblos indígenas presentes, pues es altamente probable que existan tratos discriminatorios dada la ausencia de protocolos y herramientas apropiadas para acciones afirmativas que permitan un acceso adecuado, tanto en aspectos como idioma, escritura, expresión oral, etc. Por ejemplo, la sucursal de Bribri, que atiende población indígena, pero no hay traductores formales que permitan su atención adecuada.

- **¿En qué medida el modelo de gestión para el otorgamiento de la Pensión Ley 8769 es adecuado para el logro de objetivos, metas y resultados?**

El modelo de gestión permitió parcialmente el cumplimiento de metas RNC en los años 2017 y 2018. Este modelo responde a una asignación por cuotas y una atención por ventani-

lla, los cuales no se alinean con la demanda real del programa ni sus necesidades. Puntualmente respecto a los casos de la Ley N° 8769, estos tienen prioridad en la asignación presupuestarias por lo que son atendidos, adicionalmente estos casos no tienen valoración en los centros de salud pues van directamente a la Comisión Médica Calificadora, lo cual hace el proceso más rápido en relación con los casos de invalidez. Sin embargo, se identifican limitaciones del modelo actual en relación con las necesidades de esta población en aspectos de infraestructura, horarios de atención, y condiciones de las personas cuidadoras, que dificultan el acceso al servicio.

Para facilitar la valoración de la condición de invalidez o parálisis cerebral profunda (PCP) se requiere mayor aprovechamiento de las capacidades del sistema de salud para agilizar la información requerida para el otorgamiento de la pensión. Esto implica el fortalecimiento del sistema EDUS en términos de la información requerida para la gestión del RNC específicamente con la población con parálisis cerebral profunda.

- **¿Las actividades que se ejecutan en las regiones se realizan de manera homogénea acorde al modelo de gestión del programa?**

A partir de la revisión documental y las entrevistas a las sucursales, se evidencia que el modelo de gestión del programa no está estandarizado a nivel de las regiones, se hace uso diferenciado de los procedimientos y en la mayoría de los casos se desconoce el manual de procedimientos de la operación. Esto implica que no es posible predecir comportamientos y estimar o balancear capacidades. Cada región ha desarrollado un enfoque particular de ejecución del trámite de otorgamiento de pensiones del RNC, con resultados positivos y significativos, pero sin la sistematización básica para normalizar siguientes aplicaciones o reproducir la experiencia en otros contextos del país.

Dadas las limitaciones de presupuesto para pensiones del RNC, un enfoque proactivo de búsqueda de población objetivo podría atender los casos prioritarios y asegurar la eficacia del recurso disponible en las personas que más lo necesitan, en lugar de esperar a que éstas acudan a las sucursales.

- **¿Cuál es la percepción de los actores involucrados en la gestión del otorgamiento de pensión acorde a la Ley 8769?**

Se evidencia en atención a la percepción de los actores involucrados que:

- No se cuenta con criterios sistematizados para la evaluación de la satisfacción de los beneficiarios y usuarios en general.
 - No hay congruencia en la información brindada por diferentes instituciones, en cuanto a la definición de pobreza, IMAS y Sinirube.
 - No existe un perfil estándar para los funcionarios responsables de llevar a cabo los puestos de plataformista, analista y revisor, lo que genera desmotivación del personal por condiciones desiguales en las sucursales, *iguales puestos y responsabilidades*, con *categorías diferentes* y por lo tanto ingresos económicos diferentes, lo que motiva rotación en las sucursales buscando mejores condiciones salariales.
 - Se identifican diferentes estructuras de trabajo, lo que redundaría en metodologías diferentes para la atención y análisis de las solicitudes, tanto entre regiones como entre sucursales de la misma región.
- **¿Cuál es la percepción de los beneficiarios (familiares y/o cuidadores) sobre el servicio recibido, como resultado de las entrevistas efectuadas?**
- La opinión reiterada obtenida de las personas representantes de los beneficiarios y ellos mismos, en cuanto a su satisfacción depende directamente de la resolución del caso, si se asigna se perciben satisfechos, de lo contrario no.
 - El monto de la pensión principalmente en los casos PCP, consideran que es suficiente para atender las necesidades de los beneficiarios, ya que permite que se les puedan facilitar las necesidades especiales para su bienestar (comida especial, pañales, medicamentos, educación especial, transporte, entre otras), se paguen los servicios públicos indispensables y se generen las condiciones en su vivienda, para atender su condición especial.
 - El monto de la pensión ha permitido mejorar la calidad de vida del núcleo familiar, ya que el dinero de la pensión se emplea para satisfacer las necesidades del beneficiario y la familia puede asignar el ingreso percibido por los otros integrantes del núcleo familiar a sus necesidades personales.
 - La pensión recibida permite que la persona cuidadora, que en la mayoría de los casos corresponde a la madre de la persona beneficiaria, no deba, si así lo decide,

trabajar fuera del hogar (para mantener a su hijo), y así tener la cercanía y brindar el cuidado requerido por la persona beneficiaria.

- Los beneficiarios (familiares y/o cuidadores) entrevistados, de forma generalizada se perciben insatisfechos en cuanto a la duración del trámite en general y específicamente en relación con los tiempos de espera en las sucursales para ser atendido, los tiempos requeridos por el área de salud para evaluar el caso y el requerido por la Comisión Médica Calificadora para la resolución final.
- La persona beneficiaria o su representante deben de enfrentarse a limitaciones para recibir el servicio, tales como: accesibilidad, idioma, entre otros.
- La información brindada por el IMAS u obtenida por medio del Sinirube, genera dudas e insatisfacción a los involucrados porque, provee información contradictoria, en relación con lo que se les indica en las sucursales, por ejemplo, en cuanto a la clasificación de pobreza, además de que se desconoce lo que el Sinirube puede aportar.
- Los beneficiarios (familiares y/o cuidadores) entrevistados consideran que la documentación por completar, para solicitar la pensión, es difícil de comprender, lo que redundaría en reiteradas visitas a las sucursales.
- No en todas las sucursales se les atiende con cortesía, ni tienen empatía para con los beneficiarios y sus necesidades.
- La metodología de atención y horarios, no en todas las sucursales está acorde con las necesidades y posibilidades de los beneficiarios (entrega de fichas, horarios parciales no se atienden todos los días de la semana, ni todo el día).
- El programa no considera las necesidades específicas del cuidador, tanto desde el punto de vista económico, como psicológico.

Índice de Contenido

Siglas y Acrónimos	iii
Glosario	iv
Resumen ejecutivo	vi
1. Introducción	1
2. Contexto y teoría de la intervención evaluada.....	2
2.1. Objeto de evaluación.....	2
2.2. Descripción de la intervención	2
2.2.1. Antecedentes.....	2
2.2.2. Marco normativo e Institucional.....	3
2.3.3. Modelo de gestión	3
3. Diseño y proceso de la evaluación	5
3.1. Alcance de la evaluación	5
3.2. Objetivo General.....	5
3.3. Objetivos Específicos	5
3.4. Criterios de evaluación.....	6
3.5. Matriz de Evaluación.....	8
3.6. Metodología de Evaluación	17
3.6.1. Etapa 1. Reunión de apertura.....	17
3.6.2. Etapa 2. Revisión documental	19
3.6.3. Etapa 3. Entrevistas institucionales	21
3.6.4. Etapa 4. Ejecución del trabajo de campo para evaluación del Programa RNC (Ley N° 8769)	23
3.6.5. Etapa 5. Análisis y resultados de la evaluación.....	29
3.6.6. Etapa 6. Elaboración de conclusiones y recomendaciones	30
3.6.7. Etapa 7. Generación del Informe de Evaluación	30

3.6.8.	Etapa 8. Presentación de Resultados	31
3.6.9.	Requerimientos de información.....	32
3.7.	Limitaciones del proceso de ejecución de la evaluación	33
4.	Análisis de hallazgos y resultados	33
4.1.	Pertinencia	33
4.2.	Cobertura.....	69
4.3.	Equidad.....	83
4.4.	Calidad del Servicio	89
4.5.	Calidad de Servicio con base en percepción	99
4.6.	Mejora Continua	102
4.7.	Síntesis de hallazgos mediante análisis de Ishikawa	104
5.	Conclusiones.....	106
6.	Buenas prácticas identificadas	112
7.	Recomendaciones	115
8.	Bibliografía.....	120
9.	Anexos.....	124

Índice de Figuras

Figura 1 .	Criterios y preguntas de evaluación.....	vii
Figura 2.	Etapas de la Metodología de Evaluación.....	viii
Figura 3.	Etapas de la Metodología de Evaluación.....	17
Figura 4.	Criterios utilizados en la selección de sucursales a visitar	24
Figura 5.	Triangulación de fuentes y métodos de recolección de datos	30
Figura 6.	Fuentes de información para la validación de los requisitos por tipología	44
Figura 7.	Comparación de estados de solicitudes (percepción de plataformistas) ..	47
Figura 8.	Cantidad de casos de la Ley N° 8769 rechazados en 2017	48
Figura 9.	Cantidad de casos de la Ley N° 8769 rechazados en 2018	48
Figura 10.	Distribución de puestos por funcionario	51

Figura 11. Tiempo diario destinado a RNC por funcionario	52
Figura 12. Grado en que los recursos tecnológicos son suficientes	59
Figura 13. Grado en que los recursos espaciales son suficientes	61
Figura 14. Grado en que los recursos financieros son suficientes para atender la demanda del programa.....	65
Figura 15. Cantidad de PAM en Costa Rica periodo 2014-2019.....	70
Figura 16. Cantidad de PAM en por Región en Costa Rica periodo 2014-2019.....	71
Figura 17. Cantidad de PAM en pobreza periodo 2014-2019	72
Figura 18. Cantidad de PAM en pobreza multidimensional.....	72
Figura 19. Cantidad de PAM sin pensión por nivel de pobreza (2015-2019).....	74
Figura 20. Cantidad de PAM en pobreza sin pensión 2019	75
Figura 21. Cantidad de PAM en pobreza extrema con RNC.....	76
Figura 22. Sucursales de la CCSS.....	81
Figura 23. Síntesis de hallazgos mediante Diagrama Ishikawa	105
Figura 24. Sistemática propuesta para la evaluación de la satisfacción del usuario	117

Índice de Tablas

Tabla 1. Instrumentos aplicados en las etapas del proceso de evaluación	viii
Tabla 2. Resumen de hallazgos por criterios de evaluación	x
Tabla 3. Criterios de evaluación.....	7
Tabla 4. Matriz Marco Evaluativo Régimen No Contributivo de Pensiones	8
Tabla 5. Actores clave para entrevista.....	22
Tabla 6. Sucursales seleccionadas para ser visitadas	25
Tabla 7. Distribución de beneficiarios contactados y entrevistados por región	27
Tabla 8. Resumen trabajo de campo evaluación de oficinas con servicios Ley N° 8769	27
Tabla 9. Apartados del Informe de Evaluación	31
Tabla 10. Requerimientos de información durante la Evaluación del Programa.....	32
Tabla 11. Carencias por cada una de las dimensiones del IPM.....	35
Tabla 12. Identificación de necesidades de la población objetivo vs. Aporte del programa.....	39
Tabla 13. Estatus de solicitudes de pensión RNC para los años 2017 y 2018.....	46

Tabla 14. Tiempo en que tarda la Comisión Médica Calificadora en dar respuesta a una solicitud	53
Tabla 15. Distribución de los procesos dentro del RNC.....	56
Tabla 16. Recurso Tecnológico empleado en el trámite de RNC	58
Tabla 17. Necesidades tecnológicas observadas en las visitas a sucursales	59
Tabla 18. Presupuesto versus ejecución RNC 2017	63
Tabla 19. Presupuesto versus ejecución RNC 2018.....	64
Tabla 20. Metas RNC 2017 y 2018.....	64
Tabla 21. Síntesis del estado actual de los recursos para la ejecución del Programa RNC.....	66
Tabla 22. Cantidad estimada de PAM en Costa Rica periodo 2014-2019	70
Tabla 23. Cantidad de PAM en pobreza básica y extrema en Costa Rica 2014-2019	73
Tabla 24. Distribución de pensiones por riesgo.....	78
Tabla 25. Pensiones ordinarias 2017-2018.....	78
Tabla 26. Pensiones ley 8769, 2017-2018	79
Tabla 27. Distribución de pensiones por región a diciembre 2018	82
Tabla 28. Brechas generales para acceder al servicio	89
Tabla 29. Análisis de requerimientos del servicio	92
Tabla 30. Resumen de recomendaciones, plazo y responsables	119

1. Introducción

El presente documento responde al producto “Informe de la Evaluación del Régimen No Contributivo de Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social (RNC)”, el cual fue requerido por Desaf, que como ente administrador del Fodesaf, le compete realizar evaluaciones de los proyectos y programas que financia, con el propósito de valorar que los recursos que son transferidos a las instituciones sean utilizados de conformidad con lo estipulado en la Ley N° 5662 (Asamblea Legislativa, 1974) y su reforma a la Ley N° 8783 (Asamblea Legislativa, 2009).

Con base en lo anterior, y a raíz de un requerimiento de la Defensoría de los Habitantes (Defensoría de los Habitantes, 2017), dado que se han presentado varias denuncias por parte de las personas aspirantes al beneficio, se procede a la planeación y ejecución de la evaluación descrita en este informe., la cual le brinda elementos de información pertinentes y sistemáticos a la Desaf y a la CCSS para valorar el programa del Régimen No Contributivo de la CCSS en términos de su diseño estratégico y operativo, con el fin de mejorar su gestión en beneficio de la población objetivo, a la vez que se fortalece como programa efectivo para la intervención de las condiciones de pobreza.

El documento se estructura en ocho capítulos. El primero, consiste en el contexto y teoría de la intervención evaluada, el cual incluye el objeto de evaluación, la descripción de la problemática y la intervención, antecedentes, marco normativo e institucional, así como la descripción del modelo de gestión.

El segundo capítulo corresponde al diseño y proceso de la evaluación. Se comienza con la descripción del alcance, objetivos generales y específicos, así como los criterios de evaluación. Se muestra la matriz de preguntas y la estrategia metodológica (incluye técnicas y herramientas).

El tercer capítulo muestra el análisis de los hallazgos encontrados en términos de los criterios de pertinencia, cobertura, equidad, calidad del servicio. Finalmente, se muestran las principales conclusiones, recomendaciones y buenas prácticas identificadas. Los dos últimos capítulos corresponden a la bibliografía y los anexos.

2. Contexto y teoría de la intervención evaluada

2.1. Objeto de evaluación

A continuación, se presenta un resumen del Programa del RNC sobre el cual se plantea la evaluación, así como los antecedentes de este con base en el documento *“Descripción del Objeto de Evaluación DECS-UE-IDOE-1-2019 Régimen No Contributivo de Pensiones Caja Costarricense de Seguro Social”* (Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, 2019) brindado por el Equipo Gestor de la Desaf, el cual se construye en forma conjunta con personal de la Gerencia de Pensiones de la CCSS.

2.2. Descripción de la intervención

Para efectuar la evaluación del programa Régimen No Contributivo de Pensiones y del componente de Pensiones por Parálisis Cerebral Profunda (Ley N° 8769), se utiliza el documento elaborado por la Unidad de Evaluación de la Desaf, denominado *Diseño Evaluativo DECS-UE_IDE-1-2019* (Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, 2019), el cual se describe seguidamente:

2.2.1. Antecedentes

El 1 de enero de 1947 entró en vigor el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) con el objetivo de proteger a los empleados asalariados, y en 1961, a través de la Ley N° 2738 se faculta a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), a la universalización de los Seguros Sociales.

Durante el gobierno de José María Figueres Ferrer, se da el primer estudio sobre la condición nacional, en donde uno de los principales hallazgos es que gran parte de la población vivía en condiciones de pobreza, y un alto porcentaje de estos, no había sido capaz de cotizar durante su vida laboral, o no llegó a la cuota de cotizaciones necesarias para poder ser beneficiario del IVM.

A raíz de lo anterior, nace el Régimen No Contributivo de Pensiones, en el año 1974, a través de la Ley para el Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, en donde, su artículo 4, especifica que se debe destinar al menos un 10,35% del fondo para poder financiar este régimen, con el fin de favorecer a las personas y sus familias, que, por su condición, no son parte del IVM.

Por otro lado, en este mismo artículo (artículo 4), se encarga a la CCSS la administración y redacción de un reglamento que sirva de guía para el otorgamiento de las pensiones. En 1983, se incluye la definición de invalidez, así como la inclusión de personas menores de edad en condición de discapacidad. Actualmente, el programa RNC, cuenta con dos componentes, en donde el primero son las Pensiones Ordinarias, y, por otro lado, las Pensiones por Parálisis Cerebral Profunda (Ley N° 8769).

2.2.2. Marco normativo e Institucional

El programa RNC, nace en 1974 a través de la Ley N° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Asamblea Legislativa, 1974), la cual sufre una modificación en el año 2009, mediante la Ley N° 8783 (Asamblea Legislativa, 2009). Ambas leyes establecen la población que es potencialmente beneficiaria del programa RNC. También en el año 1989, a través de la Ley N° 8769, se incluyen a las personas con PCP a dicho programa, como posibles beneficiarios de este (Asamblea Legislativa, 2009). En cuanto a su financiamiento, los recursos financieros del RNC, están constituidos por al menos el 10,35% de los ingresos totales con que cuenta Fodesaf, esto conforme al artículo 4 de la Ley N° 5662 (Asamblea Legislativa, 1974). Sin embargo, los recursos también provienen de otras fuentes, como lo son:

- La Ley N° 7972 “Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarillos” del año 1999 (Asamblea Legislativa, 1999).
- La utilidad neta total de la Junta de Protección Social, esto según lo establecido por el artículo 8, inciso g), de la Ley N° 8718 “Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales” del año 2009 (Asamblea Legislativa, 2016).
- Las transferencias del Ministerio de Hacienda de conformidad con el artículo 77 de la Ley N° 7983 “Ley de Protección al Trabajador” del año 2000 (Asamblea Legislativa, 2011).
- Y el cobro de multas establecidas por el Código de Trabajo, según el artículo 612, inciso b) (Asamblea Legislativa, 1986).

2.3.3. Modelo de gestión

Dentro del funcionamiento del programa a través de la institución ejecutora que corresponde al Área de Gestión de Pensiones del RNC, en específico la Administración de Pensiones, Gerencia de pensiones, se rige acorde a las siguientes normativas:

- Reglamento del Programa Régimen No Contributivo de Pensiones. Aprobado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social. El mismo regula los beneficios, el régimen financiero, la administración, el control y la modalidad de las prestaciones, así como todos los demás aspectos del Régimen no Contributivo de Pensiones por Monto Básico.
- Reglamento de la Ley N° 8769 para personas que padecen parálisis cerebral profunda.
- Protocolo de referencia para PCP y similares.
- Instructivo del Programa Régimen No Contributivo, publicado en agosto del 2017.
- Manual de procedimientos (donde se detalla vía procedimental lo que indican las leyes y reglamentos vigentes en relación con el otorgamiento de pensiones para el Régimen No Contributivo).
- Directrices emitidas por la Dirección Administración Pensiones.

Dentro del RNC, se cuentan con dos tipos de pensiones, las pensiones ordinarias (vejez, invalidez, viudez, orfandad e indigencia), y las pensiones por parálisis cerebral profunda; para ambos casos, el procedimiento para el otorgamiento de dichas pensiones es totalmente distinto, por lo que se procede a indicar primero los requisitos y beneficios para pensiones ordinarias:

1. Requisitos Generales (según artículo 3):

- No debe poseer pensión por parte de otro Régimen.
- Condición de pobreza o pobreza extrema
- Ingreso por persona debe ser inferior o igual al indicador de línea de pobreza nacional establecido por el INEC, o la línea de pobreza familiar ampliada.

2. Beneficios (productos):

- Pensión por monto fijo de ₡82 000 (monto actualizado a mayo, 2019).
- Aguinaldo en diciembre.
- Seguro de Enfermedad y Maternidad por parte de la CCSS.

Por otro lado, el otorgamiento de las pensiones por PCP (Ley N° 8769), se apega a los siguientes requisitos y beneficios:

1. Requisitos según artículo 1 y 2 de la Ley N° 7125:

- Tener la enfermedad Parálisis Cerebral Profunda (PCP) u otra patología acorde a la ley.
- Estado de abandono.
- Familiares sin recursos económicos suficientes (pobreza o pobreza extrema).

2. Beneficios:

- Pensión equivalente al menor salario mensual fijado por el Poder Ejecutivo: Ajustado según salarios mínimos.
- Aguinaldo en diciembre.
- Seguro de Enfermedad y Maternidad por parte de la CCSS.

3. Diseño y proceso de la evaluación

3.1. Alcance de la evaluación

El alcance de la evaluación es temporal para el periodo 2017-2018.

3.2. Objetivo General

Valorar el programa del Régimen No Contributivo de la CCSS para mejorar su gestión en beneficio de la población objetivo.

3.3. Objetivos Específicos

1. Analizar el diseño del programa en función de los criterios de pertinencia, cobertura y equidad según las necesidades de la población objetivo.
2. Valorar los procesos de gestión en función de los criterios de calidad y sostenibilidad para mejora de la prestación del servicio acorde a la Ley 8769.
3. Valorar la percepción de la población destinataria en relación con el servicio recibido para el otorgamiento de la pensión acorde a la Ley 8769 en función del criterio de Calidad del Servicio del usuario.

4. Identificar las oportunidades de mejora y las buenas prácticas implementadas para contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida de la población atendida por el programa.
5. Elaborar conclusiones y recomendaciones basadas en el análisis realizado que conlleven a una mejora del otorgamiento de pensiones.

3.4. Criterios de evaluación

“Los criterios de evaluación son categorías generales de análisis que permiten estructurar las cuestiones que esta debe atender, se conciben también como parámetros para emitir un juicio valorativo acerca de una intervención” (MAEC, 2007; Murciano, 2015) citado en (Mideplan, 2017). Para la presente evaluación, se considerarán los siguientes criterios, de los cuales la pertinencia, cobertura y equidad serán analizadas en el diseño del programa; y la sostenibilidad y calidad específicamente para el servicio brindado en relación con la Ley N° 8769:

Tabla 3. Criterios de evaluación

Criterio de evaluación	Definición
Pertinencia	Medida en que los objetivos y actividades de una intervención responden y son congruentes con las necesidades de la población meta, objetivos institucionales, políticas del país, o cambios del entorno de la intervención (Mideplan, 2017, pág. 34).
Cobertura	Necesidad de llegar a grupos importantes de población que hacen frente a padecimientos que ponen en riesgo su vida, dondequiera que estén, a fin de brindarles una asistencia y una protección adecuadas a sus necesidades (Unicef, 2014).
Equidad	Medida en que la intervención pública preserva y comprende la importancia de asegurar la igualdad de oportunidades de acceso para la población objetivo; en este caso se refiere a la no discriminación e igualdad de oportunidades de partida para todos. Según Unicef (2014) la equidad se distingue por: “la justicia esencial de los procesos de decisión y sus resultados” (Unicef, 2014).
Sostenibilidad	Capacidad de los principales interesados para sostener los beneficios de una intervención (Unicef, 2014). En el lenguaje propio de los programas sociales, se comprende la sostenibilidad como la capacidad de un programa para movilizar recursos utilizándolos de manera estratégica y con valor agregado, demostrando eficiencia, impacto y generación de consenso hacia una situación deseada (Sumá Fraternidad, 2016).
Calidad	<p>“La totalidad de los rasgos y características de un producto o servicio que se sustenta en su habilidad para satisfacer las necesidades establecidas o implícitas” (American Society for Quality Control).</p> <p>“La totalidad de las características de una entidad (proceso, producto, organismo, sistema o persona) que le confieren aptitud para satisfacer las necesidades establecidas e implícitas” (ISO 9000) (Administración de la Calidad Total, 2012).</p>
Mejora continua	Actividad cuyo objetivo es aumentar la probabilidad de satisfacer a sus clientes y sus propios requisitos (ISO 9000) (Normas 9000, 2019).

Fuente: (Desaf, 2019)

3.5. Matriz de Evaluación

Tabla 4. Matriz Marco Evaluativo Régimen No Contributivo de Pensiones

Objetivos	Criterios	Preguntas	Temas De Análisis	Método/Técnica De Recolección Y Análisis De Datos	Fuente De Información
1. Analizar el diseño del programa en función de los criterios de pertinencia, cobertura y equidad según las necesidades de la población objetivo (<i>diseño</i>).	1.1 Pertinencia.	1.1.1 ¿En qué medida resulta adecuada la intervención para contribuir a la solución del problema de las personas que atiende?	<ul style="list-style-type: none"> Se ajusta el enfoque del programa a las necesidades de todas las personas que requieren del servicio o bien. 	<ol style="list-style-type: none"> Identificación de los perfiles de necesidades propias, acceso, información, de la población que se atiende a través de revisión documental. Identificación de las características de programa (modelo de funcionamiento), a través de revisión documental. Entrevista con actores estratégicos. Contraste de los puntos 1 y 2 para identificar en qué medida (escala de Likert) el programa es adecuado para responder a las necesidades de las personas que atiende. 	<p>Leyes y normativas asociadas al programa.</p> <p>Documentación del programa RNC: fichas 2017 y 2018, informes de gestión, procedimientos e instructivos.</p> <p>Informes del INEC, Estado de la Nación, y otros pertinentes.</p> <p>Política pública y plan de gobierno.</p> <p>Actores estratégicos: CCSS (Director de Pensiones), IMAS (Jefatura Unidad Técnica, persona encargada del Programa Puente para el Desarrollo).</p>
		1.1.2 ¿En qué medida los objetivos	<ul style="list-style-type: none"> Coherencia entre el enunciado de los 	1. Análisis del “qué” y “para qué” de los objetivos	Ficha técnica del programa RNC 2017 y 2018.

Objetivos	Criterios	Preguntas	Temas De Análisis	Método/Técnica De Recolección Y Análisis De Datos	Fuente De Información
		<p>del programa son consistentes con las necesidades de la población objetivo o política del país?</p> <p>1.1.3 ¿Cuál es el grado de idoneidad de los criterios utilizados para la identificación de la población objetivo? (Sinirube).</p>	<p>objetivos y necesidades de la población.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Identificación de los criterios de selección utilizados. ● Proceso de selección. ● Accesibilidad. 	<p>del programa en relación con las necesidades de la población que atiende el programa. A través de revisión documental y diagrama de afinidad.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación de los criterios de selección a través de revisión documental. 2. Análisis de la sistemática para identificar la población objetivo a través de revisión de procedimientos. 3. Entrevistas con programas relacionados. 4. Identificación y análisis de los sistemas que alimentan el proceso de identificación de la población. 5. Entrevista con actores estratégicos. 6. Grado (escala de Likert) en que los criterios y el proceso permite identificar la población objetivo del programa. 	<p>Informes del INEC, Estado de la Nación, y otros pertinentes.</p> <p>Procedimientos e Instructivo del programa de régimen no contributivo.</p> <p>Ficha técnica del programa RNC 2017 y 2018.</p> <p>CCSS (dirección RNC, direcciones regionales y jefes de subáreas de pensiones)</p> <p>IMAS ((Jefatura Unidad Técnica, persona encargada del Programa Puente para el Desarrollo).</p> <p>PANI (Gerencia Técnica).</p>

Objetivos	Criterios	Preguntas	Temas De Análisis	Método/Técnica De Recolección Y Análisis De Datos	Fuente De Información
		<p>1.1.4 ¿Los recursos (financieros, humanos, temporales, materiales) existentes son adecuados y suficientes para atender la demanda recibida, a mediano y largo plazo? (Sostenibilidad).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Instrumentos, métodos o conceptos se usan con el fin de asegurar la sostenibilidad. ● Se ha influido positivamente sobre la capacidad institucional. ● La plataforma tecnológica actual resulta adecuada y agiliza los servicios brindados a los beneficiarios para el cumplimiento de objetivos y metas. ● Factores, tanto internos como externos podrían fomentar y/o amenazar la sostenibilidad del programa en su componente de la Ley 8769. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación de los procesos (mapa de procesos) 2. Análisis del recurso humano (estructura organizacional, cantidad de personal por área). 3. Análisis de las fuentes de financiamiento (estructura de ingresos del programa). 4. Identificación y análisis de los instrumentos y métodos empleados para gestionar el programa. 5. Análisis estadístico de demanda (solicitudes recibidas, atendidas, denegadas). 6. Análisis estadístico de la duración del trámite. 7. Análisis de la plataforma tecnológica empleada para realizar los trámites. 	<p>Ficha técnica del programa RNC 2017 y 2018.</p> <p>Informe objeto de evaluación.</p> <p>Procedimientos, instructivos y registros.</p> <p>Estructura organizacional.</p> <p>Informes de gestión.</p> <p>Informes presupuestarios.</p> <p>Sistema integrado de pensiones (registros de trámites: solicitudes recibidas, atendidas, denegadas).</p>

Objetivos	Criterios	Preguntas	Temas De Análisis	Método/Técnica De Recolección Y Análisis De Datos	Fuente De Información
			<ul style="list-style-type: none"> • Criterios de distribución de los recursos por región (financieros, humanos, temporales, materiales). 	<ol style="list-style-type: none"> 8. Análisis del presupuesto versus el comportamiento de demanda. 9. Análisis de capacidad operativa versus el comportamiento en la demanda. 10. Conclusiones sobre sostenibilidad financiera y sostenibilidad operativa. 	
1.2	Cober- tura.	1.2.1 ¿La población objetivo del programa está claramente identificada (sexo, edad, ubicación geográfica) y cuantificada (nacional, regional, local)?	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura propuesta versus alcanzada con la intervención. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Análisis de la sistemática para identificar la población objetivo. 2. Revisión documental que evidencie la identificación y cuantificación de la población objetivo. 	<p>Ficha técnica del programa RNC 2017 y 2018.</p> <p>Procedimientos e instructivos.</p> <p>Sistema integrado de pensiones (registros de trámites: solicitudes recibidas, atendidas, denegadas)</p> <p>Sistemas (Sinirube, IMAS)</p>

Objetivos	Criterios	Preguntas	Temas De Análisis	Método/Técnica De Recolección Y Análisis De Datos	Fuente De Información
	1.3 Equidad.	1.3.1 ¿En qué medida la intervención permite asegurar la igualdad de oportunidades de acceso para la población objetivo?	<p>Factores que podrían incidir en la inequidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tipos de discapacidad. • Edad. • Lugar de residencia. • Pertenencia a grupos de población históricamente excluidos, por ejemplo, poblaciones indígenas o afrodescendientes. • Otros factores asociados. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación de los factores que limitan el acceso a los servicios. 2. Verificación de que la documentación del programa incluya prácticas para la igualdad de oportunidades de acceso a la población en cuanto a: tipo de discapacidad, edad, lugar de residencia, y minorías. 3. Revisión de la base de datos de beneficiarios para verificar los factores que se han considerado para realizar el trámite y la heterogeneidad de los beneficiarios en cuanto a: tipo de discapacidad, edad, lugar de residencia, y minorías. 	<p>Ficha técnica del programa RNC 2017 y 2018.</p> <p>Procedimientos e instructivos.</p> <p>Sistemas (Sinirube, IMAS)</p> <p>Informes del INEC, Estado de la Nación, y otros pertinentes.</p>
2. Valorar los procesos de gestión en función de los criterios de calidad y sostenibilidad para	2.1 Calidad del Servicio.	2.1.1 ¿En qué medida el modelo de gestión para el otorgamiento de la Pensión Ley 8769 es adecuado	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura Organizacional. • Estructura Operativa. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Análisis del modelo de gestión: identificación de procesos, mecanismos de control, acciones correctivas y mejora de cara a los 	<p>Ficha técnica del programa RNC 2017 y 2018.</p> <p>Procedimientos, Instructivos, y registros</p>

Objetivos	Criterios	Preguntas	Temas De Análisis	Método/Técnica De Recolección Y Análisis De Datos	Fuente De Información
<p>mejora de la prestación del servicio acorde a la Ley 8769 (procesos).</p>		<p>para el logro de objetivos, metas y resultados?</p>		<p>objetivos, metas y resultados esperados del programa. 2. Identificación de la estructura organizacional, y su orientación al cumplimiento de objetivos, metas y resultados esperados. 3. Análisis de Manual de Puestos. 4. Evaluación de buenas prácticas de gestión (lista de chequeo).</p>	<p>Manual de puestos. Cuestionario para sucursales. Visitas al sitio.</p>
		<p>2.1.2 ¿Las actividades que se ejecutan en las regiones se realizan de manera homogénea acorde al modelo de gestión del programa?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Identificar diferencias en la gestión de cada sucursal. ● Identificar otros actores que pueden aportar en la gestión del programa. ● Identificar y describir diferentes etapas a lo largo del proceso, así como las actividades, 	<p>1. Aplicación virtual de cuestionario a las 80 oficinas en que se realiza el trámite para identificar si los procesos están estandarizados, si estos coinciden con los procedimientos e instructivos del programa, las diferencias en la gestión, actores involucrados, responsables, tiempos de respuesta, criterios de prioridad, disponibilidad</p>	<p>Procedimientos, instructivos y registros. Informes de gestión. Cuestionario para sucursales. Visitas al sitio.</p>

Objetivos	Criterios	Preguntas	Temas De Análisis	Método/Técnica De Recolección Y Análisis De Datos	Fuente De Información
			<p>tiempos y responsables encargados de realizar cada una de ellas.</p> <ul style="list-style-type: none"> Identificar (si existen) criterios de prioridad para la atención de los solicitantes en el proceso. Detallarlos, normativas, directrices, otros que existan para ejecutar el procedimiento. Criterios de distribución de los recursos por región (financieros, humanos, temporales, materiales). 	<p>de recursos, y buenas prácticas.</p> <ol style="list-style-type: none"> Estadística descriptiva para procesar los resultados del cuestionario aplicado. Entrevistas a una muestra de las oficinas con el propósito de profundizar los resultados del cuestionario. Análisis de la asignación presupuestaria. Comparación de funcionamiento entre sucursales. 	
<p>3. Valorar la percepción de la población desti-</p>	<p>3.1 Calidad del Servicio con base en</p>	<p>3.1.1 ¿Cuál es la percepción de los actores involucrados en la ges-</p>	<ul style="list-style-type: none"> Opinión que tienen los actores involucrados en la gestión del otorgamiento 	<ol style="list-style-type: none"> Aplicación virtual del cuestionario de percepción al personal con más experiencia involucrado 	<p>Personal de las oficinas</p>

Objetivos	Criterios	Preguntas	Temas De Análisis	Método/Técnica De Recolección Y Análisis De Datos	Fuente De Información
<p>nataria en relación con el servicio recibido para el otorgamiento de la pensión acorde a la Ley 8769 en función del criterio Calidad del Servicio del usuario (resultados).</p>	<p>la satisfacción del usuario.</p>	<p>3.1.2 ¿Cuál es la percepción de los beneficiarios (familiares y/o cuidadores) sobre el servicio recibido?</p>	<p>de Pensión acorde a la Ley 8769.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Está satisfecha la población beneficiaria con los servicios recibidos. Tomar en cuenta tanto trámites como productos recibidos. 	<p>en el proceso en las 80 oficinas.</p> <p>2. Entrevista estructurada a una muestra del personal de las oficinas previamente definido.</p> <p>1. Entrevista estructurada y aplicada de manera telefónica a una muestra de beneficiarios (familiares y/o cuidadores) para evaluar su percepción respecto al servicio recibido en cuanto al trámite como productos recibidos.</p>	<p>Base de datos de beneficiarios</p>
<p>4. Identificar las oportunidades de mejora y las buenas prácticas implementadas para contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida de la población atendida por el programa.</p>	<p>4.1 Calidad del Servicio – Mejora Continua.</p>	<p>4.1.1 ¿Se identifican oportunidades de mejora en la gestión del programa que permitan brindar un mejor servicio a la población beneficiaria?</p> <p>4.1.2 ¿Se identifican buenas prácticas?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aspectos que se podrían mejorar. • Buenas prácticas que se podrían implementar en todas 	<p>1. Análisis integral de los hallazgos de los objetivos 1, 2 y 3 de la evaluación.</p> <p>2. Priorización de oportunidades de mejora del programa.</p> <p>1. Identificación de buenas prácticas con base en el</p>	<p>Sistematización de resultados de los objetivos 1, 2 y 3.</p> <p>Sistematización de resultados de los objetivos 1, 2 y 3.</p>

Objetivos	Criterios	Preguntas	Temas De Análisis	Método/Técnica De Recolección Y Análisis De Datos	Fuente De Información
		<p>ticas que podrían ser consideradas por el programa como parte del procedimiento estándar en otras cursales?</p>	<p>las regiones y cursales donde se gestiona el programa.</p>	<p>mapeo de procesos, cuestionario aplicado a funcionarios, y entrevistas realizadas en los objetivos anteriores. 2. Priorización de las buenas prácticas identificadas y requerimientos para poder ejecutarse.</p>	

Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

3.6. Metodología de Evaluación

La evaluación del Programa de Régimen No Contributivo de Pensiones de la CCSS se basa en una metodología mixta que incluye tanto técnicas cuantitativas como cualitativas para dar respuesta a la matriz de evaluación. La evaluación se llevó a cabo en ocho etapas:

Figura 3. Etapas de la Metodología de Evaluación



Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

La selección de las técnicas para cada etapa se realiza en función de las preguntas de evaluación que se atienden, y del tipo de dato que se va a recolectar (cualitativo y cuantitativo). A continuación, se detallan las etapas de la evaluación.

