



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

ESCUELA DE ECONOMÍA

Propuesta de inversión social para combatir la pobreza de la población adulta mayor desde el Régimen no Contributivo

Modalidad de graduación: Tesis de grado

Sustentantes:

Sharon Chamberlain Garro

Yara Monge González

Campus Omar Dengo

Mayo 2024



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE ECONOMÍA

Propuesta de inversión social para combatir la pobreza de la población adulta mayor desde el Régimen no Contributivo

Modalidad de la graduación: Tesis de grado

Trabajo Final de Graduación sometido a consideración del Tribunal Examinador para optar por el grado de Licenciatura en Economía

Sustentantes:

Sharon Andrea Chamberlain Garro

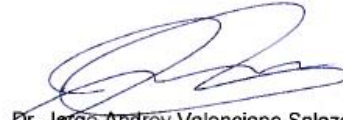
Yara Mariela Monge González

Campus Omar Dengo, Heredia

Mayo 2024



Dr. Rafael Ledezma Díaz
Representante del Decanato
-Quien preside-
Facultad de Ciencias Sociales



Dr. Jorge Andrey Valenciano Salazar
Director
Representante de la Dirección
Escuela de Economía



M.Sc. José Francisco Pacheco Jiménez
Tutor



Dr. Rafael Arias Ramírez
Lector



M.Sc. Rodrigo Corrales Mejías
Lector



Yara Mónica González
Postulante



Sharon Chamberlain Garro
Postulante



Índice de Contenido

Dedicatoria	1
Agradecimientos	1
Introducción	1
Capítulo 1. Generalidades de la investigación	4
1.1. Antecedentes	4
1.2 Justificación y planteamiento del problema	11
1.2.1 Relevancia de la investigación.....	11
1.2.2 Pertinencia de la investigación.....	11
1.2.3 Relación con el desarrollo.....	12
1.2.4 Delimitación espacio temporal	15
1.2.5 Pregunta problema de la investigación.....	15
1.3. Objetivos	16
1.3.1 Objetivo general.....	16
1.3.2 Objetivos específicos	16
Capítulo 2. Marco Teórico	17
2.1. Conceptualización de la pobreza	17
2.2. Desarrollo económico, bienestar y pobreza	20
2.2. La pobreza como problemática de fallos en las Políticas Públicas	22
2.3. Las transferencias como política de seguridad social, adultos mayores y los ODS	27
Capítulo 3. Marco Metodológico	38
3.1 Tipo de investigación (alcance) y enfoque.....	38
3.2 Universo de la investigación.....	38

3.2.1	Sujetos y fuentes de información.....	38
3.2.2	Población o Muestra, conjunto investigado u otros	39
3.3	Técnicas e instrumentos de investigación	40
3.4	Alcances y limitaciones.....	40
3.5	Matriz Metodológica: definición conceptual y operacional de las variables	41
3.6	Cronograma: identificación de fases, actividades, plazos y responsables.....	46
	Capítulo 4. Análisis e interpretación de datos	51
4.1	Caracterización de la población costarricense y el Régimen no Contributivo.....	52
4.1.1	Características de la población costarricense	52
4.1.2	Características del Régimen no contributivo en Costa Rica	62
4.2	¿Los adultos mayores que reciben pensión del RNC cumplen con lo estipulado por la normativa legal vigente?.....	64
4.3	Buenas prácticas internacionales y el Régimen de Pensiones en Costa Rica.....	67
4.4	Efecto de las transferencias monetarias y los adultos mayores de Costa Rica.....	74
	Escenario 1. Eliminación de la transferencia en la población costarricense	90
	Escenario 2. Efecto de las transferencias del RN en el nivel de pobreza.....	92
	Escenario 3. Efecto de una disminución en las transferencias del RN en el nivel de pobreza	98
	Escenario 4. Efecto de un aumento en las transferencias del RN en el nivel de pobreza	99
4.5	Financiamiento del efecto de un aumento en el monto de las pensiones del RNC para adultos mayores de 65 años en condición de pobreza.	100
	Capítulo 5: Conclusiones y recomendaciones	108
	Referencias	114

Índice de Cuadros

<i>Cuadro 1 Costa Rica. Régimen No Contributivo de pensiones otorgadas para el año 2014</i>	9
<i>Cuadro 2 Costa Rica. Población estimada de 65 años y más por región. Años 2008-2019-2050.</i>	10
<i>Cuadro 3 Adultos mayores con ingresos por pensión del RNC según condición socio económica y sexo.</i>	54
<i>Cuadro 4 Composición de la población costarricense por sexo y zona</i>	55
<i>Cuadro 5 Nivel de pobreza en Costa Rica</i>	56
<i>Cuadro 6 Nivel de pobreza persona adulta mayor en Costa Rica</i>	56
<i>Cuadro 7 Educación alcanzada de adultos mayores por condición socio económica.</i>	57
<i>Cuadro 8 Población adulta mayor según transferencias del RNC, condición de migración y nivel de pobreza en 2021.</i>	61
<i>Cuadro 9 Características de los hogares (veces) 2020-2021</i>	64
<i>Cuadro 10 Percepción de ingresos por retribución de pensiones.</i>	65
<i>Cuadro 11 Régimen No Contributivo de Pensiones. Productos y Gastos del Período.</i>	75
<i>Cuadro 12 Pensionados por RNC y Población demográfica de 60 y más de 70 años. 2016 – 2020</i>	76
<i>Cuadro 13 Gasto presupuestado en Regímenes de Pensiones.</i>	78
<i>Cuadro 14 Principales características de los hogares por ingreso según condición de pobreza</i>	84
<i>Cuadro 15 Principales características de los hogares y de las personas por año y nivel de pobreza</i>	85
<i>Cuadro 16 Índices de pobreza para el total de hogares pobres LP desde 2010 al 2021</i>	87
<i>Cuadro 17 Monto de la Pensión del RNC en relación con la inflación</i>	88
<i>Cuadro 18 Comparación de la línea de pobreza según efecto del RNC</i>	91
<i>Cuadro 19 Comparación del efecto de las transferencias RNC en el nivel de pobreza.</i>	94
<i>Cuadro 20 Comparación del efecto de las transferencias RNC siendo el IPCN mayor a 0 en el nivel de pobreza</i>	96
<i>Cuadro 21 Efectos en el nivel de pobreza de incrementos o disminuciones en las transferencias no contributivas.</i>	99

<i>Cuadro 22 Estados financieros y requerimiento adicional de ingresos para el RNC....</i>	104
<i>Cuadro 23 Matriz de estrategias de creación de espacio fiscal.....</i>	106

Índice de Gráficos

<i>Gráfico 1 Costa Rica: Pirámide de población</i>	52
<i>Gráfico 2 Evolución de la población costarricense</i>	53
<i>Gráfico 3 Composición de la población por zona de planificación al año 2021</i>	58
<i>Gráfico 4 Distribución de la población adulta mayor</i>	59
<i>Gráfico 5 Estatus migratorio de la población en 2021</i>	60
<i>Gráfico 6 Ingreso promedio e ingreso per cápita por hogar</i>	82
<i>Gráfico 7 Ingreso per cápita por zona por hogar.....</i>	83
<i>Gráfico 8 Ingreso per cápita promedio de los hogares por quintil</i>	83

Índice de Diagramas

<i>Diagrama 1 Método de construcción de las líneas de pobreza y medición.....</i>	69
<i>Diagrama 2 Buenas prácticas internacionales en materia de pensiones.....</i>	72
<i>Diagrama 3 Composición de ingreso de los hogares a nivel nacional 2021</i>	80
<i>Diagrama 4 Asignación del presupuesto nacional período 2023</i>	102
<i>Diagrama 5 Propuesta OIT para ampliar espacio fiscal.....</i>	106

Índice de Figuras

<i>Figura 1 Modelo multipilar de pensiones de la OIT</i>	74
--	----

Índice de Tablas

<i>Tabla 1 Matriz Metodológica de la investigación planteada</i>	41
<i>Tabla 2 Cronograma de la investigación planteada.....</i>	46

Listado de siglas y acrónimos

B

BANHVI: Banco Hipotecario de la Vivienda

BCCR: Banco Central de Costa Rica

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

C

CBA: Canasta Básica Alimentaria

CCSS: Caja Costarricense del Seguro Social

CGR: Contraloría General de la Republica

CONAPAM: Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor

CONAPDIS: Consejo Nacional de Personas con Discapacidad

D

DGPN: Dirección General de Presupuesto Nacional

E

ENAH0: Encuesta Nacional de Hogares

EHPM: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples

F

FODESAF: Fondo de Desarrollo Social de Asignación Familiar

FONABE: Fondo Nacional de Becas

I

ICE: Instituto Costarricense de Electricidad

IDESPO: Instituto de Estudios Sociales en Población

IESPAM: Informe del estado de situación de la persona adulta mayor

IMAS: Instituto Mixto de Ayuda Social

INA: Instituto Nacional de Aprendizaje

INAMU: Instituto Nacional de la Mujer

INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Costa Rica

IPS: Instituto de Prevención Social

IVM: Invalidez, Vejez y Muerte

M

MIDEPLAN: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

O

OCEDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

UCR: Universidad de Costa Rica

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OMS: Organización Mundial de Salud

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OPS: Organización Panamericana de la Salud

P

PANI: Patronato Nacional de la Infancia

PIB: Producto Interno Bruto

RNC: Régimen no contributivo

PNDIP: Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública

R

ROP: Régimen Obligatorio de Pensiones

S

SINIRUBE: Sistema de Registro Único de Beneficiario

SUPEN: Superintendencia Nacional de Pensiones

U

UNA: Universidad Nacional de Costa Rica

Dedicatoria

Queremos dedicar esta investigación a nuestros padres, quienes, con su amor, trabajo y sacrificio, han sido inspiración y nos han dado la fuerza necesaria durante todos estos años para llegar hasta acá, culminar este proceso y lograr obtener algo tan anhelado. Es un gran privilegio y orgullo ser sus hijas.

A nuestros hermanos y hermanas, por su apoyo incondicional durante cada etapa de nuestras vidas, y al resto de nuestras familias, que con sus oraciones y motivación nos han impulsado y acompañado en nuestras metas y sueños.

A todas y cada una de las personas que de alguna manera siempre nos hicieron ver su apoyo, para lograr realizar con éxito esta tesis, en especial a nuestro Tutor por compartirnos su tiempo y conocimientos.

Agradecimientos

Agradecemos principalmente a Dios, por bendecir y guiar nuestras vidas, y por darnos fortaleza en los momentos de debilidad y dificultades.

Gracias a nuestros padres Marco y Melly; Dennis y Mayra; por ser nuestros guías y apoyo en nuestros sueños, por aconsejarnos, inculcarnos valores y principios, y por creer y confiar siempre en nosotras. También, agradecemos a Andrey, esposo y amigo, quien nos dio su apoyo y paciencia.

A los profesores de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional, por todos los conocimientos y experiencias compartidas a lo largo de estos años de preparación en nuestra carrera, y de manera especial al MSc. José Francisco Pacheco Jiménez, tutor de nuestra tesis, quien, con su paciencia, colaboración, rectitud, conocimiento y dirección, nos ha guiado a lo largo de este proceso.

Finalmente, agradecemos y deseamos expresar nuestro reconocimiento a las diferentes Instituciones, Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Instituto Nacional de Estadísticas y censos (INEC), Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), entre otras, por la información proporcionada para el desarrollo de esta investigación.

Introducción

El desarrollo humano tiene como objetivo superar una variedad de barreras que impiden y restringen el bienestar de las personas, impidiendo así, su pleno desarrollo y crecimiento (Monge, 2019). Siendo que los esfuerzos en este ámbito buscan ampliar las libertades individuales, creando entornos propicios para que cada individuo logre alcanzar su máximo potencial. Esto implica fortalecer las habilidades, asegurar accesos a oportunidades y primordialmente, eliminar los obstáculos que limiten o impidan desarrollar plenamente dicho potencial.

Por lo que, ante los cambios demográficos a nivel mundial, producto de la disminución en las tasas de natalidad, así como el aumento de la esperanza de vida en los diferentes países del orbe, que ha provocado un aumento proporción de la población adulta y adulta mayor, se deben de valorar los mecanismos mediante los cuales la vida de cada una de las personas mejora con el paso del tiempo en lugar de disminuir su calidad.

Para proporcionar un contexto adicional a esta transformación, es relevante destacar que hace más de 50 años, las parejas tenían un promedio de más de cinco hijos, mientras que en la actualidad optan por tener en promedio dos hijos o incluso deciden no tener ninguno. Esta reducción se explica en parte por factores socioeconómicos y culturales que han influido en las decisiones reproductivas de las parejas.

Por otro lado, el aumento en la esperanza de vida se encuentra directamente relacionado a las mejoras en la atención médica, un acceso más amplio a una alimentación más saludable; aunado a ello, la ruptura de paradigmas en torno al cuidado de la salud, también han colaborado en este incremento. Estos avances han permitido que las personas vivan más tiempo y alcancen edades más avanzadas, lo que ha contribuido al envejecimiento de la población mundial.

Ambos factores plantean desafíos y oportunidades importantes para las sociedades y los sistemas de salud a escala global.

Por su parte, conociendo la situación de vulnerabilidad de esta población al no poder trabajar (ya sea por su avanzada edad, condiciones de salud, entre otros), y en algunos casos no haber tenido la oportunidad de cotizar para optar por una pensión, ni contar con familiares que puedan hacerse cargo de ellos, es que se vislumbra la problemática social de gran parte de la población en estudio.

Desde 1940, Costa Rica establece diferentes mecanismos para brindar a la población adulta mayor seguridad y servicios de índole social, que han motivado que aproximadamente 6 de cada 10 adultos mayores cuente con una pensión, ya sea del

régimen contributivo como no contributivo, y esto se debe a que en el sistema de jubilaciones de Costa Rica, conviven diferentes tipos de regímenes, algunos basados en contribuciones obligatorias y otros en contribuciones voluntarias que además, combinan esquemas de capitalización colectiva con planes de ahorro individual obligatorio. (Pacheco, Elizondo, Pacheco (2020)); logrado principalmente por un sistema de programas sociales, que incluye el Régimen de Pensiones No Contributivo (RNC) a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el cual tiene por objetivo ofrecer asistencia a todas aquellas personas que requieran apoyo económico y que por las características propias de los otros sistemas no pueda acceder, tal es el caso de la población en estudio descrita en el párrafo anterior, sin embargo, y pese a los aumentos monetarios y estadísticos en la cantidad de pensiones que entrega la CCSS, las mismas no logran alcanzar al total de la población que las necesita, ni logran cubrir sus necesidades más básicas, las cuales según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) promueven que durante todo el ciclo de la vida, las personas deben de contar con acceso a la salud de calidad y en tiempos adecuados así como el acceso a bienes y servicios de manera efectiva; con el fin de prevenir o mitigar el riesgo de pobreza y la marginación social.

Aparece la necesidad de examinar la eficacia de la inversión social destinada a las pensiones del RNC en la reducción de la pobreza entre la población adulta mayor, tanto a nivel nacional como internacional. Esto se realiza con el propósito de verificar si los cambios que se han realizado con el tiempo en el régimen de pensiones en Costa Rica han conseguido garantizar que esta población tenga acceso a una pensión digna y, por ende, mejorar las condiciones de vida actuales, lo cual es parte de los objetivos centrales de la presente investigación. Ésta tendrá entonces un enfoque mixto, debido a que el objetivo de esta es identificar la situación actual y plantear posibles reformas para mejorar esta situación. Además, será una investigación de naturaleza tanto descriptiva como explicativa, ya que se pretende describir las características de este fenómeno de pobreza existente en la población adulta mayor, así como explicar las causas de dicho fenómeno y plantear posibles soluciones al mismo, mediante reformas a la inversión social que se hace por medio de las Pensiones del Régimen No Contributivo de la CCSS.

Se trabaja con la técnica de revisión documental de fuentes tanto primarias como secundarias y terciarias, para acceder a información de la población objeto de estudio (adultos mayores), por lo que la revisión de bases de datos reconocidos por el Estado Costarricense, estudios e investigaciones de expertos, serán vitales, y son las bases sobre las que se desarrollará la tesis.

Basado en ello, la presente tesis se divide en 5 capítulos. El primero trata sobre los antecedentes propios de los regímenes de pensiones a nivel nacional e internacional. El segundo capítulo abarca el marco teórico bajo el cual se desarrollará el documento, el cual se enfoca desde la economía del bienestar, dado que se busca demostrar el efecto

de las pensiones del régimen no contributivo en la persona adulta mayor, así como el tipo de investigación a desarrollar. El tercer capítulo realiza una revisión del programa del Régimen no Contributivo vigente con el fin de valorar los desde diferentes aristas el comportamiento y alcance esté, considerando el alcance y limitaciones, sin embargo, el lector podrá darse cuenta que desde la perspectiva del presente documento el abordaje no es amplio. Una vez determinadas estas 3 primeras secciones, se dará paso al estudio de los efectos del RNC como inversión social, en la población adulta mayor, para así por último culminar con una propuesta de enfoque de cobertura universal, que permitiría a su vez cumplir con los objetivos del milenio propuestos por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y acogidos por Costa Rica, enfocados principalmente en los tres primeros objetivos: fin de la pobreza, hambre cero y, salud y bienestar.

Capítulo 1. Generalidades de la investigación

1.1. Antecedentes

Los Sistemas de Pensiones tienen sus raíces en Alemania, donde se implementaron por primera vez hace más de 120 años. Esta iniciativa se basó en la intención de fomentar e impulsar que los trabajadores contarán con comodidades para así también prevenir disturbios sociales.

Luego de la I Guerra Mundial, se desarrollan en otras regiones del mundo, los sistemas de jubilación tanto para la clase trabajadora, como para la población de adultos mayores y, posteriormente, organismos mundiales como la OIT (Organización Internacional del Trabajo), incluyen el resguardo social en sus programas.

Rivas y Silva (2020, p.120) afirman que, “desde finales de la década de los ochenta en Latinoamérica, se comienza a desarrollar procesos de cambios y transformaciones en lo que compete a la seguridad social”, dado que varios países en América Latina han experimentado dificultades económicas como resultado de sus deudas, a nivel interno como externo, en el cual se incluyen algunos de los mecanismos de asistencia o ayuda social, que en su efecto ha sido contrario a las expectativas para las que fueron creados.

Desde ese entonces en Latinoamérica se da un proceso de cambios y reformas a nivel de políticas públicas enfocadas a contrarrestar los vaivenes sociopolíticos que se experimentaban para el momento. Una de ellas, es lo que respecta a la Seguridad Social, mediante las transferencias monetarias como una forma de garantizar a sus ciudadanos una sostenibilidad monetaria para dignificar su vida, que, con el paso del tiempo fue alcanzando mayor cobertura, en especial, a las personas de bajos recursos y en condiciones de desamparo.

Es importante resaltar que, las pensiones del régimen no contributivo son transferencias monetarias dirigidas a las personas que cumplan una serie de requisitos dentro de los cuales se incluye que falta de inserción en un sistema de seguridad social en su vida, y que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y de pobreza. El Estado tiene el deber y la obligación de apoyar a estas personas en condición de exclusión social, con el fin de permitirles disfrutar de una existencia digna y que sea en igualdad de circunstancia al resto de la población, en este contexto el "derecho a un nivel de vida adecuado", que está consagrado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incluye el acceso a alimentos, vestimenta, vivienda adecuada,

atención médica y los medios necesarios para vivir con dignidad, no solo de manera individual sino también con sus familias. Además, existen otros derechos humanos relacionados con la estabilidad económica que incluyen el derecho al trabajo digno y a condiciones laborales justas, el derecho a la educación, el derecho a la seguridad social y el derecho a no ser discriminado en función de la situación económica; en el caso de Costa Rica, la población incluye a las personas discapacitadas, niños, hombres y mujeres en situación de pobreza y personas en edad avanzada. En este último grupo de población recae la presente investigación.

Con lo expuesto anteriormente, cabe señalar, que las pensiones del régimen no contributivo tienen como objetivo principal disminuir la pobreza y garantizar a los ciudadanos el cumplimiento de sus derechos humanos mediante la satisfacción de sus necesidades básicas, manteniendo su concordancia con los objetivos del milenio descritos en el apartado anterior. Asimismo, se rigen por unos principios enmarcados en el “Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento”, explorando aspectos relacionados con el desarrollo y los derechos humanos asociados al proceso de envejecimiento. Entre sus principios se encuentra: “la formulación y ejecución de políticas relativas al envejecimiento son un derecho soberano y una responsabilidad de cada Estado (...)”. De acuerdo al Programa de Pobreza y Exclusión (2019, p.27) se destaca la importancia de cualquier iniciativa que se encuentre dirigida a mejorar el bienestar de los adultos mayores y comprender las múltiples necesidades culturales y sociales, lo cual fortalecería la capacidad de esta población para para participar activa y dignamente en la sociedad.

En ese sentido, es importante considerar que los beneficiarios en el caso del Régimen No Contributivo a nivel general deben de cumplir con los siguientes requisitos:

- Nacionalidad costarricense (nacimiento o naturalización)
- El ingreso por persona en el hogar debe estar en concordancia a lo emitido por el INEC.

Algunos otros casos aplican si tienen gastos como, por ejemplo: medicinas, tendencia a situación de pobreza y otros que determine el Sistema Social.

- Solo aplica por hogar un beneficiario de la transferencia.
- Sea declarado inválido por la Comisión Calificadora en cada caso correspondiente.

- No contar con ayuda financiera por parte de familiares.
- No contar con otros activos, con excepción a su vivienda.

Por ende, esta pensión no contributiva define sus estrategias en la solidaridad y la empatía para ayudar a aquellas personas que no han formado nunca parte del sistema del seguro social, por lo tanto, está dirigido a los adultos mayores que dadas sus condiciones de vejez, conforman un grupo susceptible y que deben ser protegidos por el Estado Costarricense, en armonía con los parámetros y principios universales establecidos por organismos como la ONU, entre otros.

En línea a lo anterior, es relevante destacar que, para alcanzar los objetivos del milenio relacionados con la disminución/ erradicación de la pobreza y el mejoramiento en la calidad de vida de la población, en especial de los más vulnerables, es necesario en primer lugar que el beneficio de las pensiones no contributivas llegue a todas las personas en condiciones antes descritas y que sea proporcional a sus demandas y necesidades.

Estas medidas deben formar parte de un sistema de seguridad social que garantice beneficios progresivos y una supervisión continua para asegurar el cuidado adecuado de las personas mayores.

Dado que las transferencias monetarias están alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, propuestos por la Organización de las Naciones Unidas en 2015, se enfocan en la ejecución de acciones que impulsen el progreso en armonía con el medio ambiente, mediante la colaboración entre gobiernos, empresas y la sociedad. Esta iniciativa ha sido respaldada por varios países, incluyendo Costa Rica. Como resultado, para alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible, se ha implementado el Índice de Progreso Social (IPS), el cual evalúa el avance de todas las comunidades del país en términos de calidad humana, aspectos sociales y ambientales. (Espinach (2017))

Por lo tanto, el Índice de Progreso Social permite conocer a detalles como es el comportamiento del país en términos de desempeño a nivel económico y social, es decir, mide los impactos y la eficiencia en la implementación de las políticas públicas adoptadas y los resultados obtenidos. Dicho todo esto, las pensiones no contributivas dirigidas a las personas adultas mayores, favorecen por un lado al índice de progreso social, ya que ayudan a un puntaje mayor, traducándose en satisfacción de las necesidades humanas, y por el otro, visto desde una postura fiscal, el gobierno aumenta el gasto público que afecta a la distribución equitativa de los recursos.

Lo anterior, deja en evidencia, por lo tanto, la importancia de proponer ajustes al sistema social vigente en Costa Rica, teniendo en consideración tanto la situación nacional como el contexto global. El propósito de estas modificaciones es reducir la brecha entre los objetivos nacionales y la efectiva consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos por las Naciones Unidas.

Es relevante considerar que las pensiones por invalidez y vejez son las más comunes dentro del sistema. Hasta diciembre de 2018, el 58.7% de los beneficiarios recibían pensiones por vejez, mientras que el 33.3% lo hacían por invalidez. El restante 8% se reparte entre otras categorías, lo que destaca a la población mayor como la principal beneficiaria (CCSS, 2018, p.52). Además, la eficacia en el procesamiento de los trámites no depende únicamente de la gestión institucional, sino también del contenido presupuestario disponible.

No obstante, tomando en cuenta lo anterior, existe un factor que agrava la situación de una persona no pensionada y es el tiempo de espera para la asignación de una pensión no contributiva, debido a que depende de múltiples trámites burocráticos. Cubrir la alimentación, salud, bienes y servicios, son necesidades que no esperan, por lo que claramente existe una privación del disfrute de ciertos derechos humanos, sociales, donde el Estado está obligado a cumplir a cabalidad en función de los objetivos del Milenio, tal como se había expuesto en párrafos anteriores.

Si bien las transferencias monetarias aluden al uso de los recursos públicos, y estos a su vez son escasos si se toman en cuenta las necesidades de un país entero como Costa Rica, existen casos de personas que poseen los recursos suficientes para hacer frente a sus necesidades, cayendo entonces en la desigualdad de distribución. Es necesario señalar, que el régimen de seguridad social debe apuntar entonces a una innovación donde el gobierno de Costa Rica, coaccione no solamente en términos de naturaleza de derechos humanos y políticos, sino a la forma de mejorar con equidad la distribución de los recursos públicos, que efectivamente impacte de manera favorable en los Índices de Progreso Social, y, en consecuencia, aumentar la confianza y la esperanza de una mejor calidad de vida en las personas de edad avanzada.

Según León (2018, p.06), la fundación de la CCSS en 1941 como entidad reguladora de la seguridad social no sólo reforzó los progresos alcanzados hasta entonces, sino que también representó un hito en la historia nacional al establecer un modelo de seguridad social solidario y universal. Este modelo se define como "el conjunto de herramientas destinadas a prevenir y gestionar los riesgos asociados con el ciclo de vida de las personas en una sociedad", beneficiando tanto directa como indirectamente a toda la población del país.

A lo que refiere la autora, la CCSS se crea con el objeto de asegurar salud y un ingreso monetario suficiente para su manutención, destinado para aquellas personas que en algún momento de su vida ya no se encuentran activas laboralmente, dadas las condiciones de vejez, enfermedad, maternidad, entre otros. Desde entonces, con el devenir de los acontecimientos históricos, la CCSS ha generado cambios a nivel social y político como consecuencia de las transformaciones originadas después de la segunda guerra mundial.

Asimismo, inicialmente las transferencias de la CCSS eran destinadas principalmente a las personas activas laboralmente, garantizando en primer lugar a la clase media, como estrategia de apalancamiento y de expansión para posteriormente diversificar los recursos financieros a los trabajadores que poseían ingresos altos, abarcando de igual forma al sector pobre del país, es decir, aquellas personas que nunca cotizaron en el Sistema y de condiciones vulnerables

Por lo tanto, esas transformaciones institucionales que poco a poco fueron abarcando a todos los estratos sociales, incluyeron estrictas normas jurídicas para que el sistema de seguridad social se solidifica, convirtiéndose en uno de los programas de implementación de más éxito de la región, considerándose como un referente logrando mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, además de disminuir la pobreza y la mortalidad infantil. Cabe destacar que las pensiones del régimen no contributivo, otorgadas por la CCSS, se financian con fondos trasladados desde FODESAF, lo que contribuye a su sostenibilidad y efectividad en la reducción de la vulnerabilidad económica de los beneficiarios.

Por otra parte, es importante resaltar que la estructura de las pensiones está claramente definida por las leyes correspondientes. Según Pacheco y otros (2020, p.24), el régimen RNC identifica cinco grupos de beneficiarios: adultos mayores, personas con discapacidad o parálisis cerebral severa, viudas, huérfanos y personas en situación de indigencia. De acuerdo con las regulaciones de la CCSS, se considera que los adultos mayores tienen 65 años o más, y las personas con discapacidad son aquellas cuya capacidad general está limitada en más de dos tercios.

Siguiendo con la idea de los autores, es importante mencionar aquí, que para optar por cualquier de las clases de pensiones, en el caso de viudez, el beneficiario debe oscilar una edad entre 55 y 64 años y tener bajo su responsabilidad hijos menores de edad, y en condiciones de orfandad deben tener de 18 a 21 que no estén activos laboralmente.

En el siguiente cuadro se observa la asignación de las pensiones del Régimen No Contributivo otorgadas para el 2014, de acuerdo con su clasificación:

Cuadro 1 Costa Rica. Régimen No Contributivo de pensiones otorgadas para el año 2014

Tipo de pensión	Cantidad Pensionados
Pensionados (as)	94.928
Jefes de familia mayores de 65 años	16.762
Jefes de familia inválidos	7.865
Personas solas mayores de 65 años	40.448
Personas solas inválidas	20.790
Madres solas con hijos menores o inválidos	1.506
Viudas mayores de 50 y menores de 65 años	442
Menores con o sin protección institucional	1.631
Indigentes	2.417
Parálisis cerebral	3.067
Pensionados (as) dependientes	2.338
Cónyuges o compañeros del jefe	1.087
Hijos	986
Huérfanos de padre y madre	71
Otros dependientes con parentesco	149
Otros dependientes sin parentesco	45

Fuente: Datos de León (2018).

Por otra parte, de acuerdo con análisis realizados por la Defensoría de los Habitantes, al concluir el año 2018, más de 20 mil solicitudes de pensiones permanecían sin resolver. La creciente población mayor en situación de pobreza y vulnerabilidad social se presenta como uno de los principales desafíos que enfrenta el país, lo que demanda un cambio en el modelo de gestión de las pensiones del Régimen No Contributivo. Es esencial considerar que la población mayor sigue en aumento, lo que sugiere que las políticas

actuales podrían resultar insuficientes a largo plazo y dificultar la planificación a futuro. (RNC, p.2).

El siguiente cuadro demuestra la proyección de la población adulta mayor para los próximos 30 años en Costa Rica:

Cuadro 2 Costa Rica. Población estimada de 65 años y más por región. Años 2008-2019-2050

Región de planificación	Población de 65 años y más			% en población total		
	2008	2019	2050	2008	2019	2050
Central	183.646	288.788	809.413	6.60	9.20	22.60
Chorotega	21.205	32.576	99.453	6.60	8.40	19.00
Pacífico Central	14.799	24.843	84.521	6.00	8.30	20.30
Brunca	18.941	28.335	77.668	5.60	7.80	20.20
Huetar Caribe	17.257	29.335	96.499	4.40	6.40	17.50
Huetar Norte	15.567	25.926	94.699	4.70	6.30	15.00
Total	271.415	429.803	1.262.253	6.20	8.50	20.70

Fuente: Datos del II Informe del estado de situación de la persona adulta mayor en Costa Rica (IESPAM) (2020)

En el cuadro anterior se aprecia que Costa Rica está atravesando un notorio proceso de envejecimiento de su población (Fernández y Robles, 2008). Esto se debe a la disminución en la tasa de natalidad y al aumento en la esperanza de vida desde la década de 1950, lo que ha resultado en una reducción en el tamaño de la población en edad de reemplazo. En 2019, la población de 65 años o más representaba el 8.5% del total de la población del país. Sin embargo, se proyecta que para el año 2050, este porcentaje aumente en un 12%, siendo la Región Central la que experimenta un envejecimiento más rápido. Esto puede explicarse por la concentración de población que se traslada a esta región por motivos como el trabajo y el estudio. Fernández y Robles, en el primer Informe del estado de situación de la persona adulta mayor (IESPAM), explican que la población adulta mayor actual tiene condiciones socioeconómicas más desventajosas que las generaciones actuales cuando alcancen los 65 años o más, principalmente por el acceso al sistema educativo, expansión económica y de instituciones; así como las características propias de cada región socioeconómica, que

se constituyen en un reto para las instituciones públicas que brindan servicios, principalmente de asistencia social.

1.2 Justificación y planteamiento del problema

1.2.1 Relevancia de la investigación

- Estimula nuevas alternativas de estudios para adecuar la gestión de las políticas sociales en Costa Rica, conforme a las nuevas tendencias internacionales. El Régimen No Contributivo visto como inversión social para la población adulta mayor en situación de pobreza requiere de investigaciones que ayuden a buscar soluciones eficaces a este flagelo que amenaza la tranquilidad de este grupo de habitantes.
- Promueve la exploración del costo de universalizar las transferencias no contributivas a todas las personas adultas mayores, independientemente de su condición económica, el cual dependería de varios factores, incluyendo la cantidad de personas mayores que serían elegibles, el monto de la transferencia y la capacidad financiera del gobierno. Es importante recordar que implementar un programa de transferencias universales a todas las personas adultas mayores, independientemente de su situación económica, es una medida que requeriría una planificación financiera sólida y un compromiso gubernamental a largo plazo. Además, su viabilidad dependerá de la situación económica y fiscal del país. Por lo tanto, antes de tomar una decisión de este tipo, el Gobierno debería de llevar a cabo un análisis detallado y exhaustivo para evaluar todos los factores y riesgos involucrados.
- Promueve el análisis de fuentes de financiamiento para la expansión del régimen de pensión a todas las personas adultas mayores, lo cual es esencial para asegurar la viabilidad y efectividad de los programas de pensiones no contributivas, el cual tiene un efecto directo en la mejora de las condiciones de vida de las personas mayores en situación de vulnerabilidad.

1.2.2 Pertinencia de la investigación

La relevancia de esta tesis se fundamenta en su capacidad para llevar a cabo una evaluación de las implicaciones que podrían derivarse de las modificaciones en el funcionamiento del Régimen no Contributivo (RNC) en lo que respecta a la población adulta mayor que se encuentra en situación de pobreza. Este análisis abarca un espectro

amplio de consideraciones, desde la viabilidad de extender el RNC como una herramienta eficaz en la lucha contra la pobreza hasta la exploración de posibles mejoras en su aplicación y financiamiento. Al hacerlo, esta investigación brinda una perspectiva integral que trasciende los límites convencionales.

La realización de un análisis prospectivo, alineado con las tendencias internacionales más actuales, permite anticipar las demandas futuras de solicitudes de pensiones no contributivas. Esto no solo proporciona una visión clara de los posibles efectos positivos que podrían surgir para la calidad de vida de la población adulta mayor, sino que también allana el camino para la formulación de políticas de seguridad social más eficaces y sostenibles. Estas políticas tienen como objetivo abordar de manera holística el desafío de la pobreza en el grupo demográfico de la población adulta mayor, contribuyendo así a la mejora de las condiciones de vida y el bienestar de este segmento de la sociedad, que merece un enfoque especializado y cuidadoso.

1.2.3 Relación con el desarrollo

De acuerdo con los informes de las Naciones Unidas, el desarrollo humano implica establecer un contexto que habilite a las personas para alcanzar su plenitud y vivir de manera productiva y creativa, adaptándose a sus necesidades e intereses. Esta perspectiva trasciende la simple evaluación del crecimiento económico, concentrándose en la mejora del bienestar y las habilidades individuales.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se ha establecido como un elemento central para medir el progreso humano en distintos países. Este índice evalúa tres aspectos fundamentales: salud, educación e ingresos.

Esta perspectiva subraya la compleja relación entre la pobreza y el desarrollo, la cual es fundamental para comprender las condiciones de vida de las personas, en particular de los adultos mayores. La pobreza, en sus diversas manifestaciones, se convierte en un obstáculo significativo para el desarrollo sostenible al limitar el acceso a recursos esenciales como alimentos, vivienda, atención médica y educación. Para los adultos mayores, esto se traduce en un acceso restringido a servicios de salud adecuados, lo que puede tener un efecto negativo en su calidad de vida y bienestar. Además, la carencia de recursos económicos puede ocasionar situaciones de inseguridad alimentaria y vivienda precaria, lo que empeora las condiciones de vida de esta población vulnerable. Por consiguiente, es crucial abordar la pobreza entre los adultos mayores como una prioridad fundamental para asegurar un proceso de envejecimiento digno y

saludable. Esto no solo beneficia a este grupo demográfico, sino que también contribuye al desarrollo de sociedades más justas y prósperas.

Es por ello, que se hace necesario resaltar que la presente investigación se tomará como referencia el desarrollo, al momento de analizar los efectos del régimen no contributivo como inversión social para la población adulta mayor en situación de pobreza desde las tendencias internacionales, ya que estos recursos permiten alimentar los programas sociales que permitirán mejorar la calidad de vida de las personas, y, por consiguiente, el aumento del desarrollo económico en Costa Rica.

En ese sentido, se debe de considerar que la lucha contra la pobreza cruza las dos vertientes de la política social costarricense: programas y acciones universales y selectivas, sin embargo, la gestión en materia de inversión social (pensiones) no ha permitido diseñar respuestas a nivel institucional o regional acordes con las características y necesidades particulares de los adultos mayores. Asimismo, las investigaciones analizadas evidencian la ineficacia de las diferentes políticas en cuanto a reducción de pobreza, en los últimos 10 años; es por ello, que la presente tesis busca realizar un acercamiento sobre las opciones para reducir la pobreza o en su efecto ampliar la cobertura de la misma, sin perjudicar la estabilidad del programa en el largo plazo.

Entonces, es importante considerar que, bajo el reconocimiento político-jurídico, así como en materia de salud que atañe a la población adulta mayor, y en los problemas de pobreza existente actualmente, se hace necesario valorar aspectos claves sobre la forma en la que se han abordado estos temas desde el gasto social, principalmente la valoración desde el punto de vista de las pensiones.

En este contexto, varios análisis coinciden en la idea de que se requiere una mayor participación del Gobierno y sus Instituciones en la gestión de la seguridad ciudadana desde un punto de vista de salud y pobreza (ambos temas por separado inclusive de la inversión social), los cuales además explican que para el 2060, la población adulta mayor superará en más de un 25% a las personas menores de 20, por lo que el aumento en el número de jubilados crecerá en términos absolutos y relativos, afectando la cantidad de cotizantes al Régimen de Invalidez Vejez y Muerte (IVM) de la CCSS y los jubilados, lo que hace que el régimen sea insostenible, dado que es un régimen de reparto y no de reserva. Por tanto, se considera que la inversión social desde un punto de vista de política pública deberá irse transformando, en ese caso se podría dar como ejemplo la transformación de recursos destinados a la educación a menores de edad a otros aspectos como gastos médicos y vivienda digna a los adultos mayores. Como se había indicado con anterioridad, a nivel país nos enfrentamos a cambios demográficos, en los que el aumento de adultos mayores es notorio (hay menos nacimientos y por ende menos

fuerza de trabajo de reemplazo en el futuro), situación que ha desencadenado la necesidad de analizar la vulnerabilidad de esta población ante diversas problemáticas sociales, como la pobreza y, plantearnos la efectividad de los diferentes programas de inversión social existentes.

Si bien, los estudios encontrados a la fecha, así como la información recopilada no abarcan el tema en estudio, lo cierto es que todos concuerdan en que los adultos mayores son los que más se encuentran en condición de pobreza (131.000 adultos mayores), y que no encuentran cupo en los programas sociales vigentes a la fecha, como por ejemplo la red de cuidado, además, la mayoría se encuentra laborando aún después de pensionarse debido a que el subsidio no cubre las necesidades de básicas. Asimismo, según MIDEPLAN nuestro país se encuentra dividido en 6 zonas socioeconómicas, esto en cumplimiento de la Ley de Planificación Nacional #5525: Central, Brunca, Chorotega, Huetar Caribe, Huetar Norte y Pacífico Central (indicadas en cuadro N°2), pero no existe información que agrupe a los beneficiarios por estas zonas, aunado a ello, la mayor cantidad de población adulta mayor ocupada es de la zona urbana, no obstante la zona con mayor cantidad de población en edad avanzada y que inclusive superan los 90 años de edad es la Península de Nicoya, la cual es identificada como zona azul (*blue zone*) de longevidad del planeta, sin embargo, son las regiones Brunca y Chorotega las de mayor incidencia de pobreza y pobreza extrema, por tanto, para fines del presente anteproyecto y con el fin de cumplir con los objetivos establecidos, se dificulta la posibilidad de realizar un estudio del efecto individualizado por zona, por lo que el tema se abordará como una problemática país.

Por tanto, como se mencionó anteriormente, esta propuesta se sustenta en la variedad y complejidad de las problemáticas que afectan a esta población, las cuales tienen diferentes manifestaciones y grados de intensidad según sus características individuales.

Esto se debe a la diversidad de necesidades sociales insatisfechas, y que al final también deben ajustarse para mantener el estímulo económico necesario para la reactivación y con ello también el combate de la pobreza. A la fecha del presente documento no se cuenta con información detallada sobre estudios anteriores relacionados con el gasto social dirigido a las personas adultas mayores. Asimismo, no se evidenció información suficiente para hacer la correlación entre adultos mayores, pensiones y zonas de mayor vulnerabilidad en el país. Según el comportamiento observado en los últimos años, nuestro panorama a futuro será el de una población con una amplia expectativa de vida, un acelerado crecimiento del envejecimiento y, una baja natalidad. Esto lleva a la necesidad de plantear y realizar reformas principalmente en temas de pensiones.

Por estas razones, esta investigación se centra en el estudio del régimen no contributivo administrado por la CCSS, ya que es el que realiza un mayor aporte en materia de inversión social orientada a combatir la pobreza en la población adulta mayor, como en

el estudio de medidas y reformas implementado en otros países, en materia de pensiones, que han tenido un efecto positivo en el combate de la pobreza, y que podrían implementarse en Costa Rica.

El proceso de investigación se realiza en función de una aproximación cualitativa al estudio de la seguridad social (entiéndase pensiones) para el caso de Costa Rica. Lo anterior, por cuanto la situación de la estabilidad y el ejercicio que se gesta en el país, responden principalmente a cualidades que permiten evaluar la posibilidad de desarrollar un proyecto de seguridad social a través de un mejor alcance de las pensiones, es decir, se trata de realizar un acercamiento entre la forma de abordaje de la pobreza por medio de este tipo de programas, principalmente del RNC administrado por la CCSS, ya que es la institución que más alberga beneficiados y que realiza un mayor aporte en materia de inversión social orientada a combatir la pobreza en la población adulta mayor, como en el estudio de medidas y reformas implementado en otros países, en materia de pensiones, que han tenido un efecto positivo en el combate de la pobreza, y que podrían implementarse en Costa Rica.

Es decir, el porqué de esta investigación, se fundamenta en la problemática que se visualiza ante el estancamiento de la reducción de la pobreza del país a pesar de las políticas públicas y programas de asistencia social implementados, la inestabilidad del actual sistema de pensiones pese a las diferentes reformas que se han venido aplicando en los últimos años y, el aumento de la población adulta mayor o en edad de pensionarse.

Por su parte, el para qué de la misma radica en la oportunidad de analizar, plantear y promover reformas al actual sistema de pensiones del país, diferentes a las ya implementadas y, que podrían incidir de forma positiva en la toma de decisiones en materia de inversión social para combatir la pobreza en Costa Rica, principalmente en la población adulta mayor.

1.2.4 Delimitación espacio temporal

La presente investigación se llevará a cabo con base en datos de la CCSS y datos estadísticos de la encuesta nacional de hogares (ENAHG) del periodo 2021.

1.2.5 Pregunta problema de la investigación

¿Cómo puede mejorar la inversión social a través del régimen de pensión no contributiva el combate a la pobreza y mejorar el bienestar social en la población adulta mayor?

1.3. Objetivos

1.3.1 Objetivo general

Analizar los efectos de la implementación de las políticas asistenciales desde el enfoque del Régimen no Contributivo sobre la pobreza de la población adulta mayor.

1.3.2 Objetivos específicos

- Caracterizar la extensión de cobertura del RNC de la población costarricense, mediante la información de los anuarios de la CCSS y la encuesta nacional de hogares
- Evaluar el grado de cumplimiento de las disposiciones legales vigentes por parte de los beneficiarios de pensiones del Régimen no Contributivo (RNC) en el grupo de adultos mayores.
- Examinar la conformidad del programa actual del Régimen no Contributivo (RNC) con las directrices y estándares internacionales relacionados con las mejores prácticas en esta área.
- Evaluar las opciones de recursos de financiamiento alternativo para la proyección de las demandas de pensiones del RNC para los próximos 2 años tomando en cuenta las estadísticas del INEC.

Capítulo 2. Marco Teórico

2.1. Conceptualización de la pobreza

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son una serie de objetivos adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, que buscan erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos. Uno de los principales objetivos es la eliminación de la pobreza en todas sus formas, dado que es considerado un problema multifacético que puede manifestarse en diferentes formas y dimensiones, por lo que a continuación, se describen cinco tipos de pobreza que pueden ser útiles para entender los diferentes aspectos de este fenómeno social, entendido en el sentido más amplio (ONU,2015):

a) Pobreza monetaria

La pobreza monetaria se refiere a la falta de ingresos y recursos para satisfacer las necesidades básicas, como alimentación, vivienda, educación y salud. Los ODS tienen como objetivo reducir la pobreza extrema y la pobreza en todas sus formas, para lo cual se han establecido medidas para promover el crecimiento económico sostenible, el empleo pleno y productivo y el acceso a servicios básicos.

El ODS 1, busca eliminar la pobreza en todas sus formas y dimensiones para el año 2030, e incluye acciones para disminuir la disparidad económica, fomentar la creación de empleo y garantizar el acceso a servicios esenciales. Asimismo, el ODS 8 persigue impulsar un crecimiento económico sostenible y la generación de empleo pleno y productivo, lo que implica facilitar el acceso a trabajos dignos y bien remunerados. Estas iniciativas pueden colaborar en la reducción de la pobreza monetaria al proporcionar a las personas los medios necesarios para cubrir sus necesidades básicas.

b) Pobreza multidimensional

La pobreza multidimensional abarca la carencia de acceso a diversos aspectos del bienestar humano, como la educación, la salud, la vivienda y el empleo. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) también se ocupan de la pobreza multidimensional, reconociendo que esta no se limita únicamente a la falta de ingresos, sino que también involucra la disponibilidad de servicios esenciales y oportunidades.

El ODS 1 también se enfoca en la pobreza multidimensional, incluyendo medidas para reducir la desigualdad y promover el acceso a servicios básicos. Además, el ODS 2 busca erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria, lo que puede contribuir a reducir la pobreza multidimensional al garantizar el acceso a alimentos nutritivos. El ODS

3 se enfoca en garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos, lo que incluye el acceso a servicios de salud y la prevención de enfermedades.

c) Pobreza estructural:

Hace referencia a las condiciones de desigualdad y marginación social que se han arraigado a lo largo del tiempo, convirtiéndose en un elemento estructural permanente en la sociedad de un país. La pobreza estructural suele surgir como resultado de factores económicos, políticos y sociales que generan desigualdades profundas y duraderas en la distribución de recursos y oportunidades. Este concepto está estrechamente vinculado al ODS 10, "Reducir las desigualdades dentro y entre los países", que se centra en abordar las disparidades persistentes en la distribución de recursos y oportunidades, promoviendo políticas y medidas que disminuyan las brechas de ingresos y fomenten la inclusión social.

d) Pobreza coyuntural:

La pobreza coyuntural es la pobreza que se produce como resultado de eventos económicos o sociales específicos que afectan negativamente a un grupo o región durante un período limitado de tiempo. Por ejemplo, un desastre natural, una recesión económica o un conflicto armado pueden generar pobreza coyuntural. La pobreza coyuntural está estrechamente relacionada con el ODS 17, "Alianzas para lograr los objetivos", que se enfoca en fortalecer la cooperación internacional para abordar los desafíos económicos, sociales y ambientales. Las naciones impactadas por desastres naturales, conflictos bélicos y otras emergencias demandan asistencia humanitaria y planes de reconstrucción a largo plazo para superar la pobreza temporal.

e) Pobreza por activos:

El concepto de la pobreza por activos se puede indicar como la carencia de recursos productivos, como la tierra, el capital y otros bienes, que limitan la capacidad de una persona o familia para generar ingresos y mejorar su calidad de vida. Esta situación es especialmente significativa en áreas rurales, donde el acceso a la tierra y otros recursos es escaso. La pobreza de activos está vinculada al ODS 2, "Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición", que aborda la necesidad de mejorar el acceso a recursos productivos como la tierra y el capital para las personas que viven en condiciones de pobreza. Además, está relacionada con el ODS 5, "Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas", que busca garantizar la igualdad de acceso a recursos productivos tanto para mujeres como para hombres.

Comprender las diferentes formas de pobreza es importante para poder diseñar políticas y programas efectivos para combatir la pobreza y promover el desarrollo humano sostenible. Asimismo, debido a lo anterior para el presente análisis se considera que los ODS tienen un papel importante en la reducción de la pobreza monetaria y multidimensional, al abordar la desigualdad económica, el acceso a servicios básicos y la promoción del crecimiento económico sostenible. Si bien los ODS son una herramienta importante, su implementación efectiva requerirá un compromiso sostenido de los gobiernos, las organizaciones internacionales, el sector privado y la sociedad civil.

Además, la evaluación y el seguimiento periódico del progreso hacia los ODS es esencial para garantizar que se estén logrando los resultados deseados y para ajustar las políticas y estrategias según sea necesario.

En este punto, es necesario determinar para efectos de la investigación, que se considera como pobreza. De acuerdo con Quispe (2017, p.72), se señala de manera general que, a pesar de su naturaleza multidimensional y compleja, la pobreza se define como una condición de privación que obliga a aquellos que la experimentan a vivir por debajo de los estándares socialmente aceptados. Además, implica la exclusión debido a la falta de recursos necesarios para alcanzar una calidad de vida digna. Por su parte, Trejos y Sáenz (2007, p. 81) señalan que el método más comúnmente empleado para analizar la pobreza es el enfoque de la línea de pobreza, el cual identifica a aquellos individuos que carecen de ingresos suficientes para adquirir bienes o servicios que cubran sus necesidades materiales básicas. Este enfoque también aborda la pobreza extrema, que se define como la situación en la que la falta de ingresos impide a las personas satisfacer sus necesidades alimenticias. Los autores también destacan el método de las necesidades básicas insatisfechas, que define la pobreza como la incapacidad de acceder a bienes y servicios esenciales, y que está estrechamente vinculado a las políticas sociales. Asimismo, mencionan el método integrado de la pobreza, que combina los enfoques de la línea de pobreza y las necesidades básicas insatisfechas (Trejos & Sáenz, 2007, p. 81).

Mientras que, por su parte, la OIT define la pobreza como una condición en la que las personas carecen de acceso a las oportunidades, recursos, bienes y servicios esenciales para vivir una vida digna y satisfactoria. La OIT sostiene que la pobreza no se limita únicamente a la escasez de ingresos y recursos materiales, sino que también implica la falta de acceso a la educación, la salud, el empleo, la protección social, la seguridad y otros derechos fundamentales (OIT, 2003). El BM, por su parte, visualiza la pobreza como la privación de oportunidades y capacidades fundamentales para llevar una vida digna, y considera que esta privación se debe a la falta de acceso a recursos materiales

y no materiales, como el acceso a la educación, la salud, el empleo, la protección social, la seguridad y otros derechos fundamentales (BM, 1990).

Ambos organismos internacionales han trabajado en la medición de la pobreza a través de la definición y el uso de diferentes indicadores. El Banco Mundial emplea el indicador de pobreza extrema, que se refiere al porcentaje de individuos que viven con menos de \$1.90 dólares diarios, y el indicador de pobreza moderada, que abarca el porcentaje de personas que viven con menos de \$3.20 dólares al día. La OIT, por su parte, utiliza un enfoque multidimensional de la pobreza, que tiene en cuenta diferentes dimensiones como el empleo, la protección social, la educación, la salud y la seguridad, entre otras.

Ambas entidades internacionales se han dedicado a fomentar políticas económicas y sociales que ayuden a disminuir la pobreza y la disparidad en las naciones, así como a impulsar un crecimiento sostenible y justo que considere las necesidades y derechos de los grupos más desfavorecidos.

2.2. Desarrollo económico, bienestar y pobreza

El desarrollo económico de un país es un fenómeno complejo que involucra diferentes factores, incluyendo su estructura económica y su relación con la pobreza; y se mide por su capacidad para generar riqueza y bienestar a largo plazo, lo que a su vez puede reducir la pobreza. Esto se logra a través de la inversión en capital humano, tecnología, infraestructura y recursos naturales. Por lo que es importante que el país cuente con una economía diversificada y competitiva, capaz de adaptarse a los cambios del mercado global y ofrecer oportunidades de empleo y crecimiento para su población. (Sen,1999; Romer,1991).

Es relevante señalar que, según Adam Smith, el desarrollo económico se refiere al progreso mediante el cual una economía mejora su capacidad para cubrir las necesidades de su población mediante un crecimiento continuo en la producción de bienes y servicios (Smith, 1776).