3.6.1. Etapa 1. Reunión de apertura

El propósito de las reuniones de apertura es conocer y presentar los aspectos relacionados con los términos de referencia de la contratación relacionados con los objetivos, alcance y desarrollo de la evaluación, además de la identificación de factores críticos para la ejecución.

Las reuniones efectuadas comprenden a los participantes claves del programa a evaluar y correspondieron con:

a. Reunión con Equipo Gestor:

Consiste en la primera reunión a realizarse en el contexto de la evaluación, con la participación del Equipo Gestor (funcionarios de la Desaf), quienes fungen como contraparte del proceso evaluativo. Se efectúa la presentación por parte del Equipo Gestor de los términos de referencia y se analiza cualquier duda presentada por parte del Equipo Evaluador, si se considera pertinente.

b. Reunión con jefaturas del RNC de la CCSS

El Equipo Evaluador presentó ante la dirección del Régimen No Contributivo de Pensiones y el personal designado el diseño de la evaluación, en atención al documento “*Diseño estudio evaluativo DECS-UE-IDE-1-2019 Programa Régimen No Contributivo de pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social*”, para su conocimiento y discusión. Además de identificar aspectos de interés desde el punto de vista documental, estructura organizacional y métodos, que afecten el desarrollo de la evaluación.

c. Reunión con personal directivo del RNC

El equipo evaluador expuso ante las jefaturas de las subáreas de pensiones, los objetivos, alcance y el diseño de la evaluación, con el fin de aclarar el alcance de esta y las expectativas relacionadas. Además, de explicar la importancia de una evaluación de este tipo en función de los resultados a obtener, que permitió identificar y conocer:

- Pertinencia, cobertura y equidad del programa en atención a las necesidades de la población objetivo.
- Calidad y sostenibilidad de los procesos de gestión, en atención a la mejora de la prestación del servicio acorde a la Ley N° 8769.
- Percepción de la población beneficiaria en relación con el servicio recibido.
- Diferencias y similitudes en los procesos implementados en las diferentes sucursales.
- Buenas prácticas llevadas a cabo.
- Oportunidades de mejora.

d. Identificación de factores críticos de éxito

Los factores críticos de éxito corresponden al conjunto mínimo de puntos determinantes en los cuales si se obtienen resultados satisfactorios se asegura un desempeño exitoso para

la organización (Gómez, 2018). Para identificar los factores críticos de éxito, se deben de cumplir los siguientes puntos:

- Identificar las partes interesadas: “persona u organización que puede afectar, verse afectada o percibirse como afectada por una decisión o actividad” (INTE/ISO, 2015) (INTE/ISO 9001:2018). Respecto a estas se debe:
 - Listarlas, por medio de revisión documental (sistemática, normativa, legislación).
 - Definir la relevancia de las partes interesadas, sus requisitos y relación con los procesos.
- Identificar los factores críticos de éxito: se enlistan los factores, con el aporte de las partes interesadas, por medio de herramientas como:
 - Lluvia de ideas: herramienta que, mediante aportación de ideas, da respuesta a un problema o tema cuestionado, de esta manera se puede dar con las causas que originan el problema y tomar las decisiones oportunas para solucionarlo (Gómez, 2018). La lluvia de ideas se utiliza para la identificación de factores críticos, con consulta a las partes interesadas.
 - Diagrama de afinidad: Herramienta que permite obtener una conclusión o una solución a una situación en estudio, a partir de una gran cantidad de hechos e ideas desordenadas. Permite sintetizar un conjunto más o menos numeroso de opiniones, agrupándolas en pocos apartados o rubros (Gómez, 2018).

3.6.2. Etapa 2. Revisión documental

La revisión documental consistió en detectar, consultar y obtener materiales útiles, de los cuales se extrae y recopila información relevante y necesaria de la situación bajo análisis (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010). Esta herramienta es permanente y transversal durante toda la evaluación debido a que permite conocer y entender la operación del objeto de evaluación, además de proporcionar información histórica de hechos y evidencias.

Se considera de vital importancia iniciar la evaluación con una primera aproximación al análisis documental. La revisión fue selectiva y entre los documentos que se espera examinar están las leyes y normativa vigente y aplicable al programa, ficha técnica del programa

RNC 2017 y 2018, documentación del programa, informes de gestión, informes del INEC (sistema de consultas), informe de ejecución anual 2018 elaborado por la Desaf, Estado de la Nación, Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, y otros pertinentes como expedientes de los beneficiarios del programa y en general, documentación disponible que regule y apoye a la operación del Programa.

a. Listas de verificación

Como primera herramienta de la revisión documental, se llevaron a cabo listas de verificación, las cuales son una herramienta que permiten evaluar el objeto en estudio en función de criterios establecidos, identificando el cumplimiento total, parcial o incumplimiento. En las listas de verificación se incluirán los requisitos a cumplir por el Programa, especificados en las leyes, reglamentos y normativas correspondientes, con el fin de ponderar su cumplimiento, en atención a la mejora de la prestación del servicio acorde a la Ley 8769.

b. Análisis comparativo

Se efectuó el análisis comparativo de la documentación con el fin de verificar:

- Cumplimiento normativo del programa.
- Similitudes o diferencias organizacionales entre sucursales.
- Similitudes o diferencias procedimentales entre sucursales.

Para efectuar el análisis se utilizaron las siguientes herramientas de mejora:

- **Diagramas de relaciones:** es una herramienta, cuya finalidad es encontrar las diferentes relaciones causas-efectos de un problema planteado. Este diagrama permite visualizar de forma gráfica todos los factores que intervienen y como las causas están relacionadas con sus efectos, como unas y otras se relacionan entre sí (Gómez, 2018).
- **Diagrama de Pareto:** gráfico de barras verticales ordenadas en forma descendente que identifica los “pocos vitales de los muchos triviales”. Muestra la importancia relativa de todas las condiciones con el fin de seleccionar el punto de inicio en la identificación de la causa fundamental de la situación en estudio (Gómez, 2018).

c. Identificación de hallazgos por tipo de pensión dentro del Régimen No Contributivo

Como resultado de la aplicación de las herramientas descritas anteriormente, se listan los hallazgos identificados y agrupados según temas de interés y por tipología de pensión. Para efectuar la identificación, se utilizarán la siguiente herramienta de mejora:

- **Diagrama de afinidad:** herramienta que permite obtener una conclusión o una solución a una situación en estudio, a partir de una gran cantidad de hechos e ideas desordenadas. Permite sintetizar un conjunto más o menos numeroso de opiniones, agrupándolas en pocos apartados o rubros (Gómez, 2018).

3.6.3. Etapa 3. Entrevistas institucionales

Esta etapa se desarrolló con el propósito de obtener la percepción de actores clave del RNC, así como profundizar en hallazgos que se identifican en las dos etapas anteriores. La técnica de entrevista se basa en “un proceso más abierto y flexible en la obtención de información, y dado que no aspiran a generalización hacia una población, las y los entrevistados pueden ser seleccionados a juicio del agente evaluador” (Mideplan, 2017, pág. 85).

Para esta evaluación se definen dos tipos de entrevistas, una de carácter estratégico y una de carácter operativo. La primera se dirige a altos mandos y tiene como fin indagar principalmente sobre el diseño del programa y su sostenibilidad; en esta entrevista se abordarán temas normativos, financieros, estratégicos, y políticos en relación con todo el programa (ver Anexo 1. Guía semiestructurada para la realización de las entrevistas estratégicas y operativas).

El segundo tipo de entrevista (operativa), se dirige a los actores más cercanos a la operación diaria del programa y específicamente para las pensiones de la Ley 8769; con esta se indagó sobre los procesos, recursos, estructura organizacional y sistemas de información.

En la Tabla 5 se muestran los actores que se entrevistaron, los cuales son definidos en conjunto con el Equipo Gestor.

Tabla 5. Actores clave para entrevista

Institución	Actor	Tipo de entrevista
Viceministerio del Área Social	Viceministra	Estratégica
	Director Desaf	Estratégica
Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	Jefatura de la Unidad de Control y Seguimiento	Estratégica
	Analista de la Unidad de Control y Seguimiento a cargo del programa RNC	Operativo
Caja Costarricense del Seguro Social	Director de pensiones	Estratégica
	Directores regionales	Estratégica
	Jefatura RNC	Estratégica y operativa
	Coordinadora de trabajadoras sociales del RNC	Operativa
Instituto Mixto de Ayuda Social	Jefes de subárea de pensiones	Operativa
	Comisión médica evaluadora	Operativa
	Personal técnico encargado de RNC	Operativa
	Jefatura del área de atención integral e interinstitucional	Estratégica
Instituto Mixto de Ayuda Social	Personal del área de atención integral e interinstitucional	Operativa
	Personal del Sinirube	Operativa

Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica, en colaboración con el Equipo Gestor, Desaf.

Para la ejecución de las entrevistas se elaboró una guía semiestructurada con los temas principales de discusión (ver Anexo 1). Posterior a su aplicación se sistematizaron los hallazgos en función de la pregunta de evaluación a la que correspondan.

3.6.4. Etapa 4. Ejecución del trabajo de campo para evaluación del Programa RNC (Ley N° 8769)

La cuarta etapa consistió en el despliegue de las acciones en campo para determinación de los insumos cualitativos y cuantitativos relacionados con los criterios de evaluación, específicamente enfocados en el Programa de Régimen No Contributivo de la Ley 8769. Se compone de una estrategia que busca profundizar en información a partir de cuatro momentos clave:

- 1) Censo a oficinas y personal vía cuestionario en línea (ver Anexo 2, Anexo 3, Anexo 4).
- 2) Diseño del plan de muestreo a oficinas y beneficiarios (ver Anexo 5. Plan de Muestreo a oficinas).
- 3) Aplicación de instrumentos de recolección de información a oficinas y personas seleccionadas (ver Anexo 7. Instrumentos de recolección de información a oficinas y personas beneficiarias).
- 4) Sistematización de resultados.

A continuación, se describe cada momento en términos de sus acciones e instrumentos:

a. Diseño del cuestionario para ser aplicado a personal relacionado con los procedimientos mediante censo a todas las oficinas donde se brinda el servicio

Consiste en el diseño de un instrumento de preguntas (abiertas y cerradas) basadas en elementos obtenidos de la revisión normativa y procedimental, además de espacios para aporte de las convergencias y divergencias del cómo se ejecutan los procedimientos en cada una de las oficinas a nivel nacional. Se aplica mediante censo y se particulariza el instrumento al perfil del actor relacionado al proceso (ejecución, control, toma de decisiones, fiscalización, etc.).

El propósito de este cuestionario aplicado al universo de oficinas es mapear la mayor cantidad de datos relevantes a las características operativas para satisfacer los requerimientos de la población, en términos de ordenamiento de recursos disponibles (humanos, técnicos, información, presupuestos, etc.), métodos y particularidades regionales.

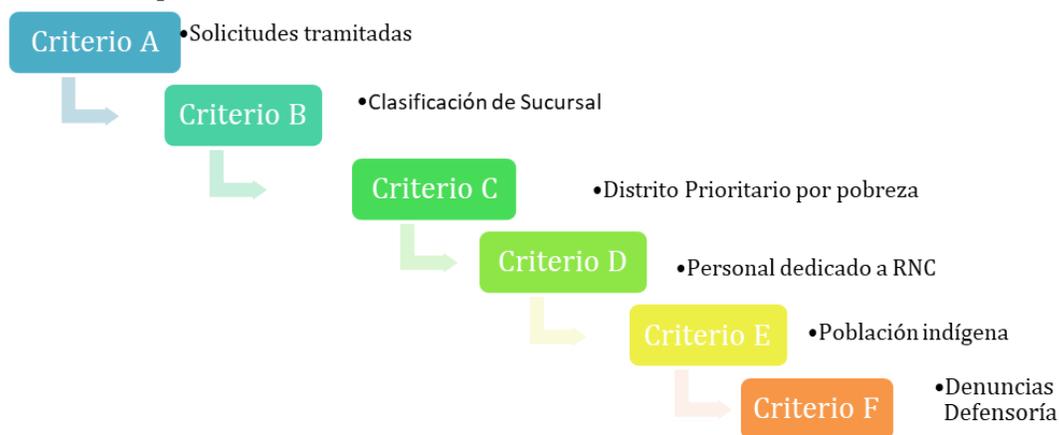
El cuestionario se diseñó y se aplicó mediante una plataforma virtual (Google Forms) y también en el programa Excel de Microsoft, de manera que se remita directamente al encuestado y los resultados sean almacenados en una base de datos digital. La aplicación del cuestionario se acompaña de información previa, seguimiento a respuestas y atención de consultas por parte del Equipo Evaluador. El tiempo disponible para su envío, llenado y análisis fue de dos semanas. Se dispondrá de medidas de contingencia para los casos donde no se disponga de servicio de internet o acceso a las aplicaciones para encuesta en línea.

b. Diseño del plan de muestreo a oficinas y personas beneficiarias

Una vez aplicado el cuestionario al personal de todas las oficinas donde se brindan los servicios relacionados con la Ley N° 8769, se procedió al diseño del plan de muestreo con una selección representativa de oficinas y personas beneficiarias basadas en al menos las siguientes variables:

Figura 4. Criterios utilizados en la selección de sucursales a visitar

a) Variables para las oficinas:



Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

La explicación de las variables corresponde a:

- Solicitudes tramitadas: incluye solicitudes aceptadas, rechazadas y pendientes, durante los años 2017 y 2018. Clasificado tomando en cuenta la metodología del Diagrama de Pareto, escogiendo las catalogadas como *sucursales críticas*, según cantidad de solicitudes tramitadas.
- Clasificación de sucursal: clasificados de 1 a 4, según criterio definido por la CCSS, relacionado con tamaño de la sucursal. Eligiendo en lo posible en cada Región sucursal de tamaño 4 o 3 y 2 o 1 para la representatividad en la muestra de todos los tipos de sucursales.
- Distrito Prioritario por pobreza: según datos definidos por el INEC. Criterio que debe de estar presente en todas las regiones.
- Personal dedicado a RNC: según información facilitada por la CCSS. Las sucursales que se clasificaron como críticas y cumplen los otros criterios, se enfatiza en las que tienen personal dedicado a RNC.
- Población indígena: según datos definidos por el INEC. Criterio que debe de estar presente en todas las regiones
- Denuncias Defensoría: según informes de denuncias de la defensoría, correspondientes a los años en estudio. Criterio considerado como obligatorio.

Se implementaron estos criterios para definir las sucursales a visitar en el sitio, tomando en cuenta la revisión documental efectuada previamente, obteniendo como sucursales escogidas, las siguientes:

Tabla 6. Sucursales seleccionadas para ser visitadas

Región	Sucursal
Brunca	San Vito, Buenos Aires, Pérez Zeledón –Sucursal Pérez, Zeledón -Centro de Gestión
Central	San José, Heredia, La Unión, Turrialba, Guadalupe
Chorotega	Nicoya, Puntarenas, Upala,
Huetar Caribe	Bribri, Guápiles, Limón
Huetar Norte	Alajuela, Ciudad Quesada, Valverde Vega

Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

Las personas colaboradoras para entrevistar en todas las sucursales, corresponde a las responsables de llevar a cabo las funciones relacionadas con el programa RNC, a saber: Jefatura de la sucursal, analista, plataformista, revisor y trabajadora social.

b) Variables para personas beneficiarias:

- Representatividad de todas las regiones.
- Selección de muestra de la población beneficiaria, por conglomerados según la región. La variable para tomar en cuenta para el cálculo es la duración del trámite que se relaciona con el grado de satisfacción.
- Denuncias defensoría.
- Tipo del padecimiento (PCP, Autismo, Mielomeningocele, otros equiparables a PCP).

Para el caso de las oficinas, el instrumento de trabajo para el muestreo consistió en una guía de entrevista y observación (ver Anexo 7. Instrumentos de recolección de información a oficinas y personas beneficiarias), basada en los criterios de la matriz de evaluación. Por su parte, las personas beneficiarias fueron entrevistadas por vía telefónica.

El tamaño de la muestra se determinó a partir de los resultados del cuestionario censado y del análisis de datos relacionados con el perfil de la población objetivo.

c. Ejecución del plan de muestreo a oficinas y personas beneficiarias

Posterior al diseño del plan de muestreo, se procedió con la ejecución de éste, tanto a nivel de oficinas como de población objetivo.

Se visitaron las sucursales en las fechas comprendidas entre el lunes 10 de febrero y el jueves 5 de marzo del año en curso, se entrevistaron a los diferentes colaboradores involucrados en el proceso en estudio, según se detalla en el Anexo 15. Puestos entrevistados en cada una de las sucursales seleccionadas, tomando en cuenta que en todas las sucursales no están implementados los mismos puestos o algunas de las funciones se llevan cabo por una sola persona.

Con respecto a las entrevistas dirigidas a las familias de los beneficiarios(as), la muestra se basó en el listado de la Dirección de la Administración de Pensiones (2017-2018) (ver Anexo 8. Listado de personas beneficiarias periodo 2017-2018 para muestreo).

Se utilizó el muestreo por conveniencia, técnica de muestreo no probabilístico donde los sujetos son seleccionados dada la conveniente accesibilidad y proximidad para el investigador, en el caso específico, la proximidad corresponde a la posibilidad de contacto con la persona beneficiaria, tomando en cuenta la información existente o la aceptación de este a ser entrevistado. (Gutiérrez & De la Vara, 2008)

Se definió la población de contacto inicial, correspondiente a 30 personas beneficiarias por región para un total de 150, de las cuales se pudo obtener información de 32 en total. Esto debido a que los datos de contacto eran incorrectos o a que las personas no estuvieron en disposición de responder, indicando que ningún funcionario de la sucursal le informó respecto a la llamada.

Tabla 7. Distribución de beneficiarios contactados y entrevistados por región

Categoría	Región Brunca	Región Central	Región Chorotega	Región Huetar Atlántica	Región Huetar Norte
Cantidad de contactados	30	30	30	30	30
Cantidad de entrevistados	5	9	4	10	4

Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

A continuación, se muestra la Tabla 8 con el resumen de trabajo de campo (Ley 8769):

Tabla 8. Resumen trabajo de campo evaluación de oficinas con servicios Ley N° 8769

Etapa	Actividades	Técnica de recopilación de información	Actor involucrado	Muestra efectiva	Entregable
Censo dirigido al personal de oficinas	Diseño del cuestionario. Logística para aplicación del cuestionario. Aplicación de cuestionario.	Cuestionario en línea. Sistematización de resultados con base en datos estadística.	Personal de jefatura y operativo relacionado con los servicios y procedimientos de la Ley 8769.	Todas las sucursales a nivel nacional	Análisis de resultados del censo de evaluación del Programa.

Etapa	Actividades	Técnica de recopilación de información	Actor involucrado	Muestra efectiva	Entregable
	Sistematización de resultados.				
Diseño de plan de muestreo a oficinas y beneficiarios.	Diseño del plan de muestreo a oficinas y beneficiarios (as). Coordinación logística de visitas, agendas de entrevistas a beneficiarios(as).	Muestreo no probabilístico basado en criterios múltiples. Entrevista estructurada.	Personal de oficinas. Familias de beneficiarios (as).	Sucursales que cumplen con los requisitos definidos previamente. Familias que tengan accesibilidad y proximidad para contestar la entrevista	Plan de Muestreo.
Ejecución de plan de muestreo a oficinas y beneficiarios.	Desarrollo de las giras a las oficinas. Ejecución de las entrevistas.	Muestreo no probabilístico basado en criterios múltiples. Entrevista estructurada.	Personal de oficinas. Familias de beneficiarios (as).	Definido en el plan de muestreo	Análisis de resultados de ejecución del Plan de Muestreo a Oficinas y Beneficiarios.

Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

3.6.5. Etapa 5. Análisis y resultados de la evaluación

Una vez obtenidos los datos generados en las etapas anteriores, revisión documental, entrevistas y trabajo de campo, se procedió a interpretarlos en función del contexto y a realizar el análisis cuantitativo, cualitativo, así como la triangulación; para generar los hallazgos y evidencias que dan respuesta a las preguntas de evaluación.

Con base en el Manual de evaluación para intervenciones públicas (Mideplan, 2017) se establece que:

Para el análisis cuantitativo se realizaron las siguientes actividades:

1. Codificación de variables por analizar.
2. Depuración de datos erróneos o inconsistentes.
3. Aplicación de estadística descriptiva.

Para el análisis cualitativo se realizaron las siguientes actividades:

1. Organización, lectura y codificación de los datos.
2. Análisis del contenido de los datos y su relación.
3. Interpretación de los datos.

Para la triangulación se dispuso de diferentes fuentes de información y métodos de recolección para contrastar los datos en relación con la evaluación del diseño del programa y de los procesos asociados a la prestación del servicio (Ley N° 8769), como se muestra en la Figura 5.

El presente análisis, además, de dar respuesta a las preguntas de evaluación de la matriz permitió identificar las buenas prácticas, así como las lecciones aprendidas de la evaluación.

Figura 5. Triangulación de fuentes y métodos de recolección de datos

Diseño del programa

<input type="checkbox"/> Fuentes de información	<input type="checkbox"/> Métodos de recolección
<input type="checkbox"/> Documentación (leyes, normativa, procedimientos, instructivos, informes, fichas, entre otros)	<input type="checkbox"/> Revisión documental
<input type="checkbox"/> Actores relacionados con el programa a nivel estratégico y a nivel operativo	<input type="checkbox"/> Entrevista

Procesos (Ley 8769)

<input type="checkbox"/> Fuentes de información	<input type="checkbox"/> Métodos de recolección
<input type="checkbox"/> Documentación (leyes, normativa, procedimientos, instructivos, informes, fichas, entre otros)	<input type="checkbox"/> Revisión documental
<input type="checkbox"/> Actores relacionados con el programa a nivel estratégico y a nivel operativo	<input type="checkbox"/> Entrevista
<input type="checkbox"/> Personas beneficiarias del programa	<input type="checkbox"/> Censo
	<input type="checkbox"/> Observación directa

Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

3.6.6. Etapa 6. Elaboración de conclusiones y recomendaciones

En esta etapa se muestran las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, las cuales son consolidadas por criterio de evaluación (pertinencia, cobertura, equidad, calidad, sostenibilidad y mejora continua). Las conclusiones están orientadas a potenciar la toma de decisiones para el mejoramiento del programa.

En cuanto a las recomendaciones, estas se priorizan en acciones específicas para su implementación, considerando: ¿quién? debe hacer ¿qué? y ¿cómo? y ¿cuándo? (corto, mediano y largo plazo).

3.6.7. Etapa 7. Generación del Informe de Evaluación

La elaboración del informe de evaluación se basa en los elementos especificados en los términos de referencia, el cual incluye los siguientes apartados:

Tabla 9. Apartados del Informe de Evaluación

N°	Apartado
1	Resumen ejecutivo
2	Introducción
3	Contexto y teoría de la intervención evaluada
4	Diseño y proceso de la evaluación
5	Hallazgos
6	Conclusiones
7	Recomendaciones
8	Buenas prácticas y lecciones aprendidas
9	Anexos

Fuente: (Desaf, 2019)

3.6.8. Etapa 8. Presentación de Resultados

Se elaboran dos presentaciones, una con carácter estratégico, donde se rescate de manera resumida los elementos centrales de la evaluación y otra donde se aborde el detalle de esta. Estas serán presentadas en cuatro sesiones de presentación de resultados de la evaluación, las cuales serán coordinadas con el Equipo Gestor para definir fecha y lugar.

Los actores a los que se presentarán los resultados de la evaluación son:

- Autoridades políticas de la CCSS, MTSS y de la Desaf.
- Cuadros directivos de la CCSS-RNC y de la Defensoría de los Habitantes (DHR).
- Funcionarios del Programa (Equipo Gestor, enlaces clave, entre otros).
- Otros actores estratégicos.

3.6.9. Requerimientos de información

A continuación, se muestra el listado de requerimientos de información para la ejecución de la evaluación. Esta corresponde a una lista preliminar no exhaustiva.

Tabla 10. Requerimientos de información durante la Evaluación del Programa.

Documentos por analizar	Aspectos por analizar en cada documento
<ul style="list-style-type: none"> - Informe PNUD reducción de pobreza. - Ficha descriptiva de RNC para el año 2017 y 2018. - Memoria CCSS para el 2017. - Plan Nacional de Desarrollo. - Plan Anual Institucional 2018. - Manual de procedimientos 2015. - Reglamento RNC 2017. - Instructivo RNC. - Formulario para la actualización de datos. - Informes por parte de la Defensoría de los Habitantes. - Informes de evaluación de impacto del RNC para el 2017. - Objeto de Evaluación DECS-UE-IDOE-1-2019. - Ley N° 9379 “Ley para la promoción de la autonomía personal de las personas con discapacidad”. - Ley Constitutiva de la CCSS. - Ley de la Pensión Vitalicia. - Ley N° 8769. - Descripción del objeto de evaluación DECS-UE-IDOE-1-2019 	<ul style="list-style-type: none"> - Normativa y fines. - Características de la población objetivo, así como sus necesidades. - Características de las partes interesadas. - Actores, entradas, salidas, procedimientos e interrelaciones con otros programas e instituciones del proceso. - Cambios de interés en el programa a través del tiempo. - Información relacionada con la cobertura. - Características de la estructura organizacional. - Información financiera. - Información estratégica.

Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

En el Anexo 9. Cronograma de Actividades por realizar en la Evaluación, se ubica el Cronograma de actividades el cual puede ser consultado para visualizar los tiempos y progreso de la evaluación.

3.7. Limitaciones del proceso de ejecución de la evaluación

Al desarrollar las etapas anteriores se identificaron las principales limitaciones para el logro del objetivo de la evaluación, las cuales se detallan a continuación:

- Dificultad institucional para que se completen las encuestas remitidas a los funcionarios de las diferentes sucursales, por medio de Google drive, lo que generó atraso tanto en el envío de la documentación como en la recepción.
- Dificultad de comunicación virtual con el personal directivo de las regiones.
- Dificultad de comunicación con las personas representantes de los beneficiarios, por información desactualizada, o no aceptación de las personas contactadas.
- Imposibilidad de revisión de los expedientes en algunas sucursales, por directriz institucional
- No en todos los casos se pudo entrevistar al personal en propiedad del puesto, por vacaciones o ausencia del funcionario.
- Atraso en el desarrollo de las actividades, por disponibilidad del personal a contactar, tanto a lo interno de la CCSS, como con partes interesadas externas.

4. Análisis de hallazgos y resultados

En este capítulo se discuten los principales hallazgos obtenidos para cada criterio, integrando los resultados de las diferentes etapas (revisión bibliográfica, entrevistas y trabajo de campo).

4.1. Pertinencia

- **Pregunta 1.1.1 ¿En qué medida resulta adecuada la intervención para contribuir a la solución del problema de las personas que atiende?**

La intervención del Programa RNC está basada en su objetivo según la Ley N° 8783, la cual define que “este Régimen tiene por objeto proteger a todos los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como a las personas menores de edad, quienes, a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema (necesidad de amparo económico inmediato) y que no califican en alguno de los regímenes contributivos o no contributivos existentes, según

las condiciones que se establecen en este Reglamento” (Caja Costarricense de Seguro Social, 2017) y (Caja Costarricense de Seguro Social, 2018).

En este sentido, un régimen de pensión no contributiva precisamente se enfoca en la asistencia monetaria básica para satisfacer el derecho de amparo económico por la vulnerabilidad social en la que se encuentra la persona. Desde esta perspectiva, el problema que atiende el programa RNC puede describirse mediante una relación de dos componentes. El primero consiste en el tipo de riesgo dentro del cual se justifica valorar el otorgamiento de una pensión no contributiva. El Programa RNC define estos riesgos como: vejez, invalidez, viudez, huérfanos, condición de calle y parálisis cerebral profunda (PCP). El segundo componente es la condición de pobreza (por medición de ingresos y enfoque multidimensional) dentro de la cual el riesgo genera la necesidad de apoyo económico. Ambas condiciones, sumado a la imposibilidad de aportar por medios propios a la seguridad social, describen el problema atendido por el programa.