Entonces, basado en el concepto anterior se puede decir que la estructura económica de cualquier país influye de manera directa en la forma que se distribuye la riqueza entre la población, es decir, si la estructura económica de un país es diversa, esto puede contribuir a reducir la pobreza y promover la inclusión social, esto porque sería capaz de crear empleos y oportunidades para su población, lo que a su vez puede mejorar la calidad de vida, pero si la estructura económica es débil o limitada, puede haber una mayor concentración de riqueza en manos de una minoría de la población, lo que puede perpetuar la pobreza y la desigualdad. Además, un país con una estructura económica

diversa es más resistente a los cambios en el mercado global y puede adaptarse mejor a los desafíos económicos y sociales.

Aunado a ello, este autor, también define la pobreza como los ingresos insuficientes para mantener un nivel de vida básico (falta de recursos económicos para acceder a bienes y servicios esenciales) (Smith, 1776), lo que enfatiza la necesidad de la generación de políticas económicas y sociales diseñadas para asegurar que los beneficios del desarrollo económico sean compartidos equitativamente entre toda la población, incluyendo a los grupos más vulnerables. La inversión en educación y salud, la implementación de programas de protección social y la promoción de la igualdad de género son algunas de las acciones que pueden ayudar a mitigar la pobreza y la desigualdad, promoviendo el bienestar de todos los individuos. Estos aspectos destacados fueron considerados durante la elaboración de los Objetivos del Milenio.

Es por ello, que se hace necesario definir el bienestar como la capacidad de las personas para llevar la vida que valoran y tener razones para valorar (Sen (1999); es decir, el bienestar no se limita a la satisfacción de necesidades básicas, como alimentos y refugio, sino que también el enfoque de Sen se considera la capacidad de las personas para elegir y perseguir sus propios objetivos y deseos, lo que incluye factores como la libertad, la igualdad y la participación en la sociedad (vidas significativas y enriquecedoras, más allá de la mera existencia material), considerándose esto como parte de la finalidad de las políticas públicas.

En ese sentido, es importante considerar que la relación que existe entre estos tres conceptos, la cual es compleja y multifacética, y se basa en la interacción de estos conceptos en el contexto de una sociedad, así podemos encontrar (Sen, 2009; Sen, A. 1999):

- Aumento del bienestar: El desarrollo económico, que implica un aumento sostenido en la producción de bienes y servicios, a menudo se considera un medio para aumentar el bienestar de una sociedad. Cuando una economía crece y se vuelve más próspera, generalmente hay más recursos disponibles para satisfacer las necesidades y deseos de la población, lo que puede mejorar el bienestar en términos materiales.
- Acceso a recursos: El desarrollo económico también puede proporcionar a las personas un mayor acceso a recursos, como empleo, ingresos, atención médica y educación, que son componentes esenciales del bienestar humano.
- Superación de la pobreza: Uno de los objetivos fundamentales del bienestar es la superación de la pobreza. El bienestar implica la capacidad de las

personas para llevar una vida digna y satisfactoria, lo que incluye la erradicación de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida.

- Medición de la pobreza: El bienestar se relaciona con la medición de la pobreza en términos de acceso a necesidades básicas, como alimentos, vivienda, atención médica, educación y participación en la sociedad.
- Reducción de la pobreza: El desarrollo económico tiene el potencial de reducir la pobreza al aumentar los ingresos y las oportunidades económicas. Cuando una economía crece, se pueden crear empleos y aumentar los ingresos de las personas, lo que, en teoría, debería disminuir la pobreza.

Pero como se ha mencionado con anterioridad, el crecimiento económico por sí solo no asegura la erradicación de la pobreza. La manera en que se distribuyen los frutos del crecimiento y la disparidad de ingresos pueden determinar el número de individuos que aún viven en condiciones de pobreza, incluso en economías prósperas. Por lo tanto, las políticas públicas deben abordar diversas dimensiones del desarrollo humano y económico, así como implementar medidas para enfrentar la desigualdad y garantizar un acceso equitativo a recursos y oportunidades. Además, es importante tener en cuenta que la pobreza puede ser influenciada por factores externos, como el cambio climático y las crisis económicas mundiales. El cambio climático, por ejemplo, puede tener efectos adversos en sectores clave como la agricultura y la pesca, los cuales son fundamentales para la economía y la subsistencia de las personas más vulnerables. Aunado a ello, las crisis económicas pueden reducir las oportunidades de empleo y el acceso a servicios básicos, lo que a su vez puede aumentar la pobreza y la desigualdad, entonces, el desarrollo económico de un país y la pobreza son fenómenos interconectados que deben ser abordados de manera integral y sostenible. (Sen, 2009; Sen, A. 1999)

2.2. La pobreza como problemática de fallos en las Políticas Públicas

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial (BM) son dos organismos internacionales que han trabajado en la promoción de políticas sociales que contribuyen a mejorar las condiciones de vida de la población y a reducir la pobreza en los países.

En ese contexto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) conceptualiza la "Protección Social" como un conjunto de estrategias y estructuras concebidas para asegurar la estabilidad económica y social de individuos y familias en circunstancias

particulares, tales como la vejez, enfermedad, desempleo, discapacidad, maternidad o cuidado de los hijos. Y tiene como objetivos principales: i) proporcionar asistencia financiera o en especie a personas en situación de vulnerabilidad, ii) reducir las disparidades en el acceso a beneficios y servicios sociales, para que las personas puedan participar activamente en la sociedad y iii) contribuir a la estabilidad económica y social al prevenir la pobreza extrema y mitigar los riesgos económicos que pueden afectar a las personas y las familias.

La OIT, en su Agenda de Trabajo Decente, promueve políticas sociales centradas en cuatro pilares fundamentales: empleo, derechos en el trabajo, protección social y diálogo social. Estos pilares son fundamentales para garantizar que las personas tengan acceso a empleos decentes y productivos, que se respeten sus derechos en el trabajo, que cuenten con protección social en caso de enfermedad, discapacidad, vejez o desempleo, y que exista un diálogo constructivo entre trabajadores, empleadores y el gobierno para abordar los desafíos del mercado laboral.

Por su parte, el BM ha promovido políticas sociales que se enfocan en la protección social, la educación, la salud y el empleo. La protección social es vista como una herramienta importante para reducir la pobreza y la desigualdad, y el BM ha trabajado en la promoción de programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, programas de seguro de salud y de pensiones, entre otros. La educación y la salud son consideradas pilares esenciales para el progreso humano, y el Banco Mundial ha dedicado esfuerzos a impulsar políticas que garanticen un acceso universal a servicios educativos y sanitarios de alta calidad. Además, el Banco Mundial ha respaldado iniciativas orientadas a generar empleos significativos y a promover la integración laboral de los sectores más desfavorecidos.

Ambos organismos internacionales han subrayado la necesidad de fomentar políticas sociales cohesionadas y armonizadas, las cuales abordan los diversos aspectos de la pobreza y la desigualdad de manera holística e involucren a una amplia gama de actores, tales como el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y la comunidad en su conjunto. La cooperación entre diferentes sectores y la participación activa de la población son esenciales para el éxito de estas iniciativas y para alcanzar un desarrollo sostenible y equitativo.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que en la actualidad existe una amplia gama de literatura que demuestra la correlación existente entre políticas públicas y pobreza por medio de transferencias sociales como lo son las pensiones del régimen no contributivo, por lo que es relevante plantearse qué se entiende por cada uno de los conceptos; y en ese sentido, Corso (2013) expone que la política social se refiere a:

acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones (p. 72).

En línea con lo expuesto, según Navarrete (2012, p. 14), se entiende la política pública como "el conjunto de herramientas, procedimientos y medidas implementadas en un sistema político para dirigir el desarrollo económico". En este contexto, los gobiernos adoptan diversas estrategias en políticas monetarias y fiscales, acorde a sus objetivos y planes, con el fin de alcanzar resultados económicos específicos.

En términos generales las políticas públicas son desarrolladas y ejecutadas por el Estado, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población, es decir, se orientan a las actividades y acciones que un gobierno pretende llevar a cabo para beneficiar a sus ciudadanos, pudiendo ser focalizado o general, por ejemplo, en el caso de Costa Rica: salud, educación, seguridad social, vivienda y otros; siendo estas cubiertas por medio de transferencias monetarias como becas, seguros gratuitos o con cargo al Estado, y pensiones del RNC.

Es importante destacar, que las políticas sociales que hoy asumen los gobiernos, requieren un estudio riguroso tanto a nivel económico como los efectos o resultados que esperan lograr antes de ser implementados, puesto que, deben ser analizados desde varias perspectivas y así lograr una óptima asignación de los recursos, resaltando que los mismos son escasos, y ante tantas eventualidades que se han suscitado en los últimos años, deben evaluarse en función a los beneficios que minimicen las carencias de las personas vulnerables. (Trejos, 2017).

Por consiguiente, las políticas sociales están dirigidas especialmente para el logro de objetivos de bienestar económico y social de la población, como metas país, y en concordancia con las líneas estratégicas de desarrollo de cada nación, siendo parte de ello los compromisos a nivel internacional que cada país asume.

El segundo objetivo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se centra en erradicar el hambre. En este sentido, la Organización para la Alimentación y la Agricultura ha exhortado a los países a promover programas de protección social para atender las necesidades alimentarias de las poblaciones más vulnerables. Para lograr esto, el gobierno debe realizar inversiones sociales que generen beneficios tanto sociales como económicos, especialmente para la población adulta mayor, contribuyendo así al desarrollo humano y social. Basado en lo anterior, las políticas económicas y públicas están interrelacionadas a través de instrumentos como la política fiscal y monetaria. La

recaudación tributaria juega un papel fundamental en la forma en que el gasto es destinado a la ejecución de políticas sociales, ya que un aumento en la recaudación puede respaldar el crecimiento económico medido por el Producto Interno Bruto (PIB). En relación con ello, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) explica que el gasto público, considerado como una inversión (inversión pública) debería estar dirigido a proporcionar a toda la sociedad de bienes y servicios de calidad y fácil acceso lo cual a grandes rasgos generaría un efecto positivo en temas de reducción de seguridad social (pobreza, salud, hambre) y desigualdad social.

Según Ruiz y colaboradores (2018), los líderes a nivel mundial y local realizan inversiones sociales con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas afectadas por la desigual distribución de la riqueza. En este contexto, la erradicación de la pobreza y la extrema pobreza son prioridades clave para la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En complemento a lo citado, como ya se ha mencionado con anterioridad, la inversión social se encuentra concatenada con las políticas públicas de cada país, en articulación y armonía con los objetivos trazados por los organismos internacionales, de forma que, la distribución de los recursos sea equitativo para todos, utilizando para ello el presupuesto público. A partir de allí, se fija las prioridades en los gastos por medios de los programas sociales, que se incurrirán en ese año fiscal para disminuir los niveles de pobreza.

Es por ello que se considera que la pobreza es una problemática global que afecta a millones de personas en todo el mundo. A pesar de los avances en la lucha contra la pobreza, sigue siendo un desafío persistente que requiere una atención continua y una evaluación crítica de las políticas públicas diseñadas para abordarla.

Las políticas públicas buscan resolver problemas, abordar desafíos y promover el bienestar general en una sociedad (Monge, 2019). Éstas son desarrolladas, implementadas y gestionadas por cada gobierno y abarcan una amplia variedad de objetivos y áreas de enfoque, incluyendo la economía, la salud, la educación, el medio ambiente, la seguridad, la igualdad y muchos otros aspectos de la vida pública. Algunas de las finalidades comunes de las políticas públicas incluyen (Dye, 2002; Sen,1999; Stiglitz,2012):

- Mejorar la calidad de vida: Una de las metas fundamentales de las políticas públicas es la mejora de la calidad de vida de la población. Esto se logra mediante la provisión de servicios esenciales, la promoción de igualdad de oportunidades y la creación de un entorno propicio para que las personas alcancen su máximo potencial.

- Resolver problemas sociales: Las políticas públicas están destinadas a abordar problemas y desafíos que afectan a la sociedad, como la pobreza, el desempleo, la delincuencia y la falta de acceso a la atención médica. Su objetivo es encontrar soluciones efectivas y justas para estos problemas.
- Estímulo del desarrollo económico: En el campo económico, las políticas gubernamentales tienen como objetivo promover el crecimiento económico, la generación de empleo y la estabilidad financiera. Estas políticas pueden abarcar acciones como la inversión en infraestructura, la regulación de los mercados y el respaldo a la inversión empresarial.
- Protección de derechos y seguridad: Las políticas gubernamentales también tienen como objetivo proteger los derechos tanto individuales como colectivos, además de asegurar la seguridad de la población en general. Esto implica aspectos como la seguridad ciudadana, la preservación del medio ambiente, la promoción de la igualdad de género y la defensa de los derechos humanos.
- Promoción de la equidad y la justicia: La reducción de las desigualdades y la promoción de la justicia social son metas esenciales de las políticas públicas. Esto puede incluir acciones como la redistribución de la riqueza, la creación de oportunidades equitativas y la eliminación de barreras discriminatorias.
- Logro de objetivos a largo plazo: Las políticas públicas también tienen una perspectiva a largo plazo y buscan alcanzar objetivos de desarrollo sostenible, como la protección del medio ambiente, la inversión en educación y la promoción de la salud pública.

Sin embargo, hay deficiencias en las políticas gubernamentales que podrían contribuir a mantener la pobreza. Por ejemplo, una de las principales debilidades en las políticas públicas relacionadas con la pobreza es la falta de atención a sus múltiples dimensiones. Amartya Sen, en obras como "Desarrollo y Libertad" y "La Idea de la Justicia", argumenta que la pobreza no se limita únicamente a la insuficiencia de ingresos, sino que también implica la privación de capacidades y oportunidades.

Sen sostiene que las políticas públicas deben centrarse en expandir las libertades y las capacidades de las personas, lo que va más allá de simplemente proporcionar asistencia económica. Cuando las políticas públicas se enfocan únicamente en la transferencia de ingresos sin abordar las causas subyacentes de la pobreza, pueden fracasar en su objetivo de erradicarla.

Jeffrey Sachs (2005) explora en su libro "El fin de la pobreza: cómo conseguirlo en nuestro tiempo", las causas de la pobreza global y propone soluciones para abordar este desafío. Sachs aboga por la inversión en desarrollo sostenible y la cooperación internacional como medios para erradicar la pobreza en el mundo. Además, se discute el tema de la pobreza y las políticas públicas, señalando una deficiencia en la inversión para el desarrollo sostenible. Se argumenta que las políticas enfocadas en el crecimiento económico inmediato a menudo descuidan la inversión en áreas fundamentales como la salud, la educación y la infraestructura. Esta ausencia de inversión puede mantener la pobreza al restringir las oportunidades de las personas y su capacidad para liberarse de la situación de pobreza.

Asimismo, la desigualdad también juega un papel significativo en la perpetuación de la pobreza. En este sentido, según Thomas Piketty en su obra "El Capital en el Siglo XXI", argumenta que la disparidad en la distribución de la riqueza y los ingresos puede resultar en la concentración de capital en manos de unos pocos, lo que dificulta que las personas en los estratos más bajos de ingresos salgan de la pobreza. Por lo tanto, las políticas públicas que no abordan esta desigualdad pueden contribuir a la persistencia de la pobreza.

Entonces, los fallos en las políticas públicas, como la falta de enfoque en las capacidades humanas, la falta de inversión en el desarrollo sostenible y la ignorancia de la desigualdad, pueden contribuir a la perpetuación de la pobreza. Para abordar eficazmente este problema, es necesario considerar las ideas que promuevan el desarrollo de políticas que aborden las causas subyacentes de la pobreza y promuevan un desarrollo sostenible y equitativo. (Sen, 1999)

2.3. Las transferencias como política de seguridad social, adultos mayores y los ODS

Basados en todo lo indicado con anterioridad, una persona se considera en situación de pobreza cuando carece de los servicios públicos básicos, de salud, alimentación, educación, resquebrajándose los principios universales de vivir una vida digna, afectando su calidad de vida. En el caso de las personas adultas mayores, se consideran más vulnerables debido a las condiciones propias del grupo, los cuales tienen necesidades más específicas.

En el amplio concepto, el Régimen de No Contributivo, es una inversión social, la cual se orienta a desembolsos del Gobierno para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas vulnerables, mediante la ejecución de estrategias que puedan mitigar las cargas a las que está expuesta un sector de la población, como es el caso de la población en estudio. (Stiglitz, 2012; Sachs, 2005).

Es decir, las políticas públicas, ayudan a contrarrestar las consecuencias de la pobreza, hambre y salud, constituyéndose en los primeros objetivos de desarrollo sostenible de la ONU. Según datos de dicha organización, cerca de 783 millones de personas vive actualmente en condiciones de pobreza/pobreza extrema, a los cuales se les dificulta satisfacer necesidades básicas como salud, educación, acceso a agua y saneamiento; siendo las áreas rurales a nivel mundial las que presentan mayores índices de pobreza; incluyendo un aspecto fundamental, y es que el tener un trabajo no garantiza una vida digna en el presente o futuro. Además, mencionan que 690 millones de personas en el mundo padecen de hambre, con una tendencia al alza, proyectando cerca de 840 millones para el 2030; lo que se encuentra intrínsecamente ligado a los objetivos de esta investigación. Por otro lado, el objetivo 3, centrado en la salud y el bienestar, tiene como finalidad asegurar una vida saludable y promover el bienestar en todas las etapas de la vida. En el contexto de este estudio, se vincula específicamente con la meta 3.8: Alcanzar la cobertura sanitaria universal, lo que implica protección contra riesgos financieros, acceso a servicios de salud esenciales de alta calidad, así como a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, accesibles y de calidad para todos (ONU, OSD). Este aspecto se considera de suma importancia en relación con la población objeto de estudio.

Tomando en cuenta esto, las transferencias son una herramienta eficaz que ha encontrado el Estado para influir en reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, canalizando el gasto público por mecanismos como las pensiones del régimen no contributivo que encuentran su base desde la protección social. Respecto a esto, Sauma (2020: pag.26) argumenta que la protección social se fundamenta en tres pilares esenciales: proporcionar garantías básicas de bienestar a la población, asegurar contra riesgos asociados al entorno o al ciclo de vida, y abordar los daños sociales resultantes de problemas o riesgos sociales. Sin embargo, su principal objetivo es la universalidad y accesibilidad para todos, especialmente para la población adulta mayor, que se considera un grupo vulnerable en términos de satisfacción de necesidades, incluso dentro del marco de la seguridad social.

Ahora bien, De Mesa explica que en América Latina (15 países), el gasto público en sistemas de pensiones no contributivos para personas mayores de 65 años ha experimentado un incremento notable, pasando del 0.07% del PIB en el año 2000 al 0.27% del PIB en 2017 (Arenas de Mesa, 2019, p.44). Según las estimaciones de población para el grupo de 65 años y más, se espera que esta demografía aumente aproximadamente 3.5 veces en los próximos 50 años, pasando de 57 millones de personas en 2020 a cerca de 200 millones en 2070. Siguiendo esta línea, vale decir, en lo aportado por De Mesa, que los recursos de este tipo de transferencias tienen como fin priorizar a las personas mayores para protegerlos de los embates de la pobreza,

mejorando su calidad de vida, por lo tanto, se busca analizar la efectividad de esta inversión social, y si esta contribución se encuentra en consonancia con los derechos humanos universales y con los objetivos del milenio.

Según el informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2021:62), en los últimos años, América Latina y el Caribe han implementado o ampliado programas no contributivos con el objetivo de reducir la pobreza y ampliar las pensiones para las personas mayores, así como de introducir y expandir transferencias de ingresos condicionados o incondicionales para niños y personas en edad laboral. Según la OIT, aproximadamente el 36% de la población vulnerable estaba cubierta por prestaciones no contributivas, mientras que el gasto público en protección social, excluyendo la salud, representaba alrededor del 10% del PIB de la región.

En el contexto actual, los regímenes no contributivos han sido un factor importante para paliar el aumento inmensurable de la pobreza. Las políticas y programas sociales de los países se apalancan en gastos no estipulados en sus presupuestos, para aminorar las consecuencias que puede traer el proceso de envejecimiento, debido que la expectativa de vida ha aumentado considerablemente, además de que, las pensiones hasta ahora otorgadas no abarcan en su totalidad a todos los adultos mayores que requieren de un ingreso; por lo que este contexto da pie para vislumbrar el efecto que tendría ampliar las transferencias a toda la población adulta mayor en condición de pobreza, tanto a nivel de indicadores como efectos en materia presupuestaria.

Considerando lo anterior, se reconoce que la pobreza constituye una de las preocupaciones primordiales a nivel global, especialmente cuando se pondera su impacto en la tercera edad, teniendo en cuenta los cambios demográficos que evidencian un aumento progresivo de la población adulta y adulta mayor en comparación con la población infantil. Aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza enfrentan una serie de desafíos de índole económica, social y de salud, los cuales están estrechamente ligados a la condición de pobreza y pueden generar efectos adversos significativos y de larga duración en su bienestar y calidad de vida. (Sen, 1999)

Uno de los efectos de la pobreza en la tercera edad es la falta de acceso a servicios de salud de calidad. Los adultos mayores que viven en la pobreza a menudo tienen dificultades para pagar los costos de atención médica y medicamentos, lo que puede llevar a problemas de salud no tratados o tratados inadecuadamente, tomando en cuenta las listas de espera de la CCSS. Además, la falta de acceso a alimentos nutritivos y seguros producto de su condición económica puede aumentar el riesgo de enfermedades crónicas y deficiencias nutricionales (CCSS, 2023; OPS, 2023; Sen, 1999).

Otro efecto importante de la pobreza en la tercera edad es el aislamiento social. Los adultos mayores que viven en la pobreza a menudo tienen una red social limitada y pueden tener dificultades para participar en actividades comunitarias. El aislamiento social puede afectar negativamente la salud mental y física de los adultos mayores, lo que puede llevar a un mayor riesgo de depresión, ansiedad y enfermedades crónicas. (Sen, 1999)

Además, la incidencia de la pobreza puede generar un impacto adverso en la calidad de vida de aquellos que la experimentan, reflejándose en áreas cruciales como la vivienda, la seguridad y la estabilidad financiera. Quienes se ven afectados por la pobreza suelen enfrentar dificultades para costear el alquiler, los servicios básicos y otros gastos esenciales, lo que puede resultar en condiciones habitacionales precarias y hasta inseguras. Esta situación, a su vez, aumenta el riesgo de sufrir accidentes y lesiones, con repercusiones significativas en la salud y el bienestar de los individuos en edad avanzada. (OPS, 2023; Sen, 1999; Sachs, 2005).

Es importante tener en cuenta que la pobreza en la tercera edad no solo afecta a los adultos mayores, sino que también tiene consecuencias económicas y sociales a nivel nacional y global. Los adultos mayores que viven en la pobreza a menudo requieren asistencia financiera y de atención médica, lo que puede ejercer una carga económica en las familias y en los sistemas de atención médica y servicios sociales (Stiglitz, 2012). Entonces, al plantear distintos escenarios que podrían presentarse, ampliando por ejemplo la cobertura en la población adulta mayor, se estaría procurando, además, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Por ejemplo, el primero de estos objetivos pretende poner fin a la pobreza, y siendo que las transferencias monetarias otorgadas a la población adulta mayor, están dirigidas a personas en situación de pobreza y pobreza extrema, el ejercicio de ampliar la cobertura de las mismas, otorgándole a la totalidad de personas adultas mayores que hay en el país, puede arrojar resultados interesantes en cuanto a la cantidad de personas que actualmente se encuentran en esta situación de pobreza o pobreza extrema, y que al recibir este subsidio podrían dejar de pertenecer a dicho estrato.

Luego, muy de la mano del objetivo anterior, el segundo Objetivo de Desarrollo Sostenible ambiciona poner fin al hambre, y siendo que una de las principales características de la población adulta mayor en situación de pobreza es la incapacidad para cubrir sus necesidades básicas, principalmente la alimentación, el plantear escenarios en los que estas transferencias pueden llegar a más personas adultas mayores que actualmente no perciben dicho beneficio, lograría de cierta forma, contribuir con la reducción en la cantidad de personas afectadas por el hambre a nivel nacional y por consiguiente a nivel mundial.

Como tercer objetivo, se plantea promover el bienestar de las personas y garantizarles una vida sana. El sistema de salud costarricense ha demostrado ser robusto, y ha logrado destacarse entre los de otros países, sin embargo, a nivel de cobertura, la seguridad social no alcanza la totalidad de la población, ni siquiera la totalidad de la población adulta mayor, la cual ha quedado en evidencia, es la población más vulnerable y con mayores necesidades a nivel de salud y seguridad social. Es por esta razón que, el ejercicio de pretender que el cien por ciento de los adultos mayores del país tengan acceso a una pensión o subsidio económico como el RNC, les permitiría también el acceso a diversos servicios de salud, lo cual promueve a su vez el bienestar de esta población y por ende el de la población en general.

Finalmente, se podría afirmar que, dentro de los escenarios que se pretende plantear en esta investigación, se incentivaría el cumplimiento de un cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenibles, a saber, el décimo de estos objetivos, el cual procura la reducción de las desigualdades. Es conocido que las desigualdades afectan generalmente a las poblaciones más vulnerables, como lo son las personas con discapacidad, pueblos indígenas, adultos mayores, entre otros, por lo que el plantear que un mayor porcentaje o totalidad de la población adulta mayor cuente con un ingreso por medio de una transferencia monetaria, por ejemplo, lograría de cierta forma que al tener acceso a bienes y servicios a los que actualmente no tiene, esta población ya no se encuentre tan en desventaja con respecto al resto y se reduzcan así las desigualdades.

Con base en lo anterior, es importante mencionar algunos países, que mantienen los mejores indicadores de efecto positivo en el combate de la pobreza por medio de transferencias monetarias, esto con el fin de sentar una base sobre los casos de los programas exitosos y que Costa Rica podría implementar, como lo son el caso de Chile y Países Bajos, así como otros casos no tan exitosos como Argentina y El Salvador:

a) Chile

Las transferencias monetarias son una de las principales herramientas utilizadas para abordar la pobreza. Estas transferencias se entregan directamente a los hogares más pobres, con el objetivo de mejorar su bienestar económico y reducir la desigualdad en el país. (Sen, 1999)

Las transferencias monetarias se han convertido en una herramienta clave para abordar la pobreza en Chile desde la década de 1990. Desde entonces, el país ha implementado una serie de programas de transferencias monetarias, como el Programa Puente, el Programa Chile Solidario y el Subsistema de Seguridades y Oportunidades. Estos

programas tienen como objetivo apoyar a las familias más pobres del país, ofreciendo una ayuda económica mensual a cambio de que cumplan con ciertos requisitos, como la asistencia regular a controles de salud o la asistencia escolar de sus hijos. (IPS, s.f)

El efecto de estas transferencias monetarias en la pobreza en Chile ha sido significativo. De acuerdo con un estudio Informe de Desarrollo Social 2017 emitido por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el porcentaje de hogares en situación de pobreza en Chile se redujo del 40% en 1990 al 8.6% en 2017, y gran parte de esta reducción se debe a las transferencias monetarias. Además, los programas de transferencias monetarias también han reducido la desigualdad en el país, al mejorar la situación económica de los hogares más pobres y aumentar su acceso a bienes y servicios básicos (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2017).

Aunque las transferencias monetarias han sido efectivas en la reducción de la pobreza en Chile, aún existen desafíos a la hora de garantizar la eficacia y sostenibilidad de estos programas. En primer lugar, los programas de transferencias monetarias requieren una coordinación efectiva entre diferentes instituciones del Estado, lo que puede ser difícil de lograr en la práctica. Además, los requisitos para acceder a estas transferencias pueden ser difíciles de cumplir para algunas familias, especialmente aquellas que viven en zonas remotas o tienen dificultades para acceder a servicios de salud y educación, y familias de clase media vulnerables a caídas de ingreso. Es decir, aunque existen desafíos para garantizar la eficacia y sostenibilidad de estos programas, el compromiso del Estado chileno con la lucha contra la pobreza ha permitido que las transferencias monetarias sigan siendo una herramienta importante para garantizar el bienestar económico de las familias más pobres del país (Ministerio de Desarrollo Social y Familia Chile, 2017; Universidad de Chile, 2023; Arenas de Mesa, A. 2020). Para el año 2017, Chile se encontraba entre los países en los que se entregaban las pensiones sociales más altas, y según datos de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Chile estas pensiones son más efectivas en términos de reducción de la pobreza, que las transferencias monetarias condicionadas, aunque ambas han contribuido en la reducción de la pobreza y pobreza extrema.

Según los datos recopilados por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) en Chile, los programas de transferencias monetarias condicionadas más destacados incluyen el "Ingreso Ético Familiar" y "Chile Solidario". Sin embargo, cuando se trata de beneficios dirigidos a la población adulta mayor, cobran mayor relevancia el "Programa de Pensión Básica Solidaria de Vejez" y el "Programa de Pensión Básica Solidaria de Invalidez". Además de estos, existen otros programas como el "Subsidio Único Familiar (SUF)", el "Aporte Familiar Permanente", el "Bono de Invierno" y diversos subsidios familiares específicos como los dirigidos a madres, recién

nacidos, personas con invalidez y discapacidad mental, entre otros beneficios respaldados por el Estado.

b) Países Bajos

Los Países Bajos son conocidos por su economía próspera y su alto nivel de vida. Sin embargo, también enfrentan desafíos en términos de pobreza, especialmente entre ciertos grupos de la población, como los inmigrantes y las personas mayores.

En los Países Bajos, el sistema de seguridad social es muy avanzado y ofrece una amplia gama de programas de transferencias monetarias para apoyar a las personas que viven en la pobreza. Estos programas incluyen beneficios para personas mayores, personas con discapacidades, personas desempleadas, personas con bajos ingresos y familias monoparentales, entre otros. Además, el gobierno ha implementado medidas para mejorar el acceso a los servicios de salud y educación para estas personas. (Santiago L,2019).

El efecto de estas transferencias monetarias en la reducción de la pobreza en los Países Bajos ha sido significativo. Según las estadísticas oficiales, el porcentaje de personas que viven en la pobreza en los Países Bajos ha disminuido del 10.4% en 2013 al 7.9% en 2019. (Banco Mundial, s.f; Statistics Netherlands, 2020). Esto se debe en gran parte a los programas de transferencias monetarias, que han mejorado la situación económica de las personas más vulnerables del país.

Sin embargo, existen desafíos en el uso de transferencias monetarias para abordar la pobreza en los Países Bajos. Uno de los desafíos es garantizar que las personas que necesitan apoyo reciban la ayuda adecuada. A pesar de la amplia gama de programas de transferencias monetarias disponibles, muchas personas no reciben la ayuda que necesitan debido a la complejidad del sistema o porque no están al tanto de las opciones disponibles. Otro desafío es garantizar la sostenibilidad de los programas de transferencias monetarias. Conforme la población experimenta un envejecimiento y la demanda de servicios médicos y cuidados a largo plazo se incrementa, los gastos asociados a los programas de asistencia económica pueden elevarse considerablemente. Por consiguiente, resulta imperativo que el gobierno continúe evaluando y adaptando estos programas para asegurar su sostenibilidad a largo plazo. (Basado en Datosmacro.com, 2022; Información del Ministerio de Trabajo y Economía Social de España, 2015, 2014, 2012)

Con la mayor tasa de sustitución de los países de la OCDE y una edad de jubilación de 66 años (al 2021), Países Bajos se caracteriza por tener el mejor sistema de pensiones del mundo, debido a su porcentaje de participación, suficiencia y sostenibilidad. Sistema

mixto compuesto por 3 pilares (sistema público de pensiones de reparto llamado *Algemene Ouderdomswet* y conocido por sus siglas *AOW*, sistema de capitalización a través sector privado y ahorro individual voluntario), siendo el sistema de capitalización a través sector privado la parte principal, aportando alrededor del 70% de la pensión total.

La pensión del *AOW* nace con la Ley General de Vejez en 1957, y según datos del Ministerio de Trabajo y Economía Social de España (MITES), se prevé que para el año 2040 el gasto en pensiones de este será de aproximadamente 50.000 millones de euros.

Además, a nivel de programas sociales para combatir la pobreza en adultos mayores, en Países Bajos existe la *AIO (Algemene Inkomensvoorziening)*, la cual es una pensión mínima no contributiva de tipo asistencial, equivalente al salario mínimo.

La importancia de estas transferencias monetarias y pensiones en la lucha contra la reducción de la pobreza en la población adulta mayor, radica en que, al igual que en el resto de países del mundo, las oportunidades laborales a las que se enfrenta esta población adulta mayor son pocas, ya que según el especialista en Seguridad Social Willem Velema, en Países Bajos solamente alrededor del 20% de la población de entre 60 y 65 años, y aproximadamente el 13% de personas mayores de 65 años, tienen un trabajo remunerado. De ahí que, en su mayoría, las personas de este grupo etario viven o dependen de dichas transferencias monetarias y pensiones para cubrir sus necesidades básicas.

c) Argentina

En años recientes, ha habido un amplio debate sobre la eficacia de las transferencias de dinero en la lucha contra la pobreza en Argentina. Estas transferencias implican la entrega de pagos en efectivo o a través de tarjetas de débito o crédito directamente a los hogares más necesitados, con el fin de que puedan cubrir sus necesidades fundamentales, tales como alimentación, atención médica y educación. (CEPAL, 2021; CEPAL, 2019; CIPPEC, 2019)

En Argentina, el programa más importante de transferencias monetarias es la Asignación Universal por Hijo (AUH), que se implementó en 2009 con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los hogares más vulnerables y fomentar la escolarización de los niños. A través de la AUH, el Estado argentino entrega un monto fijo por cada hijo menor de 18 años de edad a las familias que se encuentran por debajo de la línea de pobreza (ANSES, sf; CEPAL, 2019; Cepal sf).

Desde que se puso en marcha, la Asignación Universal por Hijo (AUH) ha tenido un impacto favorable en la disminución de la pobreza infantil en Argentina. Según

información proporcionada por el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina, la tasa de pobreza infantil disminuyó del 55.6% en 2009 al 45.4% en 2019. Aunque estos datos aún revelan una situación preocupante, muestran una reducción significativa gracias a la implementación de iniciativas gubernamentales como la AUH.

Además, la AUH ha tenido un efecto importante en la reducción de la desigualdad. Según un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre 2010 y 2014, la AUH contribuyó a reducir la brecha de ingresos entre los hogares más pobres y los más ricos en un 17%. Esto se debe a que la AUH permite que los hogares más pobres tengan un ingreso fijo y estable, lo que les permite satisfacer sus necesidades básicas y reducir la dependencia de los ingresos informales y fluctuantes.

Sin embargo, aún existen desafíos en la implementación de las transferencias monetarias en Argentina. En primer lugar, existe un problema de focalización, ya que muchas familias que no están en situación de pobreza reciben la AUH. Esto se debe a que el mecanismo de evaluación de la situación socioeconómica de los hogares no siempre es preciso y no tiene en cuenta situaciones de informalidad laboral o de ingresos fluctuantes. (UNICEF, 2017; Rivas y Silva 2016; Red PLAC, 2020; Raczynski, D. (1996)

En segundo lugar, las transferencias monetarias pueden generar un efecto de desincentivo al trabajo, ya que algunos hogares pueden considerar que es más rentable recibir la ayuda del Estado que trabajar. Para evitar este problema, es necesario complementar las transferencias monetarias con políticas que fomenten el empleo y la capacitación laboral. (UNICEF, 2017; Rivas y Silva 2016; Red PLAC, 2020; Raczynski, D. 1996)

En relación con la lucha contra la pobreza entre los adultos mayores, Argentina ha tenido un desempeño inferior en comparación con países como Chile y los Países Bajos, según indican datos del Banco Mundial. En Argentina, el acceso a las pensiones no contributivas comenzó en 2003, pero estas eran temporales y tenían una baja cobertura. Para 2012, el programa en vigor era la "Pensión no contributiva a la vejez", que sólo cubría al 0.8% de la población mayor de 65 años. No fue hasta 2016 que se promulgó la Ley N°27260, que estableció la "Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)" como un instrumento para ampliar la cobertura previsional. Esta pensión, administrada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), tiene como objetivo beneficiar a personas mayores de 65 años que no reciben ningún otro tipo de pensión (contributiva o no contributiva). Equivale al 80% de una jubilación mínima y está dirigida a personas mayores que no pueden acceder al régimen contributivo del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), principalmente debido a la alta tasa de informalidad laboral en el país.

Según datos también del Banco Mundial, el número de beneficiarios del PUAM para el 2020, fue de aproximadamente 186.000, y de más de 200.000 para el 2021, lo que representa un gasto de entre el 0,08% y el 0,10% del PIB, y se proyecta que para el año 2045 este gasto sea de más del 2% del PIB.

d) El Salvador

En El Salvador, la pobreza es un problema social que afecta a una gran cantidad de la población. La falta de recursos y oportunidades impide que muchas personas puedan satisfacer sus necesidades básicas, lo que genera una situación de vulnerabilidad y exclusión social. Para abordar esta problemática, el gobierno ha implementado diversos programas de transferencias monetarias con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los hogares más pobres. (CEPAL, 2019)

Uno de los programas de protección social no contributiva en El Salvador es el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), establecido en 2006 como complemento del programa Comunidades Solidarias. Su objetivo es mitigar la pobreza extrema y mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables. A través del PATI, se otorgan transferencias monetarias a hogares en situación de extrema pobreza que cumplen con requisitos específicos, como tener hijos en edad escolar o participar en programas de formación laboral (Arévalo, F. y Nunfio, R.; 2017). Asimismo, dentro de la Estrategia de Erradicación de la Pobreza del Gobierno de El Salvador, se encuentra el programa de pensión básica universal (PBU) para adultos mayores de 70 años que no cuentan con otra pensión y se encuentran en situación de pobreza. Este programa, iniciado en 2010, busca mejorar el bienestar general de los adultos mayores y brindarle apoyo frente a su creciente vulnerabilidad. El programa ha alcanzado aproximadamente 123 municipios, beneficiando a cerca de 38,880 personas (51% mujeres y 49% hombres) con un subsidio mensual de \$50 dólares a todos los mayores de 70 años que residen en los municipios más desfavorecidos del país (Gobierno de El Salvador, 2021).

Según estadísticas proporcionadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) ha tenido un impacto positivo en la disminución de la pobreza extrema en El Salvador. Durante el período comprendido entre 2007 y 2014, la tasa de pobreza extrema se redujo significativamente, pasando del 10.3% al 3.8%. Este logro se atribuye en gran medida a que el PATI brinda a los hogares más desfavorecidos un ingreso regular y constante, permitiendo así cubrir sus necesidades básicas y mejorar su nivel de vida.

Sin embargo, la implementación de estos programas conlleva diferentes desafíos. En primer lugar, existe un problema de focalización, ya que muchas familias que no están en situación de pobreza extrema reciben las transferencias monetarias. Esto se debe a

que el mecanismo de evaluación de la situación socioeconómica de los hogares no siempre es preciso y no tiene en cuenta situaciones de informalidad laboral o de ingresos fluctuantes. (Arenas de Mesa, A. (2020)).

En segundo lugar, como ya se mencionó para el caso de uno de los países, los subsidios pueden fomentar la dependencia, ya que algunos hogares podrían ver más conveniente recibir la ayuda del Estado que buscar empleo. Para prevenir este problema, es crucial complementar las transferencias monetarias con políticas que impulsen la creación de empleo y la capacitación laboral. (UNICEF, 2017; Rivas y Silva 2016; Red PLAC, 2020; Raczynski, D. 1996)

En tercer lugar, otro desafío significativo radica en la sostenibilidad financiera de los programas. Estos proyectos se encuentran mayormente respaldados por la asistencia exterior y los fondos estatales, lo que restringe su potencial de crecimiento y su alcance hacia más hogares en situación de necesidad (fuentes de financiamiento: Gobierno de El Salvador, Banco Mundial, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) (CEPAL, sf; CEPAL 2019; Cecchini y Marengo, 2021; Arenas de Mesa, 2020)

En resumen, la implementación de estos programas ha tenido un efecto positivo en la reducción de la pobreza extrema y en la mejora de la calidad de vida de los hogares más vulnerables. Sin embargo, aún existen desafíos en la implementación de estas políticas, como el problema de focalización, el efecto de dependencia y la sostenibilidad financiera.

Con respecto a las pensiones otorgadas para reducir la pobreza en la población adulta mayor, caso contrario al ya mencionado en Chile, según estudio de CEPAL, para el año 2017 El Salvador se posiciona entre los países con menor nivel de cobertura en transferencias no contributivas a nivel Latinoamericano, junto a Honduras y el Paraguay.

Según información proporcionada por la OIT, en cuanto a las pensiones no contributivas, en El Salvador se identifican tres regímenes distintos: el programa de "Beneficios y prestaciones sociales de Veteranos Militares de la Fuerza Armada (FA) y Excombatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)", el "Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado (FOPROLYD)", y el régimen de la "Pensión Básica Universal (PBU)". Este último, que se puso en marcha en 2009 bajo la administración del FISDL-Ministerio de Desarrollo Local, está dirigido a personas adultas mayores de 70 años que no dispongan de otra pensión propia o heredada. Según datos del FISDL para el año 2018, el programa de la PBU benefició aproximadamente a 34,385 adultos mayores, lo que implicó un costo total de 20.7 millones de dólares.

Capítulo 3. Marco Metodológico

3.1 Tipo de investigación (alcance) y enfoque

La presente investigación tendrá un enfoque mixto, tomando en cuenta que el objetivo es analizar los efectos de la implementación de las políticas asistenciales desde el enfoque del Régimen no Contributivo sobre la pobreza de la población adulta mayor.

En el sentido cualitativo esta investigación será de tipo tanto “descriptivo como explicativo, ya que se pretende describir las características de este fenómeno de pobreza existente en la población adulta mayor, así como explicar las causas de dicho fenómeno y plantear posibles soluciones al mismo, mediante reformas a la inversión social que se hace por medio de las Pensiones del Régimen No Contributivo de la CCSS; considerando que la investigación cualitativa permite comprender los significados, contextos y el enfoque social de este tipo de programas.

Así mismo, la investigación se considera de carácter mixto debido a que se considerarán elementos cuantitativos para el análisis e interpretación de datos.

La consideración de realizar este tipo de enfoque se basó, en el enfoque mixto permite, abordar posibles limitaciones de los enfoques cuantitativos y cualitativos que puedan tener de manera separada (complementariedad), además, permitirá ampliar de manera más holística el tema a abordar, esto porque no se consideran únicamente aspectos estadísticos, sino que también abarca contextos sociales que pueden influir en el fenómeno estudiado. Sobre este último punto, es importante considerar que los fenómenos sociales suelen ser complejos y multifacéticos, por lo que el enfoque mixto ayuda a capturar la complejidad del mismo, ya que como lo señalan Hernández, Fernández y Baptista (2011), en la actualidad las ciencias nos presenta fenómenos y desafíos de una magnitud tan variada y compleja que resulta insuficiente abordarse únicamente desde una perspectiva, ya sea cuantitativa o cualitativa, por lo que la diversidad y complejidad de estos temas requieren enfoques combinados que permitan explorar y comprender su amplitud desde distintas dimensiones.

3.2 Universo de la investigación

3.2.1 Sujetos y fuentes de información

La presente tesis mantendrá un enfoque de índole nacional, por lo que la información para el desarrollo de la presente tesis se obtendrá de las instituciones expertas en los diferentes temas que nos competen para la presente investigación (pobreza, pensiones, población adulta mayor, programas y políticas públicas). Más específicamente, en el tema de los programas y políticas públicas para la reducción de la pobreza, se tratará de entrevistar a un profesional de Sistema de registro Único de Beneficiario (SINIRUBE); en el tema de las pensiones, a un profesional de la CCSS; en el tema de la Población Adulta Mayor, a un profesional del CONAPAM; y en el tema de pobreza y desigualdad, a un profesional de la Universidad Nacional (UNA) y Universidad de Costa Rica (UCR), ya que, siendo cada institución experta en los diferentes temas, serán quienes nos proporcionen la información necesaria en cada una de las áreas ya descritas.

Además, se tomará información de estadísticas e informes tanto de las instituciones ya mencionadas CCSS, SINIRUBE, CONAPAM y UNA, como de otras instituciones encargadas también a nivel nacional, de procesar información vinculada con los temas ya mencionados, tal es el caso del INEC, Superintendencia de Pensiones (SUPEN), BANHVI, entre otras. Y, finalmente, se recopiló información de libros e informes emitidos en otros países, relacionados con los temas a desarrollar en la presente investigación.

Entonces, las fuentes de información a utilizar serán básicamente secundarias y terciarias, esto debido a que las fuentes primarias son limitadas. Además, se considerarán como fuentes confiables las bases de datos de instituciones gubernamentales u organismos internacionales, con el fin de confirmar nuestros hallazgos con el fin de localizar y ampliar el contenido de la información de fuentes primarias. Para los efectos de la investigación, como población considerarán las bases de datos del INEC y la CCSS del 2021.

3.2.2 Población o Muestra, conjunto investigado u otros

De acuerdo con la base de datos del INEC del 2021, en Costa Rica habitan 5.163.413 personas, y tomando en consideración que las transferencias del Régimen No Contributivo (RNC) mantienen como horizonte el beneficio a diferentes grupos (personas huérfanas, con discapacidad, adultos mayores, entre otros). La presente tesis considerará a la población en condición de pobreza (1.351.668 personas). Específicamente, se analizará la población en edad avanzada en condición de pobreza o pobreza extrema, lo que corresponde aproximadamente a 663.429 habitantes, de los cuales el RNC cubre a 114.693 adultos mayores.

Por lo tanto, la población por analizar son las personas adultas mayores de 65 años que se encuentren en condiciones económicas vulnerables (condición de pobreza o pobreza extrema), que cuenten o no con algún beneficio socioeconómico, de acuerdo con las bases de datos de las encuestas por parte del INEC.

3.3 Técnicas e instrumentos de investigación

El objetivo de esta investigación será el análisis de la inversión social destinado al régimen de pensiones no contributivas durante el periodo 2017-2021, en la lucha contra la pobreza en adultos mayores, por lo que se tratará de un estudio de caso de tipo mixto, a fin de que permitirá poner de manifiesto y entender el modo en el que impactan las políticas públicas, principalmente a los programas selectivos como el RNC.

Para llevar a cabo el estudio de la población meta, se realizará la revisión de documentos teóricos, estudios sobre pobreza, estudios sobre adultos mayores y similares, con el fin de recopilar información específica en el contexto de la investigación (Marradi, Archenti y Poivani, 2007, p. 215). Esta elección se basa en su utilidad para este estudio, ya que permitirá obtener una visión amplia y el lenguaje utilizado, así como respuestas sobre las acciones realizadas, deficiencias, vacíos estructurales y capacidad de gestión en seguridad social lo que contribuirá a alcanzar los objetivos específicos planteados.

Asimismo, tomando en cuenta que el estudio se basará en una técnica mixta, para la realización de los cálculos de los escenarios a realizarse se utilizará la base de datos del ENAHO 2021 en el programa estadístico Stata (statistics data).

3.4 Alcances y limitaciones

Como alcance, la investigación permitió entender los problemas sociales que aqueja a la población adulta de edad avanzada, desde un enfoque global, tomando en cuenta la realidad económica de Costa Rica para sufragar este tipo de gastos. Dentro de las limitaciones, la presente investigación va estar limitada a la obtención de datos y las proyecciones dado que pueden estar sobre o subestimados. Finalmente, es importante destacar que la complejidad de esta investigación reside en la cuantificación de las transferencias como componente de una política pública social destinada a mejorar las condiciones sociales de los hogares en Costa Rica.

3.5 Matriz Metodológica: definición conceptual y operacional de las variables

Tema de investigación: El Régimen de Pensiones No Contributivo en Costa Rica en el periodo 2017-2021: Una propuesta para la toma de decisiones en materia de inversión social para combatir la pobreza de la población adulta mayor

Tabla 1 Matriz Metodológica de la investigación planteada

Objetivo general	Analizar los efectos de la implementación de las políticas asistenciales desde el enfoque del Régimen no Contributivo sobre la pobreza de la población adulta mayor.				
Objetivos específicos	Variables	Indicador (numérico)	Fuentes de información	Instrumentos	Preguntas de investigación
Caracterizar la extensión de cobertura del RNC de la población costarricense, mediante la información de los anuarios de la CCSS y la encuesta nacional de hogares	Demografía Condición socio-económica	Evolución de la población PIB Tasa de natalidad IDH Sexo Zona Educación Estatus migratorio	Revisión en bases de datos INEC, SINIRUBE y CONAPAM	Hoja de Observación (Bases de datos)	¿Cuál es la cantidad de adultos por zona demográfica? ¿Cuál es la situación socioeconómica de cada zona? ¿Tiene la población adulta mayor de cada zona acceso a servicios básicos?

					<p>¿Tiene la población adulta mayor acceso a otros beneficios para el combate a la pobreza?</p> <p>¿Por medio de cuál régimen obtuvo el acceso a la pensión?</p> <p>¿Cuánto tiempo tienen de recibir el beneficio y/o pensión?</p>
<p>Evaluar el grado de cumplimiento de las disposiciones legales vigentes por parte de los beneficiarios de pensiones del Régimen no Contributivo (RNC) en el</p>	<p>Presupuesto y ejecución</p>	<p>Presupuesto y efectividad</p> <p>Cantidad de personas beneficiadas vrs cantidad de personas adultas mayores en condición de pobreza (sin pensión)</p>	<p>Hoja de observación del Régimen no contributivo creado por la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (#5662)</p>	<p>Hoja de observación de (Bases de datos)</p>	<p>¿Cuáles han sido los resultados de la implementación ? (un antes y un después)</p> <p>¿A cuántas personas adultas mayores beneficia este Régimen?</p>

<p>grupo de adultos mayores.</p>		<p>Características de la población beneficiada vs condiciones para aplicar</p>			<p>¿Cuántas personas adultas mayores no tienen acceso a una pensión?</p> <p>¿Cuántas personas beneficiadas se encontraban en condición de pobreza antes de otorgar la pensión?</p>
<p>Examinar la conformidad del programa actual del Régimen no Contributivo (RNC) con las directrices y estándares internacionales relacionados con las mejores</p>		<p>Cantidad de políticas, programas y beneficios</p> <p>Instituciones involucradas y presupuesto asignado</p>	<p>Consultas a expertos</p> <p>Consulta en plataforma SINIRUBE</p> <p>Hoja de observación Ley Integral para la persona adulta mayor (#7935)</p>	<p>Hoja de observación (Bases de datos)</p>	<p>Enfoque: cualitativo</p> <p>¿Cuáles son las políticas públicas instauradas en CR referentes al combate de la pobreza en la población adulta mayor?</p> <p>¿Cuáles son los principales</p>

prácticas en esta área			<p>Hoja de observación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez</p> <p>Hoja de observación de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (#5662)</p> <p>Organización Internacional del trabajo (OIT)</p>		<p>actores involucrados en esas políticas?</p> <p>¿Cuánto ha sido el presupuesto asignado?</p> <p>¿Cuáles han sido los factores que afectan la correcta aplicación y cobertura de dichas políticas?</p> <p>¿Cuál ha sido el alcance o cobertura lograda con cada una de esas políticas?</p> <p>¿Qué indica la OIT sobre</p>
Evaluar las opciones de recursos de	Información presupuestaria de	Presupuesto y efectividad	Hoja de observación del Régimen	Hoja de observación	¿Cuántas personas

<p>financiamiento alternativo para la proyección de las demandas de pensiones del RNC para los próximos 2 años tomando en cuenta las estadísticas del INEC</p>	<p>instituciones estatales</p>	<p>Cantidad de personas beneficiadas vrs cantidad de personas adultas mayores en condición de pobreza (sin pensión)</p>	<p>no contributivo creado por la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (#5662) Información financiera proveniente de las instituciones seleccionadas.</p>	<p>(Bases de datos) Último informe auditado de Estados financieros</p>	<p>adultas mayores se benefician? ¿Cuánto costaría en términos monetarios la ampliación del régimen a toda la población en estudio vrs solo la población según criterios de aplicación? ¿Cuánto se pretende ampliar la cobertura de este régimen en los próximos años (cuántas nuevas pensiones se pretenden entregar)?</p>
--	--------------------------------	---	---	---	---

Fuente: Elaboración propia

3.6 Cronograma: identificación de fases, actividades, plazos y responsables

Tabla 2 Cronograma de la investigación planteada

Actividad	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Responsable
2020													
Envío de anteproyecto a ESEUNA y solicitud de aprobación del mismo										X			Sharon
Revisión con tutor de anteproyecto aprobado por ESEUNA											X	X	Ambas autoras
2021													
Revisión documental	X	X	X	X	X	X	X	X					Ambas autoras
Levantamiento de la									X	X	X	X	Ambas autoras

información de acuerdo con la revisión													
Reunión de avances con tutor (presenciales o virtuales)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		Ambas autoras
2022													
Procesamiento de la información	X	X	X	X	X	X							Ambas autoras
Envío de solicitud de ampliación de plazo							X						Sharon
Revisión con tutor de cambios solicitados en la introducción								X	X	X			Ambas autoras

n, metodología y marco teórico													
Envío de cambios solicitados por el Tutor											X	X	Yara
Reunión de avances con tutor (presenciales o virtuales)	X	X	X	X	X	X	X	X		X			Ambas autoras
2023													
Análisis de la información y redacción del documento	X	X	X	X	X	X	X	X	X				Ambas autoras
Envío de solicitud de ampliación de plazo										X			Sharon

Envío de correcciones solicitadas por el Tutor											X	X	Yara
Reunión de avances con tutor (presenciales o virtuales)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		Ambas autoras
Envío de Documento a lectores												X	Yara
2024													
Envío a lectores e incorporación de observaciones	X												Yara
Entrega de documento y solicitud	X												Sharon

de fecha de defensa														
------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

Capítulo 4. Análisis e interpretación de datos

En este capítulo, se presenta el análisis de los resultados, tomando en cuenta las fuentes de información utilizadas: secundarias y terciarias, con el fin de analizar los efectos del régimen no contributivo como inversión social, para la población adulta mayor, en situación de pobreza.