En específico, el RNC hace una diferencia del apoyo económico que se otorga a las personas de acuerdo con el tipo de riesgo presentado. Se presentan dos agrupaciones principales. A las personas con riesgos por vejez, viudez, huérfanos y situación de calle y en condición de pobreza o pobreza extrema, se les otorga el equivalente a 82 000 colones mensuales, lo cual corresponde a un valor cercano a la línea de pobreza extrema según costo de la canasta básica. A las personas con parálisis cerebral profunda (PCP) el monto promedio corresponde a 316 964 colones (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2019), lo cual equivale al salario mínimo por ley. Esto implica una diferencia significativa del cómo se enfoca la intervención.

En el primer grupo la intervención busca “proteger a todas aquellas personas que se encuentran en necesidad de amparo económico inmediato y no califican en alguno de los regímenes contributivos o no contributivos existentes” (Caja Costarricense de Seguro Social, 2018). El segundo grupo busca proteger a las personas que padecen PCP o alguna otra enfermedad acorde a la Ley N° 8769, que estén en abandono o que no tengan recursos económicos (Asamblea Legislativa, 2009). Es decir, en ambos se comparte el objetivo de apoyar a la persona a superar la condición de pobreza extrema, pero en el caso del riesgo PCP, el monto implica asegurar ingresos mínimos para la atención de la persona con esta condición, al tiempo que permita a miembros del grupo familiar cubrir los gastos de salud y cuidado.

Cabe destacar que este análisis está basado en la perspectiva de abordaje de pobreza vía ingresos. Ahora, visto desde la medición multidimensional (Gobierno de Costa Rica, 2014),

es posible describir la intervención desde “las carencias” que el otorgamiento de la pensión permite satisfacer.

El Índice de Pobreza Multidimensional (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2015), consiste en una medición basada en cinco dimensiones, cada una compuesta por cuatro carencias.

Tabla 11. Carencias por cada una de las dimensiones del IPM

Dimensión del IPM	Carencias
Salud	Sin seguro de salud Sin servicio de agua Sin eliminación de excretas Sin eliminación de basura
Protección Social	Primera infancia sin cuidado Personas adultas mayores sin pensión Personas con discapacidad sin transferencias Población fuera de la fuerza de trabajo por obligaciones familiares
Trabajo	Desempleo de larga duración o personas desalentadas Incumplimiento de derechos laborales Incumplimiento de salario mínimo Empleo independiente informal
Educación	No asistencia a la educación formal Rezago educativo Sin logro de bachillerato Bajo desarrollo de capital humano
Vivienda e internet	Mal estado del techo o el piso Mal estado de las paredes exteriores Hacinamiento Sin uso de internet

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2015

El IPM considera que una persona está en condición de pobreza multidimensional si tiene cuatro o más carencias (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2015). Ahora bien, el programa del RNC, aparte del monto de la pensión, les brinda a todos los beneficiarios el acceso a seguro de salud. Lo cual implica que satisface una de las carencias de esta dimensión. Además, en Protección Social, es posible afirmar que los riesgos que cubre el RNC

permiten satisfacer varias de las carencias de esta dimensión según el contexto familiar (primera infancia sin cuidado, personas adultas mayores sin pensión, personas con discapacidad sin transferencias, población fuera de la fuerza de trabajo por obligaciones familiares).

Es decir, el Programa RNC permite que el abordaje del problema (el tipo de riesgo en condición de pobreza) mediante el apoyo económico de la pensión aunado al acceso al sistema de seguridad social, incida no solamente en los ingresos sino en las condiciones de vulnerabilidad de la persona y el grupo familiar (principalmente en el caso de PCP).

Las entrevistas realizadas en la Dirección de Pensiones y la Dirección de Fodesaf coinciden en que el monto económico por sí solo no es suficiente para la solución del problema, dado que éste es multidimensional y requiere abordajes integrales desde la Inter institucionalidad. No obstante, el acceso a los servicios de salud de la CCSS como complemento del beneficio, permite satisfacer al menos una carencia de estas dos dimensiones: salud y protección social. Adicionalmente, la Dirección de Fodesaf manifiesta que, en programas para abordaje de la pobreza, el RNC ha tenido un papel fundamental, no obstante, en general los procedimientos aún tienen problemas en la calidad de las reglas de salida del programa en caso de superar la condición de pobreza, sin que esto implique un retorno a la vulnerabilidad social (ver Anexo 10. Sistematización de las entrevistas estratégicas).

En síntesis, la intervención si resulta adecuada para contribuir a la solución del problema que atiende, de riesgos en condición de pobreza; pues esta otorga:

- a) Un ingreso mensual que permita salir de la línea de pobreza extrema.
- b) En el caso de la Ley N° 8769 (riesgo de parálisis cerebral profunda o autismo, mielomeningocele o cualquier otra enfermedad ocurrida en la primera infancia con manifestaciones neurológicas equiparables en severidad), un ingreso mensual que permita gastos básicos y de cuidado para la persona en esta condición.
- c) Superación de cinco potenciales carencias del Índice de Pobreza Multidimensional IPM: acceso a salud, primera infancia sin cuidado, personas adultas mayores sin pensión, personas con discapacidad sin transferencias, población fuera de la fuerza de trabajo por obligaciones familiares.

- **Pregunta 1.1.2 ¿En qué medida los objetivos del programa son consistentes con las necesidades de la población objetivo o política del país?**

De acuerdo con el Instructivo RNC 2017, el objetivo del Programa de RNC es “**brindar protección económica para la satisfacción de sus necesidades básicas** a las personas que se encuentran en necesidad de amparo económico inmediato y que no hayan cotizado, o que habiéndolo hecho no cumplan con los requisitos de algún régimen contributivo existente, todo de acuerdo con los requisitos establecidos para tal efecto” (Instructivo RNC, 2017). El mismo documento define a la población objetivo como “costarricenses, extranjeros residentes legales y los menores de edad extranjeros sin importar su condición migratoria, **de acuerdo con las tipologías que se indican en dichos artículos, que se encuentren en condición de pobreza o pobreza extrema y requieran el amparo económico inmediato del Estado.** Es decir, la administración deberá identificar a este grupo de la población que al momento del análisis no cuenten con recursos económicos disponibles que le permitan satisfacer sus necesidades básicas” (Caja Costarricense de Seguro Social, 2017, pág. 3).

En términos de objetivos específicos, la Ficha Descriptiva 2017 expone los siguientes:

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

No obstante, se debe destacar que, en la ficha del año 2018, se omite el segundo objetivo relacionado con parálisis cerebral profunda (Caja Costarricense de Seguro Social, 2018).

Las necesidades de la población objetivo se enmarcan en los contextos sociales que implican las condiciones de pobreza. Ya sea vista por el nivel de ingreso o por enfoque multidimensional, en general, se reconoce que la pobreza es un fenómeno que requiere intervenciones integrales desde la oferta institucional del Estado. Es claro que el alcance del RNC consiste en el apoyo económico que se brinda mediante la pensión, lo cual cubre la variable de ingresos para necesidades básicas. Además, como se mencionó en la pregunta anterior, de forma complementaria al ingreso monetario, se incluye el acceso al seguro de salud, lo

cual permite cubrir necesidades de atención médica. Se reconoce que están fuera del alcance de la intervención variables como vivienda, educación, empleabilidad, entre otras. No obstante, estas forman parte de estrategias integradas recientes como el Plan Puente al Desarrollo de las últimas dos administraciones (Gobierno de Costa Rica, 2014), lo cual implica que una persona (o su grupo familiar) con el beneficio de la pensión RNC, posiblemente sea beneficiaria de la oferta programática selectiva del Estado, haciendo necesaria la articulación entre instituciones para potenciar la superación de la pobreza mediante un enfoque de capacidades que no dependa únicamente de la variable ingreso.

Es importante señalar que la estrategia Puente al Desarrollo prioriza la atención en 75 distritos del país, mientras que el programa RNC tiene un alcance de todo el territorio nacional. Sin embargo, se evidencia del trabajo de campo que el nivel de pobreza del territorio es una de las variables a considerar para la asignación presupuestaria en las regiones. Es decir, ambas intervenciones priorizan sus esfuerzos en aquellas zonas de mayor pobreza y por ende la articulación es tan necesaria.

No obstante, la Enaho 2019 muestra que del total de personas que han recibido pensión del RNC, apenas aproximadamente 3,6% ha recibido ayuda del IMAS (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2019).

Es decir, los objetivos del programa son consistentes con una parte de las necesidades de la población en condición de pobreza, específicamente la relacionada con el amparo económico. Al mismo tiempo, se complementa con el acceso al sistema de salud. No obstante, en la revisión documental del programa RNC no se identificaron acciones que permitan a las instituciones del ecosistema de abordaje a la pobreza comprender relaciones y necesidades de articulación. De hecho, las fuentes de los ingresos en los formularios para RNC no identifican si éstos provienen de la oferta de los programas sociales, a pesar de que el sistema Sinirube sí incluye esta data.

Respecto a la articulación requerida para atender las necesidades de manera integral, se identifica que desde el IMAS las personas cogestoras sociales cuando identifican un caso que puede aplicar al RNC lo remiten a través de una referencia a la CCSS (Funcionarios Estratégicos y Operativos, 2019-2020), pero estos son por mucho la menor cantidad de solicitantes del RNC (alrededor de 1%) (Ver Anexo 10. Sistematización de las entrevistas estratégicas, operativas y de sucursales), pues en su mayoría estos solicitan la pensión en las sucursales de la CCSS en donde no se encuentra esa atención integral articulada de otros programas como subsidios, becas, transferencias, bonos, etc.

Respecto a lo anterior en las entrevistas a nivel estratégico con las direcciones y jefaturas regionales de la subárea de pensiones, así como en las entrevistas a nivel operativo, dicha desarticulación con programas de otras instituciones es evidenciada. En estas se manifiesta que no hay una interacción estratégica como tal, ni control o seguimiento pues se trabaja independiente; y a nivel operativo esta se limita al uso de Sinirube y el acceso a bases de datos de consulta. En este sentido se identifica que la interrelación depende de voluntades de jerarcas e iniciativas del personal, y no porque esté formalmente instaurado como una práctica de la CCSS en la oferta del programa RNC CCSS (ver Anexo 10. Sistematización de las entrevistas estratégicas).

La Tabla 12 muestra una relación entre las necesidades de la población objetivo, vistas como carencias del IPM, necesidades básicas, y necesidades específicas en los casos de la Ley N° 8769, versus el aporte brindado por el RNC.

Tabla 12. Identificación de necesidades de la población objetivo vs. Aporte del programa

Tipo de necesidades de la población objetivo	Carencia	Aporte del Programa RNC
Dimensión Salud	Sin seguro de salud	✓
	Sin servicio de agua	X
	Sin eliminación de excretas	X
	Sin eliminación de basura	X
Dimensión Protección Social	Primera infancia sin cuidado	✓ Parcial, aplica en casos de la Ley N° 8769 y casos de orfandad
	Personas adultas mayores sin pensión	✓
	Personas con discapacidad sin transferencias	✓ Parcial, aplica en casos de la Ley N° 8769
	Población fuera de la fuerza de trabajo por obligaciones laborales	✓ Parcial, aplica en casos de la Ley N° 8769
Dimensión Trabajo	Desempleo de larga duración o personas desalentadas	X
	Incumplimiento de derechos laborales	X
	Incumplimiento de salario mínimo	X
	Empleo independiente informal	X

Tipo de necesidades de la población objetivo	Carencia	Aporte del Programa RNC
Dimensión Educación	No asistencia a la educación formal	X
	Rezago educativo	X
	Sin logro de bachillerato	X
	Bajo desarrollo de capital humano	X
Dimensión Vivienda	Mal estado del techo o el piso	X
	Mal estado de las paredes exteriores	X
	Hacinamiento	X
	Sin uso de internet	X

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2015.

En términos de la política pública de abordaje a la pobreza, para garantizar la igualdad de oportunidades, además de las políticas universales, el Estado ha impulsado políticas selectivas que buscan generar capacidades y proteger a los segmentos de población que, por condiciones de salud, sociales, culturales o económicas, se encuentran en desventaja para acceder, a través del mercado, a los bienes necesarios para tener una vida digna. Particular atención merecen las poblaciones vulnerables: niñez, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, migrantes, indígenas, entre otros. El Plan Nacional de Desarrollo de la Administración Solís Rivera, 2014-2018, (que cubrió el periodo de evaluación del RNC) expresa que la hoja de ruta para la reducción de la pobreza requiere intervenciones en los siguientes aspectos (Gobierno de Costa Rica, 2014):

- a) **Priorización:** Se debe priorizar la ayuda en quienes más lo necesitan: las personas más pobres entre los pobres.
- b) **Escala:** El combate a la pobreza debe tener escala, debe mover la aguja para reducir la pobreza. Más allá del IMAS, los esfuerzos que se impulsen para erradicar la pobreza extrema y la pobreza en general no pueden ser exclusivos de una institución o de una mera política de transferencias monetarias no condicionadas.
- c) **Articulación:** debe ir de la mano de una política de crecimiento económico y de empleo en sectores como la construcción, el turismo y la agricultura, sin detrimento de otros. Sin crecimiento y empleo, la política de combate a la pobreza pasa de ser un esfuerzo de reducción a uno simplemente de contención.

- d) Integralidad: requiere armonización en el trabajo coordinado interinstitucional. Esto implica el manejo de un mismo registro único de beneficiarios, con presupuestos transversales y prioridades regionales compartidas.

Se propusieron en este plan tres objetivos sectoriales para la hoja de ruta de reducción de pobreza:

1. *Contribuir a reducir la pobreza extrema, mediante la articulación de los principales programas sociales y la atención integral de los hogares y familias, para la satisfacción de necesidades básicas, con énfasis en familias con jefatura femenina y personas con discapacidad.*
2. *Contribuir con la reducción de la desigualdad social y territorial, articulando servicios, redes de apoyo y proyectos de infraestructura social y productiva accesibles e inclusivos en distritos priorizados.*
3. *Fortalecer las capacidades de las personas en situación de pobreza, para insertarse en el mercado laboral, mejorar sus niveles de empleabilidad para aprovechar oportunidades de emprendimiento y autoempleo.*

Ahora bien, en el Plan Nacional de Desarrollo de la Administración Alvarado Quesada (2018-2022) se expresa que:

“sostener e intensificar la disminución de la pobreza observada durante el período 2015 y 2016 es uno de los principales retos de la Administración Alvarado Quesada. Esta tarea se vuelve más compleja en un contexto, en el cual, aún en el mejor escenario, con la aprobación de la reforma fiscal, las transferencias y los programas sociales del Estado, estarán sujetas a una etapa de transición, en la que el gasto estará bajo un periodo de crecimiento moderado.

Sobre la medición de la pobreza, este indicador ha sido tradicionalmente aproximado mediante el método de línea de pobreza. Sin embargo, recientemente, el país ha adoptado una nueva metodología para medir la pobreza, como un fenómeno multidimensional que contempla, con mayor exactitud, servicios que la ciudadanía recibe directamente, tales como acceso a la educación, salud, vivienda, programas para la inserción al mercado laboral, entre otros” (Gobierno de Costa Rica, 2014, pág. 94).

El principal hallazgo en este sentido consiste en que, si bien es cierto, el Programa RNC es una de las principales ofertas programáticas del Estado para reducción de pobreza, se mantiene determinado por la medición de los ingresos del grupo familiar pero no se articula con el enfoque del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), a pesar de la existencia y uso del sistema Sinirube como mecanismo de localización focalizada para el otorgamiento de las pensiones.

Con base en lo anterior, se concluye entonces que los objetivos del programa son consistentes con la necesidad de amparo económico que presenta la población objetivo, no obstante, esta no es la única necesidad derivada de la situación de pobreza básica o pobreza extrema. Por otro lado, la consistencia entre los objetivos del programa y la política del país se evidencia principalmente en el componente de priorización, en cuanto a que se debe dirigir la ayuda en quienes más lo necesitan (Gobierno de Costa Rica, 2014), que en términos del programa se refiere a “costarricenses, extranjeros residentes legales y los menores de edad extranjeros sin importar su condición migratoria, **..., que se encuentren en condición de pobreza o pobreza extrema y requieran el amparo económico inmediato del Estado**” (Caja Costarricense de Seguro Social, 2018); sin embargo ni en los objetivos de programa, ni en su documentación se identifica la consistencia con los aspectos de articulación e integridad plasmados en la política pública para el abordaje de la pobreza.

- **Pregunta 1.1.3 ¿Cuál es el grado de idoneidad de los criterios utilizados para la identificación de la población objetivo? (Sinirube, Comisión Médica Calificadora)**

A partir de la revisión documental y las entrevistas realizadas, es posible clasificar los criterios utilizados para la identificación de la población objetivo en dos categorías principales. Para analizar el grado de idoneidad de estos criterios, es preciso establecer dónde se originan, cómo se produce la información que les da contenido y finalmente cuál es el ámbito de escenarios para la toma de decisiones con respecto al otorgamiento de la pensión del RNC.

El primer grupo de criterios se relacionan con la definición de pobreza y pobreza extrema medida por la comparación de los ingresos familiares versus la línea de costo de la canasta básica alimentaria. En este sentido, la fuente principal de esta medición de pobreza recae en el Instituto Mixto de Ayuda Social (Asamblea Legislativa, 2010), a través de la Ficha de Información Social (FIS) o la Ficha de Integración Social del Sistema Nacional de Información y Registro Único del Beneficiario (Sinirube). Este consiste en el primer “filtro” para

identificar la población objetivo, pues precisamente dada su condición de desamparo económico, es pertinente el otorgamiento de la pensión RNC según el tipo de riesgo. Es decir, si bien es cierto, en estas dos últimas administraciones (2014-2018, 2018-2022) se han hecho esfuerzos por complementar la medición de pobreza con el enfoque multidimensional (IPM), el criterio de otorgamiento de la pensión RNC está determinado por el nivel de ingreso del grupo familiar del beneficiario en condición de riesgo.

Cabe destacar que estos criterios, están fuera del alcance y control del modelo de gestión del RNC, y su aplicación funciona como medio de discriminación para darle continuidad a la solicitud del trámite por parte del beneficiario. Sin embargo, los criterios institucionales para definir pobreza varían entre el IMAS, la CCSS, y Sinirube, lo que conlleva a inconsistencias en dicha valoración. Si bien hay casos particulares, de manera general un aspecto que genera diferencias radica en que el IMAS valora la familia, mientras que la CCSS valora el hogar, y por su lado Sinirube involucra otras variables que pueden afectar la condición CCSS (ver Anexo 10. Sistematización de las entrevistas estratégicas). Es decir, los criterios para determinar el nivel de pobreza del usuario varían entre instituciones, lo cual puede afectar su identificación como parte de la población objetivo.

El **segundo grupo de criterios** se relaciona con las características del riesgo según la tipología establecida por el RNC: vejez, viudez, orfandad, situación de calle, invalidez y casos de la Ley N° 8769 (parálisis cerebral profunda, autismo, mielomeningocele o cualquier otra enfermedad ocurrida en la primera infancia con manifestaciones neurológicas equiparables en severidad). En este sentido, la información requerida para perfilar estos riesgos proviene de distintas fuentes, por ejemplo, Trabajo Social de la CCSS, IMAS, PANI y Registro Civil.

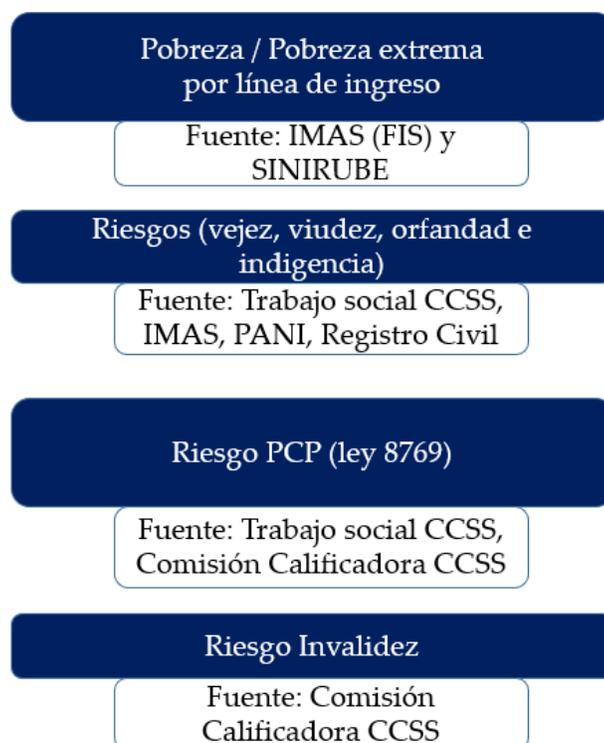
Cabe destacar que los riesgos de invalidez y parálisis cerebral profunda implican criterios provenientes de la Comisión Médica Calificadora, y en los casos de la Ley N° 8769 un criterio específico para RNC consiste en la determinación de la línea de pobreza ampliada por parte de trabajo social de la CCSS, la cual incorpora gastos relacionados con la salud y cuidado de las personas con parálisis cerebral profunda. De estas dos categorías de criterios, solamente la relativa a medición de pobreza se encuentra dentro del sistema de registro de beneficiarios de programas sociales denominado Sinirube. Esto implica que hay criterios externos al modelo de gestión del RNC (el método de medición de pobreza de IMAS y Sinirube) e internos (línea de pobreza ampliada y determinación del grado de invalidez o PCP) que inciden en la identificación de la población objetivo.

Es importante mencionar que los criterios anteriormente mencionados son empleados para identificar la población objetivo en tres posibles momentos CCSS (ver Anexo 10. Sistematización de las entrevistas estratégicas):

- Cuando los usuarios solicitan la pensión en las sucursales.
- Cuando los posibles beneficiarios son referidos por el IMAS en el marco de la estrategia puente al desarrollo.
- Por medio del programa de inserción a la comunidad, en el cual los trabajadores sociales de la CCSS como parte de su labor de campo identifican posibles beneficiarios. Este programa no tiene una periodicidad establecida y depende en gran medida de la experticia del trabajador social, o de grupos organizados como asociaciones de desarrollo para identificar a estas personas.

Los dos últimos casos, referencias del IMAS y casos de inserción involucran aproximadamente el 1% de las solicitudes recibidas en el programa (ver Anexo 10. Sistematización de las entrevistas estratégicas, operativas y de sucursales).

Figura 6. Fuentes de información para la validación de los requisitos por tipología



Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

Por otro lado, en términos de la documentación del RNC, Manual de Procedimientos RNC 2015, Reglamento RNC 2017, e Instructivo RNC 2017; no se ubican actividades para la identificación y cuantificación proactiva de la población objetivo. Al respecto, los directores regionales y jefes de subárea de pensiones coinciden en que el programa trabaja por demanda y no precisamente por identificación proactiva CCSS (ver Anexo 10. Sistematización de las entrevistas estratégicas). Sin embargo, en el 2017 se dan los primeros pasos para establecer el uso de Sinirube, que a la fecha se utiliza únicamente para verificar requisitos después de tener la solicitud del posible beneficiario, a pesar de que este sistema se diseñó para:

- Permitir el intercambio y unificación de datos para identificar a la población objetivo que requieren subsidios o atención del Estado por encontrarse en condición de pobreza, y esta información está disponible para las instituciones del sector social.
- Conformar y mantener una base de datos actualizada y de cobertura nacional con la información de las personas beneficiarias y todas aquellas que requieran servicios, asistencias, subsidio o auxilios económicos, por encontrarse en situación de pobreza.” (Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado, 2017)

En síntesis, los criterios para la identificación de la población objetivo se encuentran parcialmente integrados en el sistema Sinirube, se mantienen criterios internos y externos que relativizan la determinación del grado de pobreza del grupo familiar del beneficiario, y hay diferencias interinstitucionales en la determinación del nivel de pobreza. No obstante, la implementación integral de Sinirube y las propuestas de actualización de la normativa en atención a este sistema, permitirá la unificación estandarizada de los criterios para la identificación de la población objetivo (ver Anexo 10. Sistematización de las entrevistas estratégicas, operativas y de sucursales). Actualmente, los criterios son parcialmente idóneos, pues aún persisten problemas de estandarización de la data de las instituciones orientados al abordaje integral del problema que atiende la intervención.

- **Pregunta 1.1.4 ¿Los recursos (financieros, humanos, temporales, materiales) existentes son adecuados y suficientes para atender la demanda recibida, a mediano y largo plazo? (Sostenibilidad).**

La demanda del RNC está conformada por todas las personas que solicitan la pensión en la sucursal o aquellas que son identificadas a través del IMAS o el programa de inserción a la comunidad. De estas personas no todas cumplen con los requisitos necesarios para optar por la pensión, pero independiente de esto, implican un proceso de recepción, análisis y resolución de la solicitud. De acuerdo con las personas entrevistadas en 17 sucursales a lo

largo del país y en las cinco regiones, esta demanda es creciente, de la mano con el aumento de población de adultos mayores que es la tipología dominante en las pensiones otorgadas (58,6% al año 2017 y 58,7% al año 2018 (Caja Costarricense de Seguro Social, 2018)); y particularmente la demanda de los casos de la Ley N° 8769 se mantiene constante (ver Anexo 10. Sistematización de las entrevistas estratégicas).

En la Tabla 13 se muestra el número de solicitudes al programa recibidas en los años 2017 y 2018, así como la cantidad que fueron aprobadas y se les otorgó pensión, la cantidad denegadas, y aquellas que quedaron en pendientes por falta de contenido presupuestario o porque no se ha podido realizar el análisis de dichas solicitudes. Se puede apreciar que las solicitudes denegadas representan un 41,6% y 58,4% del total recibido en el 2017 y 2018 respectivamente; las aprobadas representan un 47,2% y 34,3%; y se cuenta con una lista de pendientes que supera las solicitudes recibidas anualmente. En consecuencia, el programa no está satisfaciendo su demanda anual.

Tabla 13. Estatus de solicitudes de pensión RNC para los años 2017 y 2018

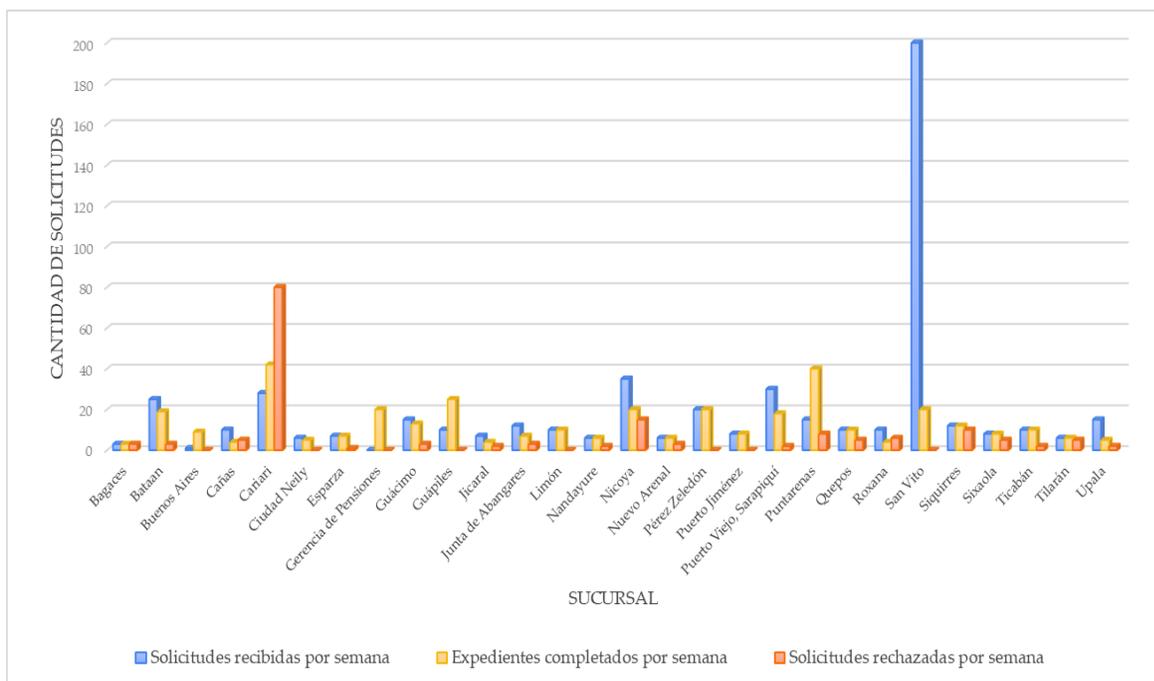
Año	Solicitudes recibidas ^{1/}	Solicitudes aprobadas	Solicitudes denegadas	Solicitudes pendientes
2017	20 877	9 871	8 690	16 861
2018	22 815	7 825	13 320	23 128

^{1/} Las solicitudes recibidas, son menores a la suma de aquellas aprobadas, denegadas y pendientes debido a que las pendientes son acumulativas de periodos anteriores, y una solicitud recibida puede tener varias gestiones debido a los recursos de revocatorias.

Fuente: elaborado con información remitida por la dirección del RNC

Con base en la percepción de los funcionarios, la cantidad de solicitudes RNC que se reciben por semana supera la cantidad que son tramitadas, lo cual evidencia que además de haber solicitudes pendientes por presupuesto también se tienen aquellas que no se alcanzan a tramitar por capacidad de la sucursal en el momento que son recibidas (ver Anexo 12. Sistematización de los cuestionarios aplicados a los analistas, plataformistas y revisores). Esto sucede en la mayoría de las sucursales, siendo la más visible San Vito de Coto Brus. Además, se encuentran algunas sucursales con el efecto contrario, donde la cantidad tramitada es mayor a las solicitudes recibidas a la semana, como lo son Puntarenas, Cariari, Guápiles, Buenos Aires y la Gerencia de pensiones; lo cual puede asociarse a que haya expedientes en espera de periodos anteriores o que se brinde apoyo a otras sucursales (Figura 7).

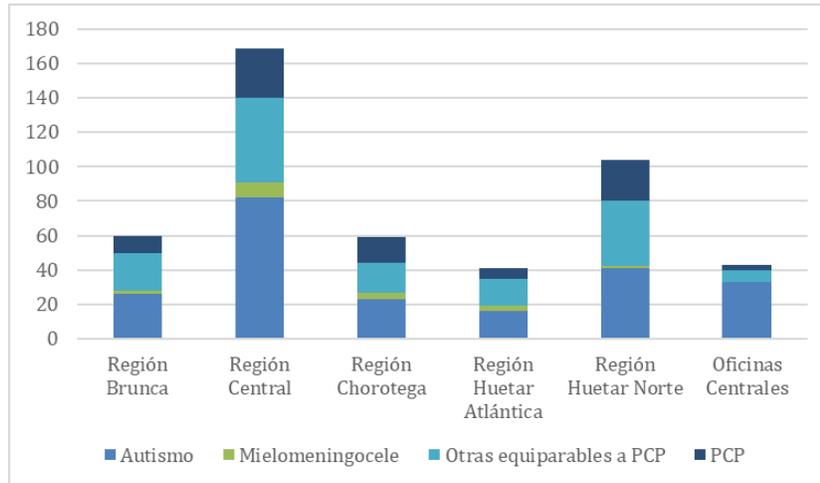
Figura 7. Comparación de estados de solicitudes (percepción de plataformistas)



Fuente: cuestionario aplicado a los plataformistas de las sucursales de la CCSS

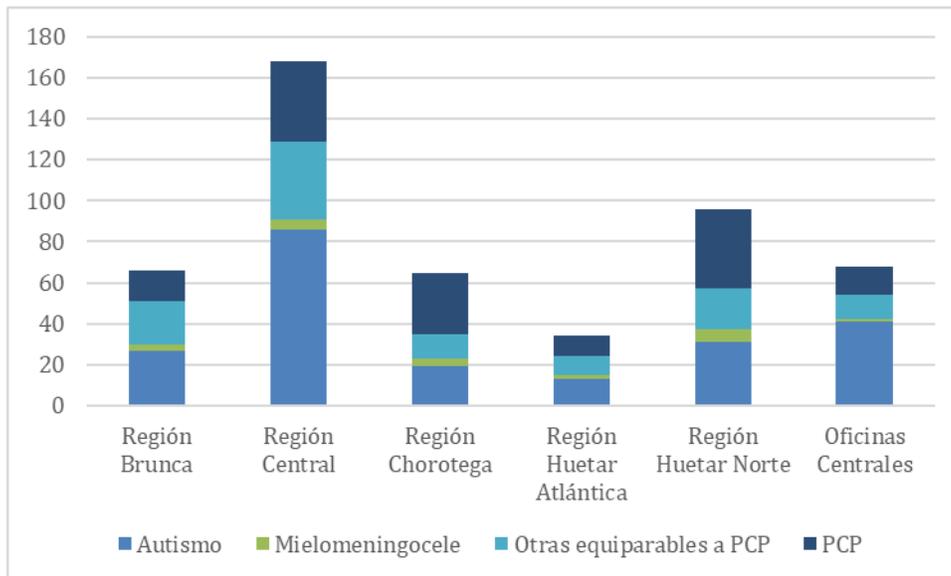
Ahora, en relación con los casos de la Ley N° 8769, se tiene que la región donde se han generado más casos rechazados en el 2017 y 2018 son la región Central y la Huetar Norte; y la condición que contribuye en mayor medida a los rechazos son los casos de Autismo, como se aprecia en las Figuras 8 y 9.