En primer lugar, se tomó en cuenta las bases de datos del INEC y la CCSS correspondientes al periodo 2021, el cual permitió conocer la dinámica de las pensiones otorgadas, y su afectación en los niveles de pobreza, y como segundo lugar se tomó información basados en libros y estudios científicos, obteniendo la opinión de diversos autores para confrontar estas teorías con el objeto de la investigación.

Al respecto señalan los autores, Cohen y Gómez, sobre el análisis de datos cualitativos (2019, p.203), explican que la versatilidad de los enfoques cualitativos no está limitada por reglas ni procedimientos estandarizados para el análisis de datos. Sin embargo, esto no significa que la investigación quede exclusivamente a merced del criterio personal, que a menudo se aparta del rigor científico. En su lugar, un amplio conjunto de criterios metodológicos guía y dirige las decisiones. Por lo tanto, los resultados fueron examinados desde una perspectiva analítica y descriptiva de las transferencias monetarias dirigidas a los adultos mayores en situación de pobreza en Costa Rica.

Por lo tanto, tal como se indicó al principio, ambas fuentes de información permitieron caracterizar el fenómeno de estudio, y emitir una propuesta fundamentada en diferentes escenarios referentes al Régimen No Contributivo en Costa Rica, y si es viable proponer, finalmente, reformas al actual Sistema de Pensiones, conjuntamente con el Programa de RNC.

Por último, es importante señalar que la investigación prevalece sobre las personas adultas mayores de 65 años, en condición de pobreza o pobreza extrema. Por ser un estudio de tipo cualitativo, se pondrá en manifiesto, características o cualidades, de la realidad. Para profundizar en las percepciones tomadas, a partir de las estadísticas de las instituciones oficiales (CCSS, INEC, entre otros) y lograr obtener resultados confiables, cumpliendo con los rigores metodológicos, a fin de develar y entender el modo en que impactan las políticas públicas, principalmente en los programas selectivos como el RNC.

A continuación, se presenta el análisis de cada uno de los objetivos específicos.

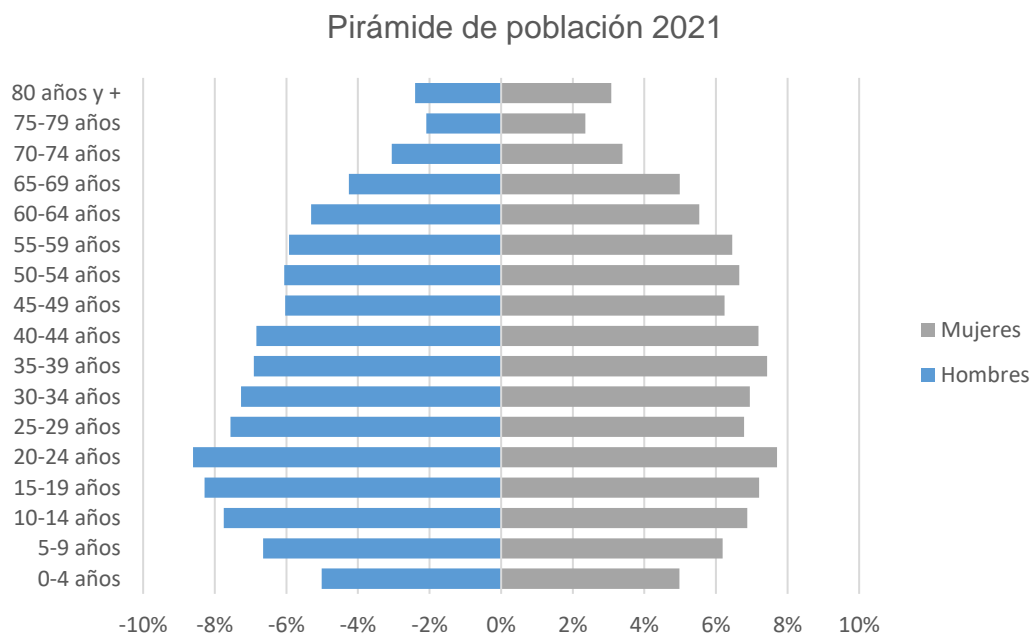
4.1 Caracterización de la población costarricense y el Régimen no Contributivo

4.1.1 Características de la población costarricense

Para efectos de la investigación se tomará como muestra para este apartado los datos obtenidos a través de la Encuesta Nacional de Hogares 2021 (ENAHO); por lo que los datos mostrados en este punto serán los indicadores demográficos básicos, que servirán de referencia y punto de partida para el análisis sobre los efectos del régimen no contributivo, como inversión social, para la población adulta mayor en condición de pobreza (extrema o no extrema).

Antes de especificar las características de la población costarricense y del régimen, se hace relevante destacar que la esperanza de vida al nacimiento es de 80.3 años en promedio según datos del INEC, por lo que año tras año, la pirámide demográfica nos muestra que Costa Rica se acerca más a una población en fase de envejecimiento, como se puede mostrar en el gráfico n°1; además, destaca que la población femenina es ligeramente superior a la masculina (50.5%), esto se ha atribuido principalmente a la disposición de este grupo de estar más preocupadas por su salud en comparación con el resto de la población.

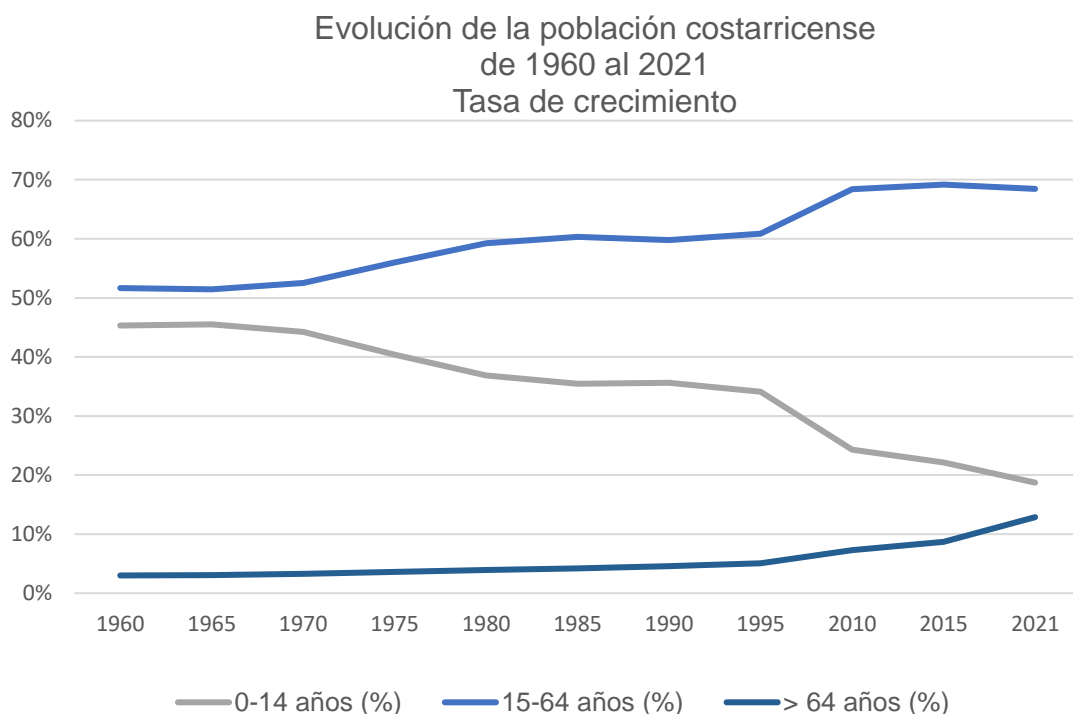
Gráfico 1 Costa Rica: Pirámide de población
Cifras en porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENAHO 2021.

Asimismo, la población de 60 y 70 años ha aumentado considerablemente, deduciendo entonces, que Costa Rica, a futuro será un país longevo, si tomamos en cuenta estos datos, de igual forma, para la distribución relativa de la población, el grupo que representa el mayor porcentaje lo abarca las personas entre 15 a 64 años con un 68.4% del total de la población en 2021.

**Gráfico 2 Evolución de la población costarricense
Tasa de crecimiento**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENAHO 2021.

Como se puede observar en la gráfico n°2, la tendencia hacia una población cada vez más adulta y menos nacimientos por año, se proyecta desde hace más de 10 años, por lo que ese universo de población para los próximos años, requerirá de una mayor inversión social en los diferentes programas para personas adultas mayores, incluyendo el programa del RNC, lo que a su vez supondría una tendencia a acentuarse significativamente, conforme al crecimiento y a las necesidades propias, esto basados en el Programa de Pobreza y Exclusión (2019), el cual resalta la urgencia de coordinar esfuerzos para mejorar el bienestar de las personas mayores, reconociendo sus diversas necesidades culturales y sociales. Esto promueve su participación activa en la sociedad y persigue el objetivo de garantizar una mejor calidad de vida. Es relevante señalar que,

hasta la fecha, aproximadamente el 49.74% de la población mayor de 65 años ha recibido ingresos a través de pensiones o jubilaciones nacionales, de los cuales un 17% provienen de pensiones del RNC, con un 64% dirigido a mujeres, según se detalla en el cuadro n°3, cuyos principales beneficiarios se encuentran en condición de pobreza no extrema. Cabe mencionar que dicho cuadro también evidencia que un 60% de los adultos mayores que reciben ingresos del RNC se encuentran sobre la línea de pobreza, por lo que se podría intuir que hasta cierto punto, este tipo de pensión cumple con uno de sus objetivos específicos: *“Otorgar Pensiones del Régimen No Contributivo a todos aquellos costarricenses que cumplan los requisitos reglamentarios correspondientes, dando prioridad a la población adulta mayor”* (FODESAF), no obstante, como se indicó en las secciones anteriores, parte de las condiciones de otorgamiento es encontrarse dentro de la línea de pobreza; lo cual será un punto de abordaje en el apartado 4.2 de esta misma sección.

Cuadro 3 Adultos mayores con ingresos por pensión del RNC según condición socio económica y sexo.

Cifras y porcentajes

Detalle	Cifra	Porcentaje
Sí reciben Pensión del RNC	114 693	17%
No reciben Pensión del RNC	548 736	83%
Total	663 429	100%
Sí reciben Pensión del RNC		
Detalle	Cifra	Porcentaje
Hombre	40 875	36%
Mujer	73 818	64%
Total	114 693	100%
Detalle de la condición	Cifra	Porcentaje

Pobreza extrema	7 196	6%
Pobreza no extrema	38 971	43%
No pobre	68 526	60%
Total	114 693	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENAHO 2021.

Para 2021 la población era de aproximadamente 5.163.413 de personas a nivel nacional, mostrando un mayor asentamiento en la zona urbana (72%), en donde residen en su mayoría son mujeres (53%) y siendo además la zona a nivel nacional con el mayor porcentaje de residentes en el país, según se detalla en el cuadro n°4.

Cuadro 4 Composición de la población costarricense por sexo y zona
Cifras en millones

Sexo	Zona				Total, general	
	Urbana	Rep. %	Rural	Rep. %	Total	Rep. %
Hombre	1 773 368	47%	709 103	50%	2 482 471	48%
Mujer	1 969 803	53%	711 139	50%	2 680 942	52%
Total	3 743 171	100%	1 420 242	100%	5 163 413	100%
Respecto al total	72%		28%			

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENAHO 2021.

En relación con lo anterior, la mayor parte de la población se encuentra sobre la línea de pobreza identificada como no pobre (74% en promedio), no obstante, en términos generales al analizar la población bajo uno de los parámetros de competencia del presente estudio, pobreza, esta se vislumbra con mayor peso en zonas rurales, principalmente concentrándose en pobreza no extrema (20%).

Cuadro 5 Nivel de pobreza en Costa Rica
Cifras en porcentajes

Nivel de pobreza	Urbano	Rural	Total, relación a la población en general
Pobreza extrema	6%	10%	7%
Pobreza no extrema	19%	20%	19%
No pobre	75%	70%	74%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENAHO 2021.

Derivado de los anterior el 26% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza en 2021, es decir, 1.351.668 personas, de los cual se puede determinar que el 57% corresponde a personas adultas mayores en condición de pobreza o pobreza extrema, según se muestra el cuadro n°6., en donde como se indicó con anterioridad el mayor porcentaje son mujeres; siendo este un dato importante a considerar, dado que históricamente por las condiciones sociales el acceso a diferentes recursos y posibilidades ha sido diezmado a este sector de población, convirtiéndose a la fecha en un sector prioritario en diferentes esquemas tanto de ayuda social como financieros, por ejemplo en el Sistema de Banca para el Desarrollo.

Cuadro 6 Nivel de pobreza persona adulta mayor en Costa Rica
Cifras y porcentajes

Sexo	Pobreza extrema	Rep. %	Pobreza no extrema	Rep. %
Hombre	13 755	50%	58 748	8%
Mujer	13 934	50%	682 961	92%
Total	27 689		741 709	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENAHO 2021.

Al realizar el análisis de los datos por nivel de educación alcanzado, se logra determinar que la mayor cantidad de población adulta mayor en condición de pobreza, el grado máximo obtenido de educación es el de primaria, convirtiéndose junto con el sexo en una de las principales características de esta población. En ese sentido, al observar los datos se debe de considerar que a educación tiene un alto grado de impacto en todos los niveles de pobreza: alimentaria, de capacidades y de patrimonio; es decir, la educación un instrumento efectivo (tiene un efecto positivo) en la reducción y combate de la pobreza, principalmente cuando se alcanzan mayores grados académicos.

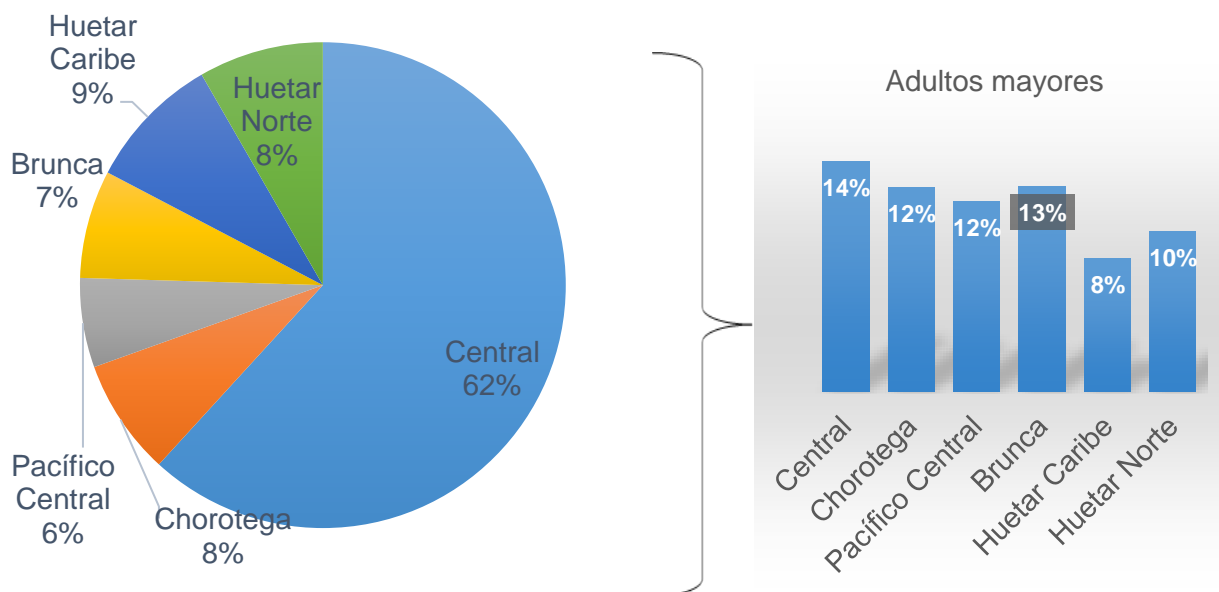
Cuadro 7 Educación alcanzada de adultos mayores por condición socio económica
Porcentajes

Nivel de educación	Pobreza extrema	Pobreza extrema no	No pobre
Sin educación formal	18%	16%	6%
Primaria incompleta	40%	37%	21%
Primaria completa	27%	34%	31%
Secundaria incompleta (académica y técnica)	6%	9%	13%
Secundaria completa (académica y técnica)	6%	3%	11%
Parauniversitaria	0%	0%	1%
Universitaria incompleta	1%	0%	4%
Universitaria completa y otros grados	0%	1%	13%
No indicaron grado académico	2%	0%	0%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENAHO 2021.

Aunado a las características mencionadas anteriormente, al analizar la distribución de la población por regiones de planificación, se observa, según el gráfico n°3, que la mayoría de las personas residen en la Región Central, donde se concentra un poco más del 62% de la población total del país. Esta región se destaca por su alta concentración de empleos (tanto calificados como no calificados), instituciones educativas de todos los niveles, acceso a servicios de salud y servicios básicos. En un segundo lugar, pero considerablemente distante, se encuentra la Región Huetar Caribe, que alberga alrededor del 9% de la población total del país. Por otro lado, la región con la menor población es la región Pacífico Central, donde reside aproximadamente el 6% del total de la población. Sin embargo, para el propósito de este estudio, es importante señalar que las regiones muestran una similitud en cuanto a la cantidad de personas adultas mayores que residen en ellas.

Gráfico 3 Composición de la población por zona de planificación al año 2021
Porcentajes

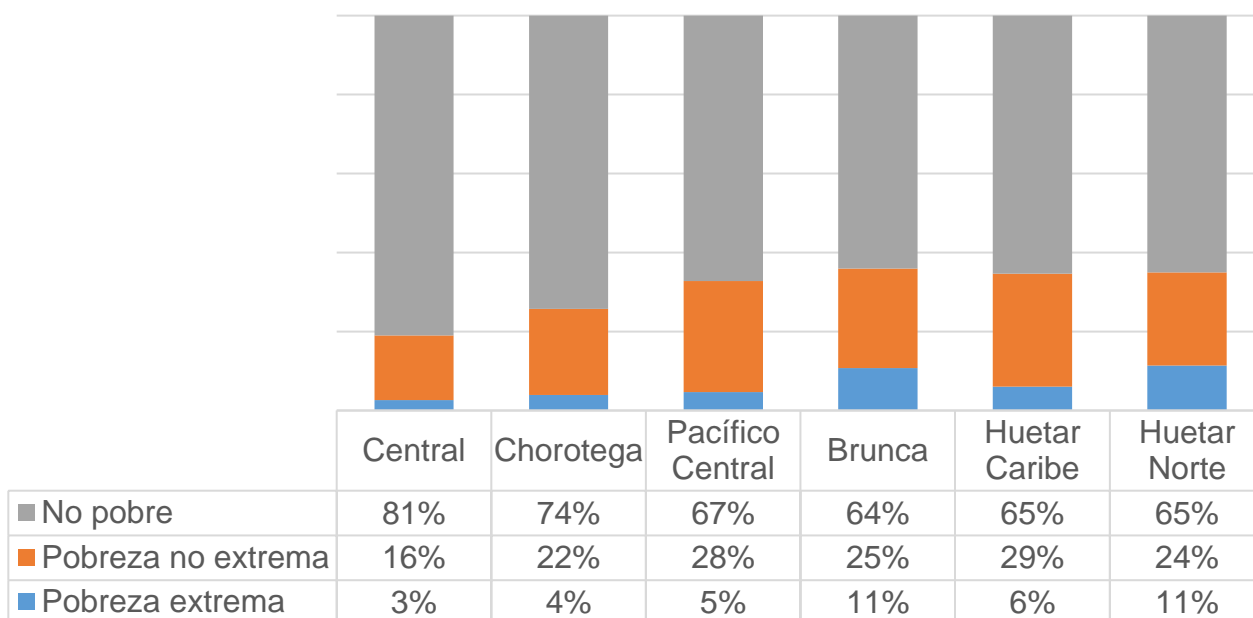


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENAHO 2021.

Con la distribución poblacional del país por región, y tomando en cuenta la población vulnerable en estudio, se logró determinar que la región Brunca y la región Huetar Norte y Caribe, son las zonas en donde habitan una mayor cantidad de personas adultas mayores en condición de pobreza; estos lugares comparten similitudes en términos de sus características y desafíos: una economía centrada en la agricultura y la ganadería, altos niveles de desempleo, infraestructura limitada de carreteras, deforestación, presencia de actividades ilícitas como el narcotráfico y el contrabando (especialmente en

la región de Huetar), comunidades indígenas con carencias y falta de apoyo social, explotación ilegal de recursos como el oro (en Corcovado) y la ausencia de títulos de propiedad de tierras.

**Gráfico 4 Distribución de la población adulta mayor
Por región y condición de pobreza
Porcentajes**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENAHO 2021.

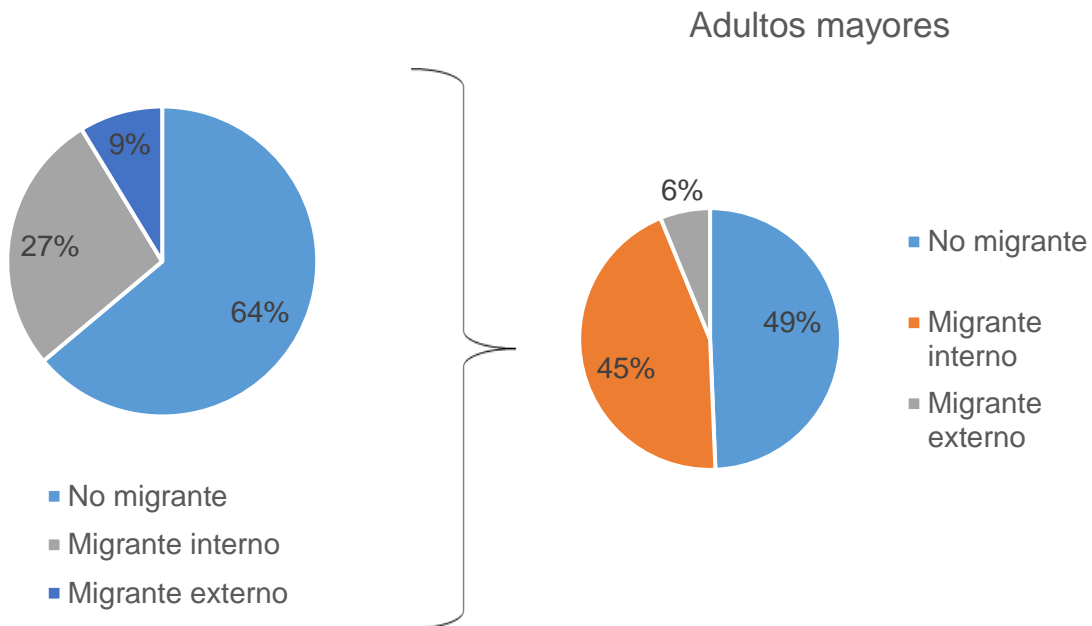
Otra característica que toma relevancia en los últimos años es la condición migratoria de la población costarricense, definida en 3 grandes grupos:

1. No migrantes: este grupo se refiere a las personas que nacieron en un lugar determinado del país y aún continúan viviendo en el mismo lugar, es decir, su lugar de nacimiento y de residencia se mantiene.
2. Migrante interno: se refiere a las personas que son nacidas en algún lugar determinado del país, pero por alguna razón (trabajo, unión marital, estudio u otro) se desplazaron hasta otra zona o localidad, es decir, su lugar de nacimiento y de residencia son diferentes.
3. Migrante externo: se refiere a las personas nacidas en otro país, pero que en la actualidad residen en Costa Rica de manera permanente. Cabe mencionar que este es un fenómeno migratorio que ha estado presente a lo

largo de la historia de la civilización de la humanidad, y que se da por diferentes razones como búsqueda de mejores condiciones económicas, por razones ecológicas, políticas y bélicas entre las más importantes.

En el gráfico n°5, se puede observar que del total de la población el 91% corresponde a costarricenses (64% no migrante y 27% migrante); siendo que de igual manera la población adulta mayor está compuesta en su mayoría por personas nacidas en nuestro país.

Gráfico 5 Estatus migratorio de la población en 2021
Porcentajes



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENAHO 2021.

En relación a ello, como se ha indicado con anterioridad la mayor parte de la población adulta mayor no percibe ingreso del RNC, esto no significa que no perciban otro tipo de pensión, subvención, ayuda económica o ingreso distinto a esta transferencia; es de notar que en relación a la composición del grupo que, si percibe ingresos del RNC, el 10% corresponde a personas con condición de migrante extranjero según la tabla n°8, Asimismo, dicha tabla muestra que la mayor concentración de adultos mayores bajo dicha condición, se encuentran establecidos en las región Huetar Caribe y Huetar Norte, además, el 16% se encuentra bajo nivel de pobreza, manteniéndose el rasgo de que en tanto migrantes internos como externos, la mayoría son mujeres.