Figura 8. Cantidad de casos de la Ley N° 8769 rechazados en 2017



Fuente: Caja Costarricense de Seguro Social, 2019

Figura 9. Cantidad de casos de la Ley N° 8769 rechazados en 2018



Fuente: Caja Costarricense de Seguro Social, 2019

Partiendo de la información anterior y del hecho de que no se está satisfaciendo la demanda anual, se procede a analizar los recursos que posibilitan la ejecución del proceso y otorgamiento de las pensiones RNC, a saber: humanos, tecnológicos, espaciales (infraestruc-

tura y mobiliario), y financieros. Para esto se consideran los datos recabados en cuestionarios enviados a todas las sucursales donde se ofrece el trámite y del cual se obtuvo un 51,9% de respuesta, entrevistas a profundidad en 17 sucursales cubriendo las cinco regiones, y revisión documental.

- **Recurso humano**

La estructura organizacional de la CCSS está conformada por:

- Junta Directiva
 - Dirección Institucional Contraloría de Servicios de Salud
 - Auditoría Interna
- Presidencia Ejecutiva
 - Dirección Planificación Institucional
 - Dirección Actuarial y económica
- Gerencia General
 - Evaluación de tecnología
 - Dirección de gestión de riesgos
 - Cendeiss
 - Dirección de Administración y Gestión del Personal
 - Dirección de Tecnologías de Información y comunicaciones
 - Dirección Comunicación Organizacional
- Gerencia Médica
- Gerencia Financiera
 - Dirección general de Sucursales
- Gerencia Administrativa
- Gerencia Infraestructura y Tecnologías
- Gerencia de Pensiones
 - Dirección administración de pensiones
 - Área Pensiones RNC
 - Dirección Calificación de la Invalidez
 - Área Evaluación Estado de la Invalidez
- Gerencia de Logística

Para dar respuesta a la demanda de los servicios que brinda la institución, la estructura organizacional de la CCSS se organiza según las regiones socioeconómicas del país, contando con un total de 79 sucursales, Anexo 16. Sucursales de la CCSS por región.

Para poder ofrecer este servicio de gestión de pensiones la CCSS ha definido a la Gerencia de la División financiera, como la entidad responsable de designar a las unidades administrativas que deben de atender las gestiones relacionadas con el régimen no contributivo. Las unidades administrativas designadas corresponden a las sucursales y a la Dirección de desarrollo de servicios de salud.

Los puestos involucrados en el proceso de gestión de pensiones y la cantidad de personal en cada sucursal vinculado con el RNC varían. Adicionalmente, este recurso se encuentra en una de las escalas salariales más bajas, catalogados como Técnicos Administrativos pues la CCSS no cuenta con un perfil de gestión de pensiones, lo cual genera condiciones desiguales en las sucursales, *iguales puestos y responsabilidades*, con categorías diferentes y por lo tanto ingresos económicos diferentes, mientras que su función implica altos riesgos por la gestión que realizan (ver Anexo 10. Sistematización de las entrevistas estratégicas) (Caja Costarricense de Seguro Social, 2019).

Debido a lo anterior no hay estandarización en los puestos que desempeñan las labores relacionadas con el programa RNC y los puestos son compartidos en los diferentes servicios que brindan las sucursales. Al respecto se identifica a través de las entrevistas que las personas que realizan la función de plataformista son los que tienen la categoría más baja de puesto administrativo, lo cual propicia que haya alta rotación de este personal, el cual juega un rol crítico al ser el que atiende a los usuarios que solicitan la pensión (ver Anexo 10. Sistematización de las entrevistas estratégicas).

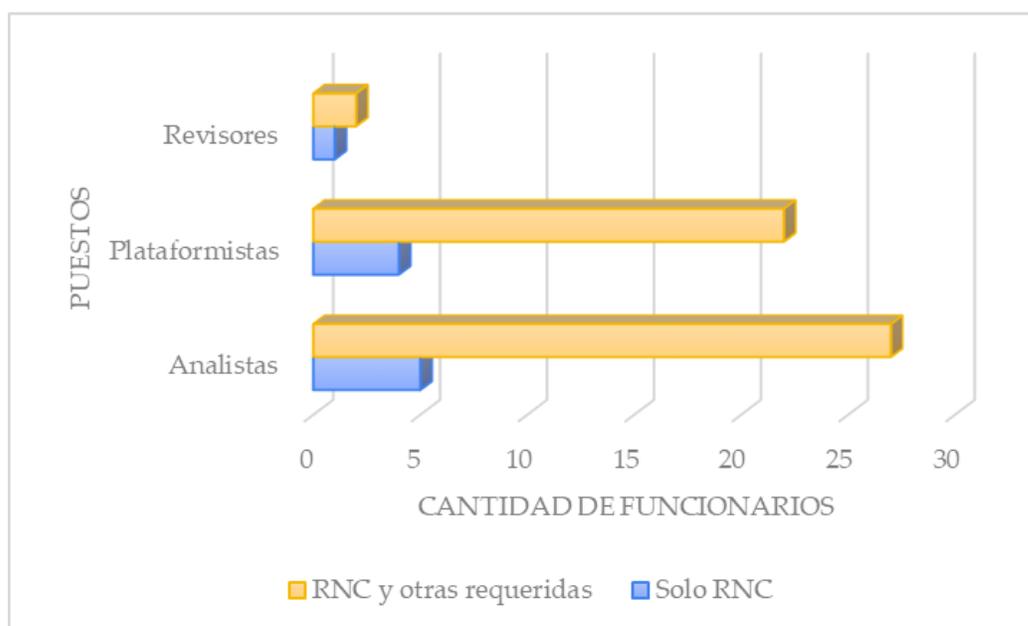
En cuanto a la percepción de los funcionarios, a la hora de visitar las sucursales queda en evidencia que el tamaño de la sucursal y la cantidad de recursos con que esta cuenta determina en gran medida si estos son suficientes o no. De manera general se encuentra que las sucursales tipo 4 es decir las más grandes como por ejemplo Alajuela y Heredia cuentan con recurso humano exclusivo para pensiones e incluso con funciones divididas, es decir recursos para plataforma y análisis por separado; mientras en que en las sucursales pequeñas tipo 1 y tipo 2 usualmente el recurso de pensiones es único, maneja los dos regímenes (IVM y RNC), como en Upala, Buenos Aires, y Valverde Vega, donde la misma persona que recibe la solicitud debe analizarla.

En el primer caso (oficinas tipo 4 y 3), los recursos humanos en la mayoría de los casos tienden a ser suficientes con mayor frecuencia y se facilita cubrir los puestos cuando hay ausencias por vacaciones o incapacidades; aun así, en las entrevistas se manifiesta que son limitados y que se requieren más. Por otro lado, en el segundo caso, las oficinas con recurso único (tipo 1 y 2), enfrentan dificultades importantes, horas extra no pagadas, trabajo los

fin de semana, y casos en espera de análisis, pues no se da abasto (ver Anexo 10. Sistematización de entrevistas aplicadas en las sucursales).

Para analizar el tiempo que dedica este recurso humano al trámite de pensiones RNC, primero se clasifica en plataformistas, analistas, y revisores, de conformidad con el Manual de Procedimientos RNC 2015, y se detalla si el personal realiza de manera exclusiva o no actividades de RNC, obteniendo lo siguiente (Figura 10).

Figura 10. Distribución de puestos por funcionario



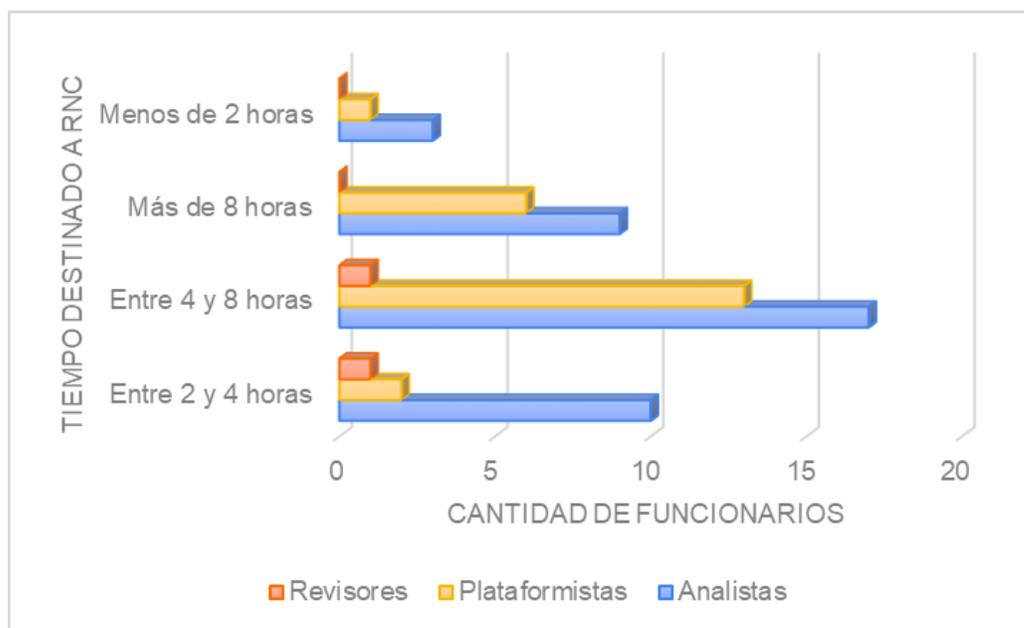
Fuente: cuestionarios aplicados a los funcionarios de RNC

Como se puede observar, la mayor parte de los funcionarios de todas las sucursales, no se dedican exclusivamente a actividades propias del RNC, sino que deben realizar actividades tanto propias de este régimen como otras necesarias para el correcto funcionamiento de la sucursal. En total, se tienen diez funcionarios que se dedican únicamente a labores del RNC, los cuales son 5 analistas (Roxana, Siquirres, Jicaral, San Ramón, Limón, Gerencia de Pensiones, Agencia de Monteverde), 4 plataformistas (Jicaral, Sixaola, Siquirres y Limón) y 1 revisor (Turrialba) (ver Anexo 12. Sistematización de los cuestionarios aplicados a los analistas, plataformistas y revisores). Además de estos, en las visitas a sucursales se identifica que las de Alajuela, Ciudad Quesada, Nicoya, Puntarenas, San José, Buenos Aires, San Vito,

Guápiles y Centro de gestión en Pérez Zeledón, cuentan con al menos un funcionario dedicado exclusivamente al RNC (ver Anexo 10. Sistematización de entrevistas aplicadas en las sucursales).

Es importante analizar la cantidad de tiempo que los funcionarios que comparten responsabilidades les destinan a actividades del RNC.

Figura 11. Tiempo diario destinado a RNC por funcionario



Fuente: cuestionarios aplicados a los funcionarios de RNC

La mayoría de los funcionarios destinan entre 4 y 8 horas diarias a las actividades de RNC, es decir entre medio día y un día completo laboral. La menor cantidad de funcionarios le dedican menos de 2 horas al día a estas actividades. Las actividades relativas a RNC demandan gran parte del tiempo laboral diario.

A un nivel más específico, es importante analizar el tiempo que se debe invertir para que cada puesto (analista y plataformista) cumpla con las tareas que les corresponde. Empezando por los plataformistas y de acuerdo con el cuestionario aplicado a sucursales durante el censo en línea, se identifica que el tiempo requerido para la atención inicial del trámite es en la mayoría de los casos (75,8%) es menor a una hora. Respecto a los analistas se obtiene que el análisis de una solicitud toma en la mayoría de los casos (93,6%) menos de 4 horas, y en las entrevistas a profundidad se obtiene que dura aproximadamente una hora,

aunque todo va a depender de la complejidad del caso (ver Anexo 10. Sistematización de entrevistas aplicadas en las sucursales).

Es importante señalar que en sucursales como Bribri y Valverde Vega, se utiliza el apoyo de personal de servicios generales en algunas actividades de RNC como en el archivo de expedientes y notificaciones a usuarios, esto para que el recurso único de pensiones se dedique al análisis. Además, en Puntarenas se utiliza el apoyo del cajero (ver Anexo 10. Sistematización de entrevistas aplicadas en las sucursales).

Por otro lado, adicional al personal asignado en las sucursales para atender el proceso de pensiones y otros relacionados, existe el proceso de Evaluación de la condición de invalidez y discapacidad, a cargo de la Dirección de calificación de la invalidez, que por medio de la Comisión médica calificadora lo implementa. Esta comisión, que trabaja de manera centralizada en San Pedro de Montes de Oca, está conformada por 7-8 médicos (siendo la última dotación de personal a la Dirección en el año 2009), los cuales se conforman en equipos de trabajo de 2 a 3 médicos, para atender los casos recibidos, en el orden de primero en entrar, primero en ser atendido, teniendo prioridad sobre los demás las personas que tiene riesgo inminente de muerte y los casos que responden al protocolo PCP (ver Anexo 10. Sistematización de las entrevistas estratégicas).

El tiempo de respuesta en atención de los servicios RNC que atiende la Comisión médica calificadora, en el período de estudio, corresponde a:

Tabla 14. Tiempo en que tarda la Comisión Médica Calificadora en dar respuesta a una solicitud

	I semestre 2017	II semestre 2017	I semestre 2018	II semestre 2018
Tiempo en días	103	103	122	126

Fuente: Dirección de calificación de la invalidez, 2019.

En relación con estos tiempos, en las entrevistas realizadas se encuentra que en el proceso de pensión de los casos de la Ley 8769 la valoración médica en la comisión es la actividad cuello de botella, es decir la que toma más tiempo en ser ejecutada y por consiguiente repercute de manera importante en la duración del trámite. De todas las tipologías de pensión se encuentra que la de invalidez es la que toma más tiempo en resolverse debido también a la valoración médica, la cual en estos casos antes de ser remitida a la comisión debe pasar por el centro de salud es decir, por el Ebais y los hospitales correspondientes para que

el usuario sea valorado en primera instancia, y es este paso el que se determina como el cuello de botella en los casos de invalidez. Esta situación se asocia al hecho de que el área financiera de la CCSS y el área médica trabajan de manera independiente, por lo que un caso de RNC de invalidez una vez es dirigido al área de salud, ingresa como un usuario regular que requiera de los servicios médicos lo cual implica hacer fila y esperar citas; y sumado a esto se tiene la disponibilidad del usuario para realizar este trámite el cual puede verse afectado por recursos económicos o por ayuda de otra persona que lo acompañe (ver Anexo 10. Sistematización de entrevistas aplicadas en las sucursales).

Para concluir el análisis del recurso humano, se procede a identificar cómo este realiza su trabajo, específicamente en qué documentación se basa para realizar sus actividades diarias y determinar si hay homogeneidad en la aplicación de la normativa y documentación del RNC. En primera instancia se identifican los procesos según la normativa, que generan como productos la pensión ordinaria, pensión por la Ley 8769, seguro de salud, y Aguinaldo. Estos se detallan en la Tabla 15.

Como resultado de las entrevistas a directores regionales se encuentra que la Dirección de Administración de Pensiones, es la unidad técnica en relación con la documentación y normativa del programa; y los directores regionales, la Contraloría y Auditoría interna son las unidades responsables de supervisar que se implementen, no obstante, en los cuestionarios se evidencia que no todo el personal utiliza la sistemática definida y aprobada.

Según la información obtenida de los funcionarios que llevan a cabo las actividades relacionadas con el proceso de gestión de pensiones y fueron entrevistados, los documentos que utilizan en el día a día como base de sus actividades de RNC son: Reglamento RNC 2017, vigente desde el mes de julio del año 2017, y el Instructivo del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones, vigente desde el mes de agosto del año 2017. Sin embargo, no todos conocen o emplean el Manual de procedimientos 2015 (ver Anexo 10. Sistematización de entrevistas aplicadas en las sucursales).

Otro hallazgo importante de las entrevistas, es que hay situaciones que se pueden dar en la atención de los usuarios y para las cuales no se identificaron protocolos. Por ejemplo, en la sucursal de Limón, un usuario tuvo un episodio esquizofrénico para el cual los funcionarios no tenían ni el conocimiento médico, ni el protocolo para abordar el caso; situaciones como esta también se han presentado en Puntarenas. Además, tampoco se tiene un protocolo para la atención de personas en condición de calle (ver Anexo 10. Sistematización de entrevistas aplicadas en las sucursales). Esta situación se vuelve particularmente relevante en los casos de la Ley N° 8769, dado que los usuarios de esta pensión presentan condiciones

de salud que hacen necesario contar con una persona cuidadora, y cuando estas realizan el trámite en sucursales, se deberían contar con los protocolos y facilidades para que las personas cuidadoras puedan llevar al beneficiario potencial, que si bien no es requisito que se presente, en muchos casos no hay opción debido a la limitación de recursos o de apoyo de otras personas (ver Anexo 11. Sistematización de entrevistas aplicadas a los responsables de los beneficiarios).

Tabla 15. Distribución de los procesos dentro del RNC

Procesos sustantivos	Alcance	Normativa relacionada
Gestión de pensión	Trámite, análisis y resolución de la solicitud	<p>Procedimiento de Gestión de Vejez del Régimen No contributivo /Manual de procedimientos RNC. Vigente desde el 02 de julio del 2015</p> <p>Procedimiento de Gestión de Invalidez del Régimen No contributivo/ Manual de procedimientos RNC. Vigente desde el 02 de julio del 2015</p> <p>Procedimiento de Gestión de Viudez del Régimen No contributivo/ Manual de procedimientos RNC. Vigente desde el 02 de julio del 2015</p> <p>Procedimiento de Gestión de Orfandad del Régimen No contributivo/ Manual de procedimientos RNC. Vigente desde el 02 de julio del 2015</p> <p>Procedimiento de Gestión de Habitantes de la calle del Régimen No contributivo/ Manual de procedimientos RNC. Vigente desde el 02 de julio del 2015</p> <p>Procedimiento de Gestión de Ley 8769 del Régimen No contributivo/ Manual de procedimientos RNC. Vigente desde el 02 de julio del 2015</p> <p>Instructivo del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones, Vigente desde el mes de agosto del año 2017</p>
Evaluación de la condición de invalidez y discapacidad.	Documento se elaboró en respuesta a la necesidad de contar con parámetros técnico-médicos de aplicación institucional y nacional, para la evaluación objetiva y estandarizada de la condición de	Guías para la evaluación de invalidez y discapacidad, Vigente desde diciembre 2017

Procesos sustantivos	Alcance	Normativa relacionada
	invalidez y discapacidad. Implementado por la Dirección de desarrollo de servicios de salud (la Dirección de Calificación e Invalidez)	
Recurso de revocatoria, apelación, revisión extraordinaria	Toda Resolución que se dicte en el otorgamiento, denegatoria, suspensión o cancelación de la pensión (procedimiento administrativo) podrá ser impugnada por el interesado	Instructivo del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones, Vigente desde el mes de agosto del año 2017
Revisión de condiciones	Verificar si se mantienen las condiciones que dieron lugar a la concesión del beneficio, a fin de determinar si procede su continuidad.	Instructivo del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones, Vigente desde el mes de agosto del año 2017
Suspensión (cambios de condiciones temporales)	Suspensión previo procedimiento administrativo o automático	Instructivo del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones, Vigente desde el mes de agosto del año 2017
Cancelación (incumplimiento de requisitos)	Cancelación previo procedimiento administrativo o automático	Instructivo del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones, Vigente desde el mes de agosto del año 2017

Fuente: elaborado por el Equipo Evaluador de la UCR a partir de datos proporcionados por la CCSS.

- **Recurso tecnológico**

El recurso tecnológico empleado para tramitar pensiones del RNC constituye todo el equipamiento de hardware para consultar los sistemas, realizar las tareas, imprimir documentos, y comunicarse; y además se emplean los siguientes programas:

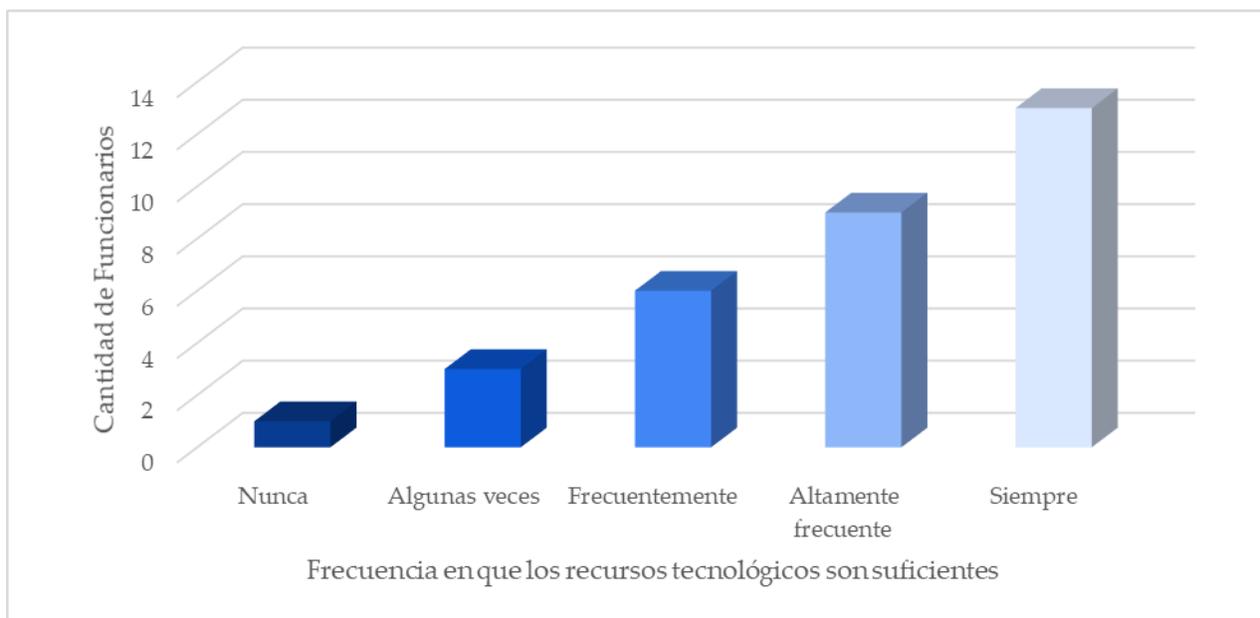
Tabla 16. Recurso Tecnológico empleado en el trámite de RNC

Programa	Propiedad	Función en la gestión de pensiones RNC
Sistema Integrado de Pensiones (SIP)	CCSS	Trámite, seguimiento, y control de la pensión
Sistema Centralizado de Recaudación (Sicere)	CCSS	Consulta sobre cotización de pensión
Sistema Nacional de Registro Único de Beneficiarios (Sinirube)	Terceros	Consulta de calificación de pobreza y toma de decisión
Base de Datos de Registro Nacional		Consulta de certificado de nacimiento
Base de Datos de Registro Civil		Consulta de estado civil
Base de Datos Del Registro de la Propiedad		Consulta de certificación de bienes inmuebles
Base de Datos del Magisterio Nacional		Consulta sobre cotización de pensión
Base de Datos del Poder Judicial		Consulta sobre procesos judiciales

Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

Como se muestra en la Figura 12, la mayoría de los funcionarios que realizan actividades del RNC manifiestan que este tipo de recurso es suficiente para la gestión del programa. En este apartado es importante destacar que, de los cuestionarios aplicados, se encuentra un único caso en que los recursos tecnológicos no son suficientes, y se presenta en la Sucursal de Liberia, en la Región Chorotega (ver Anexo 12. Sistematización de los cuestionarios aplicados a los analistas, plataformistas y revisores).

Figura 12. Grado en que los recursos tecnológicos son suficientes



Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

Estos hallazgos son validados en las visitas a sucursales y entrevistas a profundidad, donde de manera general las sucursales cuentan con los recursos tecnológicos adecuados para utilizar el sistema de información. En lo que se refiere al hardware, la mayoría de las sucursales cuenta con el equipo informático necesario y en buen estado, sin embargo, hay una necesidad importante de escáner e impresoras, ya que el recurso actual no da abasto o se encuentra en mal estado.

Tabla 17. Necesidades tecnológicas observadas en las visitas a sucursales

Sucursales con necesidad de equipo de escáner	Sucursales con necesidades de equipo de impresión
La Unión	Heredia
San José	La Unión
Pérez Zeledón	Alajuela
Guápiles	Valverde Vega
Upala	Guápiles

Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

En cuanto al SIP, este se considera como un sistema estable, es empleado en todas las etapas del proceso y permite dar seguimiento al trámite. Este sistema ha presentado situaciones esporádicas en las que se pone lento o cuando se ve afectado por fallas de telecomunicaciones, pero estos suceden con una frecuencia muy baja como para afectar de manera importante el proceso (Funcionarios Estratégicos y Operativos, 2019-2020) (ver Anexo 10. Sistematización de entrevistas aplicadas en las sucursales).

En cuanto al Sinirube, de acuerdo con la modificación del reglamento de RNC en el 2017, este sistema es empleado para consultar la condición de pobreza del solicitante, y con base en el resultado se separan aquellos casos que aplican de aquellos que no. Actualmente el programa le da a dicho sistema un rol de toma de decisión, y con base en las entrevistas llevadas a cabo en sucursales, se evidencia que el personal de la CCSS no conoce con claridad el funcionamiento de este sistema o sus bondades para facilitar el proceso de RNC, solo se limita a la consulta de condición de pobreza. De hecho, cuando el personal verifica esta condición no puede identificar qué variable o factor ha contribuido a un cambio de estado del solicitante y por consiguiente tampoco puede orientarlo o darle una respuesta completa respecto a la decisión tomada con base en el Sinirube.

Por otro lado, el personal de Sinirube asegura que a través de este pueden obtener la información que extraen de los otros sistemas consultados, así como verificar datos personales del solicitante que pueden evidenciar el cambio en la condición socioeconómica. Sumado a lo anterior también se identifica que la información proporcionada por este sistema es muy variable en el corto plazo lo cual afecta la finalización del trámite, y trae consigo reprocesos, desgaste de personal, costos adicionales, y creación de falsa expectativa en el solicitante, pues se identifican casos que al iniciar el trámite si pasaron la consulta en el Sinirube pero al finalizarlo cuando ya se les va a otorgar el beneficio (incluso cuando ya se les ha solicitado un número de cuenta para el depósito), se vuelve a consultar el sistema y al obtener una nueva condición de vulnerabilidad o no pobre, el trámite no se puede concluir, y el personal no cuenta con la información para saber qué cambio llevó a la nueva condición de pobreza del solicitante (ver Anexo 10. Sistematización de entrevistas aplicadas en las sucursales).

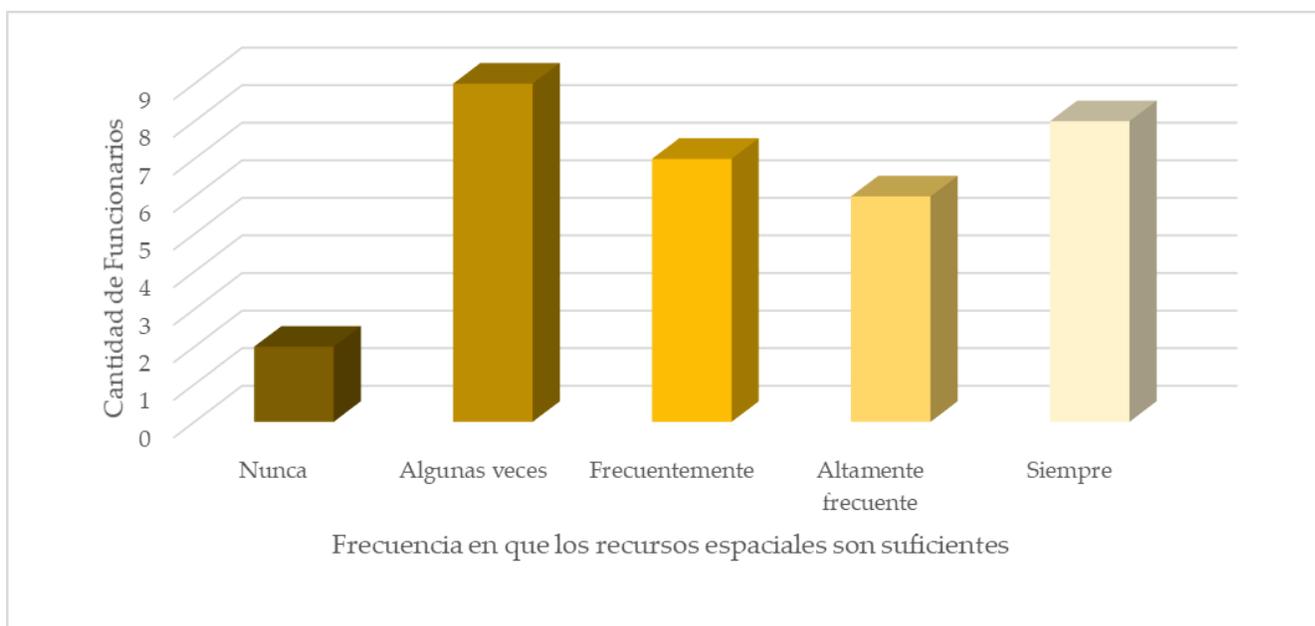
En este sentido, se evidencia que el recurso tecnológico propio de la CCSS, como lo es el SIP no es una debilidad del programa. Sin embargo, en cuanto al Sinirube, se pueden aprovechar mucho más sus capacidades, y actualmente está teniendo un impacto negativo en la eficiencia de los recursos del régimen. Incluso, los efectos generados por la variabilidad de la información presentada por el Sinirube llega a impactar la eficacia del programa, pues

puede dejar por fuera un solicitante cuya realidad si corresponde a una condición de pobreza o pobreza extrema, pero que al presentar una condición diferente en el sistema entonces se le rechaza la solicitud.

- **Recurso espacial (infraestructura y mobiliario)**

El recurso espacial considera la infraestructura de la oficina donde se realiza el trámite de las pensiones, estas incluyen de manera general un espacio para que el usuario espere a ser atendido, una plataforma donde se da el servicio al usuario, y el “back office” u oficina donde se realiza el análisis. Respecto a este recurso, con el cuestionario se obtuvo las respuestas que se detallan en la figura 13.

Figura 13. Grado en que los recursos espaciales son suficientes



Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

La mayoría de las sucursales cuentan con recursos espaciales suficientes para atender su demanda, así como amplio espacio, con las áreas separadas (espera, plataforma y back office), y aire acondicionado. Sin embargo, se identifican algunas excepciones como lo son La Juntas y Turrialba, y Pérez Zeledón, esto se evidencia en la figura 13 (ver Anexo 12. Sistematización de los cuestionarios aplicados a los analistas, plataformistas y revisores).

Adicionales a las anteriores, en las visitas a las sucursales se pudo evidenciar que hay oficinas que operan en condiciones muy limitadas que afectan tanto al usuario como a los funcionarios. En particular se encuentran las oficinas de Upala, Bribri, Limón, Goicoechea y

Puntarenas, como ejemplos de sucursales cuyo espacio para la espera y atención al beneficiario no es suficiente. Estas, junto con Buenos Aires no cuentan con un espacio adecuado y suficiente para el almacenamiento de expedientes. Además, en los casos de Upala y Bribri no se cumple con la Ley 7600 al brindar el servicio de RNC. Aunado a esto se identifica que las sucursales de San José, Limón, Goicoechea y Bribri no cuentan con un espacio apropiado para que las personas trabajadoras sociales realicen las entrevistas a los usuarios (ver Anexo 10. Sistematización de las entrevistas estratégicas, operativas y de sucursales).

- **Recurso financiero**

Según lo descrito en la Memoria CCSS-2017-2018 (Caja Costarricense de Seguro Social, 2018) (Caja Costarricense de Seguro Social, 2017), el otorgamiento de pensiones RNC ha venido incrementando según las cuotas asignadas, para atender la población objetivo, sin embargo, en las entrevistas se menciona que anualmente quedan solicitudes tramitadas en las diferentes sucursales, a las que no se les puede dar contenido presupuestario (ver Anexo 10. Sistematización de entrevistas aplicadas en las sucursales). Lo que indica que la principal limitante es la forma en la que se establece el recurso financiero, tanto en cantidad como en oportunidad.