Cuadro 8 Población adulta mayor según transferencias del RNC, condición de migración y nivel de pobreza en 2021.

Porcentajes

Condición	Perciben ingreso del RNC	No Perciben ingreso del RNC	
No migrante	18%	82%	
Migrante interno	17%	83%	
Migrante externo	10%	90%	
	Costarricenses	Migrante externo	
Central	95%	5%	
Chorotega	95%	5%	
Pacífico Central	95%	5%	
Brunca	97%	3%	
Huetar Caribe	87%	13%	
Huetar Norte	84%	16%	
	No migrante	Migrante interno	Migrante externo
Pobreza extrema	48%	42%	10%
Pobreza extrema no	49%	44%	6%
No pobre	49%	45%	6%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENAHO 2021.

La descripción anterior resalta la manera en que la pobreza restringe las oportunidades de las personas en aspectos como empleo, educación, atención médica, seguridad y servicios esenciales. Se reconoce que la pobreza es un fenómeno complejo y en constante evolución, que también exhibe disparidades de género, como se ha evidenciado hasta ahora.

4.1.2 Características del Régimen no contributivo en Costa Rica

El régimen no contributivo consta de dos elementos: varios regímenes no contributivos gestionados por la Dirección Nacional de Pensiones y el Régimen no contributivo de pensiones (RNC) gestionado por la CCSS. Este último, establecido en 1975, tiene una naturaleza asistencial, ya que está diseñado para beneficiar a la población en situación de pobreza que carece de acceso a otros regímenes contributivos o subsidios. Como se ha mencionado previamente, este fondo es administrado por la CCSS y se financia con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, la Junta de Protección Social y transferencias directas del Ministerio de Hacienda. Por lo tanto, en este contexto se explorarán las características principales relacionadas directamente con el alcance del presente estudio.

Unas de las primeras características, que se hace importante es el reconocimiento de las necesidades de un segmento de la población: salud y bienestar económico para satisfacer necesidades básicas. Por lo que los temas de seguridad económica y protección social se encuentran indexados a los modelos de provisión de seguridad social de cada país y el alcance de estos; en su gran mayoría la población se encuentra cubierta por la participación en el mercado laboral formal, en donde se determinan las disposiciones y costes necesarios para proteger al trabajador y su familia, mientras ejerce su labor o bien en su retiro, frente a los principales riesgos sociales; sin embargo existe una porción de la población que no están al alcance de esta seguridad por diferentes razones, por lo que su seguridad depende de la programas de naturaleza no contributiva y programas asistenciales. Cabe mencionar que la exclusión de las personas de seguros sociales de naturaleza contributiva se relaciona de manera directa con temas de pobreza e indigencia.

De ahí la creación de diferentes programas e instituciones para asegurarle a este grupo un medio una herramienta para afrontar los riesgos sociales; según indica León (2018), la CCSS se crea con el fin de garantizar salud y, adicionalmente, se le atribuye la administración de la asignación monetaria mensual, para aquellas personas en condiciones de vulnerabilidad (vejez, enfermedad, maternidad, etc). Por su parte, entre otras poblaciones para lo que fue creado el RNC, para efectos el informe éste busca proteger a la población que, por diversos motivos, no cuentan con los recursos suficientes y no cotizaron el Seguro Social; dando principal énfasis en la población de

adultos mayores de acuerdo a la situación de pobreza. En especial, a quienes más se encuentran urgidos de esos recursos.

Es decir, el programa de pensiones no contributivas se encuentra focalizado ante riesgos de vejez, discapacidad e invalidez (incluyendo enfermedades), que dan acceso a sistemas de protección social o asignaciones familiares, no obstante, la principal característica de este tipo de régimen es que las condiciones se encuentran desvinculadas de la trayectoria laboral y educación. Sin embargo, un aspecto importante de este tipo de regímenes es la efectividad real para reducir la pobreza e indigencia; la cual según los datos del INEC (2021), en el quintil 1 que es donde se encuentran las personas en pobreza, las cuales perciben como ingreso familiar en promedio 203.037 colones, lo que reflejan ingresos aproximados de 2.000 colones por día (en promedio de todo el quintil), es decir, según el enfoque de la línea de pobreza, o insuficiencia de ingresos, se estima que, en promedio, una quinta parte de los hogares de Costa Rica es pobre, y que pese a la creación de los regímenes de asistencia social desde 1994 se inició un período de estancamiento de la pobreza que, con algunas pocas variaciones se ha mantenido superior al 20%; y esto se debe a que la evolución de los programas no están atacando de manera integral las necesidades de las personas en esta condición, y principalmente de adultos mayores.

Ahora bien, otra característica importante es el mecanismo de financiamiento de este sistema, ya que el alcance de la cobertura está directamente relacionado con la población objetivo y los recursos asignados. Estos programas, aunque solo representan un gasto desde una perspectiva fiscal, se enfrentan a una seria restricción presupuestaria, ya que compiten con otros programas universales o focalizados por recursos. En el caso del RNC, de acuerdo con el artículo 23 del Reglamento del Programa de Régimen no Contributivo de Pensiones, los beneficios consisten en pagos mensuales y el costo total del seguro de salud administrado por la CCSS. Los recursos provienen del 10.5% de los ingresos totales del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, los impuestos sobre licores, cervezas y cigarrillos, los ingresos netos totales de la Junta de Protección Social, transferencias del Ministerio de Hacienda, multas establecidas en el Código de Trabajo, y otros fondos aprobados para este fin.

Estos fondos son gestionados por la CCSS, que, según estudios técnicos, determina la asignación presupuestaria y ajusta las cantidades de las pensiones, como se establece en el artículo 10 del Reglamento mencionado. Sin embargo, el monto no puede superar la pensión mínima del Régimen del Seguro de IVM. Además, la pensión básica para personas en extrema pobreza no puede ser inferior al 50% de la pensión mínima otorgada por vejez en el Régimen de IVM de la Caja. (Caja Costarricense del Seguro Social, 2008). Después de la reforma del artículo 77 de la Ley de Protección al Trabajador en octubre de 2020, con la aprobación de la Ley N.º 9906 (Ley para resguardar el derecho de los trabajadores a retirar los recursos de la pensión complementaria), las

operadoras de pensiones complementarias transfirieron a la CCSS cerca de ¢20.258 millones para financiar las pensiones del Régimen No Contributivo durante todo el 2022.

Cabe mencionar que el Estado ante sus esfuerzos de combatir la pobreza y brindar acceso a la salud, también se enfrenta ante una particularidad de la población: oportunismo; y esto se traduce a afectaciones al cumplimiento de pago de cotizaciones del sistema contributivo, esto especialmente debido a que las expectativas de lograr una pensión son bajas, y además de la alta carga (cotizaciones) y edad de retiro, lo cual hace que muchas personas se mantengan en la informalidad. El grado de oportunismo es difícil de cuantificar, pero el Estado trabaja en disminuir las cargas sociales para profesionales independientes, trabajadores no profesionales independientes, y empresas catalogadas como MiPYME, con el fin de motivarlos a que se inscriban en el régimen correspondiente y con ello, liberar también presión a los programas asistenciales.

4.2 ¿Los adultos mayores que reciben pensión del RNC cumplen con lo estipulado por la normativa legal vigente?

En diciembre de 2021, 663.429 personas adultas mayores (65 años y más), (cuadro n°3) contaban con una pensión por vejez, contributiva o no contributiva, para una cobertura efectiva del 86% de la población de esa edad; de dicha cantidad cerca del 17% reciben ingresos por concepto del Régimen de Pensión No Contributiva.

Cuadro 9 Características de los hogares (veces) 2020-2021
Cantidad de veces

Observación	2020		2021	
	No pobres	Pobres (no extremo y extremo)	No pobres	Pobres (no extremo y extremo)
Principales características de los hogares y de las personas				
Miembros de 65 años o más de edad por hogar	0.40	0.38	0.40	0.40
Relación por dependencia económica	1.09	2.28	0.98	2.34

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENAHO 2021

Según el cuadro anterior (cuadro n°9), se puede constatar para el año 2020 el índice de miembros de 65 años o más de edad por hogar para pobres no extremo y extremos era de 0.38 y para el 2021 se observa un incremento de 0.40, congruente con el nivel de envejecimiento del país. De igual forma, la relación por dependencia económica para el 2020 era de 2.28 y para el 2021 aumentó a 2.34. Al considerar esta coyuntura, significa que el nivel de pobreza entre los adultos mayores se ha incrementado, dejando en evidencia que no existe la capacidad de atender toda la contingencia en la demanda de pensiones del régimen no contributivo y, en consecuencia, se podría asumir que esto acelera el nivel de pobreza en Costa Rica.

Tomando en cuenta los datos aportados por el INEC, permite llevar a considerar que, a pesar de los esfuerzos que ha realizado la CCSS para asignar las transferencias monetarias a los adultos mayores, el nivel de pobreza, ciertamente, presenta un ascenso significativo para los dos últimos años.

Por lo que las políticas públicas, en cuanto a inversión social se refiere, para este tipo de gasto, aún no cala en efectividad, para cumplir con lo dispuesto en el artículo 02 del reglamento del RNC donde expresa 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 del Seguro Social., 2008).

Como se puede observar en el siguiente cuadro, los filtros realizados para la obtención de ingresos derivados de una pensión no contributiva para el caso de la población en estudio, un 33%, no percibe ningún tipo de remuneración (no pobres 28.7% y pobres 49.4%).

Cuadro 10 Percepción de ingresos por retribución de pensiones.

Datos nominales

Ingresos por jubilaciones nacionales	Régimen no contributivo		Total
	Si	No	
Si	179	329 794	329 973

No	114 514	218 942	333 456
Total	114 693	548 736	663 429

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENAHO 2021.

Es necesario acotar que, en estos últimos años, la CCSS ha sido objeto de diversas reformas, con el fin de adaptarse a las dinámicas económicas y sociales; por lo que se complejiza el tema de, equidad e igualdad, para las asignaciones de pensiones del Régimen Contributivo como no Contributiva, que, en el caso de este último, concierne al presente estudio. Por lo que el funcionamiento, operativo y administrativo del sistema de pensiones, aún no alcanza el principio de universalidad. Puesto que es necesario que, el sistema se base en la sostenibilidad y se fortalezca, mediante reformas innovadoras que minimicen la burocracia existente dentro del Programa del Régimen No Contributivo.

Es importante hacer hincapié a lo planteado por Martin y colaboradores (2018), quienes destacan la conexión entre la universalidad de los derechos y la garantía de una vida digna, conforme al segundo principio de la Agenda 2030, el cual enfatiza en no dejar a nadie rezagado. Este principio busca asegurar que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las personas, especialmente aquellas que han sido marginadas o se encuentran en situación de vulnerabilidad, con el propósito de abordar sus necesidades particulares. Se fundamenta en la premisa de que ningún objetivo puede ser alcanzado a menos que sea alcanzado por todos.

Ningún país puede alcanzar un progreso que sea independiente de una variable a otra, o lograr un crecimiento económico, por un lado, y por el otro, el aumento de la brecha en la desigualdad social entre una región y otra, tal como es en Costa Rica. Los adultos mayores en condiciones de pobreza o pobreza extrema, tienen los mismos derechos de disfrutar una pensión digna, tanto como los tienen aquellos que cotizaron durante su vida laboral. Cabe recordar que, el basamento de estos principios de universalidad y de no dejar a nadie atrás, cimienta sus bases en el Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos en el año 1948, donde indica claramente que toda persona, independientemente de su raza, ideología, nacionalidad, estatus económicos tiene derechos irrenunciables a vivir un nivel de vida justo, asegurando su alimentación, salud, vivienda, educación entre otros.

Al considerar esta Declaración Universal de los Derechos Humanos en su contexto normativo, es relevante hacer referencia al artículo 02 que aborda los beneficiarios del Régimen No Contributivo. Este artículo establece que el propósito del régimen es proteger a todos los ciudadanos costarricenses, residentes legales extranjeros en el país, así como a los menores de edad que, a pesar de carecer de estatus migratorio regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o extrema pobreza

(necesitando asistencia económica inmediata) y no califiquen para ningún otro régimen contributivo o no contributivo existente (Reglamento del Régimen No Contributivo de Pensiones, 2020).

Por consiguiente, y teniendo muy presente estas directrices internacionales y normativas nacionales, la población adulta mayor pobre, que reciben pensión del RNC, ciertamente, cumplen con las condiciones mínimas requeridas para ser beneficiario. Pero, por otra parte, no todos han tenido acceso a este beneficio, por lo que la política social de Costa Rica se podría ver cuestionada en cuanto a la cobertura no lograda.

4.3 Buenas prácticas internacionales y el Régimen de Pensiones en Costa Rica

Las pensiones son una herramienta importante para garantizar la seguridad financiera en la vejez y en la jubilación. Sin embargo, hay una serie de desafíos asociados con la implementación y gestión de los sistemas de pensiones. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha identificado una serie de buenas prácticas para ayudar a los países a diseñar y gestionar sistemas de pensiones eficaces y sostenibles.

Una de las principales recomendaciones de la OIT es la importancia de garantizar la cobertura universal en los sistemas de pensiones. Esto significa que todas las personas, independientemente de su género, raza, origen étnico o estado migratorio, deben tener acceso a un sistema de pensiones. Además, la OIT recomienda que los sistemas de pensiones deben ser inclusivos y deben considerar las necesidades de las personas con discapacidad y otros grupos vulnerables.

Otra recomendación clave es la necesidad de garantizar una base sólida para la financiación de los sistemas de pensiones. Esto implica establecer una política de financiamiento que sea justa y sostenible a largo plazo. La OIT recomienda que los sistemas de pensiones se financien mediante la contribución de empleadores, trabajadores y el Estado. Esto puede ser complementado con la inversión en instrumentos financieros y otros activos.

La OIT también recomienda la necesidad de establecer un marco regulatorio sólido para los sistemas de pensiones. Esto implica la creación de un organismo regulador independiente que supervise el sistema de pensiones y garantice su integridad y sostenibilidad a largo plazo. Además, la OIT recomienda la necesidad de establecer normas claras para la gestión de los activos de los sistemas de pensiones, y para la transparencia en la presentación de informes financieros.

Finalmente, la OIT recomienda la importancia de la comunicación y la educación en la gestión de los sistemas de pensiones. Esto implica garantizar que los trabajadores estén informados sobre sus derechos de pensiones, los beneficios y los requisitos de los

sistemas de pensiones. También es importante educar a los trabajadores sobre la planificación financiera para la jubilación y la importancia de ahorrar para el futuro.

En conclusión, la OIT ha identificado una serie de buenas prácticas para garantizar la eficacia y sostenibilidad de los sistemas de pensiones. La implementación de estas prácticas puede ayudar a garantizar una cobertura universal, una base sólida para la financiación, un marco regulatorio sólido y una comunicación y educación adecuada para los trabajadores. Al seguir estas recomendaciones, podemos garantizar la seguridad financiera en la vejez y en la jubilación para todos.

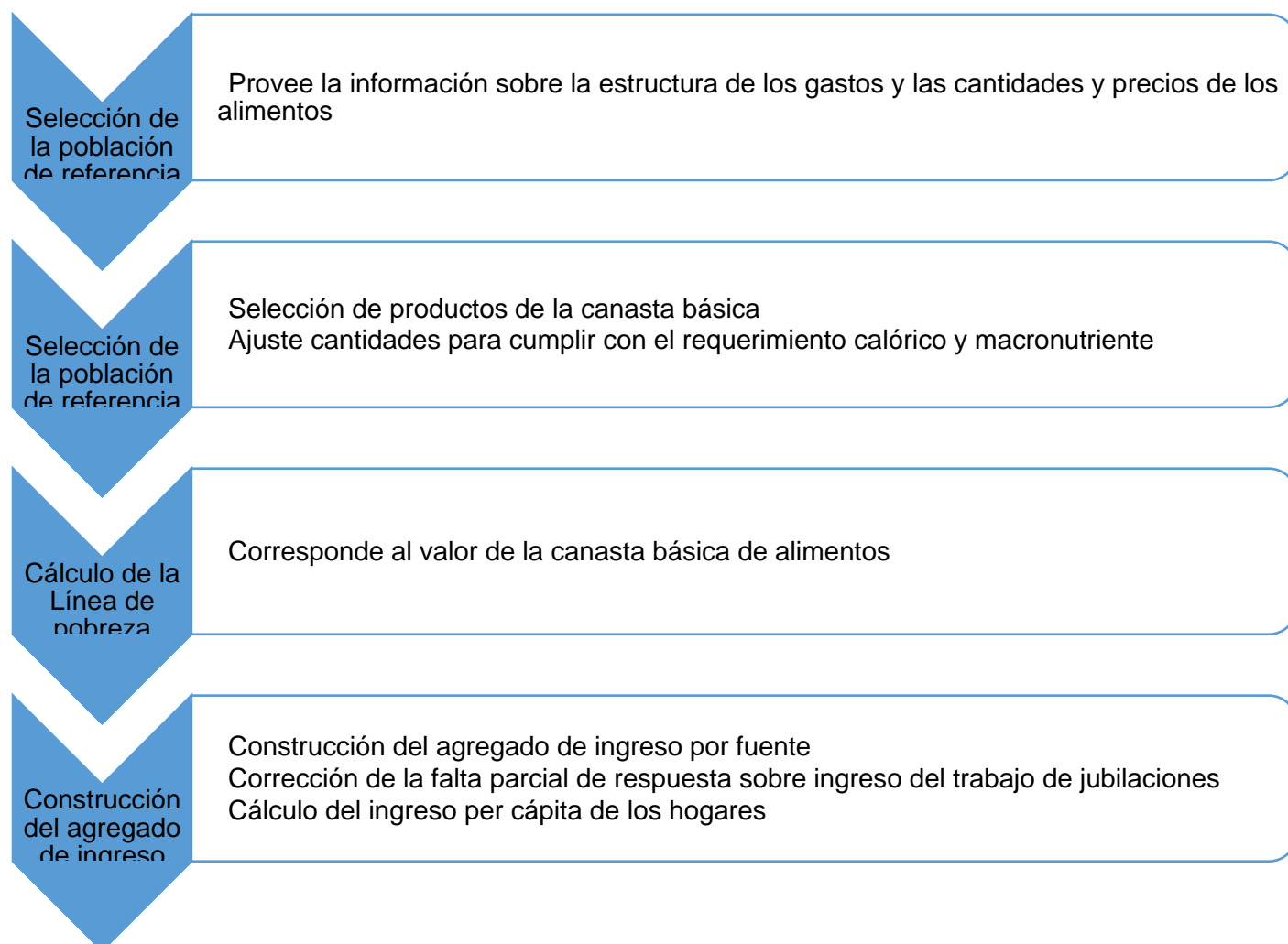
Como se mencionó con anterioridad, contar con un programa de pensiones "no contributivas" representa un paso significativo hacia la universalización de la protección social. Según la OIT (2021:62), en los últimos años, América Latina y el Caribe han implementado o ampliado programas no contributivos destinados a reducir la pobreza y aumentar las pensiones para las personas mayores, además de introducir y expandir las transferencias de ingresos, ya sean condicionales o incondicionales, para la niñez y los adultos en edad laboral. Según la misma fuente, la cobertura efectiva de estas prestaciones no contributivas alcanzaba al 36% de la población vulnerable, mientras que el gasto público en protección social, excluyendo la salud, representaba alrededor del 10% del PIB regional (Oficina Internacional del Trabajo, 2017).

En el contexto actual, los regímenes no contributivos durante la pandemia tuvieron un factor importante para paliar el aumento inmensurable de la pobreza. Las políticas y programas sociales de los países se apalancan con gastos no estipulados en sus presupuestos, para aminorar las consecuencias que puede traer el proceso de envejecimiento en Costa Rica, debido que la expectativa de vida ha aumentado considerablemente, además de que, las pensiones hasta ahora otorgadas no abarcan en su totalidad a todos los adultos mayores que requieren de un ingreso.

De acuerdo con lo planteado, servirá de referencia, al estudio sobre la propuesta de inversión social para combatir la pobreza de la población adulta mayor desde el Régimen no Contributivo, al aportar ideas sobre un tema tan connotado y vigente como es la actual pandemia y el efecto que tiene sobre el gasto público de un país, debido a que la investigación se realiza dentro de este contexto.

No hay un único modelo perfecto de seguridad social; en cambio, existen diversos sistemas que van desde programas de asistencia social hasta regímenes universales, pasando por sistemas de seguro social tanto públicos como privados. Cada sociedad debe determinar cuál es el enfoque más adecuado para asegurar la estabilidad económica y la atención médica.

Diagrama 1 Método de construcción de las líneas de pobreza y medición



Fuente: CEPAL 2018

En el proceso, la línea de pobreza se calcula multiplicando el requerimiento calórico por el costo por kilocalorías. Posteriormente, se contrastan los ingresos de la población con estos valores para determinar qué parte de la misma se sitúa por debajo de esta línea. Esta evaluación se lleva a cabo a nivel de hogares. Para analizar la distribución del consumo dentro de cada hogar, sería necesario disponer de datos individuales sobre el consumo de bienes y servicios, los cuales generalmente no están disponibles. (CEPAL, 2018).

De esta forma, considerando la complejidad del fenómeno de la pobreza, surgen también conexiones indirectas que afectan notablemente su extensión. La dificultad para acceder a necesidades básicas esenciales para la supervivencia condiciona el nivel de pobreza,

siendo las características sociodemográficas una variable determinante tanto de manera directa como en su influencia sobre el acceso a dichas necesidades básicas.

Sin embargo, pese a la importancia y necesidad de contar con un programa de pensiones no contributivas, las mismas no logran alcanzar la cobertura deseada, por lo que no llegan a la totalidad de las personas que las necesitan. Esto se debe principalmente a que como se ha venido mencionando a lo largo de la presente investigación, la población mundial está envejeciendo a un ritmo acelerado, en virtud de que la esperanza de vida al nacer aumenta y las personas ya no tienen tantos hijos, por lo que las tasas de fertilidad y mortalidad han venido cayendo. Según estudios de la Red de Pensiones en América Latina y El Caribe, la esperanza de vida promedio ha alcanzado los 80 años en ciertos países de la región, por lo que se espera que para el año 2050, la población mayor de 60 años representa el 22% de la población mundial, un aumento de más del 100% con respecto al año 2020, en el que la población mayor de 60 años representaba alrededor de un 9% de la población mundial.

Lo anterior, ha venido propiciando un desafío cada vez mayor para que los Gobiernos logren asegurar los ingresos necesarios para cubrir estas pensiones, teniendo que acudir entre otras medidas, a aumento en impuestos y endeudamiento, que de continuar podrían desencadenar una situación fiscal insostenible.

En Costa Rica, el régimen no contributivo es un programa creado en 1975 y administrado por CCSS, es el tercero de 4 pilares, y se caracteriza por brindar protección a las personas más necesitadas del país, con especial atención a la población adulto mayor. Tiene dos componentes, a saber: las Pensiones Ordinarias y las Pensiones por Parálisis Cerebral Profunda, convirtiéndolo en un instrumento de política social importante para combatir la pobreza. Aproximadamente 2 de cada 3 adultos mayores, cuentan con una pensión sea contributiva o del RNC, sin embargo, las personas que aspiran contar con el beneficio de la pensión del RNC, deben comprobar una disminución en la capacidad laboral del 76% y que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Para poder tener el beneficio se debe cumplir con los siguientes requisitos de acuerdo con el Reglamento del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones

- Ser costarricense por nacimiento o por naturalización.
- No contar con ningún otro miembro de la familia que reciba pensión del Régimen No Contributivo.
- Haber sido declarado inválido por la Comisión Calificadora.

- El ingreso per cápita del hogar no debe exceder el límite establecido por el Reglamento del Régimen No Contributivo.
- Demostrar la necesidad de ayuda económica del Estado debido a la situación de pobreza extrema.
- No tener familiares que puedan proveer apoyo para cubrir las necesidades básicas de subsistencia.
- No poseer propiedades, excepto la vivienda en la que reside, la cual debe tener un tamaño máximo de 400 metros cuadrados en áreas urbanas y 1000 metros cuadrados en áreas rurales.

El derecho a acceder a la pensión no contributiva trasciende la mera incapacidad laboral, ya que se ha observado un impacto positivo y estadísticamente significativo en las personas mayores de 65 años que son beneficiarias directas. Se anticipa que estos recursos adicionales les proporcionen una mayor tranquilidad en su vejez y les permitan prescindir de la necesidad de trabajar.

Por lo anterior, al evaluar el impacto en los beneficiarios de las pensiones no contributivas y observar resultados positivos, se concluye que las reformas destinadas a fortalecer este régimen no deben limitarse únicamente a medidas financieras. Se reconoce que aspectos de equidad también son relevantes en estas reformas y pueden desempeñar un papel significativo en mejorar el sistema de protección social.

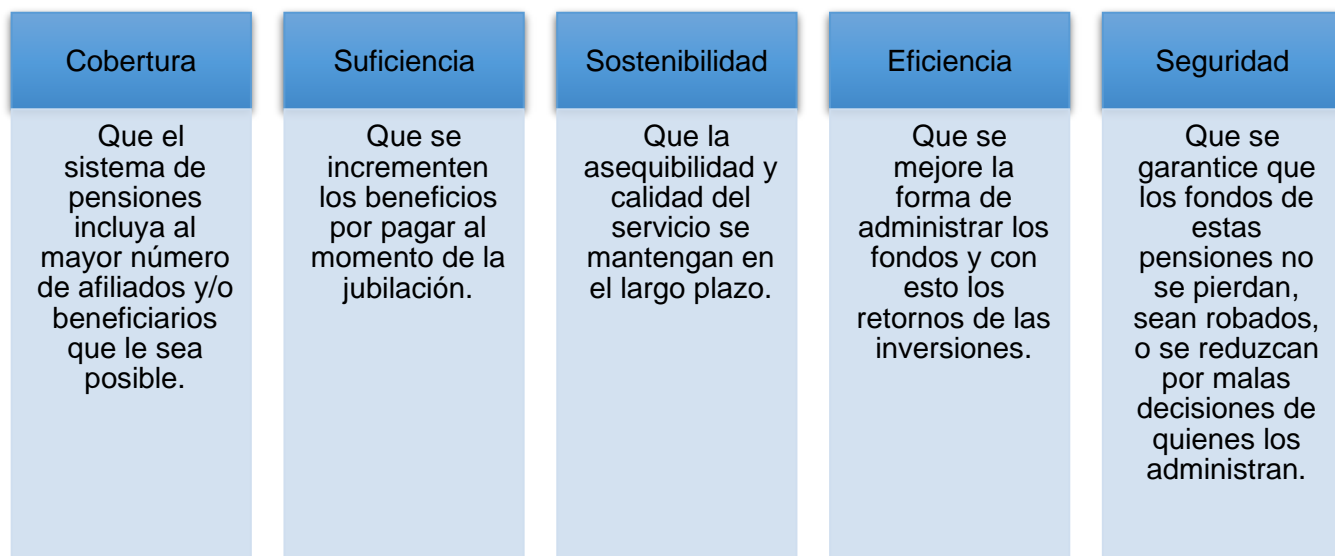
Ante este panorama, muchos de los países que integran la Red de Pensiones en América Latina y el Caribe, han optado por incentivar y hasta exigir el ahorro provisional, creando fondos de pensiones complementarias (los cuales han contribuido al aumento de los afiliados y por ende de los niveles de activos) para sumar a lo que proveen los Gobiernos.

Ejemplo de esto es el caso de Chile, país que según estudios de la Red de Pensiones en América Latina y El Caribe, tenía al 2020 el sistema más grande de la región, logrando que alrededor del 60% de la población contará con un ahorro provisional, lo que produjo un aumento de sus activos representando alrededor de un 70% del PIB.

Por otra parte, dentro de las buenas prácticas internacionales en materia de pensiones, los países integrantes de la Red de Pensiones en América Latina y El Caribe, se han enfocado también cada vez más, en desarrollar iniciativas que incentiven este tipo de “ahorro” en los trabajadores de la economía informal, ya que estos representan más del 50% de la población activa en muchos de estos países y son quienes tienen un riesgo mayor de enfrentarse a problemas de pobreza en su vejez, debido a que la mayor cobertura de pensiones está ligada a los trabajadores de la economía formal.

Es por todo lo expuesto que, de acuerdo con la Red de Pensiones en América Latina y El Caribe, dentro de las buenas prácticas internacionales en materia de pensiones, las características deseables de los sistemas de pensiones son la equidad y la buena gobernanza, por lo que estos deben procurar:

Diagrama 2 Buenas prácticas internacionales en materia de pensiones



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Red PLAC: serie de buenas prácticas BID

Ahora bien, según estudios realizados por la OIT, más de 114 países a nivel mundial cuentan con programas no contributivos, de los cuales, alrededor del 90% tienen también programas contributivos, y al 2020 solamente Nicaragua y Honduras eran los países de América Latina que no contaban con un programa de pensiones no contributivo.

Los primeros programas de protección social no contributivos se implementaron a principios del siglo XX y finales del XIX, pero, su auge mundial se dio en la década de los 90's, debido a que resultaron ser un instrumento muy efectivo de política pública contra la desigualdad, pobreza y pobreza extrema que se presenta en la población de mayor riesgo y vulnerabilidad, en incapacidad de participar en el mercado laboral y acceder a una pensión contributiva.

Dado que su cobertura puede ser universal o focalizada, dependiendo del grado que el país logre alcanzar, la edad de derecho a este beneficio puede variar entre los 60 y 80 años, dependiendo de cada país.

En el caso de Vietnam, por ejemplo, para el año 2017, se entregaba una pensión asistencial no contributiva a las personas adultas mayores de 60 años en condiciones de

extrema pobreza, y a partir de los 80 años a absolutamente toda la población adulta mayor que no contara con una pensión contributiva.

En México por su parte, para el año 2019 se universalizó la pensión para todas las personas adultas mayores de 68 años, exceptuando a las personas indígenas, las cuales tienen acceso a este beneficio a partir de los 65 años.

Algunos países como Mozambique y Bangladesh, establecen distintas edades para el acceso a este beneficio según sexo.

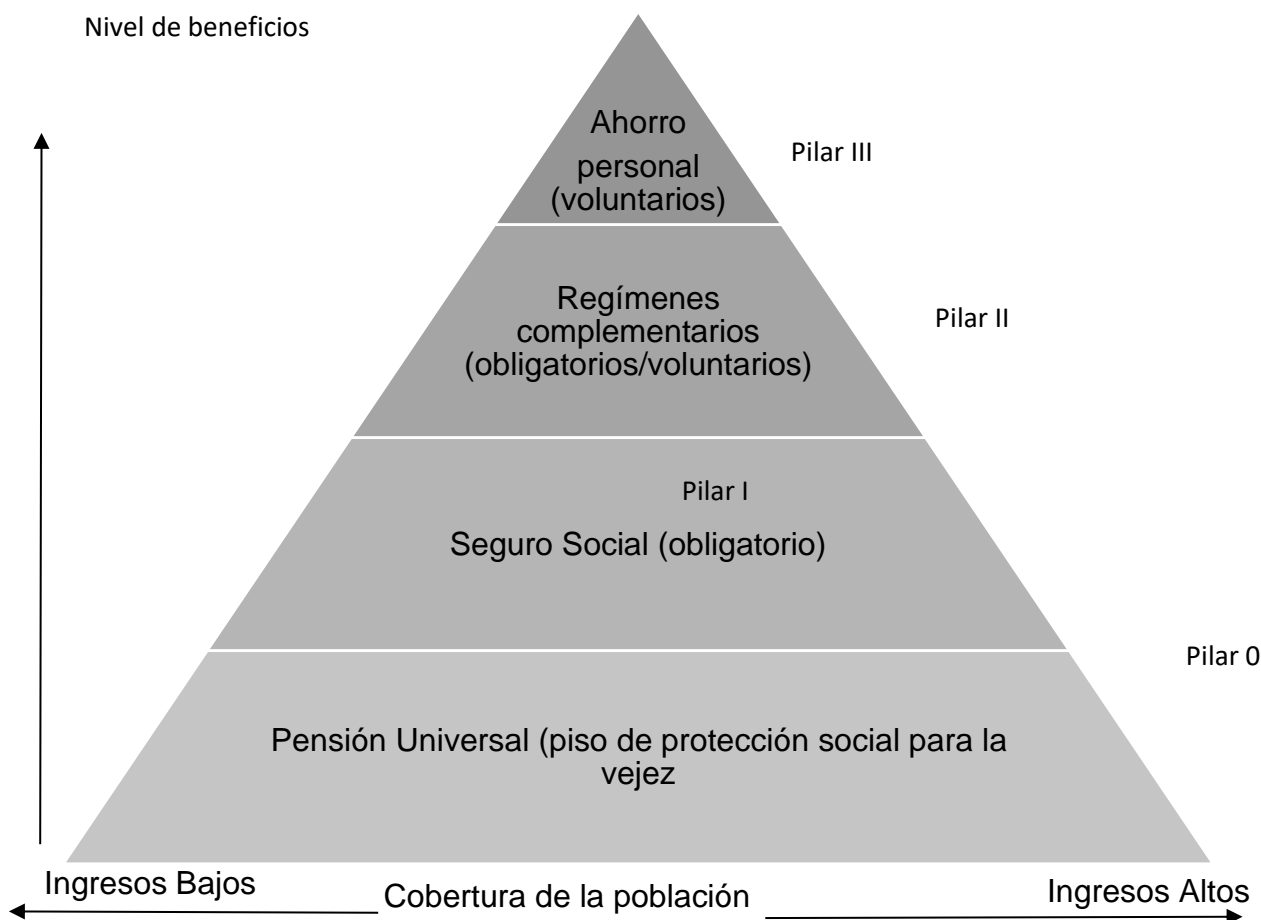
En el caso de Bolivia, en 1997 implementó el primer programa de pensiones no contributivas, el cual, luego de varias reformas incluida una reforma a su Constitución, se estableció este beneficio como un derecho, alcanzando para el año 2009 a la totalidad de la población elegible.

Otros países en desarrollo, como lo son Nepal, La India y Cabo Verde, han ido alcanzando paulatinamente altos porcentajes de cobertura, e incluso la universalización, evidenciando que el ser países en desarrollo no limita la implementación de estos programas de protección social, los cuales han demostrado generar grandes beneficios socioeconómicos con costos relativamente bajos, ya que según datos de la OIT, algunos países con una inversión de apenas el 1 por ciento del PIB aproximadamente, han logrado universalizar la cobertura de estas pensiones.

Todas estas experiencias de los diferentes países han demostrado la efectividad en el efecto esperado de estas pensiones no contributivas, sobre la reducción de la pobreza en los individuos beneficiarios y sus familias, así como en otros indicadores tales como el aumento en las tasas de educación (matrícula escolar), y disminución del trabajo infantil por mencionar algunos.

En virtud de todo lo anterior, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha sugerido que los programas de pensiones no contributivas deben formar parte integral de la estrategia de "Protección Social" de los países. Esto implica complementar los programas de pensiones contributivas y complementarias, con el objetivo de ampliar la cobertura y facilitar el acceso a la protección social para trabajadores, ya sean formales o informales.

Figura 1 Modelo multipilar de pensiones de la OIT



Fuente: OIT. 2020.

Costa Rica ya cuenta con este modelo multipilar planteado por la OIT, sin embargo, pese a los esfuerzos del Gobierno por aumentar la cobertura y a las múltiples reformas que se han venido haciendo en los sistemas de pensiones, no se ha logrado universalizar la pensión del RNC, ni incentivar o exigir la obligatoriedad del ahorro provisional (fondos de pensiones complementarias), como se ha logrado en algunos de los países que integran la Red de Pensiones en América Latina y El Caribe.

4.4 Efecto de las transferencias monetarias y los adultos mayores de Costa Rica

La OIT enmarca dentro de sus objetivos apoyar a todos los Estados miembros para que amplíen el alcance y los instrumentos necesarios en los sistemas de seguridad social, incluyendo los trabajadores informales; buscando con ello que se dé una mejora en las

prestaciones, se dé una mejor gobernabilidad, y se formulen políticas de combate contra la inseguridad social y económica; esto porque como ya se demostrado en diferentes estudios realizados la inseguridad económica y desprotección social, generan diferentes riesgos sociales entre los principales pobreza e indigencia.

De acuerdo con la CCSS, en la actualidad, el Programa del Régimen No Contributivo cuenta con un total de 128 mil pensionados, con un desembolso mensual de beneficios que alcanza los 11.500 millones de colones. Esta información resulta fundamental para realizar un análisis proyectivo que evalúe la viabilidad financiera del programa en los años venideros. No obstante, precisa tomar en cuenta lo plasmado en el cuadro n° 11, donde se describen los ingresos y gastos asociados al Régimen No Contributivo para el año 2020 (tomado de la última actualización de los anuarios estadísticos del CCSS).

Cuadro 11 Régimen No Contributivo de Pensiones. Productos y Gastos del Período.
Cifras en millones de colones

Rubro	2017	2018	2019	2020
Ingresos	146.549	158.422	261.007	170.352
Gastos	146.764	154.022	163.154	174.024
Diferencia Ingresos y Gastos	-215	4.400	97.855	-3.672

Fuente: Realización propia con datos de CCSS (2022)

Como se puede observar, los ingresos durante los últimos cuatro años han sido mayores que los gastos por concepto del Programa del Régimen No Contributivo, existiendo una diferencia negativa bastante amplia en el 2020 con respecto a los años anteriores. Por lo que, analizar la factibilidad fiscal de la proyección de las demandas de pensiones del RNC, para los próximos años, se requiere evaluar las características y contextos propios en Costa Rica dentro del cual opera el Sistema de Seguridad Social. Esto requeriría examinar las tendencias y eventos económicos, sociales, demográficos y gubernamentales que puedan tener un impacto importante, ya sea positivo o negativo, en las condiciones de vida de los adultos mayores que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema en el futuro.

Estos datos estadísticos proporcionan una perspectiva amplia sobre la eficacia de las políticas públicas dirigidas a reducir la pobreza entre los adultos mayores en Costa Rica. Es importante recordar que estas políticas se basan en el principio de universalidad, lo que significa que el Estado tiene la responsabilidad de ampliar la cobertura de las pensiones de manera equitativa para proteger y dignificar la calidad de vida de todas las

personas mayores, especialmente aquellas que no disponen de los recursos suficientes para subsistir por sus propios medios.

Cabe señalar lo planteado por Albarca y otros (2018:13), donde sostienen que, el financiamiento de los programas sociales provienen en su mayoría del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) ,el cual fue creado en 1975 para poder financiar estos tipos de programas para reducir la pobreza, y entre ellos se encuentra el RNC, y se caracteriza por ser un fondo permanente, recibiendo recursos principalmente del Presupuesto Público Nacional, donde se asignan recursos para el correspondiente ejercicio fiscal. De igual forma, los patronos (públicos y privados) asignan un cinco por ciento (5%) a las planillas que por obligación tributaria deben cumplir. En el siguiente cuadro (cuadro n°12) se desglosa por año la cantidad de pensionados en los últimos cinco años y la población demográfica de 60 y más de 70 años:

Cuadro 12 Pensionados por RNC y Población demográfica de 60 y más de 70 años. 2016 – 2020

Cifras nominales

Años	Pensionados (RNC)	Población 60 y más de 70 años
2016	109.877	1.006.615
2017	114.072	1.100.366
2018	119.200	1.142.161
2019	123.128	1.195.182
2020	128.352	1.315.960
2021	114.693	1.351.668

Fuente: Elaboración propia con información basada en Anuarios Estadísticos de CCSS y Estimación Poblacional del INEC (2022)

Por lo tanto, con la información ofrecida en el cuadro n°11, de los ingresos y gastos de los periodos 2017 al 2021, permitiría deducir que, el CCSS debe basar sus estrategias en adecuaciones tanto de sus estructuras internas, aunado a las políticas sociales y fiscales del Gobierno en Costa Rica, de forma que, puedan articular responsablemente con los actores involucrados en la canalización de las transferencias monetarias a las personas, diseñando políticas que lleven a un verdadero y compatible Sistema de Seguridad Social para todos los adultos mayores en situación vulnerable, que ayuden a lograr los objetivos del Desarrollo Sostenible para el 2030.

Esta información, permite llevar a consideración, sobre los efectos que tienen sobre la economía si las transferencias monetarias abarcan todos los adultos mayores de Costa Rica, tomando en cuenta, los escenarios demográficos de los adultos mayores en Costa Rica, como se puede observar en el cuadro n°12, la población entre 60 y más de 70 años, representando un margen bastante amplio en comparación con los pensionados del RNC, por lo que, si el programa abarca a este segmento poblacional, existe una alta posibilidad de que exista una contracción fiscal si no se implementa reformas al actual programa para su sostenibilidad.

Esto se corrobora con lo señalado por Sandoval y Hernández (2019, p. 90), quienes sostienen que, en Costa Rica, los sistemas de pensiones vigentes fueron establecidos en contextos sociales diferentes a los actuales, caracterizados por condiciones favorables en términos de tasas de contribución, esperanza de vida y crecimiento de la población joven, adecuadas para sistemas de reparto. Sin embargo, al igual que en otras partes de América Latina, la viabilidad financiera de estos sistemas se ha visto comprometida por los cambios demográficos ocurridos en las últimas décadas.

De seguir de esta forma, imposibilita que todos los adultos mayores reciban este beneficio, dado que, no existe la factibilidad técnica, económica y financiera para su ejecución, ya que podría ocasionar un enclave económico pudiendo afectar a los pensionados actuales, no solamente del RNC, sino también a los pensionados avalados por el Sistema de Seguridad Social del país.

Por lo tanto, y tomando en cuenta lo dispuesto dentro de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, en cuanto a la referencia que hace la misma, para las personas mayores y basado en los principios de universalidad e igualdad, por lo que todos tienen el mismo derecho, sin exclusión alguna. Es necesario, buscar alternativas desde la introspección del Estado Costarricense, formulando estrategias fiscales y la justa distribución de los recursos públicos, en procura del acceso de los beneficios de las pensiones y lograr los objetivos de Desarrollo Sostenible.

El sistema de pensiones nacional ha generado un pasivo actuarial a largo plazo debido a la falta de cobertura contributiva actual. Para diciembre de 2021, un total de 663.429 adultos mayores (de 65 años en adelante) (ver cuadro n°3) recibían una pensión por vejez, ya sea contributiva o no contributiva, lo que representa una cobertura efectiva del 86% de la población de esa franja etaria.

El desafío primordial para Costa Rica radica en alcanzar la cobertura universal de las pensiones, por lo tanto, esta sección sugiere la implementación de una pensión no contributiva, financiada por el presupuesto nacional, para todos los adultos mayores que no reciban una pensión por vejez, ya sea contributiva o no contributiva. Alternativamente, se plantea aumentar el monto de la pensión para las personas mayores de 65 años.

Con el propósito de avanzar en este objetivo, se llevó a cabo una evaluación preliminar del gasto total asociado a esta iniciativa, tomando en cuenta el valor de la pensión mensual proporcionada por el Régimen No Contributivo de Pensiones, gestionado por la Caja Costarricense de Seguro Social.

Asimismo, se tomó en consideración que, según datos de la Contraloría General de CR (CGCR), para 2022 el gasto se proyectó en ¢1.119.177 millones para los Regímenes Especiales, de los cuales los beneficios mensuales absorben ¢781.447 millones, distribuidos en: ¢772.082 millones en jubilaciones y pensiones contributivas, y ¢9.365,0 millones en no contributivas. Como se observa en el cuadro adjunto n°13, el monto del presupuesto destinado a regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional ha disminuyó en 2022 en relación con 2021, esto según se detalla se debe a un efecto de demográfico, sin embargo, cada vez más hay un aumento de los afiliados, pero no así del beneficio que reciben que compense los aumentos por efectos propios de la inflación.

Cuadro 13 Gasto presupuestado en Regímenes de Pensiones.
Millones de colones y Porcentajes

	2021	2022	Variación
Gasto en regímenes	1.132.964	1.119.177	-1.2%
Regímenes propiamente	936.592	922.805	-1.5%
<i>Beneficio Directos</i>	864.963	852.326	-1.5%
Beneficios brutos contributivos	781.03	772.082	-1.1%
Beneficios brutos no contributivos	11.792	9.365	-20.6%
Décimo tercer mes	65.587	65.000	-0.9%
Indemnizaciones (retroactivos)	6.581	5.879	-10.7%
<i>Otros cargos regímenes</i>	71.629	70.479	-1.6%
Contribución a Seguro Social	71.504	70.354	-1.6%
Comisión médica	125	125	0.0%
Otros pagos	196.372	196.372	0.0%

Contribuciones de afiliados	78.076	85.682	9.7%
% del gasto de regímenes	8.34%	9.28%	
Déficit regímenes	858,516	837,123	-2.5%
Gasto regímenes % PIB	2.88%	2.76%	
Déficit % PIB	2.18%	2.06%	
		Proyección	
PIB millones \$	64.417	67.123	
PIB millones ¢	39.296.953	40.593.898	

Fuente: Elaboración de la CGR. 2022

Como se puede observar en el cuadro anterior, la contribución del Estado al Seguro de Salud es de ¢70.354 millones; junto con el aporte de la Comisión Médica para pensiones extraordinarias (¢125 millones), más los beneficios directos, suman un total de ¢922.805 millones de erogaciones asociadas a los regímenes propiamente para el 2022, una baja de 1.5% sobre el presupuesto 2021. Además, se logra observar que la mayor variación es el beneficio bruto no contributivo, siendo de una reducción de un 20.6%; esta partida en relación al total del gasto en regímenes.

Por otra parte, la contribución esperada de los afiliados es de ¢85.682 millones, entre activos y pensionados y jubilados; generando un déficit de ¢837.122 millones, es decir un 2.1% del PIB del 2022¹.

En conclusión, el gasto en el título de Regímenes de Pensiones alcanza ¢1.12 billones y presenta una reducción de un 1.2% con respecto al presupuesto vigente a agosto de 2021. Comprende tanto beneficios directos para los titulares de pensión o jubilación - tanto contributivas como no contributivas-, así como otros cargos, principalmente para la CCSS, de ahí se desprenden escenarios de replanteamiento. Entonces,

¿Qué pasa si toda la población tiene una pensión del RNC?

Tomando en cuenta, con los análisis anteriores y los criterios para la asignación de pensiones bajo el RNC, para el 2021 existe 663.429 personas adultas mayores (entre

¹ Para efectos del PIB 2022 se consideró la proyección de crecimiento de un 4.2% en relación con el cierre 2021

65 y más de 70 años), actualmente los beneficiarios son de 114.693, por lo que si toda la población (adulta mayor de 65 años) obtienen una pensión, las consecuencias se constata en los resultados deseados para los objetivos de desarrollo sostenible y la reducción de pobreza, ya que el progreso social se basa en la satisfacción plena de todos los ciudadanos como la meta final de los organismos internacionales y el cumplimiento de los derechos humanos universales.

¿Qué pasaría con el nivel de pobreza si se incrementa si se incrementa el monto de la población y la cantidad de beneficiarios?

Según datos del INEC la población pobre se sitúa en un 26.18%, con respecto a los no pobres. Por lo que el Programa del RNC según las disposiciones de la OIT debería de ser eficaz si se incrementa las pensiones para reducir la brecha de la pobreza, constituyendo una herramienta justa de distribución de los recursos a partir de la inversión social, ya que permite cuantificar las ventajas que le implica poner al servicio de las personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad de los recursos que le son asignados; sin embargo también se deben de hacer frente a diferentes temas como salud y seguridad social, aspectos que influyen de manera directa en la población en general.

¿Cuánto puede costar desde un punto de vista fiscal?

El costo por incrementar las pensiones, para todos los adultos mayores, prevalece sobre la importancia de la cuantificación del dinero requerido para acometer esas metas, debido a que se verá afectado en el presupuesto, incrementando el gasto social.

Tomando en consideración esto, se hace importante entender la composición de los ingresos en los hogares, los cuales según la ENAHO al 2021 y las variaciones sufridas que impactan a las familias positiva o negativamente según la variación de los casos. Para el primero de los casos, en su mayoría, se encuentran compuestos por salarios, siendo que más del 40% de los hogares del I quintil provienen de transferencias.

Diagrama 3 Composición de ingreso de los hogares a nivel nacional 2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ENAHO 2021.

Dado esto, y como parte del análisis respectivo se consideraron tres tipos de escenarios con el fin de validar el efecto de nuevas políticas públicas en materia de pensiones, enfocadas a adultos mayores.

En una primera etapa se identificaron las principales características de los hogares y las personas, para esto, se utilizó la base de datos de gastos de los hogares obtenido en la ENAHO 2021, que se detallan a continuación.

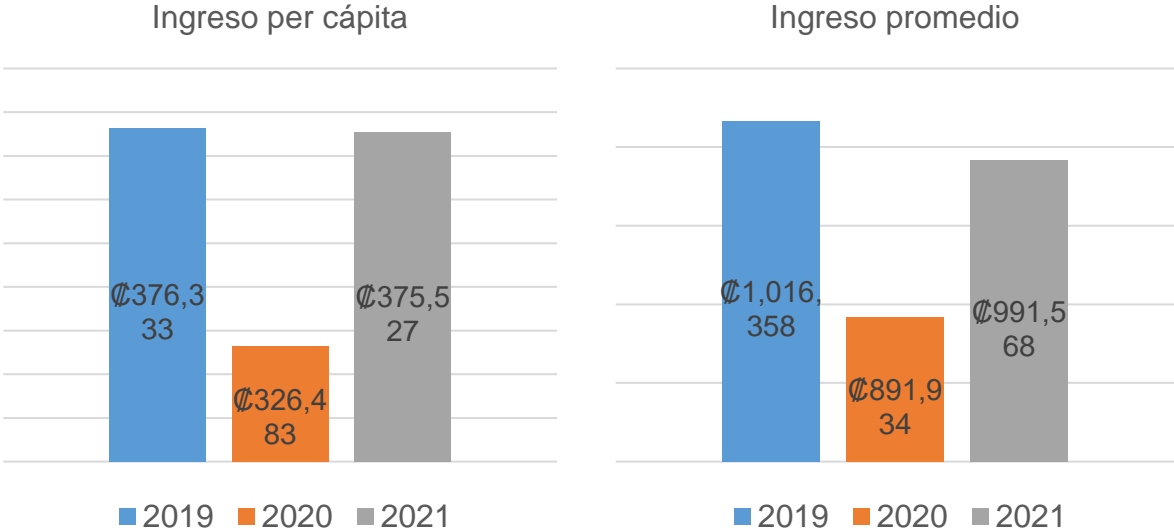
a. Ingreso de los hogares:

Como se evidenció previamente, los ingresos corrientes se originan en múltiples fuentes, que incluyen los ingresos derivados del empleo asalariado, los ingresos generados por trabajos independientes (tanto formales como informales, así como actividades agropecuarias), los ingresos por concepto de alquileres y arrendamientos de propiedades, y las transferencias monetarias (diagrama n°3).

Según se desprende del ENAHO, a nivel nacional el ingreso promedio de los hogares ha sufrido variaciones estadísticas significativas, así como el ingreso per cápita. Para 2019 el ingreso promedio era de ₡1.016.358, sin embargo, para 2020 muestra una disminución de 12.2%, afectado en parte por la situación de emergencia producto del COVID19, que provocó un efecto negativo en las empresas, que se ha visto reflejado en las tasas de desempleo, no obstante, se mostró una leve recuperación de 2020 a 2021 del 11.2%, aunque nominalmente el monto se mantenga por debajo del ingreso promedio del 2019.

Esta situación se ve reflejada en el ingreso per cápita del hogar, el cual, en 2021, crece cerca del 15% respecto al 2020, periodo que sufrió una caída del 13.2%; es importante, tomar en cuenta que el ingreso per cápita mantiene nominalmente valores muy similares que en el cierre 2019 (pre pandemia). Cabe indicar que 2020 es el año con la mayor incidencia de pobreza en Costa Rica representando en total un 26.2%, y si bien gracias a la leve recuperación de la economía en 2021, ésta disminuyó al 23%, sigue siendo unas de las cifras más altas desde 2010.