A continuación, se resume la normativa relacionada con los recursos financieros del Régimen no Contributivo, establecida en el reglamento RNC:

Artículo 23: los recursos financieros del programa están constituidos por:

- Al menos 10,35% de los ingresos totales de Fodesaf (artículo 4° de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, No. 5662 y su reforma mediante Ley N°8783.
- Recursos provenientes de la Ley “Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos...” No. 7972 del 22 de diciembre de 1999.
- Los recursos provenientes de la utilidad neta total de la Junta de Protección Social, de conformidad con el artículo 8, inciso g) de la Ley “Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales”, No. 8718 del 17 de febrero 2009.
- Las transferencias del Ministerio de Hacienda de conformidad con el artículo N° 77 de la Ley de Protección al Trabajador, No. 7983 del 16 de febrero del 2000.
- El cobro de las multas establecidas por el Código de Trabajo, según el artículo 612 inciso b de este.

Artículo 24: la CCSS debe crear un fondo denominado “Fondo Régimen no Contributivo de Pensiones y Otros Beneficios”, para las transferencias asociadas al RNC. Además, los

costos en que incurra la CCSS por administrar el régimen serán financiados con los recursos establecidos en las Leyes 7972 y 7983.

Artículo 25: se refiere a que la CCSS debe mantener, como reserva de contingencia, un margen permanente equivalente al 2% (dos por ciento) de los gastos de operación del ejercicio anual, los cuales incluyen el costo de los beneficios y los servicios de administración.

Artículo 26: los recursos financieros del RNC pagarán las pensiones en curso, los costos de aseguramiento en el Seguro de Salud y el de administración del Programa.

Artículo 27: Los fondos y recursos RNC se administrarán con independencia de otros regímenes. Es decir, no podrán tomarse dineros de este para sufragar gastos de otros ni viceversa.

En relación con estos fondos se procede a detallar la ejecución presupuestaria del RNC para los años 2017 y 2018:

Tabla 18. Presupuesto versus ejecución RNC 2017
(en millones de colones)

	Presupuesto final (con modificaciones al asignado)	Ejecutado	Observaciones
Ingresos	₡152 274,5	₡153 409,5	Incluye ₡14 607,0 millones de Recursos de Vigencias Anteriores.
Egresos	₡152 274,5	₡147 775,8	-
Diferencia	-	₡5 633,7	Constituye el Superávit Específico al 31 de diciembre de 2017

Fuente: Informe ejecución del IV trimestre y liquidación presupuestaria al 31 de diciembre 2017. Régimen no contributivo de pensiones por monto básico. CCSS (2017).

Tabla 19. Presupuesto versus ejecución RNC 2018
(en millones de colones)

	Presupuesto final (con modificaciones al asignado)	Ejecutado	Observaciones
Ingresos	¢164 165,1	¢161 423,6	Incluye ¢5 633,7 millones de Recursos de Vigencias Anteriores.
Egresos	¢164 165,1	¢153 298,1	
Diferencia	-	¢8 125,5	Constituye el Superávit Específico.

Fuente: Informe ejecución del IV trimestre y liquidación presupuestaria al 31 de diciembre 2018. Régimen no contributivo de pensiones por monto básico. CCSS (2018).

De lo anterior se aprecia que el superávit de un periodo es el incremento del siguiente, lo cual corresponde a montos que se reservan para contar con presupuesto en los primeros meses del año (ver Anexo 10. Sistematización de las entrevistas estratégicas). Comparando los resultados financieros con las metas de número de pensiones (Tabla 20) se tiene que estas se cumplen en el año 2017, pero en el 2018 no se alcanza la cantidad de nuevas pensiones presupuestadas. Lo anterior fue justificado en el informe de ejecución y liquidación presupuestaria señalando que hubo atrasos en el traslado de recursos en relación con la Ley N° 5662 y su reforma mediante Ley N° 8783, dado que estos están sujetos a los ingresos de Fodesaf los cuales dependen de la situación económica del país, es decir la recaudación de fondos se vio afectada, lo que impacta en las transferencias al programa RNC en tiempo y contenido (ver Anexo 10. Sistematización de las entrevistas estratégicas).

Tabla 20. Metas RNC 2017 y 2018

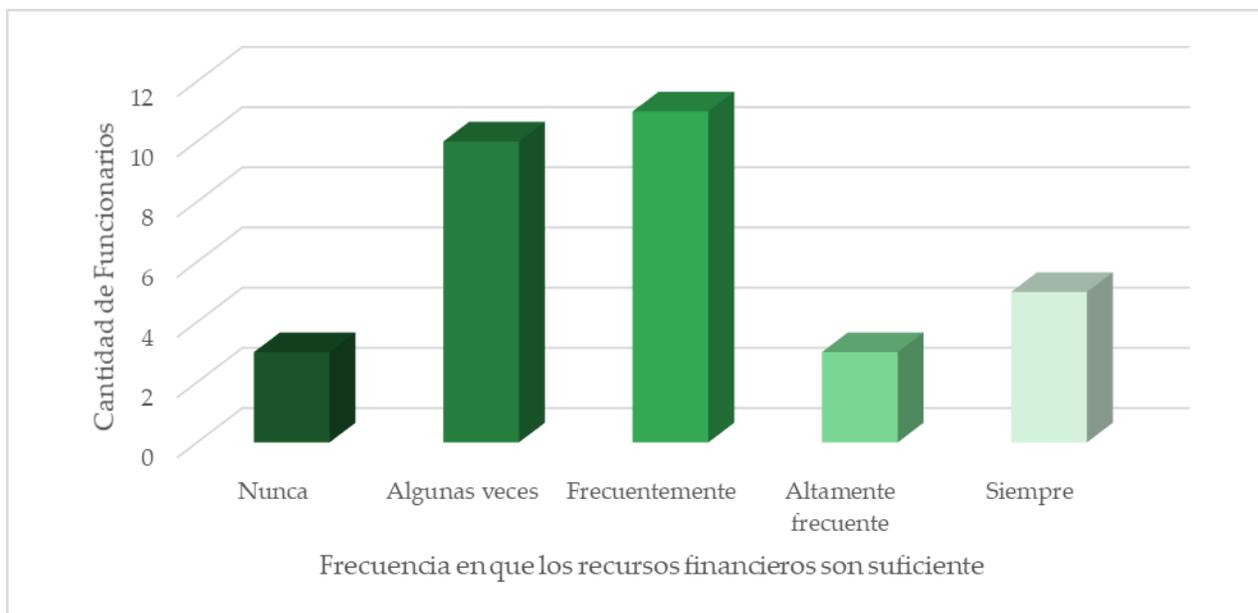
Año	Meta	Meta anual	Logro anual
2017	Otorgar 3 750 nuevas pensiones del RNC	3 750	4 788
	Obtener un acumulado de 115 779 personas con pensión otorgada del RNC	115 779	116 817
2018	Otorgar 3 750 nuevas pensiones del RNC	3 750	2 816
	Obtener un acumulado de 119 529 personas con pensión otorgada del RNC	117 654	119 633

Fuente: Informes de gestión presupuestaria 2017 y 2018.

Al realizar la consulta vía cuestionario aplicado en el censo en línea a las sucursales, sobre el recurso financiero para otorgar las pensiones se obtuvo que la mayoría de las veces

es suficiente (Figura 14). Sin embargo, con las entrevistas a profundidad estratégicas y operativas en las sucursales, se evidencia lo contrario, por lo que dicho resultado preliminar se interpreta como que el presupuesto es suficiente para cumplir con las metas establecidas; no obstante, estas difieren de manera importante con la demanda de pensiones, como se comentó anteriormente.

Figura 14. Grado en que los recursos financieros son suficientes para atender la demanda del programa



Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

Se encontraron sucursales que puntualmente indicaron que el recurso económico nunca es suficiente para atender los casos RNC, dichas sucursales se encuentran en la Región Chorotega, específicamente en la Agencia de Monteverde, Liberia y Esparza; en la Región Brunca propiamente en la sucursal de Pérez Zeledón; y, por último, en la Región Huetar Norte, en la sucursal de Alajuela. Aunado a esto en todas las entrevistas llevadas a cabo en sucursales se evidencia que siempre hay pendientes de pensiones ordinarias, es decir casos analizados y listos para que se les otorgue la pensión, pero para los cuales no hay contenido presupuestario.

Es importante señalar que el faltante de recurso económico ocurre en general en el programa RNC con excepción de los casos de la Ley N° 8769 pues estos casos una vez analizados y cumpliendo los requisitos para la pensión, siempre la reciben, es decir tienen una prioridad para la asignación de la cuota presupuestaria (ver Anexo 10. Sistematización de

entrevistas aplicadas en las sucursales). Los casos de la Ley N° 8769 como se comentó anteriormente, tienden a mantenerse constante año tras año y dentro de las condiciones establecidas en esta ley, los casos de autismo son los que muestran un leve crecimiento, no obstante, los casos de la Ley N° 8769 representan a diciembre del 2018 solo un 3,5% de los casos asignados (Caja Costarricense de Seguro Social, 2018). Otros casos para los que se tiene prioridad en la asignación de la pensión son los casos judiciales, en los cuales se debe acoger la resolución indicada (ver Anexo 10. Sistematización de entrevistas aplicadas en las sucursales).

A continuación, se muestra un resumen de los hallazgos en relación con los recursos y si estos son adecuados, es decir si se alinean con los procesos y el servicio a ofrecer al usuario; y suficientes, en relación con la capacidad para la atención de la demanda de la intervención.

Tabla 21. Síntesis del estado actual de los recursos para la ejecución del Programa RNC

Recurso	Adecuado	Suficiente
Humano	<p>Hay variedad de categorías de puesto entre sucursales, ejerciendo las mismas funciones.</p> <p>El personal no tiene el conocimiento ni los protocolos para atender casos particulares; como la atención de usuarios con padecimientos que requieran asistencia especial, o la atención de personas en condición de calle.</p> <p>No todas las oficinas tienen un profesional en trabajo social de manera permanente.</p>	<p>Hay un contraste importante de la cantidad de recurso humano entre sucursales. Esta se debe mejorar de forma localizada, es decir no en todas las sucursales el personal es suficiente para atender a los usuarios.</p>
Espacial (infraestructura)	<p>No en todos los casos se cumple la Ley 7600.</p> <p>No en todos los casos se cuenta con espacio y mobiliario que permita el correcto almacenamiento y conservación de los expedientes físicos.</p>	<p>Hay un contraste importante entre sucursales, se debe mejorar de forma localizada. Hay oficinas con espacios reducidos para la atención del usuario, para el archivo de expedientes y para trabajo social.</p>

Recurso	Adecuado	Suficiente
Tecnológico	<p>Si es adecuado, pues permite el control y seguimiento de los trámites.</p> <p>Próximamente se migrará a los expedientes digitales.</p>	<p>Los sistemas empleados sí son suficientes conforme el proceso actual, pero no se están aprovechando todas las capacidades del Sinirube, ni las herramientas tecnológicas modernas que pueden agilizar el proceso (ejemplo: tabletas electrónicas en trabajo de campo).</p> <p>En cuanto al hardware en la mayoría de las sucursales es suficiente para la ejecución de los procesos y la prestación del servicio en términos de cantidad y desempeño de este y de los sistemas de información.</p> <p>Hay algunos casos particulares donde se requieren equipos adicionales de impresión y escáner.</p>
Económico	<p>La principal fuente del recurso económico del RNC corresponde a las transferencias de Fodesaf. Este fondo depende de la recaudación, que a su vez se ve afectada por la condición económica del país. Esta situación ha llegado a condicionar la finalización del proceso para otorgar pensiones RNC, tanto en tiempo como en contenido presupuestario.</p>	<p>No es suficiente, pues hay pensiones que no se pueden otorgar por falta de contenido presupuestario.</p> <p>Los casos de la Ley N° 8769 tienen prioridad de asignación y no se evidencia una lista de pendientes. Es decir, el recurso económico se orienta primero a satisfacer estos casos, pero es insuficiente para atender todas las solicitudes que califican para pensión en las otras tipologías.</p>

Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

Finalmente, y para complementar lo anterior a continuación se muestran opiniones obtenidas en las entrevistas realizadas en relación con la necesidad de recursos (ver Anexo 10. Sistematización de las entrevistas estratégicas):

- Mayor recurso humano para la atención de los casos RNC,
- Más mobiliario para la atención de clientes,
- Mayor presupuesto para la aprobación de pensiones RNC,
- Mejorar las condiciones físicas de la infraestructura para las personas que presentan alguna discapacidad física, y asegurar el acceso a las sucursales.

Con base en las evidencias anteriores, se puede concluir que los recursos financieros, humanos, y espaciales del programa, no son suficientes para satisfacer la demanda actual; demanda que va en crecimiento y que no se ve reflejada en los incrementos presupuestarios anuales. En este sentido, la sostenibilidad financiera y operativa histórica se ha caracterizado por mantener incrementos anuales entre el 4% y 5% con respecto al periodo anterior, con lo cual siguen quedando pensiones pendientes por falta de contenido presupuestario (ver Anexo 10. Sistematización de las entrevistas estratégicas), de hecho, no se identifican procedimientos formales que estimen la demanda real para la definición de metas del programa.

La CCSS no cuenta con un perfil puesto de gestión de pensiones lo que resulta en un recurso humano heterogéneo y propicia la rotación, además si bien este recurso cuenta con las pautas para la atención de situaciones regulares, la ausencia de protocolos a seguir en casos particulares compromete la adecuación de este recurso a las necesidades del usuario (por ejemplo, casos de crisis por condición médica y casos de personas en situación de calle).

En cuanto al recurso tecnológico, es necesario aprovechar todas sus capacidades en beneficio de la eficiencia operativa del programa. Finalmente, partiendo de esta situación donde los recursos no son del todo suficientes ni adecuados, sumado al hecho de que existen solicitudes pendientes, que los incrementos presupuestarios no se basan en la demanda, y con evidencia de que en el pasado la recaudación del Fodesaf se ha visto afectada impactando el disponible del tiempo y cantidad del presupuesto del programa, se puede decir que la sostenibilidad financiera y operativa en mediano y largo plazo es incierta, argumento sustentado además por los actores estratégicos relacionados con el programa RNC (Desaf, MTSS, IMAS, Mideplan) (ver Anexo 10. Sistematización de entrevistas aplicadas en las sucursales).

4.2. Cobertura

- **¿La población objetivo del programa está claramente identificada (sexo, edad, ubicación geográfica) y cuantificada (nacional, regional, local)?**

Para abordar esta pregunta, primero se realizó un análisis de las estadísticas disponibles desde el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Mediante la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) se procesaron los resultados a nivel nacional y regional para los años 2014-2019 de las siguientes variables (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2019):

- a) Nivel de pobreza (medida por la línea de ingreso).
- b) Pobreza Multidimensional (IPM).
- c) Cantidad de adultos mayores a 65 años.
- d) Cantidad de adultos mayores sin pensión.
- e) Cantidad de personas que reciben ingresos por Régimen No Contributivo.

Se brinda un análisis que responde a las preguntas: i) ¿Cuántas personas adultas mayores (PAM) hay en Costa Rica?, II), ¿Cuántas PAM hay en condición de pobreza (por línea y de ingreso y por IPM)? III) de estas, ¿Cuántas PAM tienen pensión del RNC?

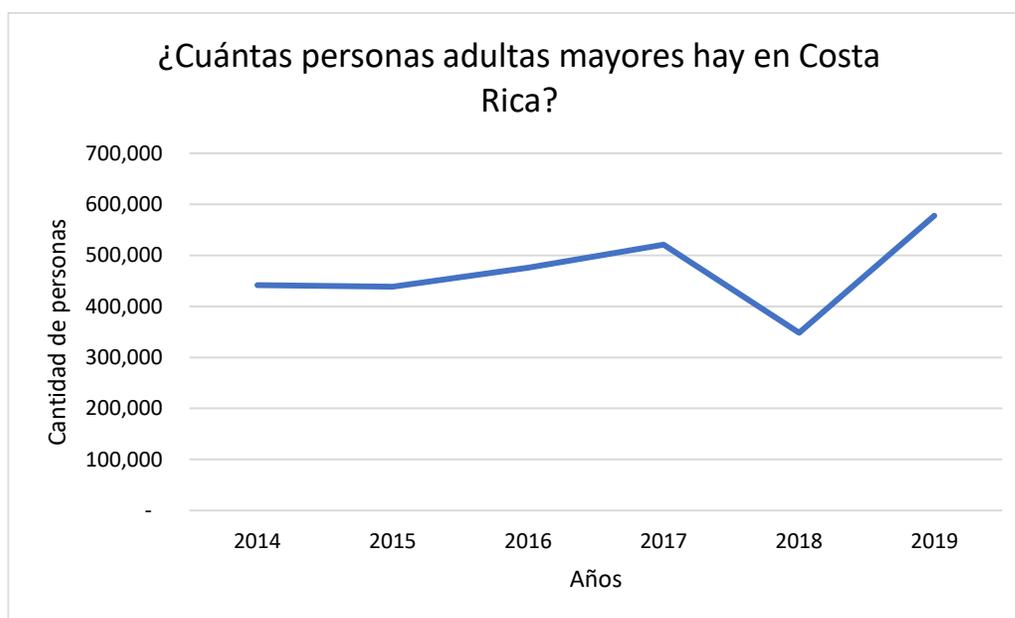
En la Tabla 22, así como en la Figura 15 y 16, se muestra la cantidad estimada de PAM en las seis regiones de Costa Rica. Se estima que el total de PAM equivale a 577 614 personas, de las cuales la Región Central tiene el mayor peso porcentual (aproximadamente un 68%). Todas las demás regiones rondan entre las 30 000 y 43 000 personas mayores a 65 años. Excepto por el año 2018, la tendencia ha sido creciente. Para el año 2019 se registró un incremento del 31% de la PAM con respecto al 2014. De acuerdo el Instituto Nacional de Estadística y Censos, a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) en el periodo 2010-2019, se ha demostrado que Costa Rica enfrenta un envejecimiento de su pirámide poblacional, lo cual aumenta la presión hacia los programas de atención a PAM especialmente en condición de pobreza, como el RNC.

Tabla 22. Cantidad estimada de PAM en Costa Rica periodo 2014-2019
¿Cuántas personas adultas mayores hay en Costa Rica?

Región	Años					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nacional	441 408	43 709	476 027	520 677	348 155	577 614
Central	309 332	295 458	322 313	356 089	238 513	396 775
Chorotega	32 943	33 530	36 000	41 596	26 368	41 468
Pacífico Central	21 601	25 395	28 622	27 884	20 586	30 093
Brunca	28 995	29 109	30 619	33 627	24 438	42 810
Huetar Caribe	24 014	26 541	29 300	29 398	18 167	32 901
Huetar Norte	24 523	28 676	29 173	32 083	20 083	33 567

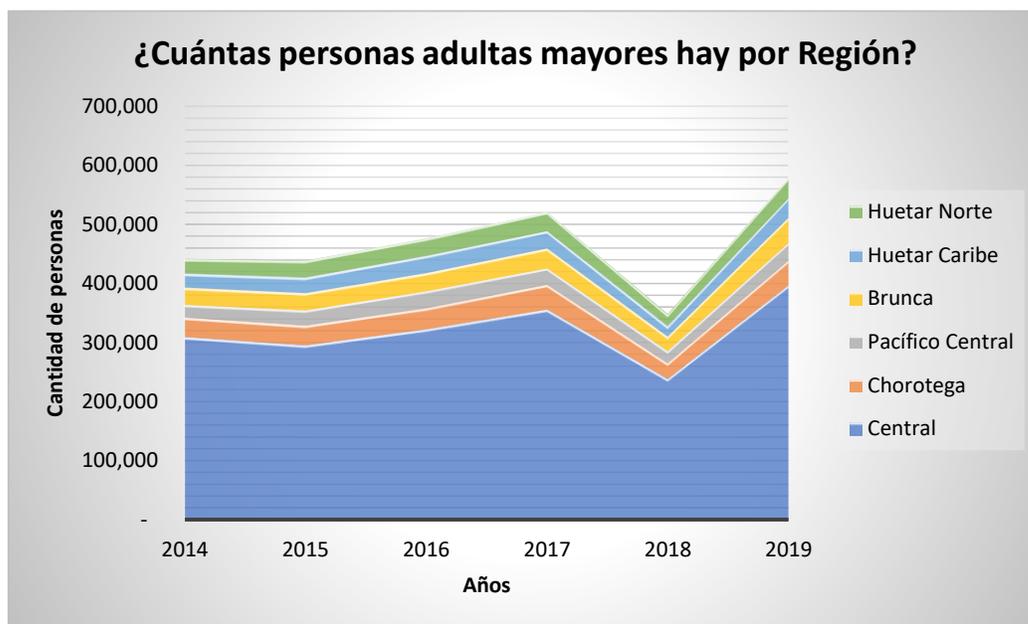
Fuente: elaborado por Equipo Evaluador con datos de la Enaho, periodo 2014-2019

Figura 15. Cantidad de PAM en Costa Rica periodo 2014-2019



Fuente: elaborado por Equipo Evaluador con datos de la Enaho, periodo 2014-2019

Figura 16. Cantidad de PAM en por Región en Costa Rica periodo 2014-2019



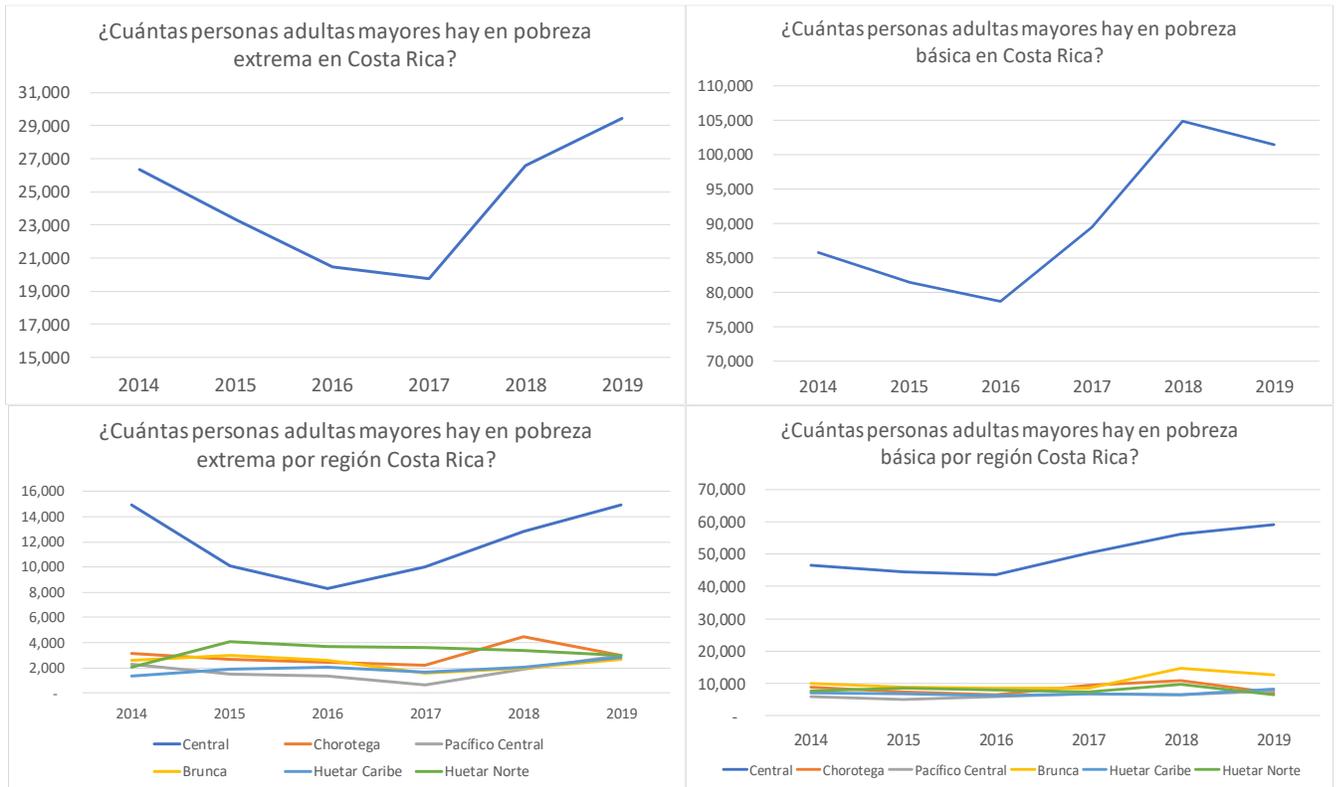
Fuente: elaborado por Equipo Evaluador con datos de la Enaho, periodo 2014-2019

Ahora, con respecto a cuantas PAM se encuentra en condición de pobreza básica o extrema, para el 2014 se estimó en 112 162 personas mayores de 65 años en esta situación. Es decir, un 25% del total de PAM vive por debajo de la línea de pobreza, de las cuales 85 792 personas corresponden a “pobreza básica” y 26 370 personas a “pobreza extrema”. En el 2019 la cantidad total de PAM en pobreza se estima en 130 916 personas (aproximadamente 22% del total de PAM, de las cuales 101 471 personas corresponden a pobreza básica y 29 445 personas a pobreza extrema.

Particularmente, la tendencia en la cantidad de PAM en “pobreza extrema” entre los años 2014 y 2019 muestra una disminución que llega hasta el 2017 (19 742 personas). A partir del 2018 el valor aumenta hasta alcanzar un total aproximado de 29 445 personas. Para el caso de “pobreza básica” la tendencia también muestra una leve disminución hacia 2016 (78 693 personas). A partir del 2017 se observa un aumento que alcanza valores cercanos a 101.471 personas.

A nivel regional, durante este mismo periodo de tiempo, la Región Central ha concentrado entre el 40% y 56% de la PAM en pobreza extrema y entre 53% y 58% de la PAM en pobreza básica. En las Figuras 17 y 18, así como en la Tabla 23, se describen estos hallazgos.

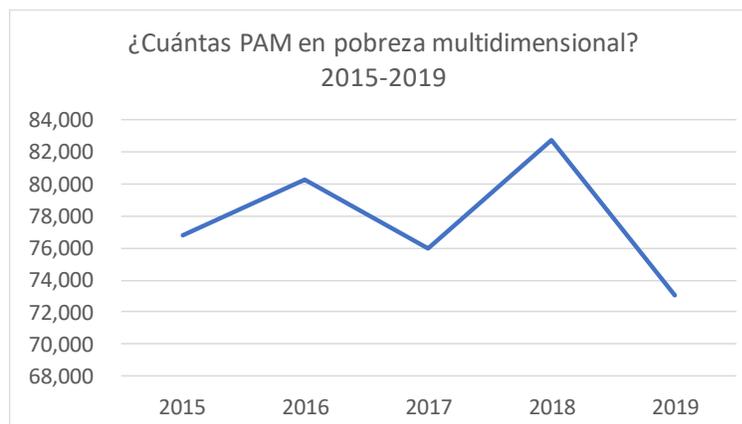
Figura 17. Cantidad de PAM en pobreza periodo 2014-2019



Fuente: elaborado por Equipo Evaluador con datos de la Enaho, periodo 2014-2019

Según el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), la pobreza fluctúa entre 73 077 y 82 756 personas durante el periodo 2015-2019 (en 2014 no se registra medición).

Figura 18. Cantidad de PAM en pobreza multidimensional



Fuente: elaborado por Equipo Evaluador con datos de la Enaho, periodo 2014-2019

Tabla 23. Cantidad de PAM en pobreza básica y extrema en Costa Rica 2014-2019

Resumen de la cantidad de personas adultas mayores en pobreza básica y extrema en Costa Rica												
Año	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
Región	PE	PB	PE	PB								
Central	14 891	46 427	10 119	44 554	8 303	43 499	10 023	50 461	12 811	56 122	14 944	59 171
Chorotega	3 170	8 993	2 677	7 325	2 440	6 571	2 187	9 362	4 446	10 984	2 981	7 010
Pacífico												
Central	2 307	5 870	1 518	5 151	1 365	6 031	630	6 792	1 907	6 585	2 953	7 659
Brunca	2 577	9 916	2 999	8 887	2 571	8 507	1 609	8 505	1 975	14 662	2 717	12 821
Huetar Ca- ribe	1 376	6 994	1 933	6 909	2 023	6 200	1 666	6 959	2 091	6 674	2 839	8 157
Huetar Norte	2 049	7 592	4 080	8 580	3 730	7 885	3 627	7 362	3 361	9 803	3 011	6 653
Nacional	26 370	85 792	23 326	81 406	20 432	78 693	19 742	89 441	26 591	104 830	29 445	101 471

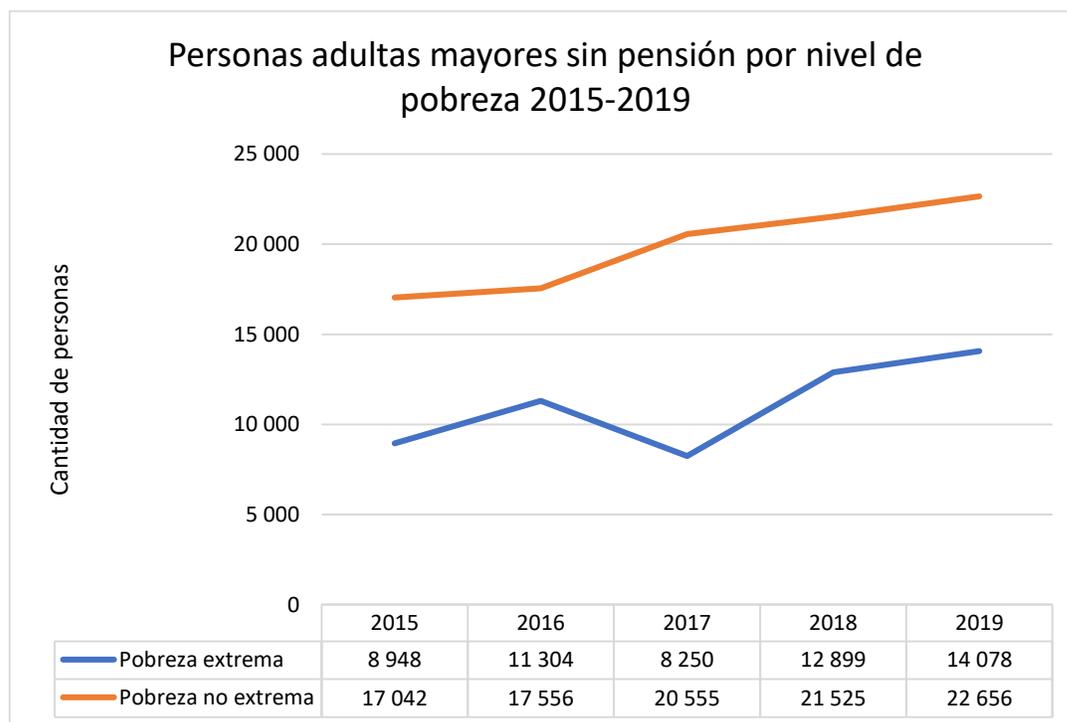
PE: Pobreza extrema

PB: Pobreza Básica

Fuente: elaborado por Equipo Evaluador con datos de la Enaho, periodo 2014-2019.

Para el año 2019, de los 130 916 PAM en pobreza, se estima que al menos 36 734 no tienen pensión (28%). La Figura 19 muestra cómo esta cantidad ha venido en aumento desde el 2015.

Figura 19. Cantidad de PAM sin pensión por nivel de pobreza (2015-2019)

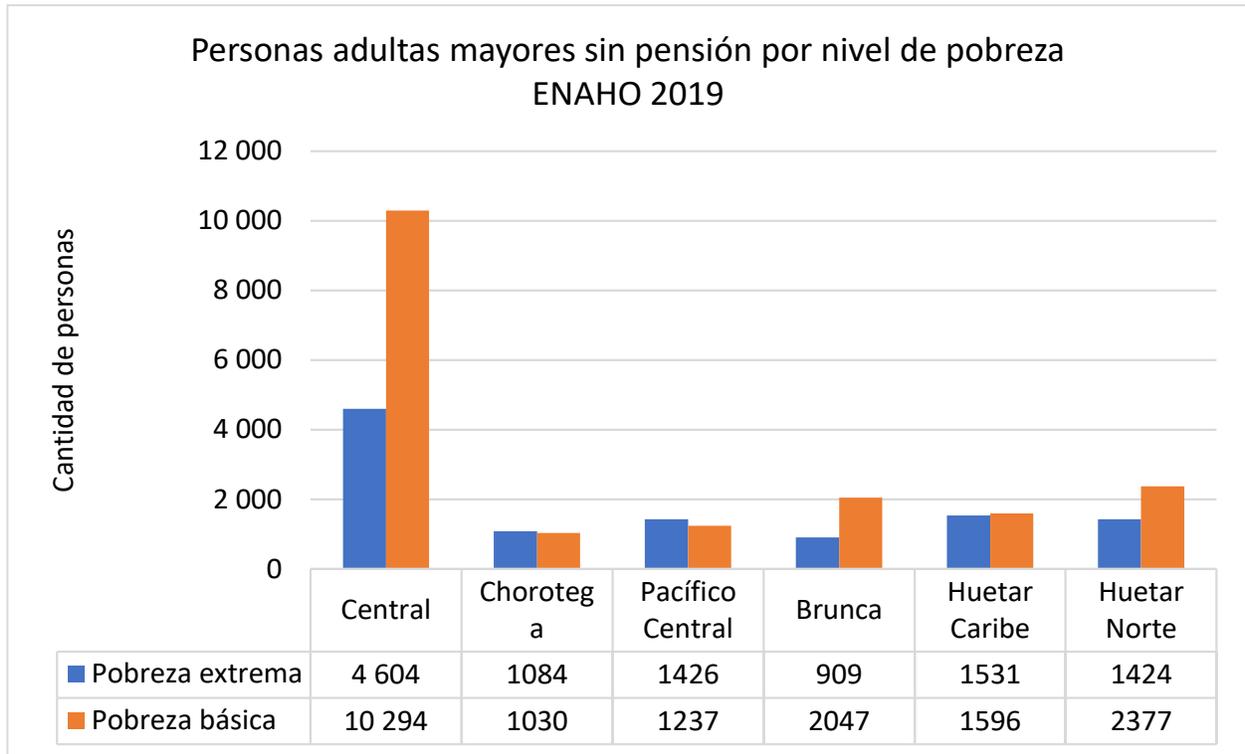


Fuente: elaborado por Equipo Evaluador con datos de las Enaho en el periodo 2014-2019.

A nivel de regiones, cabe destacar dos hallazgos. Para el 2018, la Región Central continúa siendo la zona con mayor cantidad de PAM en pobreza sin pensión (aproximadamente 14 898), mientras que las demás regiones varían entre 2 000 y 4 000 personas en esta condición.

Por su parte, la desagregación por sexo muestra que el 44% de PAM en pobreza corresponden a mujeres y el 55% se refiere a hombres.

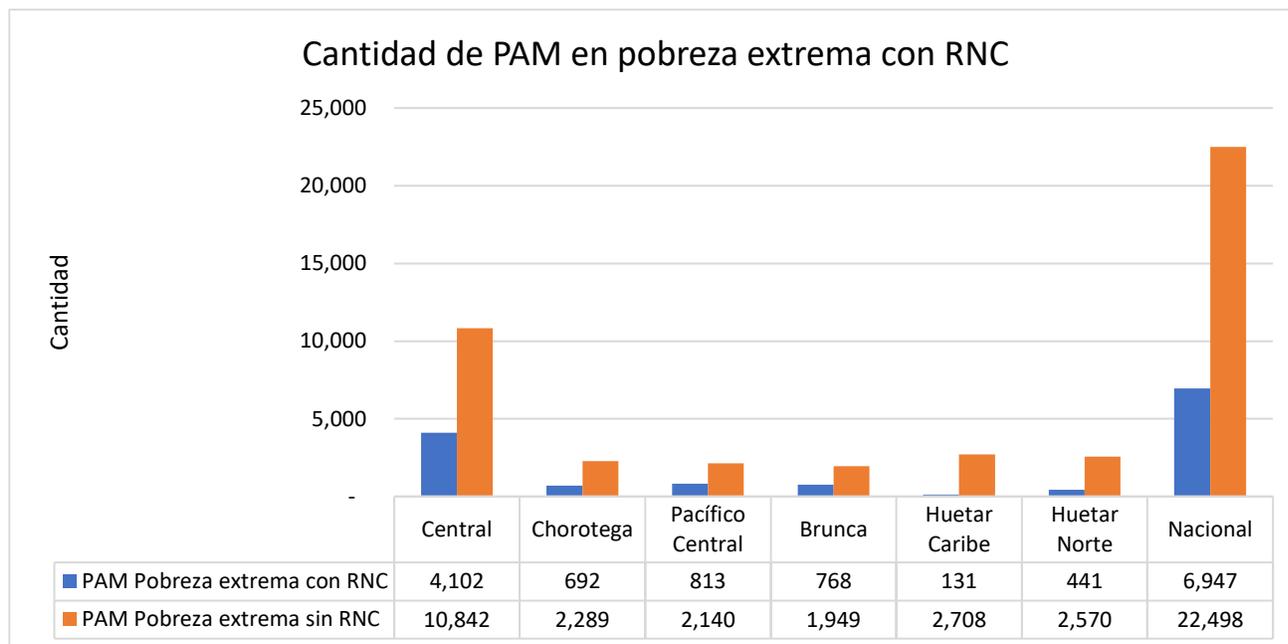
Figura 20. Cantidad de PAM en pobreza sin pensión 2019



Fuente: elaborado por Equipo Evaluador con datos de la Enaho, periodo 2014-2019.

Con respecto a la pregunta, cuántos adultos mayores en pobreza tienen pensión del RNC, se puede observar que, para el caso de pobreza extrema, la Enaho (2019) demuestra que alrededor de 6 947 PAM sí tienen acceso a ingresos por medio del Régimen No Contributivo en comparación con 22 498 PAM en la misma condición que no forman parte de este programa. En cuanto a pobreza básica, 32 124 PAM sí tienen ingresos por RNC, mientras que más del doble (69 347 personas) no lo tienen. Esto permite cuantificar la brecha de cobertura del Programa RNC.

Figura 21. Cantidad de PAM en pobreza extrema con RNC



Fuente: elaborado por Equipo Evaluador con datos de la Enaho, periodo 2014-2019.

A partir de la revisión documental y las entrevistas realizadas en las sucursales (ver Anexo 10. Sistematización de entrevistas aplicadas en las sucursales), se evidenció que el Programa RNC no dispone de procedimientos sistemáticos para identificación y estimación de la demanda que facilite la definición de metas. En este sentido, la sostenibilidad financiera y operativa histórica se ha caracterizado por mantener incrementos anuales entre el 4% y 5% con respecto al periodo anterior. En concordancia con lo expuesto por la Defensoría de los Habitantes (Defensoría de los Habitantes, 2017), este enfoque de dotación de recursos no permite identificar puntos críticos para el sistema ante los cuales deban anticiparse decisiones estratégicas como capacidad operativa, requerimientos de recursos tecnológicos, etc. Es decir, la sostenibilidad financiera y operativa es incierta entre los actores relacionados con el programa RNC (incluye Desaf, MTSS, IMAS, Mideplan).

La población objetivo del programa es definida como “todos aquellos costarricenses y extranjeros residentes legales en el país, y menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional se encuentran en pobreza o pobreza extrema y que cumplan los requisitos reglamentarios correspondientes, dando prioridad a la población adulta mayor” (Defensoría de los Habitantes, 2017). Esta población además de tener condición de pobreza o pobreza extrema puede clasificarse en seis tipologías

establecidas en el Artículo 6° del Reglamento del Programa de Régimen No Contributivo, estas son:

- Personas adultas mayores.
- Personas inválidas.
- Personas viudas en desamparo.
- Huérfanos.
- Indigentes (Personas en condición de calle).
- Personas con parálisis cerebral profunda (Ley N° 8769).

En el reglamento del Programa se detalla cada tipología, lo cual implica que su definición es clara. No obstante, respecto a la identificación de esta población en términos de su ubicación geográfica, sexo y edad, tanto la documentación como los hallazgos en el trabajo de campo, no se encuentra una sistemática de identificación ni de cuantificación de la población objetivo. Aunque sí se identifican acciones aún no consolidadas que, eventualmente pueden llevar a contar con dicha información, como iniciativas de algunas sucursales (visita a las comunidades para identificar población objetivo) y la implementación del Sinirube, cuyo propósito es “identificar a la población objetivo que requieren subsidios o atención del Estado por encontrarse en condición de pobreza” (Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado, s.f.). Cabe resaltar que, en todas las sucursales visitadas, se hizo referencia al Sinirube como un sistema que varía mucho en su actualización del estado de pobreza de la persona beneficiaria, generando contradicciones y reprocesos dentro del procedimiento de análisis del expediente y resolución de la solicitud.

Actualmente el programa tiene mecanismos establecidos en el reglamento e instructivo para identificar si un posible beneficiario (que llega a una sucursal o que sea remitido por el IMAS, o alguna otra parte interesada) cumple o no con los requisitos para solicitar la pensión. Sin embargo, esta identificación ocurre en el momento en que se solicita el servicio y no como una práctica proactiva que permita cuantificar anticipadamente el total de la población objetivo del programa.

El programa dispone de los registros de la población que ha sido atendida, de los cuales se pueden extraer sus características y se puede cuantificar. No obstante, esto no representa una identificación de la población objetivo en su totalidad. A continuación, se muestra el

total de personas beneficiarias por tipología en los años 2017 y 2018, con base en las memorias de la CCSS de dichos periodos.

Tabla 24. Distribución de pensiones por riesgo

Riesgo	Cantidad de pensiones a diciembre 2017	Cantidad de pensiones a diciembre 2018
Vejez	68 449	70 197
Invalidez	39 022	39 896
Viudez	2 469	2 536
Orfandad	129	134
Indigencia	2 715	2 703
Ley 8769	4 033	4 167
Total	116 817	119 633

Fuente: Memoria CCSS (2018).

Tabla 25. Pensiones ordinarias 2017-2018

Pensiones ordinarias acumuladas al mes de diciembre 2017	Crecimiento respecto al año anterior	Pensiones ordinarias acumuladas al mes de diciembre 2018	Crecimiento respecto al año anterior
112 784	4,30%	115 466	2,40%

Fuente: Memoria CCSS (2017 y 2018).

Tabla 26. Pensiones ley 8769, 2017-2018

Pensiones PCP acumuladas al mes de diciembre 2017	Crecimiento respecto al año anterior	Pensiones PCP acumuladas al mes de diciembre 2018	Crecimiento respecto al año anterior
4 033	4,64%	4 167	3,32%

Fuente: Memoria CCSS (2017 y 2018).

El incremento de la cantidad de pensiones de un año a otro se plantea en las memorias institucionales 2017 y 2018, como un resultado de la disponibilidad de recursos otorgados según el PND 2015-2018 y la coordinación a nivel nacional para incrementar la cobertura del RNC.

Sin embargo, hay una cantidad de casos que no logran finalizar el trámite y quedan pendientes, de acuerdo con las entrevistas realizadas a las sucursales, principalmente por falta de fondos presupuestarios. Por ejemplo, en 2018 quedaron sin resolver la asignación presupuestaria de 589 casos de PCP.

“No hay procedimientos sistemáticos y formales para proyección de la demanda. ¿Por qué 5 000 pensiones por año? Porque es lo que el Plan Nacional de Desarrollo es capaz de dar. Las metas son para mantener la cantidad de pensionados, más 5 000. Pero la demanda se acumula. Por ejemplo, tenemos 19 000 casos pendientes, y ya se acabaron las 5 000 de este año”. (Funcionarios Estratégicos y Operativos, 2019-2020)

Este hallazgo presenta un problema en términos de capacidad de operaciones. Al no haber claridad en la demanda, el Programa brinda el servicio de recepción, análisis y resolución de expedientes a los solicitantes, con lo cual satura su capacidad de atención, no obstante, queda sujeta a la disponibilidad de recurso presupuestario para darle contenido a las pensiones aprobadas. Esto hace que la CCSS invierta esfuerzos de recursos humanos, tecnológicos y de información en expedientes que no culminan el proceso ya sea con las solicitudes denegadas o asignadas.

No obstante, se identificaron una serie de experiencias en sucursales relacionadas con proyectos de acercamiento a las comunidades para identificar población objetivo. En las entrevistas realizadas se destacan dos casos: San Vito de Coto Brus con el proyecto “la Caja en

su comunidad” y Turrialba con el proyecto “la Pensión RNC en su casa”. Ambos, consistieron en alianzas con líderes comunales u organizaciones locales mediante las cuales se lograba entregar formularios, explicar procedimientos y realizar el trámite inicial en el contexto de las comunidades con mayores dificultades de acceso a la sucursal. En ambas experiencias se vieron beneficiadas poblaciones indígenas (Ngäbe Buglé en San Vito y Cabécar en Turrialba) (ver Anexo 10. Sistematización de entrevistas aplicadas en las sucursales).

Un aspecto en el cual coinciden también los resultados obtenidos de las entrevistas consiste en la diferencia del tipo de demanda que accede a la solicitud de análisis del expediente. Suele ser frecuente (no se miden ni brindan cifras) que la población objetivo que sí cumple con los requisitos para el otorgamiento de la pensión por el RNC, no conoce el proceso y por tanto no se acerca a la sucursal de la CCSS respectiva. Por el contrario, personas que no cumplen con los requisitos (principalmente la condición de pobreza de acuerdo con Sinirube) son las que mayormente acuden a las plataformas de las sucursales.

“Los criterios están claros. Es el fenómeno de la separación de la demanda que cumple y no accede, y la demanda que no cumple y sí acude a solicitar el trámite. Además, Sinirube aún está ajustando la calidad de sus datos”. (Funcionarios Estratégicos y Operativos, 2019-2020)

“No hay una identificación y cuantificación de la población objetivo. El programa trabaja por demanda no por identificación, es decir la población que considera poder ser beneficiaria se acerca a solicitar el beneficio. Si hay conocimiento de las zonas y cantones de mayor pobreza y se asignan más cuotas a dichas zonas. Antes, hace muchos años (aproximadamente antes del 2007) el programa sí buscaba a los beneficiarios, se hacían toldos informativos, se contactaban a las personas para presentarles el programa, ahora es al contrario pues la demanda supera en exceso la oferta entonces no se va a ir a buscar si no hay beneficios que dar”. (Funcionarios Estratégicos y Operativos, 2019-2020)

En relación con la cobertura geográfica, las fichas descriptivas señalan que el programa se brinda a nivel nacional. Se ofrece en 74 sucursales a lo largo del país, como se muestra en la Figura 22.

Figura 22. Sucursales de la CCSS



Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

Desde una perspectiva regional, en la Tabla 27 se muestra el otorgamiento de pensión en el año 2018. La mayor cantidad de pensiones se han otorgado en la Región Central, lo cual es coincidente con la concentración de esta población.

Tabla 27. Distribución de pensiones por región a diciembre 2018

Región	Cantidad	Porcentaje
Central	54 871	45,87%
Brunca	17 400	14,54%
Chorotega	15 161	12,67%
Huetar Caribe	14 343	11,99%
Huetar Norte	9 682	8,09%
Pacífico Central	8 176	6,83%
Total	119 633	100%

Fuente: Memoria CCSS (2017 y 2018).

Si bien la oferta del servicio se encuentra a lo largo del país, y las cuotas asignadas a las sucursales se basan en los índices de pobreza regionales (de acuerdo con las entrevistas realizadas), el hecho de que el programa no identifique su población objetivo total no permite contextualizar la cantidad de pensiones otorgadas, ni las cuotas estipuladas en el PND. La situación anterior es crítica considerando que la población adulta mayor (enfoque principal del RNC) va en aumento como se describió al principio de este apartado.

En resumen, el programa si tiene identificada y cuantificada la población atendida, sin embargo, no tiene procedimientos sistemáticos para identificar su población objetivo. La identificación y cuantificación de la población objetivo podría hallarse en las bases de datos del INEC, sin embargo, como el programa trabaja por cuotas, en la ejecución que hace la CCSS dicha identificación y cuantificación no se lleva a cabo. Además, desde el punto de vista de asignación de las cuotas a sucursales por región, no se logró identificar ningún procedimiento o criterio sistemático implementado para la asignación, sino que depende de la cantidad de casos pendientes de asignar.

La identificación y cuantificación de la población objetivo son elementos esenciales a la hora de definir las cuotas por otorgar, proceso en el cual, de acuerdo con las entrevistas realizadas y el informe de defensoría “14435-2019-DHR-GA-255014-2018-SI” (Defensoría de los Habitantes, 2017), la CCSS no tiene injerencia en la definición de las metas que se establecen dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente, no se encuentra documentación o criterios que sustentan la definición de estas cuotas y metas.

4.3. Equidad

- **¿En qué medida la intervención permite asegurar la igualdad de oportunidades de acceso para la población objetivo?**

Para evaluar la oportunidad de acceso para la población objetivo, en primera instancia se identifican factores que puedan incidir en la inequidad, estos son:

- Discapacidad.
- Edad.
- Lugar de residencia.
- Exclusión social y económica a poblaciones indígenas.
- Brecha tecnológica.
- Brecha educativa.
- Idioma.
- Acceso a transporte público.
- Incomunicación por desastres naturales.

Posteriormente se revisa la documentación relacionada con los procesos, para identificar prácticas que permitan garantizar la igualdad de oportunidades o reducir brechas de acceso. Los documentos revisados son:

- Reglamento RNC 2017.
- Manual de procedimientos 2015.
- Instructivo RNC 2017.

Estos documentos carecen de contenido técnico y práctico que permita garantizar la equidad para los beneficiarios mediante estrategias y acciones afirmativas orientadas a poblaciones particulares (lenguaje, accesibilidad, población multiétnica, etc.) de manera que oriente al funcionario a la hora de ejecutar el proceso en todo momento y no solamente cuando el solicitante lo exprese.

Adicionalmente, al revisar el sitio web de la CCSS donde se encuentra la información del programa, no se identifica un módulo de accesibilidad.

Es decir, hay una oportunidad de mejora importante para plasmar la equidad en los procesos, como por ejemplo información y documentación en Lesco, audio, y en lenguas nativas.

Por otro lado, en la documentación revisada no se encuentra un proceso de divulgación de la información del programa. Se identifica que esta se puede encontrar en las sucursales, en el sitio web y vía telefónica. Considerando que el programa está orientado a la pobreza, pobreza extrema y en particular a adultos mayores, estos medios pueden no ser suficientes para que la población objetivo se entere del programa pues esta puede tener brechas tecnológicas y educativas, o incluso de movilidad.

Respecto al tema del lugar de residencia, en la Figura 22 se evidencia que la red de sucursales de la CCSS cubre las regiones de país, y cada sucursal tiene una población adscrita, lo que garantiza hasta cierto punto el acceso de la población. En este sentido y con base en las entrevistas, esta es la manera en que se aborda el tema de igualdad de oportunidades, desde el punto de vista territorial. Adicionalmente, se identifican esfuerzos no sistemáticos ni documentados en los que se informa a la población sobre el programa como las ferias de salud o los proyectos donde se vincula a grupos organizados de las comunidades para acercar los procesos del RNC a la población objetivo.

A continuación, se describen los principales hallazgos específicos en cuanto a brechas de acceso al Programa de RNC

- **Capacidad de atención de sucursales y otorgamiento de fichas para atención diaria**

A partir del trabajo de entrevistas en las sucursales se identificó la siguiente práctica de atención a personas solicitantes de pensión RNC, la cual impacta directamente en las condiciones de oportunidad y acceso al servicio.

En aquellas sucursales donde a) solo existe una persona encargada de todos los procesos RNC y b) el personal de plataforma no tiene capacidad o conocimiento para atención de solicitudes, es frecuente encontrar la práctica de “otorgar” un grupo de fichas para atención del público al momento de abrir la sucursal a las 7 a.m. En casos como las sucursales de Upala, Alajuela, Heredia y Ciudad Quesada, por ejemplo, diariamente se entregan una cantidad de fichas que representan el total de cupos para atender solicitudes de RNC ese día (Upala por ejemplo entrega 25 fichas diarias). Dicha práctica ocasiona que las personas solicitantes, deban hacer una fila que puede empezar en horas de la madrugada (4 o 5 a.m.). En su mayoría, los solicitantes son adultos mayores que, dependiendo del lugar de residencia, debían tomar el primer autobús o incluso buscar otra alternativa para “poder obtener ficha” y estar dentro de los que serán atendidos ese día. También se identifican sucursales que no atienden todos los días de la semana a los solicitantes disminuyendo los períodos de atención, tales como Puntarenas y Upala.

Esta práctica, si bien es cierto es resultado de ajustar la capacidad de atención de la sucursal a la demanda diaria, ocasiona dificultades en el acceso a la fila que debe hacerse en las madrugadas afuera de las instalaciones de la sucursal. Adicionalmente, es posible que esto fomente acciones como pago a terceros por hacer fila y conseguir cupo.

“Solo una persona realiza las acciones para RNC. Cuando yo vine aquí, otra funcionaria atendía de lunes a viernes, atendía ambos regímenes IVM y RNC. Pero yo en vista de que tanta población, tanta gente, todo eso que usted ve ahí es pensiones. Yo decidí hacer un horario y **dar un número de cupos**. En la mañana recibe a la gente y en la tarde analiza los expedientes”. (Funcionarios Estratégicos y Operativos, 2019-2020)

Por el contrario, esto no sucede en aquellas sucursales que han capacitado al personal de plataforma para que apoye la recepción de solicitudes junto con los demás servicios, lo cual permite que se atiendan a todas las personas que llegan indistintamente el horario de atención (San Vito, Turrialba son ejemplos que tienen una sola persona para RNC, pero la plataforma está en capacidad de brindar este apoyo). Es decir, las fichas de cupo para solicitudes obligan al usuario a una fila antes de la hora de apertura de la sucursal, lo cual en personas adultas mayores implica condiciones de vulnerabilidad como exposición al frío, acceso a transporte público, pago a terceros por cupos, etc.

Lo anterior se considera un elemento que no permite asegurar la igualdad de oportunidades de acceso para la población objetivo, por el contrario, implica la exposición a factores de riesgo.

- **Atención a poblaciones indígenas**

En este apartado se destaca el tema de acceso y atención a pueblos indígenas, particularmente los ubicados en la Región Brunca, en los cantones de Buenos Aires, San Vito y Pérez Zeledón (Ngäbe-Buglé, China Kichá, Boruca, Térraba y Bribri), también la región Central, específicamente el cantón de Turrialba (Cabécar).

El trabajo de campo y las entrevistas realizadas a las sucursales identificaron la necesidad de que los funcionarios responsables del servicio directo al beneficiario se capaciten en materia de multi e interculturalidad, por medio de la adquisición de herramientas y el desarrollo de protocolos que les permita atender a poblaciones cultural y lingüísticamente diferentes, como en el caso de los pueblos indígenas de la región.

El caso de Buenos Aires de Puntarenas, es un ejemplo de la necesidad anteriormente descrita. Este cantón experimenta desde hace años un conflicto interétnico y por tierras dentro de los territorios indígenas, el cual ha derivado en situaciones de violencia verbal y física, acrecentando acciones discriminatorias hacia la población indígena. Por esta razón, es necesario desarrollar y fortalecer en el equipo de trabajo del RNC, desde la Jefatura de la Sucursal hasta el personal de trato directo al usuario, habilidades de comunicación y trato intercultural y capacitar en derechos de los pueblos indígenas.

El equipo de evaluación considera urgente dotar de capacidades y protocolos de atención, pues en el marco de los conflictos existentes, hay altas probabilidades de exclusión al Programa del RNC por discriminación cultural. La CCSS debe fortalecer las habilidades y competencias del personal para un trato respetuoso e incluyente a las personas provenientes de los pueblos y territorios indígenas del país. No obstante, los resultados de las entrevistas ni la documentación revisada permitieron encontrar acciones específicas en este sentido.

Se insiste en esta idea. Otras instituciones han desarrollado procesos de capacitación al personal que trabaja con pueblos indígenas. Ejemplo de esto es el Poder Judicial por medio de la figura de la Comisión que tiene en esta materia. Igualmente, hay iniciativas de la Universidad de Costa Rica que, han desarrollado procesos de capacitación para funcionarios del Poder Judicial. En las sucursales con cercanía a poblaciones indígenas, es urgente capacitar al personal en temas de respeto y acceso a las personas de los distintos pueblos indígenas presentes, pues es altamente probable que existan tratos discriminatorios dada la ausencia de protocolos y herramientas apropiadas para acciones afirmativas que permitan un acceso adecuado, tanto en aspectos como idioma, escritura, expresión oral, etc. Por ejemplo, la sucursal de Bribri, la población es en su mayoría indígena, pero no hay traductores formales que permitan su atención adecuada.

“Les da miedo escribir. Aunque la población es indígena no hay problema de idioma, se pueden comunicar, **pero hay problema en la escritura**”. (Funcionarios Estratégicos y Operativos, 2019-2020)

“Afectan condiciones como largas distancias. Hay gente tan humilde que no sale y ni se arrima. **En la zona indígena, el idioma.** No tienen dinero para pagar bus e ir a la sucursal. Escolaridad (analfabetismo), **no se cuenta con funcionarios que hablen lengua nativa...**” (Funcionarios Estratégicos y Operativos, 2019-2020)

En el caso particular de Buenos Aires de Puntarenas, dado el contexto de violencia hacia las poblaciones indígenas durante décadas y la ineficacia del Estado por la solución del problema, la CCSS debe fortalecer sus protocolos de atención, el trato adecuado y la implementación de acciones afirmativas para brindar espacios seguros y libres de discriminación a las personas solicitantes del beneficio del RNC.

También se destaca cómo el RNC representa para las poblaciones indígenas un mecanismo para acceder a apoyo del Estado debido a su situación de vulnerabilidad económica.

“La población indígena viene por el RNC, pero no necesariamente debido a alguna de las tipologías en específico, sino como búsqueda de ayuda del Estado de alguna manera. **Es una forma de buscar subsidio por situación de vulnerabilidad económica (empleo)**, no necesariamente por la tipología (vejez o invalidez)”. (Funcionarios Estratégicos y Operativos, 2019-2020)

Se destaca como práctica sobresaliente el trabajo de vinculación con las asociaciones de desarrollo (ADI's) de la comunidad Ngäbe Buglé en San Vito de Coto Brus y el trabajo de la sucursal de Turrialba con la comunidad Cabécar. En San Vito de Coto Brus, se realizó un proyecto denominado “La Caja en su Comunidad” (ver Anexo 10. Sistematización de entrevistas aplicadas en las sucursales). En esta experiencia, la jefatura de la sucursal logra vincularse con líderes indígenas de esta comunidad para acercar los procedimientos del RNC a sus habitantes, lo cual permitió facilitar el acceso y conocimiento sobre el programa. Esta experiencia demuestra una de las mejores prácticas identificadas, junto con el proyecto “La pensión en su casa” de la Sucursal de Turrialba, con objetivos y resultados similares. En ambos proyectos, el equipo de trabajo de RNC se acerca a las comunidades indígenas, usualmente pertenecientes a las zonas más alejadas y con menor acceso de transporte público.

“Hay trabajo con la comunidad (...) desde hace 3 años, trabajamos con la población indígena. Identificaron dos líderes comunales, uno en la zona indígena de Cacique con la asociación de desarrollo y otro en la Zona de Pittier, son líderes que trabajan de forma ad honorem, son el enlace entre la sucursal y los usuarios, les entregan los formularios, les explican cómo llenarlos y les solventan las dudas. La sucursal los capacita y también hace visitas a las zonas con su personal. Esto le ahorra dinero y tiempo al solicitante ya que tienen que ir menos veces a las sucursales y disminuye el rechazo de documentos por no cumplir con los requisitos”. (Funcionarios Estratégicos y Operativos, 2019-2020)

- **Brechas generales identificadas**

De las entrevistas también se obtiene la percepción de que hay brechas que persisten y para las cuales en este momento el programa no tiene medidas para mitigarlas más que la divulgación de la información por los medios y mecanismos oficiales de la CCSS.

“La CCSS ya tiene procesos de desplazamiento a las comunidades, sí hay un tema geográfico, por eso necesitamos coordinar con comunidades, por ejemplo, las Asociaciones de Desarrollo en territorio indígena. **Lo que sucede es que mucha de la población objetivo, no conoce que es candidata al RNC.** También es necesario un trabajo con personas migrantes irregulares que ya son adultos mayores y no tienen papeles. (Funcionarios Estratégicos y Operativos, 2019-2020)

“Las brechas siempre van a existir. Para atenderlas la CCSS en cada sucursal tiene una población adscrita y a través de esas sucursales es que se puede llegar a personas de todo el país, también con las visitas de los trabajadores sociales, la CCSS también hace ferias donde la información de pensiones está disponible, y está el programa de inserción a la comunidad a través de trabajadores sociales. Sin embargo, **la gente que tiene la tecnología a su mano serán los que lleguen primero, pero la información está a disposición**”. (Funcionarios Estratégicos y Operativos, 2019-2020)

Se debe tomar en cuenta que si bien en su diseño operativo y organizacional, el programa presenta brechas para garantizar la igualdad de oportunidades, al ser ejecutado por la CCSS, es cubierto por las políticas institucionales de esta en el tema de equidad que permeen la entrega del servicio del RNC. En este sentido la CCSS cuenta con un programa y política institucional de igualdad y equidad de género; además de que debe cumplir con la Ley N° 7600 de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

Tabla 28. Brechas generales para acceder al servicio

Factor	Brecha para acceder al servicio
Salud	Condición que no permite que la persona se desplace y realice el trámite.
Escolaridad	Habilidades de lectoescritura básicas para completar la solicitud del trámite.
Tecnología	Desarrollo en zonas rurales es menor al del casco metropolitano. La gente que tiene la tecnología a la mano serán los que lleguen primero a solicitar el servicio.
Idioma	Atención a personas sordas Atención a personas con idiomas maternos diferentes al español (caso Cabécar, Bribri y Ngäbe Buglé) Escritura braille para personas ciegas

Fuente: elaborado por Equipo Evaluador mediante entrevistas a Direcciones Regionales.

Con base en lo anterior se puede afirmar que la intervención asegura la igualdad de oportunidades de acceso de manera parcial. Es necesario fortalecer acciones afirmativas proactivas para el acceso de poblaciones particularmente vulnerables, además de revisar las prácticas operativas internas que generan condiciones de desigualdad en la atención.

4.4. Calidad del Servicio

- **¿En qué medida el modelo de gestión para el otorgamiento de la pensión de la Ley N° 8769 es adecuado para el logro de objetivos, metas y resultados?**

A partir de la revisión documental, las encuestas y entrevistas al personal de regionales y sucursales, se identifican dos líneas de análisis para esta pregunta.

En primer término, el modelo de gestión del RNC para todas las tipologías, incluyendo las pensiones relacionadas con la Ley N° 8769, se caracteriza por ofrecer un servicio que debe ser solicitado en las oficinas de la CCSS. Esto implica que, aunque el sistema facilite en términos de eficiencia para la recepción y análisis de solicitudes, depende de la disponibilidad de contenido presupuestario para que el proceso sea finalizado con éxito en términos de todos sus objetivos y metas. Es decir, un expediente analizado y aprobado, pero condicionado a “contenido presupuestario”, no representa un resultado terminado, solamente es

una expectativa generada en la persona que solicitó la pensión. Si a esto se agrega el hecho de que el sistema Sinirube varía de clasificación de estado de pobreza dentro del tiempo de análisis del expediente, el Programa completo se enfrenta diariamente al gasto de recursos institucionales enfocados en un proceso que no termina con el producto que determina el reglamento que debe ser: la atención de la persona en condición de desamparo económico.

Paralelamente a la eficiencia para la atención, análisis y resolución de solicitudes, se presenta el reto de mantener el contenido presupuestario que permita finalizar con eficacia el proceso. Es claro que el presupuesto es limitado y no permite cubrir la totalidad de la demanda que solicita la pensión de RNC. En este sentido, las personas que se acercan diariamente a las sucursales generan una presión al sistema, el cual debe cumplir con el derecho del estudio de las condiciones y requerimientos para otorgar o denegar la pensión. No obstante, esto deriva en acumulación de expedientes, donde los casos aprobados deban esperar un rango que puede superar los 6 meses para obtener las transferencias monetarias, siempre y cuando mantenga su condición socioeconómica en Sinirube.

Dadas las limitaciones de presupuesto para pensiones del RNC, un enfoque proactivo de búsqueda de población objetivo podría atender los casos prioritarios y asegurar la eficacia del recurso disponible en las personas que más lo necesitan, en lugar de esperar a que éstas acudan a las sucursales.

La segunda línea de análisis, enfocada específicamente en los casos de la Ley N° 8769 consiste en mostrar uno de los principales hallazgos de la evaluación del programa. En la mayoría de las entrevistas se coincide que las actividades que conllevan la mayor proporción del tiempo para la resolución de la solicitud están relacionadas con la valoración médica en las áreas de salud respectivas, y la resolución en la Comisión Médica Calificadora, información que se respalda, como una fuente adicional, con los Reportes de Tiempos de Gestión Casos Rechazados RNC, en donde se evidencia que estas actividades pueden representar desde el 27% hasta el 90% del tiempo total requerido para el trámite (ver Anexo 13. Reporte RNC 2017 y Anexo 14. Reporte RNC 2018). Se hace énfasis en que para facilitar la valoración de la condición de invalidez o parálisis cerebral profunda (PCP) se requiere un mayor aprovechamiento de las capacidades del sistema de salud para agilizar la información requerida para el otorgamiento de la pensión. Esto implica el fortalecimiento del sistema EDUS, en términos de la información requerida para la gestión del RNC, específicamente con la población con parálisis cerebral profunda. Es decir, el modelo de gestión es adecuado parcialmente.

Para la implementación del proceso de pensión del RNC y específicamente PCP, se ha definido normativa, que regula su prestación. Es de vital importancia que todos y cada uno de los requisitos se cumplan, para poder llevar a cabo de manera satisfactoria el servicio y cumplir a satisfacción con las necesidades de los beneficiarios.

Del análisis de la legislación y documentación que se detalla a continuación se logra identificar que documentalmente se tiene definida sistemática para llevar a cabo la prestación del servicio, con excepción de:

- Artículo 5. Del Reglamento del programa de Régimen No Contributivo. *Informe socioeconómico para comprobar condiciones de abandono, pobreza o pobreza extrema. Elaborado por profesional trabajo social.* No se evidencia sistemática para el análisis del profesional de trabajo social (Caja Costarricense del Seguro Social, 2008).
- Artículo 11. Ley pensión vitalicia para personas con PCP 7125 (Asamblea Legislativa, 2009). *La entrega y recepción de formularios de solicitud de pensión no son discrecionales ni pueden ser condicionados.* Los procedimientos no responden a esto, por ejemplo:

En el Procedimiento de Gestión de Vejez del Régimen No Contributivo /Manual de procedimientos RNC:

En el punto 1.5 de este procedimiento, se indica que el plataformista, según la entrevista preliminar, debe determinar si se le entrega el formulario de solicitud de pensión por vejez, si aplica continua con el proceso, sino trata de instruir al solicitante, si éste insiste, se le entrega el formulario

- Artículo 11. Ley pensión vitalicia para personas con PCP 7125 (Asamblea Legislativa, 2009). *Se debe de garantizar al solicitante un trámite expedito y eficiente, según se establece en Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos #8220.* No hay sistemática que garantice el trámite expedito y eficiente.

La Tabla 29 presenta un análisis de los requerimientos de calidad del servicio a partir de la revisión documental.

Tabla 29. Análisis de requerimientos del servicio

Legislación	Requisitos	Normativa oficial
Reglamento del programa de Régimen No contributivo de pensiones	<p>Artículo 5.</p> <p>Informe socioeconómico para comprobar condiciones de abandono, pobreza o pobreza extrema. Elaborado por profesional trabajo social</p> <p>Declarado inválido por la Comisión Médica Calificadora del estado de invalidez de la Gerencia de Pensiones</p>	<p>No se evidencia contenido o acciones para el análisis del profesional de trabajo social.</p> <p>Guías para la evaluación de invalidez y discapacidad</p>
Ley pensión vitalicia para personas con PCP 7125	<p>Artículo 1. Pensión vitalicia personas con PCP, según salario mínimo legal, mensual y ajustable cada vez que se haga fijación de salarios mínimos</p> <p>Artículo 2 Requisitos y trámites establecidos para que personas accedan a la pensión</p> <p>Artículo 3 trámite para girar pensión, a madre, familiar o institución</p> <p>Artículo 4 fiscalizará el uso y destino de las pensiones vitalicias entregadas a las instituciones</p>	<p>Manual de procedimientos RNC.</p> <p>Instructivo del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones,</p> <p>Se agrega en el Instructivo del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones,</p> <p>En el artículo 30 Asimismo, si el caso fuera aprobado, en la recomendación deberá indicarse al padre, madre o encargado que periódicamente trabajo social estará dando seguimiento a la utilización del beneficio; lo anterior para que no se incurra en la causal establecida en el inciso b) del art. 11 del Reglamento a la Ley 7125</p>

Legislación	Requisitos	Normativa oficial
Reglamento a la Ley 7125, Ley de pensión vitalicia para las personas que padecen parálisis cerebral profunda (PCP)	<p>Artículo 3. Comisión médica calificadora, declare a una persona, previa evaluación neurológica, beneficiara, inválida por PCP</p> <p>Artículo 4. A la persona beneficiaria trabajadores sociales le hacen un estudio para verificar que se encuentra en estado de abandono o los familiares carecen de recursos económicos</p> <p>Artículo 5 Las Unidades Administrativas que determine la Gerencia de la División financiera de la CCSS, deben de tramitar y resolver las solicitudes de pensiones</p> <p>Artículo 8 Otorgar al beneficiario todos los beneficios que se otorgan a la población cubierta por el Seguro de Enfermedad y Maternidad, a excepción del subsidio en dinero</p> <p>Artículo 9 Girar dinero a madres, otros familiares o encargados</p> <p>Artículo 10 Trabajadores del IMAS fiscalizarán periódicamente la utilización y destino de las pensiones entregadas a otras instituciones e informará sobre lo actuado</p> <p>Artículo 11 Suspensión de pensión vitalicia</p> <p>Artículo 12 Cancelación de pensión vitalicia</p>	<p>Guías para la evaluación de invalidez y discapacidad, Vigente desde diciembre 2017</p> <p>Instructivo del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones,</p> <p>Manual de procedimientos RNC. Instructivo del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones,</p> <p>Instructivo del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones,</p> <p>Instructivo del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones,</p> <p>Sistemática externa por comprobar con el IMAS</p> <p>Instructivo del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones, Instructivo del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones,</p>
Reglamento del programa de Régimen No contributivo de pensiones	<p>Artículo 5. Informe socioeconómico para comprobar condiciones de abandono, pobreza o pobreza extrema. Elaborado por profesional trabajo social</p>	<p>No se evidencia sistemática para el análisis del profesional de trabajo social.</p>

Legislación	Requisitos	Normativa oficial
	Declarado inválido por la Comisión Médica Calificadora del estado de invalidez de la Gerencia de Pensiones	Guías para la evaluación de invalidez y discapacidad
	Artículo 8. Pensionado tendrá derecho a al pago del décimo tercer mes en diciembre y aseguramiento del seguro que administra la CCSS en calidad de pensionado	No requiere sistemática
	Artículo 9. Monto de pensión se puede entregar a institución pública o privada reconocida por el estado, si el pensionado vive en algún tipo de estas instituciones, se debe de hacer contrato entre ambos. Procedimiento administrativo contra el endosatario que no utiliza el beneficio de la persona pensionada para satisfacer sus necesidades	Instructivo del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones,
	Artículo 11 La entrega y recepción de formularios de solicitud de pensión no son discrecionales ni pueden ser condicionados Se debe de garantizar al solicitante un trámite expedito y eficiente, según se establece en Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos #8220	En el Procedimiento de Gestión de Vejez del Régimen No contributivo /Manual de procedimientos RNC. Se indica en el punto 1.5 El plataforma según la entrevista preliminar determina si se le entrega el formulario de solicitud de pensión por vejez. sí aplica continua con el proceso, sino trata de instruir al, si el solicitante insiste se le entrega el formulario
	Artículo 12. Atención a recursos de revocatoria por parte jefatura que dictó el acto administrativo y de apelación por la Gerencia de Pensiones	No hay sistemática que garantice el trámite expedito Instructivo del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones,

Legislación	Requisitos	Normativa oficial
	Análisis de admisibilidad previo para una nueva solicitud de pensión, cuando se requiera	
	Artículo 15 Revisión de las condiciones	Instructivo del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones,
	Artículo 16 Suspensión de pensión	Instructivo del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones,
	Artículo 17 Cancelación de pensión	Instructivo del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones,
	Artículo 18 Suspensión y cancelación automática de pensión	Instructivo del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones,
	Artículo 23 Los recursos financieros del RNC	Se identifican informes de ejecución presupuestaria para el año 2017 y 2018
	Artículo 26 Distribución de los fondos del régimen no contributivo (pensión, seguro y costos de administración)	Se identifican informes de ejecución presupuestaria para el año 2017 y 2018
	Fecha de pago de las pensiones cinco primeros días de cada mes	No requiere sistemática
	Dirección financiero contable emite mensualmente estados financieros y anualmente la Dirección Actuarial y de Planificación Económica rendirá un informe	Se identifican informes de ejecución presupuestaria para el año 2017 y 2018

Fuente: elaborado por Equipo Evaluador a partir de información brindada por CCSS.

- **¿Las actividades que se ejecutan en las regiones se realizan de manera homogénea acorde al modelo de gestión del programa?**

Esta pregunta se aborda desde tres perspectivas. La primera muestra los elementos del modelo de gestión comunes a las operaciones de todas las regiones y sucursales. En segundo plano se hace referencia a las diferencias entre regiones (así como las causas y contexto de su existencia). En tercer término, se discuten las diferencias entre sucursales dentro de una misma región, igualmente discutidas desde el contexto.

A partir de la revisión documental y los resultados de las encuestas en las sucursales, es posible afirmar que el Reglamento y el Instructivo del RNC son aplicados en todos sus pasos de manera general y el que el Manual de Procedimientos no es aplicado en ninguna de las sucursales, es decir, a nivel nacional, indistintamente de la regional o sucursal, cualquier solicitud pasará por los mismos siguientes pasos:

- 1- Entrega del formulario, recepción del formulario.
- 2- Recepción del formulario.
- 3- Estudio de formulario y consulta a sistemas (IMAS, Registro Civil, CCSS, etc.).
- 4- Confección del expediente en Sistema Integrado de Pensiones (incluida la consulta a Sinirube). En la mayoría de las sucursales el expediente se confecciona de forma física, además de ingresar la información escaneada al SIP.
- 5- Análisis del caso.
- 6- Estudio de Trabajo Social (Ley N° 8769, PCP y demás casos pertinentes).
- 7- Envío al Área de Salud (Ley N° 8769, PCP, Invalidez).
- 8- Envío a la Comisión Médica Calificadora (Ley N° 8769, PCP, Invalidez).
- 9- Resolución de la solicitud (puede terminar con la asignación presupuestaria o quedar en espera, siempre y cuando mantenga la misma condición en Sinirube)
- 10- Aprobación de la solicitud por la jefatura respectiva.
- 11- Comunicación al solicitante.
- 12- Archivo del expediente.

No obstante, las diferencias entre regionales se encuentran en términos de las entidades ejecutoras. La cantidad de recurso humano en cada regional es diferente, por lo que las tareas se ejecutan en orden diferente y por actores distintos (plataformista, analista y otros puestos que colaboran). Por ejemplo, en la Región Chorotega se recurre a grupos de analistas que trabajan en conjunto en las sucursales con mayores volúmenes de expedientes por analizar. Se les denomina “núcleos” y permiten que la tarea de análisis de la solicitud sea

discutida y revisada por un equipo de trabajo. Desde la perspectiva del personal, esta forma de organización facilita abordar picos de demanda.

“La demanda muy alta. En enero y febrero se hicieron sesiones de trabajo por núcleo, el núcleo de Santa Cruz (conformado por varias sucursales de la zona) y se hacen sesiones con todos los analistas para atender el pendiente. El resto de los meses funciona normal (la sucursal resuelve). En las sesiones una funcionaria va y la otra cubre”. (Funcionarios Estratégicos y Operativos, 2019-2020)

“Se maneja por núcleos, que hacen sesiones grandes. En tres días sacamos hasta 36 expedientes. Hasta terminar, así hemos logrado salir con la demanda”. (Funcionarios Estratégicos y Operativos, 2019-2020)

Otro caso particular se presenta en la Región Brunca, donde existe el “Centro de Gestión” el cual se encarga exclusivamente del análisis del expediente y la recomendación de resolución, dejando a la sucursal las tareas de entrega y recepción del formulario, estudio de requisitos y confección del expediente en el Sistema Integrado de Pensiones para ser enviado al Centro de Gestión. Una vez analizado, es devuelto a la sucursal para que continúe con los siguientes pasos. Es decir, en este modelo el analista del expediente no tiene contacto físico ni conoce a la persona solicitante, únicamente ve su expediente.

Con respecto al rol de los revisores, éstos únicamente existen en el Centro de Gestión de Pérez Zeledón y la Sucursal de San José, la revisión como tarea es asumida por los analistas en las sucursales y en algunas la jefatura también cumple este rol. La perspectiva general del personal entrevistado en las sucursales se refiere a que el diseño de los procedimientos con las figuras de plataformista, analista, revisor, se hizo pensando en la Región Central, particularmente San José y que esto no representa la forma de trabajo de las sucursales, las cuales incluso carecen de una estructura organizacional estandarizada.

“La sucursal resuelve por sí sola, y cuando hay picos de demanda la dirección regional apoya, pero no es una práctica continua”. (Funcionarios Estratégicos y Operativos, 2019-2020)

El plataformista del RNC recibe todos los casos, los remite a la jefatura de la sucursal, la Jefatura asigna los casos a las personas analistas y remite los expedientes semanalmente, el analista analiza, sube información al sistema, participa trabajadora social,”. (Funcionarios Estratégicos y Operativos, 2019-2020)

La tercera diferencia se presenta a lo interno de las sucursales aún dentro de una misma regional, en cuanto a la sistemática relacionada con la atención a los usuarios, en algunas sucursales utilizan la entrega de fichas, en otras atienden parte del día a los usuarios y en el resto del día se dedican a otras tareas, en otras sucursales no atienden todos los días de la semana a los usuarios, ya que los días que no atienden se dedican también a realizar otras actividades y las funciones que desempeña el plataformista y analista no están estandarizadas en todas las sucursales, además de que pueden contar con el apoyo de otros puestos de trabajo no relacionados con el RNC. Por ejemplo, en Upala la recepción de expedientes se atiende mediante entrega de fichas para cupos, mientras que, en Nicoya, recientemente se ha brindado capacidad a los plataformistas para entregar y explicar los formularios, de manera que la persona analista pueda atender directamente solicitudes y revisar los expedientes.

“Una sola persona atiende todo RNC. Esta persona atiende desde la entrega, recepción hasta análisis del expediente. En las mañanas recibe personas y en las tardes analiza los expedientes”. (Funcionarios Estratégicos y Operativos, 2019-2020)

“Plataforma hasta ahora lo implementamos, es decir, que los compañeros dan información. Históricamente yo hacía todo, desde la entrevista inicial, la confección del expediente, análisis, etc.” (Funcionarios Estratégicos y Operativos, 2019-2020)

Con respecto al rol de los revisores, éstos únicamente existen en las sedes regionales, la revisión como tarea es asumida por los analistas en las sucursales.

Por tanto, las actividades que se ejecutan en las regiones no se realizan de manera homogénea acorde al modelo de gestión del programa, principalmente debido a las diferencias en la distribución del recurso humano y los volúmenes de procesamiento de solicitudes entre regionales y sucursales. Puede afirmarse entonces que el modelo de gestión está estandarizado en cuanto al orden de sus pasos, pero las entidades ejecutoras son distintas. El reglamento y el instructivo no reflejan estas diferencias, haciendo que su implementación sea parcial. Finalmente, esto repercute directamente en la calidad de la atención a la persona beneficiaria.

4.5. Calidad de Servicio con base en percepción

- **¿Cuál es la percepción de los actores involucrados en la gestión del otorgamiento de pensión acorde a la Ley 8769?**

En las visitas realizadas a las sucursales se efectuaron entrevistas estructuradas a los diferentes actores, responsables de la implementación del programa en estudio, con el fin de obtener la percepción de los involucrados en cuanto a la calidad del servicio ofrecido.

Según la opinión de los colaboradores se identificaron hallazgos comunes en las diferentes sucursales, los cuales corresponden a:

- No hay criterios sistematizados para la evaluación de la calidad de atención a los usuarios y beneficiarios, como excepción, en una de las sucursales esporádicamente se evalúa su satisfacción, con la colaboración de personas externas a la sucursal.
- Los funcionarios perciben que la satisfacción por parte de los usuarios depende directamente de la resolución del caso, si se asigna se perciben satisfechos, de lo contrario no.
- En general los beneficiarios o sus representantes se muestran satisfechos con el monto asignado de la pensión.
- No existen medios estandarizados y conocidos por el usuario o beneficiario para puedan dar seguimiento a su trámite.
- La opinión en general de las personas beneficiarias o sus representantes es de malestar en relación con los tiempos de espera, tanto en la sucursal, como el requerido para recibir la resolución final, principalmente los tiempos asociados al área de salud y la Comisión Médica Calificadora.
- En los casos PCP, se percibe que la persona beneficiaria, los familiares o cuidadores consideran que hay necesidades especiales, que no son satisfechas con la pensión.
- La persona beneficiaria o su representante deben de enfrentarse a limitaciones para recibir el servicio, tales como: accesibilidad, idioma (en el caso de las personas indígenas), formulario complejo, horarios para ser atendidos o recibir ficha para ser atendido.
- Sinirube genera dudas a los involucrados porque se desconoce en qué consiste, como se actualiza y cómo se utiliza la información obtenida por este medio.
- La información brindada por el IMAS u obtenida por medio del Sinirube, genera dudas e insatisfacción a los involucrados porque, provee información contradictoria,

en relación con lo que se les indica en las sucursales, por ejemplo, en cuanto a la clasificación de pobreza.

- No existe un perfil estándar para los funcionarios responsables de llevar a cabo los puestos de plataformista, analista y revisor, lo que genera desmotivación del personal por condiciones desiguales en las sucursales, *iguales puestos y responsabilidades*, con categorías diferentes y por lo tanto ingresos económicos diferentes, lo que motiva rotación en las sucursales buscando mejores condiciones salariales.
 - La campaña informativa llevada a cabo por las regiones o sucursales no siempre es congruente con su capacidad operativa, ni con el presupuesto disponible. Como ejemplos específicos cuando una persona con algún puesto político visita la zona y ofrece el otorgamiento de pensiones. Genera una demanda que no se va a poder atender y que no siempre cumple con los requisitos.
- **¿Cuál es la percepción de las personas beneficiarias (representantes, familiares o cuidadores) sobre el servicio recibido?**

Para conocer la percepción de la persona usuaria y beneficiaria en relación con el servicio brindado, se seleccionó una muestra de la población objetivo en todas las regiones según se detalla en el Anexo 5. Plan de Muestreo a oficinas, obteniendo los siguientes resultados. El parentesco de los entrevistados correspondió en su mayoría a las madres de las personas beneficiarias, además de tres padres y una tía (ver Anexo 11. Sistematización de entrevistas aplicadas a los responsables de los beneficiarios).

Las personas entrevistadas consideran que la pensión, ha mejorado la calidad de vida del beneficiario ya que:

- Permite que no le falten las cosas básicas, necesidades especiales, para su bienestar, por ejemplo, comida especial, pañales y medicamentos que la CCSS no brinda, entre otras cosas, además de pagar transporte para poder movilizarlo cuando sea necesario.
- Permite pagar servicios públicos, indispensables, para brindar las condiciones mínimas de habitabilidad y salubridad requeridas por el beneficiario.
- Permite hacer mejoras de infraestructura en la casa de habitación, según sus necesidades especiales.
- Permite que pueda asistir a la escuela especial.

Además, ha mejorado la calidad de vida del núcleo familiar, en cuanto a:

- Permite que los ingresos que percibe la familia sean utilizados para gastos diferentes a los requeridos por el beneficiario, ya que estos están cubiertos, considerando la pensión como un salario adicional, que aporta a cubrir sus necesidades y otras que benefician a todo el grupo familiar.
- Los cambios que se requieren en la casa de habitación, a raíz de las necesidades especiales del beneficiario traen beneficios también a la familia completa.
- Ayuda a solventar las necesidades del grupo familiar, permitiendo así que algún miembro de la familia se puede dedicar a cuidar al beneficiario, sin requerir obligatoriamente que todos los miembros del grupo familiar generen recursos económicos, para solventar las necesidades del beneficiario.

Los cambios que realizarían los beneficiarios al trámite de solicitud de pensión corresponden a:

- La duración del trámite en general en sus diferentes etapas, enfatizando en el tiempo de espera en la sucursal para ser atendido, en el área de salud para ser valorado por el funcionario de salud correspondiente y finalmente el tiempo requerido para recibir la resolución por la Comisión Médica Calificadora y la resolución final.
- Simplificar el contenido del formulario para facilitar su entendimiento, además de incluir preguntas específicas según el tipo de padecimiento del solicitante.
- Mayor apertura y comprensión por parte de los funcionarios ante las necesidades del solicitante.
- Cortesía del personal que brinda el servicio.
- La entrega de las fichas de atención, que obliga a presentarse a la sucursal horas antes de su apertura, para poder obtenerla.
- El tiempo de atención en la sucursal que sea solo en las mañanas, o no todo el día de la semana, complica el poder acceder al servicio.
- Agilizar los trámites, utilizando la información de los sistemas a los que tienen acceso.
- Alineación entre la pensión brindada por la CCSS y las ayudas del IMAS. Debe haber un abordaje integral entre la pensión RNC y las ayudas brindadas por el IMAS.
- El monto de la pensión debería ser analizado para cada caso en específico, ya que las necesidades especiales varían.
- El programa debe considerar las necesidades de la persona cuidadora, tanto desde el punto de vista económico, como psicológico.

4.6.Mejora Continua

De la implementación de las diferentes herramientas utilizadas para llevar a cabo el estudio, descritas en los puntos anteriores se identificaron oportunidades de mejora, que permiten dar respuesta a la pregunta:

- **¿Se identifican oportunidades de mejora en la gestión del programa que permitan brindar un mejor servicio a la población beneficiaria?**

a. Relacionadas con la población beneficiaria:

- Evaluar la calidad de atención a las personas beneficiarias.
- Informar al solicitante de forma detallada y previa a efectuar el trámite que se requiere para que se le asigne la pensión y así no crear falsas expectativas.
- Fortalecer los medios virtuales de comunicación con los solicitantes, correo electrónico, WhatsApp, Facebook, etc.
- Utilizar medios electrónicos para realizar el trámite, tales como: huella dactilar que brinde el estado del trámite, formulario digital y que se complete de esa forma en la sucursal, correo electrónico y WhatsApp, para solicitar y recibir algunos trámites.
- Fortalecer el seguimiento a la asignación de las pensiones con el fin de verificar el adecuado uso del dinero y que se estén resolviendo las necesidades del beneficiario.
- Estandarizar en todas las sucursales la metodología de atención a los usuarios, incluyendo normas de cortesía y amabilidad al brindar el servicio.
- Incluir en el cálculo de la línea de pobreza todas las necesidades especiales, requeridas por los beneficiarios, alimentación especial, insumos para la protección personal, sesiones de terapia, entre otros.
- Visitar a las personas adultas mayores, en su hogar para informarlas sobre el estado del trámite y la resolución final.
- Brindar condiciones de cuidado para los beneficiarios de la Ley 8769, cuando el cuidador debe presentarse a la sucursal a efectuar algún trámite.
- Brindar sistemáticas y horarios de atención que están acorde con las posibilidades de los solicitantes.

b. Relacionadas con el proceso de prestación del servicio

- Analizar y normalizar las estructuras de trabajo en todas las sucursales, de tal forma que sean más eficaces y eficientes, haciendo un mejor uso de los recursos existentes, agilizando el proceso para disminuir tiempos de espera y reprocesos de solicitudes.
- Dirigir el esfuerzo del trabajo que se realiza en las sucursales a actividades que generen frutos tangibles para los solicitantes y no recibir solicitudes, analizarlas, para dejarlas pendientes tiempo indefinido, hasta que se cuente con recursos económicos, para asignar las pensiones.
- Definir un perfil de gestión de pensiones para los funcionarios responsables de llevar a cabo los puestos de plataformista, analista y revisor en todas las sucursales, ya que en el Manual descriptivo de puestos vigentes no existe el perfil correspondiente, estos puestos se incluyen en la categoría de técnico administrativo.
- Identificar los procesos que permitan definir la interacción y trabajo con junto que debe de existir entre las sucursales y los ATAP, con el fin de fortalecer la identificación de la población realmente vulnerable y brindarle la atención requerida.
- Mantener el Sinirube actualizado en atención a la realidad de los beneficiarios.
- Búsqueda de otras fuentes de financiamiento para el programa que permitan un presupuesto que satisfaga las necesidades de la demanda.
- Definir e implementar estrategias de comunicación y divulgación institucional que se ajusten a la realidad del programa, a su capacidad operativa y económica.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional.
- Mejorar el proceso de sensibilización en el ámbito de los médicos de la CCSS, que atienden casos RNC, para acatar la normativa existente y así no crear falsas expectativas al solicitante.
- Mejorar la infraestructura, tanto para crear lugares de trabajo seguros y saludables para los colaboradores, como espacios adecuados para atender a los usuarios y que cumplan con la Ley N.º 7600, además de condiciones que permitan archivar los expedientes físicos de forma segura y de fácil acceso. Enfatizando principalmente en los cubículos para las personas trabajadoras sociales en las sucursales de San José y Goicoechea , en las áreas de archivo en las sucursales de San José , Goicoechea , La Unión , Ciudad Quesada, Buenos Aires de Puntarenas, Pérez Zeledón y Upala, en los cubículos atención a solicitantes, en las sucursales de Limón, Ciudad Quesada, Buenos Aires de Puntarenas, Pérez Zeledón , Upala y Puntarenas, el área de servicios sanitarios tanto para los colaboradores, como para el público en general, en la sucursal de Puntarenas.

- Mejorar el equipo que se requiere para las visitas de campo, tanto en cantidad como en calidad, automóviles, conexión a internet, entre otros.
- Fortalecer el proceso de seguimiento a la asignación de las pensiones con el fin de verificar el adecuado uso del dinero y que se estén resolviendo las necesidades del beneficiario.
- Analizar la sobrecarga de una de las actividades, que están siendo llevadas a cabo por las personas trabajadoras sociales, denominada “*Debidos procesos Administrativos*”, ya que limita la posibilidad de atender más casos de RNC.
- Conectividad directa en línea, del SIP con sistemas de otras instituciones, de tal forma que se automatice el acceso a los requisitos, ejemplo expediente médico de la CCSS, AyA, CNFL, entre otros.
- Estandarizar el concepto de medición de pobreza entre instituciones.
- Implementar criterios para la medición de la satisfacción de los beneficiarios.
- Implementar requisitos en los formularios de tal forma que el solicitante no pueda manipular la información, haciendo que el sistema deba aprobar la solicitud, aunque en la realidad se encuentre por encima de los requisitos de pobreza, aunque la documentación no lo refleje.
- Actualizar y estandarizar los procesos en todas las sucursales de la CCSS, en atención a los nuevos requerimientos normativos, en especial Sinirube, especialización de funciones, además de la capacitación requerida para los funcionarios relacionados con el proceso.

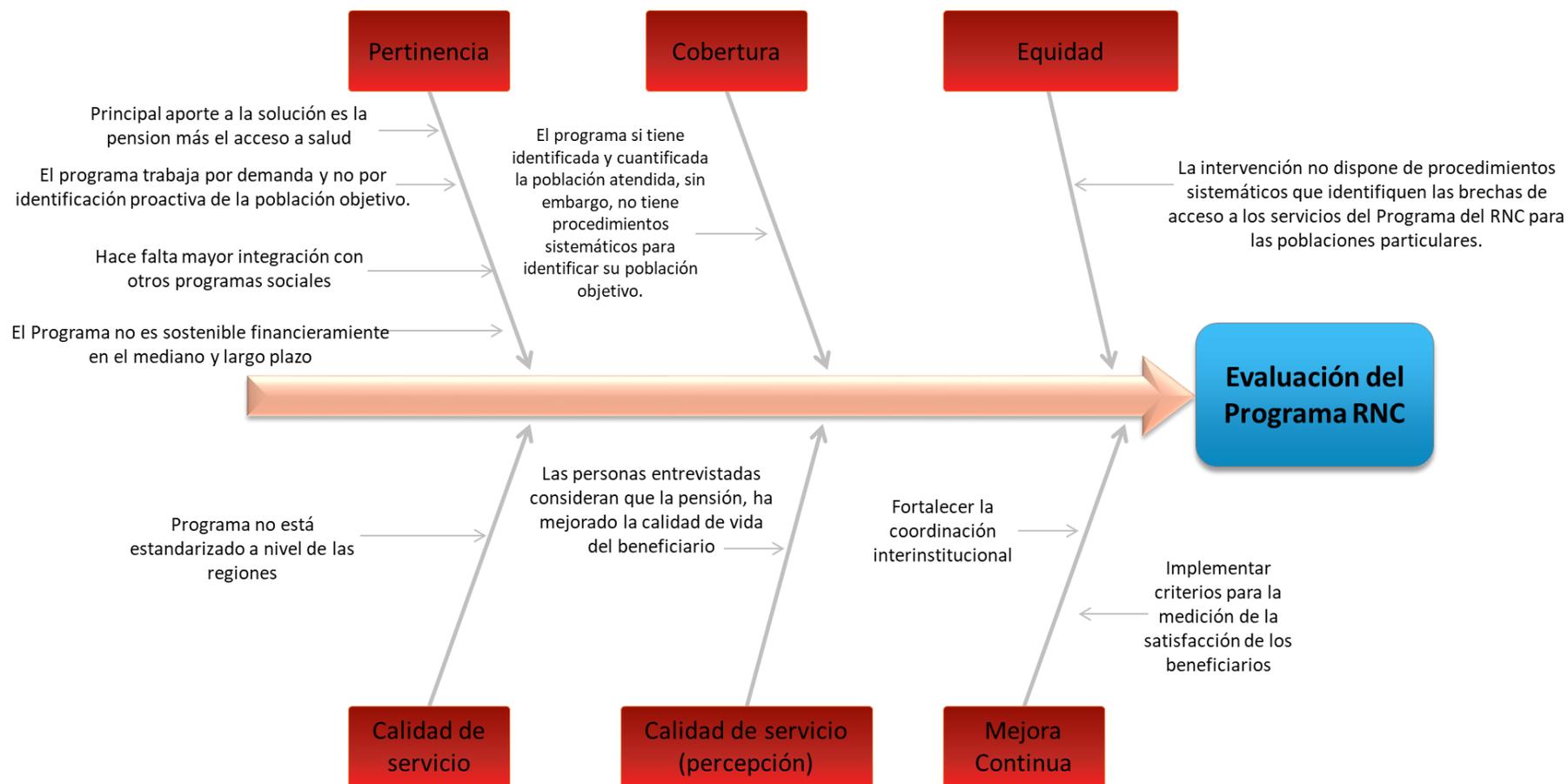
c. Relacionadas con las interacciones con otras instituciones:

- Definir, métricas y procedimientos que articulen las pensiones no contributivas con otros programas gubernamentales y municipales de reducción de la pobreza, fortaleciendo la respuesta a las necesidades de la población objetivo y que la interrelación no dependa de voluntades de jerarcas e iniciativas del personal.
- Unificar los criterios institucionales para definir pobreza, tendiente a eliminar inconsistencias en dicha valoración. Caso específico, la variación de conceptos entre el IMAS, la CCSS, y Sinirube. El IMAS valora la familia, mientras que la CCSS valora el hogar.

4.7. Síntesis de hallazgos mediante análisis de Ishikawa

En La Figura 23 se resumen los principales hallazgos para cada uno de los componentes de evaluación:

Figura 23. Síntesis de hallazgos mediante Diagrama Ishikawa



Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

5. Conclusiones

Las principales conclusiones se muestran en función de los criterios de evaluación y sus interrogantes centrales.

- **¿En qué medida resulta adecuada la intervención para contribuir a la solución del problema de las personas que atiende?**

La intervención si resulta adecuada para contribuir a la solución del problema de la población que atiende, ya que el valor del programa RNC no radica únicamente en el monto económico que se otorga, sino que la pensión incluye el aseguramiento del beneficiario para su acceso a los servicios del sistema de salud, lo cual implica que esta persona quedará protegida en situaciones de enfermedad, accidente o necesidad de tratamientos médicos, además el monto de la pensión facilita condiciones para que la persona beneficiaria supere cinco potenciales carencias, en atención al Índice de Pobreza Multidimensional IPM.

- **¿En qué medida los objetivos del programa son consistentes con las necesidades de la población objetivo o política del país?**

Los objetivos del programa son consistentes específicamente con la necesidad de ingreso para solventar las necesidades básicas y el seguro de salud que tiene la población objetivo; sin embargo, esta población tiene más necesidades asociadas con las carencias del Índice de Pobreza Multidimensional. El programa mismo se convierte entonces en una intervención que puede interactuar con otros enfoques de la oferta programática social del Estado de manera que las necesidades de la población objetivo (riesgos en condición de pobreza) puedan tratarse integralmente, con métricas y procedimientos que articulen las pensiones no contributivas con el combate a las condiciones de exclusión que generan la pobreza misma; y de esta manera alinear el programa con la política del país en sus aspectos de articulación e integralidad.

- **¿Cuál es el grado de idoneidad de los criterios utilizados para la identificación de la población objetivo?**

El programa trabaja por demanda y no precisamente por identificación proactiva de la población objetivo. En el momento en que el usuario solicita la pensión en la sucursal es que

se emplean los criterios para identificar si este es parte o no de la población objetivo y si puede acceder a una pensión. Los criterios provienen de múltiples fuentes (IMAS, Registro, CCSS, etc.), a la vez estas fuentes disponen de distintos enfoques sobre el fenómeno de la pobreza para efecto de sus fines. Esto implica que la idoneidad de criterios se relaciona más con el grado de integración, disponibilidad y estabilidad de la información que alimenta dichos criterios, actualmente la información varía en el tiempo y entre instituciones, lo cual puede afectar la identificación de la población objetivo. En este sentido, el Sinirube, genera grandes expectativas y retos por cuanto permite identificar y focalizar los esfuerzos para llegar directamente a la población prioritaria.

Sin embargo, actualmente el uso de Sinirube radica en la consulta de la condición de pobreza una vez que el usuario solicita la pensión, y no está permitiendo en todos los casos identificar de manera certera a la población objetivo esto debido a:

- a. los modelos de variables del Sinirube se encuentran en un proceso de robustecimiento,
 - b. las instituciones involucradas deben de armonizar los tiempos de actualización de Sinirube, con sus tiempos de actualización internos,
 - c. en el programa del RNC el método de análisis del expediente, no ha permitido utilizar de manera suficiente la información que se ofrece en Sinirube, para enriquecer su estudio, por medio de las consultas a toda la información existente y no sólo el uso de la certificación de pobreza.
- **¿Los recursos (financieros, humanos, temporales, materiales) existentes son adecuados y suficientes para atender la demanda recibida, a mediano y largo plazo?**

Actualmente el programa opera bajo un enfoque de ventanilla, es decir en el momento en que los usuarios se hacen presentes y solicitan la pensión es que el servicio inicia. Este enfoque propicia la generación de largas filas de espera tanto para la atención como para el análisis de casos; también propicia que cualquier persona, forme parte o no de la población objetivo, solicite la pensión lo cual carga el programa con el análisis de casos que en primera instancia no cumplen con requisitos de admisibilidad, como lo son encontrarse en condición de pobreza y tener alguno de los riesgos de vejez, invalidez, viudez, orfandad, indigencia, o un padecimiento indicado en la Ley N° 8769.

Esta forma de trabajo también propicia la generación de expectativas en el usuario, pues un caso puede durar en análisis desde un par de días hasta varios años, además de que se reciben más casos de los que realmente se puede satisfacer con el presupuesto del programa. La larga duración del trámite a su vez conlleva a la atención de recursos judiciales o de la Defensoría de los Habitantes, en relación con la duración de trámite.

En este mismo sentido, esta situación se traduce en las sucursales como altas cargas de trabajo, horas extra, trabajo los fines de semana, y casos en espera de ser atendidos.

Aunado a lo anterior, el contexto sociodemográfico costarricense tendiente al envejecimiento progresivo de la población, aunado a las dinámicas económicas que mantienen segmentos en la informalidad y vulnerabilidad social (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2020). Hacen que los recursos necesarios para el programa RNC requieran aumentos significativos tanto en el presupuesto como la plataforma operativa, tecnológica e infraestructura que permite su gestión. No obstante, como se evidenció en este informe, el Programa RNC carece de procedimientos formales que estimen la demanda real para definición de metas, lo cual no permite determinar si el rumbo de la toma de decisiones es el adecuado en el mediano y largo plazo. Es decir, el horizonte de planificación estratégica del RNC es limitado en información y escenarios relacionados con proyecciones de población objetivo.

Se evidenció que el Programa RNC no dispone de procedimientos para estimación de la demanda que facilite la definición de metas. En este sentido, la sostenibilidad financiera y operativa histórica se ha caracterizado por mantener incrementos presupuestarios anuales entre el 4% y 5% con respecto al periodo anterior. En concordancia con lo expuesto por la Defensoría de los Habitantes (2017), este enfoque de dotación de recursos no permite identificar puntos críticos para el sistema ante los cuales deban anticiparse decisiones estratégicas como capacidad operativa, requerimientos de recursos espaciales, etc. Es decir, la sostenibilidad financiera y operativa es incierta entre los actores relacionados con el programa RNC (incluye Desaf, MTSS, IMAS, Mideplan).

Se concluye como resultado de este informe, que, con la disponibilidad y gestión actual de los recursos del programa y el crecimiento de la población adulta mayor en el país, el programa no es sostenible en el mediano y largo plazo; es necesario realizar cambios en la manera en que este programa opera, así como gestionar otras fuentes de ingreso para este; y es pertinente realizar un estudio actuarial que permita identificar posibles escenarios y tendencias para la demanda y su abordaje.

- **¿La población objetivo del programa está claramente identificada?**

Los beneficiarios del RNC son también población objetivo de otros programas de la oferta institucional en abordaje de pobreza y vulnerabilidad social. Esto hace de Sinirube un sistema que organiza y centraliza la identificación de la población meta para múltiples fines. En ese sentido, el Programa RNC puede identificar y localizar geográficamente la potencial demanda de pensiones no contributivas.

En resumen, el programa si tiene identificada y cuantificada la población atendida, sin embargo, no tiene procedimientos sistemáticos para identificar su población objetivo. La identificación y cuantificación de la población objetivo podría hallarse en las bases de datos del INEC, sin embargo, como el programa trabaja por cuotas, en la ejecución que hace la CCSS dicha identificación y cuantificación no se lleva a cabo. Además, desde el punto de vista de asignación de las cuotas a sucursales por región, no se identifica ninguna sistemática implementada para la asignación. Esta depende de la cantidad de casos pendientes de asignar y la medición de pobreza en la región.

- **¿En qué medida la intervención permite asegurar la igualdad de oportunidades de acceso para la población objetivo?**

La intervención no dispone de procedimientos sistemáticos que identifiquen las brechas de acceso a los servicios del Programa del RNC para las poblaciones particulares. La igualdad de oportunidades tiene un enfoque territorial dado la distribución de las sucursales de la CCSS, pero la localización no es la única barrera enfrentada, se requiere tomar en cuenta aspectos como lengua, educación, conocimiento sobre el RNC, el rol de las personas cuidadoras, etc.

- **¿En qué medida el modelo de gestión para el otorgamiento de la Pensión Ley 8769 es adecuado para el logro de objetivos, metas y resultados?**

El modelo de gestión permitió parcialmente el cumplimiento de metas RNC en los años 2017 y 2018. Este modelo responde a una asignación por cuotas y una atención por ventanilla, los cuales no se alinean con la demanda real del programa ni sus necesidades. Puntualmente respecto a los casos de la Ley N° 8769, estos tienen prioridad en la asignación presupuestaria por lo que son atendidos, adicionalmente estos casos no tienen valoración en los centros de salud pues van directamente a la Comisión Médica Calificadora, lo cual hace el

proceso más rápido en relación con los casos de invalidez. Sin embargo, se identifican limitaciones del modelo actual en relación con las necesidades de esta población en aspectos de infraestructura, horarios de atención, y condiciones de las personas cuidadoras, que dificultan el acceso al servicio.

Para facilitar la valoración de la condición de invalidez o parálisis cerebral profunda (PCP) se requiere mayor aprovechamiento de las capacidades del sistema de salud para agilizar la información requerida para el otorgamiento de la pensión. Esto implica el fortalecimiento del sistema EDUS en términos de la información requerida (datos generales, historial y perfil médico) para la gestión del RNC específicamente con la población con parálisis cerebral profunda.

- **¿Las actividades que se ejecutan en las regiones se realizan de manera homogénea acorde al modelo de gestión del programa?**

Se evidencia que el modelo de gestión del programa no está estandarizado a nivel de las regiones, se hace uso diferenciado de los procedimientos y en la mayoría de los casos se desconoce el manual de procedimientos de la operación. Esto implica que no es posible predecir comportamientos y estimar capacidades. Cada región ha desarrollado un enfoque particular de ejecución del trámite de otorgamiento de pensiones del RNC, con resultados positivos y significativos, pero sin la sistematización básica para normalizar siguientes aplicaciones o reproducir la experiencia en otros contextos del país.

Dadas las limitaciones de presupuesto para pensiones del RNC, un enfoque proactivo de búsqueda de población objetivo podría atender los casos prioritarios y asegurar la eficacia del recurso disponible en las personas que más lo necesitan, en lugar de esperar a que éstas acudan a las sucursales.

- **¿Cuál es la percepción de los actores involucrados en la gestión del otorgamiento de pensión acorde a la Ley 8769?**

Se evidencia en atención a la percepción de los actores involucrados que:

- No se cuenta con criterios sistematizados para la evaluación de la satisfacción de los beneficiarios y usuarios en general.
- No hay congruencia en la información brindada por diferentes instituciones, en cuanto a la definición de pobreza, IMAS y Sinirube.

- No existe un perfil estándar para los funcionarios responsables de llevar a cabo los puestos de plataformista, analista y revisor, lo que genera desmotivación del personal por condiciones desiguales en las sucursales, *iguales puestos y responsabilidades*, con *categorías diferentes* y por lo tanto ingresos económicos diferentes, lo que motiva rotación en las sucursales buscando mejores condiciones salariales.
- Se identifican diferentes estructuras de trabajo, lo que redundará en metodologías diferentes para la atención y análisis de las solicitudes, tanto entre regiones como entre sucursales de la misma región.

- **¿Cuál es la percepción de los beneficiarios (familiares y/o cuidadores) sobre el servicio recibido?**

- La satisfacción por parte de las personas representantes de los beneficiarios y ellos mismos depende directamente de la resolución del caso, si se asigna se perciben satisfechos, de lo contrario no.
- El monto de la pensión principalmente en los casos PCP, consideran que es suficiente para atender las necesidades de los beneficiarios, ya que permite que se les puedan brindar necesidades especiales para su bienestar (comida especial, pañales, medicamentos, educación especial, transporte, entre otras), se paguen los servicios públicos indispensables y se generen las condiciones en su vivienda, para atender su condición especial.
- El monto de la pensión ha permitido mejorar la calidad de vida del núcleo familiar, ya que el dinero de la pensión se emplea para satisfacer las necesidades del beneficiario y la familia puede asignar el ingreso percibido por los otros integrantes del núcleo familiar a sus necesidades personales.
- Apoyo para la persona cuidadora, que en la mayoría de los casos corresponde a la madre de la persona beneficiaria, ya que no tiene que trabajar fuera del hogar (para mantener a su hijo), y así tener la cercanía y brindar el cuidado requerido por la persona beneficiaria.
- Insatisfacción generalizada en cuanto a la duración del trámite en general y específicamente en relación con los tiempos de espera en las sucursales para ser atendido, los tiempos requeridos por el área de salud para evaluar el caso y el requerido por la Comisión Médica Calificadora para la resolución final.
- La persona beneficiaria o su representante deben de enfrentarse a limitaciones para recibir el servicio, tales como: accesibilidad, idioma, entre otros.

- Información brindada por otras instituciones que apoyan el proceso de otorgamiento de la pensión genera dudas e insatisfacción a los involucrados porque, provee información contradictoria, en relación con lo que se les indica en las sucursales (Sinirube, IMAS), además del desconocimiento en cuanto a los requerimientos y aporte de las plataformas de estas instituciones.
- No en todas las sucursales se les atiende con cortesía, ni tienen empatía para con los beneficiarios y sus necesidades.
- La metodología de atención y horarios, no en todas las sucursales está acorde con las necesidades y posibilidades de los beneficiarios (entrega de fichas, horarios parciales no se atienden todos los días de la semana, ni todo el día).
- El programa no considera las necesidades específicas de las personas cuidadoras, tanto desde el punto de vista económico, como psicológico.

6. Buenas prácticas identificadas

A raíz de las visitas a las sucursales, se identificaron buenas prácticas, las que se detallan a continuación:

1. En la Sucursal de San Vito de Coto Brus, se tiene implementada una estructura de trabajo que consiste en la ventanilla única, que les permite atender por parte del plataformista cualquier necesidad del solicitante. Este tipo de sistemas de trabajo de ventanilla única permiten maximizar la capacidad de atención en la línea directa con el beneficiario junto con procesos de apoyo para recibir y continuar el proceso. 'Trabajan de forma proactiva con la comunidad, por medio del programa la Caja en su Comunidad, han identificado líderes comunales en la Zona indígena de Cacique y la Zona de Pittier, facilitando así la atención de los solicitantes en su zona de vivienda, disminuyendo la frecuencia de traslado a la sucursal. Implementación de medios virtuales dando respuesta a las necesidades de la comunidad, respuesta a solicitudes de organizaciones, tales como correo electrónico, WhatsApp, además de Facebook para brindar información al solicitante. Convenios con organizaciones sin fines de lucro, como Club de Leones, Club 45 de Heredia, para facilitar necesidades especiales, tales como sillas de ruedas y camas especiales.

2. En la sucursal de Buenos Aires de Puntarenas se designa un día el automóvil de la sucursal, para notificaciones a adultos mayores o personas que viven en zonas muy alejadas o de difícil acceso.
3. En las sucursales de Goicoechea y Turrialba, se ha implantado la metodología de atención a los solicitantes, para recibir la documentación y entrevista por medio de citas, definida una hora y un día específico para cada persona, lo que ha redundado en la disminución del tiempo de espera en la sucursal para el solicitante. Lo que conlleva a una buena práctica de servicio al usuario, así como de ayuda a los funcionarios para balancear las cargas de trabajo durante la semana, y programar de mejor manera su trabajo para la revisión y análisis de los expedientes.
4. En la sucursal de Heredia, se coordina con el centro de enseñanza especial y CONA-PDIS para obtener información adicional para los trámites de la ley.
5. La trabajadora social cuenta con un chip de celular independiente para contactar a los solicitantes. La persona plataformista clasifica, en el momento en que recibe la documentación los casos que no pasan Sinirube para que la persona analista les dé respuesta en corto plazo y así no generar incertidumbre en el solicitante.
6. En la sucursal de San José, se dispone de personal especializado en RNC con atención exclusiva de este tipo de solicitudes y se cita a la persona usuaria a la oficina, para atender el caso, lo que ha ayudado a agilizar el proceso, por parte de Trabajo Social.
7. En la sucursal de Turrialba implementaron el proyecto “La pensión en su casa”, llevar los procesos más cerca de las personas hasta su comunidad, por medio de alianzas con ADI’s, iglesias, durante el año 2017, pero por falta de recursos no pudieron sostener esta inciativa.
8. En la sucursal de Nicoya designan el vehículo para la primera semana del mes y así atender casos y hacer visitas de trabajo social, lo que permite concluir el informe al final del mes.
9. En esta misma sucursal en el año 2019 se hicieron sesiones de trabajo por iniciativa de Cuidados Paliativos, en las que participaron representantes de la unidad de Trabajo Social de la CCSS, médicos especialistas de oncología y cuidados paliativos de

los hospitales, para buscar dar prioridad a los adultos mayores con problemas renales, pues es un padecimiento típico de la zona Chorotega.

10. En la sucursal de Puntarenas designar un día de la semana para que el analista se dedique solamente a estudiar los expedientes, sin recibir público, tendiente a disminuir la cuota de pendientes.
11. En la sucursal de Valverde Vega han implementado la realización de campañas coordinadas con ATAPS y trabajo social donde se lleva el formulario, a los solicitantes a las zonas donde viven, por ejemplo, en Bajos del Toro porque no hay servicio de bus.
12. En la sucursal de Alajuela cuando se tiene casos pendientes de notificación o de archivo de documentación en los expedientes, se designa a una persona colaboradora de servicios generales para que apoyen la labor.
13. En la sucursal de Ciudad Quesada la trabajadora social realiza el cronograma de visitas con dos meses de anticipación para facilitar la asignación del vehículo.
14. En las sucursales de Ciudad Quesada, Valverde Vega, y Pérez Zeledón, dan seguimiento a los gastos en que incurre la persona a cargo del beneficiario de la Ley N°8769, monitoreando las facturas mensuales que evidencien el uso de la pensión en las necesidades de este.
15. En la sucursal de Bribrí se apersonan a notificar a los beneficiarios, por medio del apoyo de los ATAPS y personero de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), además se comunica por medio la emisora Voz de Talamanca el listado de personas que deben presentarse en a la sucursal, como iniciativa específica de la persona analista.
16. En la sucursal de Guápiles cuentan con una persona analista para cada régimen por separado, RNC e IVM., lo que ha permitido agilizar el proceso, por la especialización del personal.

7. Recomendaciones

7.1. El programa RNC se alinea con las necesidades de ingreso económico y servicio de salud de la población en condición de pobreza, e impacta en la calidad de vida de las personas ayudándoles a superar la condición de pobreza extrema, más el monto de las pensiones ordinarias RNC no permite que se supere la línea de pobreza básica. En el caso de las pensiones de la Ley N° 8769, el monto es mayor para atender las necesidades especiales del beneficiario, pero se debe tomar en cuenta el rol de las personas cuidadoras, quienes dependiendo del caso deberán dedicar su tiempo completo al cuidado del beneficiario y se verán imposibilitadas a realizar una actividad económica para su propio sustento o el de otros dependientes que tengan a su cargo, lo que conlleva a que incluso la pensión se emplee para otros fines.

Considerando estas dos situaciones se hace imperativa la articulación con otras instituciones del Estado para brindar una solución integral a las necesidades de la población que se atiende. Vinculando programas de asistencia social se podría lograr ese complemento para la superación de la línea de pobreza, y la generación de capacidades en el hogar para que las personas cuidadoras puedan desarrollar una actividad económica acorde a las limitaciones de la situación, y así lograr un uso adecuado de la pensión y el bienestar integral en el hogar.

Considerando que las pensiones de la Ley N° 8769 son un porcentaje bajo de las otorgadas (3,5%), que su demanda es estable, que trabajo social tiene un involucramiento importante en el proceso de trámite de la pensión, y que el monto es mayor y por ende la necesidad de una adecuada fiscalización; estos casos se convierten en excelentes piloto para desarrollar iniciativas de abordaje integral.

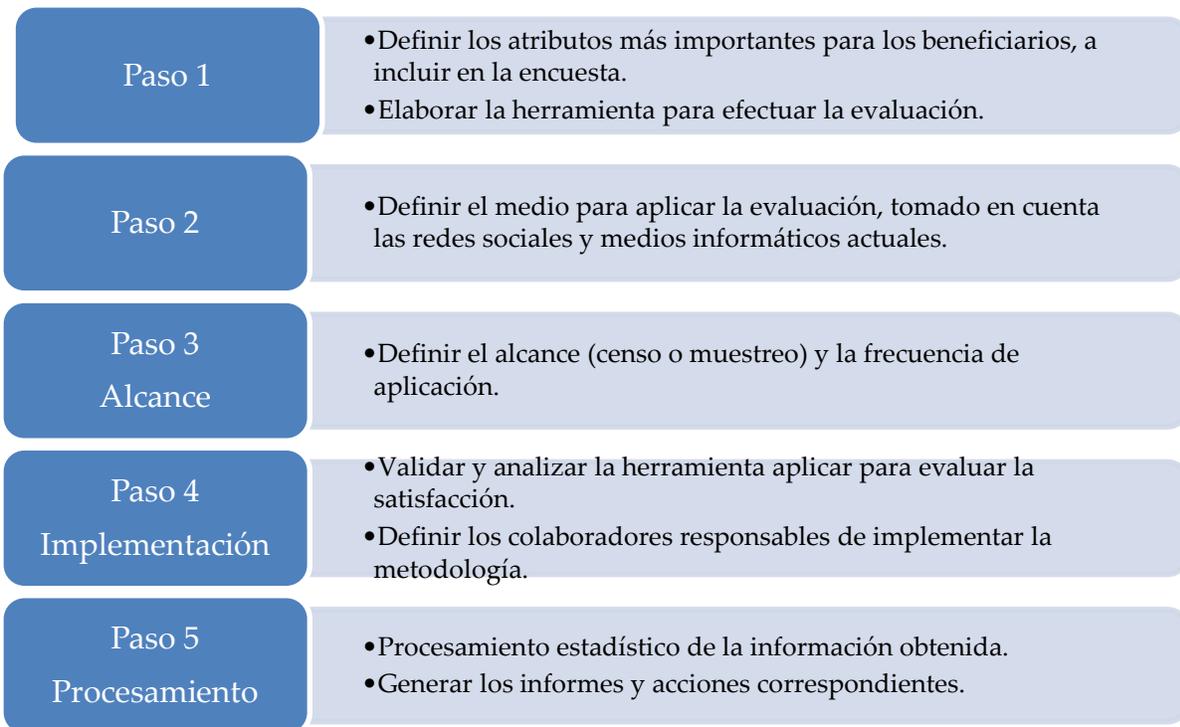
7.2. El programa debe valorar cambiar su operación a la identificación proactiva de la población objetivo y la selección con base en información de diferentes instancias que permitan priorizar la atención. En este sentido es necesaria también la búsqueda de otras fuentes de financiamiento que permitan incrementar el presupuesto y atender la demanda creciente. Además de realizar un estudio actuarial que permita identificar posibles escenarios y tendencias para la demanda y su abordaje.

Dadas las limitaciones de presupuesto para pensiones del RNC, con un enfoque proactivo de búsqueda de población objetivo podría atender los casos prioritarios y asegurar la eficacia del recurso disponible en las personas que más lo necesitan, en

lugar de esperar a que éstas acudan a las sucursales. Este enfoque debe ser generado mediante la localización de la población meta y el diseño de operaciones para llevar el programa directamente a la persona.

- 7.3. Definir un modelo organizacional para las regiones y sucursales, modificar la estructura organizacional, tendiente a unificar las metodologías de trabajo tanto para la atención y análisis de las solicitudes, así como la atención los usuarios en general.
- 7.4. Definir un perfil estándar para los funcionarios responsables de llevar a cabo los puestos de plataformista, analista y revisor, respondiendo a, iguales puestos y responsabilidades, iguales categorías, para incluirlo como parte del Manual descriptivo de puestos.
- 7.5. Desarrollar un proceso de mejora continua que involucre a todas las sucursales, por parte de la Jefatura del programa, de manera que se identifiquen brechas y aspectos propios de cada sucursal que impacten la calidad del servicio, las cuales puedan comunicarse a la instancia que corresponda; así como buenas prácticas que luego puedan extenderse a todo el programa.
- 7.6. Fortalecer las habilidades y competencias del personal para un trato respetuoso e incluyente a las personas provenientes de los pueblos y territorios indígenas del país.
- 7.7. Definir una sistemática para evaluar la satisfacción del usuario aplicable a todas las regiones y sucursales, incluyendo particularidades de las regiones, tomando en cuenta el tipo de población que atiende y usuarios en general, tanto a los que se les asignó la pensión como a las personas que no se les asignó. Esta metodología debe de incluir las siguientes etapas:

Figura 24. Sistemática propuesta para la evaluación de la satisfacción del usuario



Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

7.8. Rediseñar el proceso de prestación del servicio del programa de RNC, incluyendo:

- La metodología de proceso esbelto (Lean Seis Sigma), tendiendo a reducir las actividades innecesarias, con el propósito de disminuir los reprocesos (rechazos de Sinirube) y el tiempo de ciclo (Área médica y Trabajo social).
- Incluir la etapa de seguimiento posterior al servicio que abarque el seguimiento y control relacionado con el uso del monto asignado de la pensión, para asegurar el apoyo real al beneficiario.
- Actualizar y rediseñar la documentación que implementa la normativa vigente, *Instructivo del Programa Régimen No Contributivo de Pensiones y el Manual de procedimientos Régimen No Contributivo*, en atención al sistema de información interinstitucional Sinirube, las necesidades de los usuarios y el requerimiento de normalizar la sistemática en todas las sucursales.

- Procesos que respondan a la necesidad del usuario (en las diferentes tipologías), tomando en cuenta facilidad y factibilidad de horario, accesibilidad a las sucursales y a la información, cortesía y empatía por parte de los funcionarios.
- Formularios y documentación fácil de entender y completar por parte de los beneficiarios (incluyendo ejemplos de aplicación). Se sugiere un proceso de ingeniería de servicios centrado en el usuario.
- Interconectar los sistemas que facilitan información para completar el formulario, con el fin de importar los requisitos y facilitar su llenado, además de eliminar o disminuir las consultas e información requeridas de otras instituciones.
- Para lo anterior se debe:
 - a) Actualizar su manual de procedimientos (integrar y estandarizar operaciones a nivel nacional y regional).
 - b) Digitalizar sus registros.
 - c) Capacitar a su personal en el uso de Sinirube.
 - d) Desarrollar procesos de articulación entre instituciones para abordaje integral de las familias en condición de pobreza (enfoque de capacidades humanas). Esto corresponde a una responsabilidad compartida entre las instituciones con programas integrales de abordaje a la pobreza, tales como IMAS, Desaf, CCSS.

7.9. Definir una estrategia de comunicación y divulgación apegada a las posibilidades reales del programa de RNC, enfocada a la población objetivo, aclarando los requisitos, por diferentes medios que den accesibilidad a dicha información, medios virtuales, sucursales, convenios con instituciones externas a la CCSS y representantes de las comunidades, entre otros.

7.10. Homogenizar las condiciones de trabajo de las personas trabajadoras sociales en todas las sucursales que se presta el servicio de pensión RNC. De manera que todas cuenten con un espacio adecuado y suficiente para que se puedan llevar a cabo las entrevistas con los usuarios de la mejor manera y con el nivel de privacidad requerido.

Se propone para la implementación de las recomendaciones un probable plazo y los responsables en la Tabla 30.

Tabla 30. Resumen de recomendaciones, plazo y responsables

Recomendación	Plazo	Responsable
1. Articulación	Mediano	Director de Pensiones, Jefatura RNC
2. Identificación de población objetivo	Mediano	Director de Pensiones, Jefatura RNC, Jefaturas de subáreas y Jefaturas de Sucursales
3. Estructura organizacional	Mediano	Directores Regionales, Jefatura RNC
4. Perfil de puestos	Mediano	Jefatura RNC, Jefaturas de Sucursales y Departamento de Recursos Humanos CCSS
5. Mejora continua	Corto	Jefatura RNC
6. Capacitación del personal	Corto	Jefatura RNC, Jefaturas de subáreas y Jefaturas de Sucursales
7. Medición de satisfacción del beneficiario	Corto	Jefatura RNC, Jefaturas de subáreas y Jefaturas de Sucursales
8. Rediseño de proceso	Mediano	Jefatura RNC, Jefaturas de subáreas y Jefaturas de Sucursales
9. Estrategia de comunicación y divulgación	Corto	Jefatura RNC, Jefaturas de subáreas y Jefaturas de Sucursales
10. Condiciones de trabajo social	Mediano	Director Regional, Jefaturas de subáreas y Jefaturas de Sucursales

Fuente: elaborado por Equipo Evaluador, Universidad de Costa Rica.

8. Bibliografía

Asamblea Legislativa. (23 de Diciembre de 1974). *Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares*. Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica N°5662: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=2687&nValor3=96417&strTipM=TC

Asamblea Legislativa. (23 de Abril de 1986). *Código De Trabajo*. Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=8045&nValor3=101952&strTipM=TC

Asamblea Legislativa. (22 de Diciembre de 1999). *Impuestos sobre Cigarrillos y Licores para Plan de Protección Social. Ley 7972*. Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=41967&strTipM=TC

Asamblea Legislativa. (01 de Setiembre de 2009). *Reforma de los artículos 1 y 2 de la Ley de Pensión Vitalicia para personas que padecen parálisis cerebral profunda N° 7125*. Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66483&nValor3=78211&strTipM=TC

Asamblea Legislativa. (13 de Octubre de 2009). *Reforma Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662, Ley Pensión para Discapacitados con Dependientes N° 7636, Ley Creación del ICODER, N.º 7800, Ley Sistema Financiero Nacional para Vivienda N° 7052 y Ley Creación Fondo Nacional de Becas*. Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66464&nValor3=98194&strTipM=TC

Asamblea Legislativa. (05 de Mayo de 2010). *Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)*. Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=7060&nValor3=80865&strTipM=TC

Asamblea Legislativa. (17 de Junio de 2011). *Ley de Protección al Trabajador*. Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=43957&nValor3=86104&strTipM=TC

Asamblea Legislativa. (18 de Agosto de 2016). *Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales N° 8718*. Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=64909&nValor3=105185¶m2=1&strTipM=TC&lResultado=7&strSim=simp

Caja Costarricense de Seguro Social. (2017). *Ficha Programa Régimen No Contributivo de Pensiones*.

Caja Costarricense de Seguro Social. (2017). *Instructivo del programa de régimen no contributivo para el trámite y control de las pensiones por vejez, invalidez, orfandad e indigencia*. San José, Costa Rica.

Caja Costarricense de Seguro Social. (2017). *Memoria Institucional 2017*.

Caja Costarricense de Seguro Social. (2018). *Ficha Programa Régimen No Contributivo de Pensiones*.

Caja Costarricense de Seguro Social. (2018). *Memoria Institucional 2018*.

Caja Costarricense de Seguro Social. (2019). *Manual Descriptivo de Puestos*.

Caja Costarricense del Seguro Social. (28 de Agosto de 2008). *Reglamento del Programa de Régimen no Contributivo de Pensiones*. Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=64032&strTipM=TC

- Defensoría de los Habitantes. (2017). *Oficio N° 07020-2017-DHR-(PE). Dilación en la resolución de solicitudes de pensión del RNC en la Región Brunca*. San José, Costa Rica.
- Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. (2019). *Descripción del Objeto de Evaluación. DECS-UE-IDOE-1-2019*.
- Funcionarios Estratégicos y Operativos. (2019-2020). Entrevista Estratégica y Operativa. (Equipo Evaluador, Entrevistador)
- Gobierno de Costa Rica. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"*.
- Gómez, A. (2018). *Herramientas de Gestión de Calidad: Con Ejemplos Prácticos en Base a Los Requisitos de la Norma ISO 9001:2015*. Barcelona, España: Independently Published.
- Gutiérrez, H., & De la Vara, R. (2008). *Análisis y diseño de experimentos*. México, D.F.: McGraw-Hill Interamericana.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2010). *Metodología de la Investigación (5ta ed.)*. México D.F.: Mc Graw HILL.
- Instituto Mixto de Ayuda Social. (2015). *Estrategia nacional para la reducción de pobreza. Puente al desarrollo. 2015-2018*. Obtenido de Instituto Mixto de Ayuda Social: <https://www.imas.go.cr/sites/default/files/custom/Documento-Estrategia-Puente-al-Desarrollo.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2015). *Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Metodología*. San José, Costa Rica.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2017 de Octubre de 2019). *Encuesta Nacional de Hogares 2019. Resultados generales sobre ingresos, pobreza y desigualdad*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Censos: <https://www.inec.cr/multimedia/enaho-2019-presentacion-de-la-encuesta-nacional-de-hogares-2019>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2020). *Encuestas de Hogares Enaho 2019*. San José, Costa Rica.
- INTE/ISO. (2015). *Sistemas de gestión de Calidad. Requisitos*.

Jara, O. (2014). *La sistematización de experiencias: práctica y teoría para otros mundos posibles*. Programa Democracia y Transformación Global.

Mideplan. (2017). *Manual de evaluación para intervenciones públicas*. San José, Costa Rica.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2019). *Lista de Salarios*. Obtenido de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: http://www.mtss.go.cr/temas-laborales/salarios/Documentos-Salarios/lista_salarios_2020.pdf

Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado. (2017). *Simplificación de Trámites con el Sinirube*.

Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado. (s.f.). *Quiénes somos*. Obtenido de Sinirube: <https://www.sinirube.go.cr/acerca-de/>

9. Anexos

A continuación, se presenta la lista de cada uno de los anexos que forman parte de la presente evaluación, dado su extensión y sistematización; los mismos se ubican de manera ordenada en carpeta digital; la cual puede ser solicitada a la Unidad de Evaluación de la Desaf en caso de ser requerida:

- 9.1.** Anexo 1. Guía semiestructurada para la realización de las entrevistas estratégicas y operativas.
- 9.2.** Anexo 2. Cuestionario para Analistas aplicado durante el censo en línea.
- 9.3.** Anexo 3. Cuestionario para Plataformistas aplicado durante el censo en línea.
- 9.4.** Anexo 4. Cuestionario para Revisores aplicado durante el censo en línea.
- 9.5.** Anexo 5. Plan de Muestreo a oficinas.
- 9.6.** Anexo 6. Plan de Muestreo a beneficiarios.
- 9.7.** Anexo 7. Instrumentos de recolección de información a oficinas y personas beneficiarias.
- 9.8.** Anexo 8. Listado de personas beneficiarias periodo 2017-2018 para muestreo.
- 9.9.** Anexo 9. Cronograma de Actividades por realizar en la Evaluación.
- 9.10.** Anexo 10. Sistematización de las entrevistas estratégicas, operativas y de sucursales.
- 9.11.** Anexo 11. Sistematización de entrevistas aplicadas a los responsables de los beneficiarios.
- 9.12.** Anexo 12. Sistematización de los cuestionarios aplicados a los analistas, plataformistas y revisores.
- 9.13.** Anexo 13. Reporte RNC 2017.
- 9.14.** Anexo 14. Reporte RNC 2018.
- 9.15.** Anexo 15. Puestos entrevistados en cada una de las sucursales seleccionadas.
- 9.16.** Anexo 16. Sucursales de la CCSS por región.