Gráfico 6 Ingreso promedio e ingreso per cápita por hogar
Cifras nominales

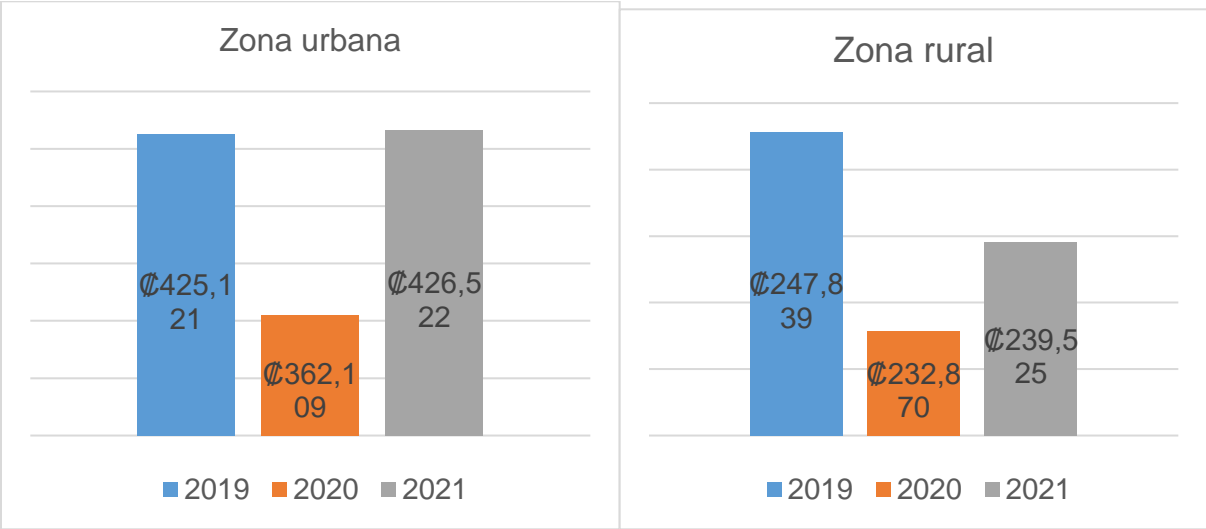


Fuente: Elaboración propia con datos del ENAHO. 2021

Según la zona de procedencia, el ingreso promedio de la zona urbana en el 2021 es de $\text{COP } 1.119.073$ es decir, 1.5 veces superior al de la zona rural ($\text{COP } 651.511$). Al realizar la comparación por zona, se puede observar que entre 2020 y 2021 hay un incremento del 17.8%, siendo una variación significativa estadísticamente, situación que no pasa en la zona rural, en el cual el monto se mantiene casi invariable, siendo el aumento de 2.9%.

Gráfico 7 Ingreso per cápita por zona por hogar

Cifras nominales

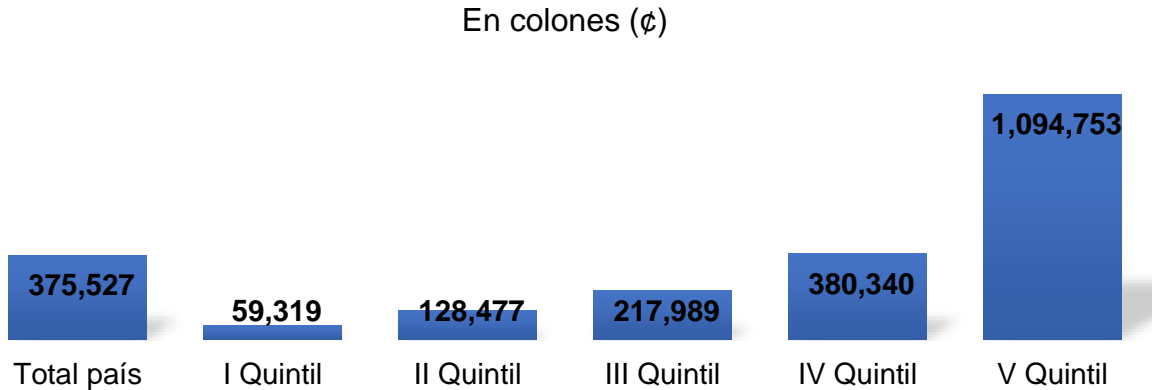


Fuente: Elaboración propia con base en datos del ENAHO. 2021

La línea de pobreza se ubica en ¢114.670 mensuales para la zona urbana y ¢88.300 para la zona rural, según la línea de pobreza del INEC, siendo el ingreso promedio per cápita de los hogares de ¢375.527. Según se detalla en la base de datos, más del 40% del ingreso de los hogares del I quintil proviene de transferencias: 19% subsidios estatales y becas, 24.9% otras transferencias, 19.3% ingreso autónomo, 36.2% ingreso por salario.

Gráfico 8 Ingreso per cápita promedio de los hogares por quintil

Cifras nominales



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENAHO 2021.

Basados en lo anterior, y con base en los datos proporcionados de la ENAHO 2021, el ingreso promedio se establece como ingreso promedio del hogar ¢231.665 y per cápita de ¢65.872 para los hogares pobres a nivel general. En consecuencia, para evaluar la satisfacción de las necesidades materiales fundamentales, se emplea la determinación del ingreso disponible de los hogares, que representa el máximo monto que cada hogar puede destinar a la adquisición de bienes y servicios de consumo en un período determinado (Sistema de Cuentas Nacionales, 2008, p. 184). Cabe destacar que este ingreso no incluye las transferencias en especie recibidas por los hogares.

Cuadro 14 Principales características de los hogares por ingreso según condición de pobreza

Cifra nominal

2021					
Principales características de los hogares y de las personas	Total	No pobres	Pobres		
			Total	Pobreza no extrema	Pobreza extrema
Ingreso promedio por hogar	991.568	1.218.753	231.665	278.766	105.998
Ingreso per cápita del hogar	375.527	468.104	65.872	79.512	29.479

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENAHO 2021.

Los cambios en los ingresos per cápita están vinculados con más personas que salieron de la casa para trabajar, principalmente de manera informal; por lo que ese empleo no se considera de calidad suficiente para mejorar sustancialmente las condiciones económicas de las familias, ni cuenta con todos los requerimientos de ley, debido en parte al modelo de desarrollo que ha venido impulsado el país; sin embargo este “incremento” sigue siendo insuficiente para cubrir el aumento del costo de la vida.

b. Composición del hogar

Como se ha observado con anterioridad, el total de la población en Costa Rica es de 5.163.413, de los cuales 1.351.668 se encuentran en condición de pobreza, lo que significa cerca de 383.505 hogares, siendo que por hogar hay 0.40 miembros con 65 años o más de edad. Sobre estos datos se infiere adicionalmente que los adultos mayores

de 65 años, son 663.429, lo que traduce en 603.000 hogares, de los cuales 154.728 se encuentran en condición de pobreza; es decir, del total de hogares con un adulto mayor, el 26% se encuentra en condición de pobreza, este es un dato importante para el desarrollo del análisis de este capítulo y la implementación de los escenarios, dado que el fin último de esta investigación considerar la seguridad social de la persona adulta mayor.

Cuadro 15 Principales características de los hogares y de las personas por año y nivel de pobreza

Cifra nominal

Principales características de los hogares y de las personas	2021				
	Total	No pobres	Pobres		
			Total	Pobreza no extrema	Pobreza extrema
Características de los hogares					
Total, de personas	5.163.413	3.8.11.745	1.351.668	974.892	376.776
Total, de hogares	1.666.276	1.282.771	383.505	278.952	104.553
Miembros por hogar	3.09	2.96	3.52	3.49	3.60
Miembros de 5 años o menos de edad por hogar	0.19	0.14	0.36	0.33	0.45
Miembros de 65 años o más de edad por hogar	0.40	0.40	0.40	0.46	0.26
Fuerza de trabajo por hogar	1.40	1.50	1.06	1.06	1.04
Ocupados por hogar	1.24	1.38	0.76	0.82	0.62
Porcentaje de hogares con	42.9	41.1	48.6	47.7	51.0

jefatura femenina					
Ingreso promedio por hogar	991.568	1.218.753	231.665	278.766	105.998
Ingreso per cápita del hogar	375.527	468.104	65.872	79.512	29.479
Adultos mayores de 65 años en el país	663.429				
Porcentaje de representación de adultos mayores de 65 años sobre la población total	13%				
Hogares con adultos mayores de 65 años	603.000	508.035	154.728	127.039	27.689

Fuente: INEC, Costa Rica (2021). Encuesta Nacional de Hogares Julio 2021. Resultados Generales.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, se evidencia una mayor cantidad de miembros en los hogares pobres en comparación con los hogares no pobres. Esta disparidad se acentúa aún más en los hogares que experimentan pobreza extrema, donde en promedio residen 3.6 personas, frente a las 2.96 personas de los hogares no pobres. No obstante, esta disparidad refleja más bien un aspecto cultural arraigado en la población en situación de pobreza que una falta de acceso a recursos e información para la planificación familiar, los cuales son proporcionados principalmente por el Ministerio de Salud y la CCSS. Además, se debe considerar el papel crucial de la educación en la determinación de las probabilidades de pobreza, especialmente en aquellas familias cuyos ingresos provienen de actividades agrícolas y urbanas en pequeña escala.

En este punto, es crucial destacar la brecha y la severidad de la pobreza. El primer término indica cuánto se distancia el ingreso promedio de los hogares pobres de la línea de pobreza, lo que nos da una idea de la profundidad de la pobreza. Por otro lado, la severidad de la pobreza muestra la desigualdad relativa entre los hogares pobres, reflejando la concentración del ingreso dentro de este grupo. Ambos conceptos son definidos por el INEC. Es importante notar que, según se observa en el siguiente cuadro, los indicadores de brecha y severidad de los hogares en situación de pobreza

aumentaron en 2020 en comparación con 2019, tanto a nivel nacional como en las zonas urbanas y rurales. Sin embargo, para el 2021, estos indicadores muestran una tendencia similar a la observada en los años previos a la pandemia.

- En el año 2020, la brecha de pobreza a nivel nacional se ubicó en 10.1%, reflejando un aumento de 2.1 puntos porcentuales en comparación con el año anterior. En las áreas urbanas, este indicador aumentó del 7.6% al 10.2% entre 2019 y 2020, mientras que en las áreas rurales pasó del 9% al 9.8% en el mismo período. Sin embargo, en el año 2021, esta brecha disminuyó ligeramente, situándose en un 8.8% en general.
- La severidad en todo el país se elevó al 5.7% en comparación con el año anterior, lo que representa un aumento de 1.3 puntos porcentuales. En las áreas urbanas, esta severidad aumentó al 5.8%, un incremento de 1.6 puntos porcentuales, mientras que en las áreas rurales se situó en el 5.5%, aumentando en 0.6 puntos porcentuales. Sin embargo, en el año 2021, este indicador descendió al 4.5% en general.

Por lo que se podría inferir que pese a los esfuerzos que se han dado en los últimos años en relación con el objetivo de erradicación de la pobreza para el 2030- compromiso adquirido por Costa Rica con la ONU-, no ha llevado a la fecha a grandes cambios en la composición de la misma, por lo que la desigualdad mostrada a la fecha, retrasa el desarrollo del país en cerrar la brecha inclusive en términos de género, que como se indicó al inicio de este informe, la mayoría de personas pobres son mujeres, siendo también uno de los objetivos transversales incluidos dentro de la estrategia de la ONU para 2030, esto a su vez afecta el cumplimiento del resto de los compromisos adquiridos por el país.

Cuadro 16 Índices de pobreza para el total de hogares pobres LP desde 2010 al 2021

Cifras veces

Año	Incidencia de la pobreza			Brecha de la pobreza			Severidad de la pobreza		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2010	21.2	19.0	27.4	7.9	6.7	11.3	4.4	3.6	6.7
2011	21.7	19.7	27.1	8.3	7.3	11.3	4.7	4.0	6.8
2012	20.6	18.2	27.1	8.1	6.9	11.3	4.7	3.9	6.7

2013	20.7	18.2	27.8	8.3	7.0	11.9	4.8	4.0	7.3
2014	22.4	19.5	30.3	8.8	7.5	12.3	5.1	4.2	7.5
2015	21.7	19.4	27.9	8.8	7.6	11.9	5.2	4.4	7.4
2016	20.5	18.6	25.7	8.2	7.1	11.0	4.8	4.1	6.6
2017	20.0	18.5	24.1	7.8	7.0	10.0	4.4	3.9	5.9
2018	21.1	19.5	25.1	8.3	7.7	9.9	4.8	4.4	5.8
2019	21.0	19.8	24.2	8.0	7.6	9.0	4.4	4.2	4.9
2020	26.2	26.4	25.5	10.1	10.2	9.8	5.7	5.8	5.5
2021	23.0	21.8	26.3	8.8	8.2	10.5	4.8	4.4	5.9
2022	23	21	28	8.6	8.0	10.2	4.5	4.2	5.4

Fuente: INEC, Costa Rica. Encuesta Nacional de Hogares 2010-2021.

c. Monto de las pensiones

El RNC es administrado por la CCSS y es financiado esencialmente con recursos provenientes del Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF); por lo que las inyecciones de recursos adicionales a este régimen deben de ser asignados mediante presupuesto del Gobierno.

En atención del monto percibido por las personas beneficiarias de este subsidio, es importante tomar en consideración que desde el periodo 2019, pese a las variaciones de la inflación, el subsidio no ha variado, lo que ha motivado que la pensión pierda valor, ante las crecientes necesidades de esta población, en temas de alimentación, salud y acceso a vivienda digna, es decir, agudiza el problema de la cobertura de necesidades básicas. Un aspecto positivo es que, pese al monto otorgado, Costa Rica entrega una pensión de este régimen a casi el 100% de la línea de pobreza.

Cuadro 17 Monto de la Pensión del RNC en relación con la inflación

Cifras nominales y porcentuales

Año	Mensualidad es de la Pensión no contributiva	Tasa de inflación interanual	Pérdida de valor de la pensión	Pensión ajustada a la pérdida de valor por inflación
------------	---	-------------------------------------	---------------------------------------	---

2018	¢78.000	2.1%	¢1.678	¢79.677
2019	¢82.000	2.4%	¢2.007	¢84.006
2020	¢82.000	0.3%	¢255	¢82.254
2021	¢82.000	1.9%	¢1.572	¢83.571
2022	¢82.000	4.9%	¢4.144	¢86.143

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CGR

Siguiendo el cálculo anterior, se podría decir que la pensión del RNC requeriría mínimo de ¢15 mil más, para recuperar el valor de compra del 2010; esto es reflejo de los efectos de la presiones inflacionarias sobre los hogares pobres; y si bien el indicador de pobreza del país mantiene al 2021 valores similares, es importante considerar que se mantiene el indicador por encima de las 2 unidades y es el valor más alto en toda la serie, es decir, que la transferencia no alcanzan para cubrir el costo real de la vida, por impactando la brecha y la severidad de pobreza.

Como se mencionó con anterioridad, cualquier ajuste adicional que se realice al monto de pensión deberá de subsanarse a través de presupuesto nacional; por tanto, para entendimiento de este y el efecto que podrá tener para el desarrollo de este análisis se hace importante recordar aspectos como:

- El presupuesto nacional incluye el detalle de ingresos y gastos para atender todas las necesidades de la población: educación, salud, seguridad, pensiones, pago de deuda interna y externa, giro de recursos a municipalidades, entre otros.
- Se elabora con base en los requerimientos de cada institución ante el Ministerio de Hacienda, ministerio que se encarga de la elaboración la Dirección Nacional de Presupuesto.
- El propósito es asignar los ingresos de manera que satisfagan las necesidades de la población y fomenten el desarrollo económico y social de la nación.
- En su mayoría los ingresos de la partida presupuestaria son obtenidos por medio de impuestos: IVA, renta, reforma fiscal, así como financiamiento por deuda, combustibles.

- En el año 2021, el presupuesto nacional experimentó una reducción histórica en el gasto primario, disminuyendo en ¢368.6 mil millones de colones (-5.3% en comparación con el año 2020), pasando de ¢6.95 billones de colones a ¢6.59 billones de colones.

Considerar la realización de cambios en las políticas públicas destinadas a abordar la pobreza requiere una evaluación cuidadosa de múltiples factores. Si bien es evidente que la expansión de la cobertura y el aumento de los beneficios son necesarios para abordar la realidad actual, es crucial tener en cuenta el posible impacto fiscal y las posibles distorsiones en los mercados laborales que podrían resultar de tales cambios.

Esto es especialmente relevante si los cambios propuestos implican la introducción de nuevos impuestos, ya que esto podría desincentivar la participación laboral y las contribuciones a los programas contributivos, particularmente entre aquellos que están cerca de la jubilación, las mujeres y las familias que se encuentran cerca de la línea de pobreza. Estos aspectos serán considerados más adelante en el análisis.

Con base en lo anterior, se realizaron diferentes escenarios para determinar el efecto que tendría la transferencia brindada por medio del RNC sobre los hogares en condición de pobreza del país. Para ello, se tomó en cuenta:

- a) En el país existen 663.429 adultos mayores de 65 años, lo cual representa el 13% de la población total.
- b) Existen 603.000 hogares con personas adultas mayores de 65 años, de los cuales 154.728 se encuentran en condición de pobreza.
- c) En Costa Rica existen 114.693 hogares con un adulto mayor de 65 años y que cuentan con ingreso con la pensión del RNC. De los cuales 46.167 son hogares con adultos mayores de 65 años, en condición de pobreza.

Escenario 1. Eliminación de la transferencia en la población costarricense

Este escenario buscará medir el efecto en la línea de pobreza en la población costarricense, en caso de no contar con las pensiones del RNC que actualmente se otorgan. Para tales efectos se consideró según datos obtenidos de la ENAHO:

- Zona 1 (urbana): la línea de pobreza es de ¢114.670
- Zona 2 (rural): la línea de pobreza es de ¢88.300

Además, se consideró para la obtención de los datos las siguientes ecuaciones de acuerdo con cada zona:

a) Porcentaje de la población bajo la línea de pobreza que percibe la transferencia

$$\text{Zona 1} = \text{poverty ipcn} [w = \text{FACTOR}] \text{ if zona} == 1 \text{ line (114670)h}$$

$$\text{Zona 2} = \text{poverty ipcn} [w = \text{FACTOR}] \text{ if zona} == 2 \text{ line (88300)h}$$

b) Porcentaje de la población bajo la línea de pobreza si no se percibe la transferencia

$$\text{Zona 1} = \text{poverty sinrncpercap} [w = \text{FACTOR}] \text{ if zona} == 1 \text{ line (114670)h}$$

$$\text{Zona 2} = \text{poverty sinrncpercap} [w = \text{FACTOR}] \text{ if zona} == 2 \text{ line (88300)h}$$

Donde:

Poverty = pobreza

Sinrncpercap = sin régimen no contributivo per cápita

Factor = comando

Line = línea de pobreza

Al realizar el ejercicio anterior se brindan los siguientes resultados:

Cuadro 18 Comparación de la línea de pobreza según efecto del RNC

Datos porcentuales

Población	Actualmente reciben pensión del RNC	Sin Pensión del RNC
Urbana	24.9%	25.2%
Rural	29.6%	31.4%
Nacional	26.8%	27.4%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENAHO 2021

Como se puede observar en el ejercicio anterior, pese a las transferencias del RNC, a nivel nacional el 26.8% de la población se encuentra aún bajo condiciones de pobreza, lo cual es un indicador alto, no obstante, el efecto de no contar con este tipo de beneficio, significa un incremento de 0.6 p.p. en el indicador, llegando a representar un 27.4%. Asimismo, se puede vislumbrar que la zona con mayor efecto en caso de eliminar las transferencias no contributivas sería la rural, la cual sufriría un incremento del 1.8 p.p., pasando de un 29.6% a un 31.4% por lo que se puede notar la efectividad del programa en la reducción de esta problemática (pobreza).

Escenario 2. Efecto de las transferencias del RN en el nivel de pobreza

Para efectos de este escenario se realizaron diferentes ejercicios con el fin de determinar el efecto tanto a nivel nacional como solo en relación a la población adulta mayor en relación con los ingresos per cápita netos, para ello se debe de considerar que

- a. El ingreso per cápita neto (*ipcn*) es el resultado de dividir el ingreso total neto del hogar (*ithn*) y el tamaño del hogar (*TamHog*):

$$ipcn = ithn / TamHog$$

- b. Ingreso total del hogar neto (*ithn*) es el resultado de la suma del ingreso principal neto del hogar (*ipnh*), ingreso secundario del hogar neto (*ishn*), ingreso por renta de la propiedad el hogar (*irph*), total transferencias monetarias del hogar (*ttmh*) y las transferencias no monetarias del hogar (*tnmh*)

$$ithn = ipnh + isnh + irph + ttmh + tnmh$$

- c. Total transferencias monetarias del hogar (*ttmh*), es el resultado de la suma del total de transferencias del régimen no contributivo (*ttrnc*), transferencias del IMAS (*timas*), transferencias subsidios (*ts*), transferencias de becas (*tbc*), total de transferencia de pensión alimentaria (*tta*), transferencia de pensión nacional (*tpn*), transferencia aguinaldo pensión nacional (*tapn*), total transferencia pensión extranjera (*ttpe*), transferencia del extranjero (*te*), transferencia dentro del país (*tdp*) y otras transferencias (*ot*)

$$ttmh = ttrnc + timas + ts + tbc + tta + tpn + tapn + ttpe + te + tdp + ot$$

Ejercicio 2.a. se supondrá el ingreso per cápita neto (ipcn) sin considerar el total de transferencias del régimen no contributivo (trnc), para cada una de las zonas definidas como zona 1 urbana y zona 2 rural, tanto a nivel nacional como para el caso específico de la población en estudio, por lo que la fórmula del total transferencias monetarias del hogar (ttmh), se deberá de leer para este caso como:

$$ttmh2 = timas + ts + tbc + ttpa + tpn + tapn + ttpe + te + tdp + ot$$

Lo que a su vez modifica el ingreso per cápita neto (ipcn), el cual deberá de entenderse como:

$$ipcn2 = ithn/TamHog$$

Además, para generar la comparación se considerará como base el ipcn y el ttmh originales, es decir, incluyendo el trnc. Basado en ello, se consideraron las siguientes ecuaciones con el fin de validar el ejercicio:

- Ingreso per cápita neto sin transferencias del régimen no contributivo para el caso de los adultos mayores por zona

$$poverty\ ipcn2\ if\ A5 > 64 \ \& \ ZONA == 1 [w = FACTOR], line(114670) h$$

$$poverty\ ipcn2\ if\ A5 > 64 \ \& \ ZONA == 2 [w = FACTOR], line(88300) h$$

- Ingreso per cápita neto con transferencias del régimen no contributivo para el caso de los adultos mayores

$$poverty\ ipcn\ if\ A5 > 64 \ \& \ ZONA == 1 [w = FACTOR], line(114670) h$$

$$poverty\ ipcn\ if\ A5 > 64 \ \& \ ZONA == 2 [w = FACTOR], line(88300) h$$

- Ingreso per cápita neto sin transferencias del régimen no contributivo para el caso de toda la población

$$poverty\ ipcn2\ if\ ZONA == 1 [w = FACTOR], line(114670) h$$

poverty ipc2 if ZONA == 2 [w = FACTOR], line(88300) h

- Ingreso per cápita neto con transferencias del régimen no contributivo para el caso de toda la población

poverty ipc1 if ZONA == 2 [w = FACTOR], line(88300) h

poverty ipc1 if ZONA == 1 [w = FACTOR], line(114670) h

Lo anterior genera los siguientes resultados:

Cuadro 19 Comparación del efecto de las transferencias RNC en el nivel de pobreza

Porcentajes

Solo adultos mayores	Sin RNC	Con RNC
	Urbano	35,35%
Rural	53,87%	27,20%
Toda la población	Sin RNC	Con RNC
	Urbano	31,51%
Rural	38,66%	29,64%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ENAHO 2021.

Ejercicio 2. b. se supondrá el ingreso per cápita neto (ipcn) sin considerar el total de transferencias del régimen no contributivo (ttrnc) y considerando el ipc2 mayor a cero (>0), para cada una de las zonas definidas como zona 1 urbana y zona 2 rural, tanto a nivel nacional como para el caso específico de la población en estudio, por lo que la

fórmula del total transferencias monetarias del hogar (ttmh), nuevamente se deberá de leer para este caso como:

$$ttmh2 = timas + ts + tbc + ttpa + tpn + tapn + ttpe + te + tdp + ot$$

Y el ingreso per cápita neto (ipcn), deberá de entenderse como:

$$ipcn2 = ithn/TamHog$$

- Ingreso per cápita neto sin transferencias del régimen no contributivo y pcn2 >0 para el caso de los adultos mayores por zona

poverty ipcn2 if A5 > 64 & ZONA == 1 & ipcn2 > 0 [w = FACTOR], line(114670) h

poverty ipcn2 if A5 > 64 & ZONA == 2 & ipcn2 > 0 [w = FACTOR], line(88300) h

- Ingreso per cápita neto con transferencias del régimen no contributivo y pcn2 >0 para el caso de los adultos mayores

poverty ipcn if A5 > 64 & ZONA == 1 & ipcn > 0 [w = FACTOR], line(114670) h

poverty ipcn if A5 > 64 & ZONA == 2 & ipcn > 0 [w = FACTOR], line(88300) h

- Ingreso per cápita neto sin transferencias del régimen no contributivo y pcn2 >0 para el caso de toda la población

poverty ipcn2 if ZONA == 2 & ipcn2 > 0 [w = FACTOR], line(88300) h

poverty ipcn2 if ZONA == 1 & ipcn2 > 0 [w = FACTOR], line(114670) h

- Ingreso per cápita neto con transferencias del régimen no contributivo y pcn2 >0 para el caso de toda la población

poverty ipcn if ZONA == 2 & ipcn > 0 [w = FACTOR], line(88300) h

poverty ipcn if ZONA == 1 & ipcn > 0 [w = FACTOR], line(114670) h

Cuadro 20 Comparación del efecto de las transferencias RNC siendo el IPCN mayor a 0 en el nivel de pobreza

Cifras en porcentajes

Solo adultos mayores	Sin RNC	Con RNC
	Urbano	27.14%
Rural	39.45%	27.12%
Toda la población	Sin RNC	Con RNC
	Urbano	27.64%
Rural	34.20%	29.39%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ENAHO 2021.

Los anteriores escenarios reafirman el hecho de que, desde su implementación en 1975, el programa se ha convertido en uno de los instrumentos de bienestar y política social, de mayor importancia para combatir la pobreza, en el cual se le ha dado prioridad a la población adulta mayor, a sabiendas de que por sus condiciones físicas y de salud, mismas que van a detrimento con el transcurso del tiempo, son la población con mayor necesidad de protección, ante su imposibilidad o poca oportunidad para trabajar, o realizar alguna actividad que se adecúe a sus condiciones físicas, y que les permita percibir los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades.

Entonces, según datos mostrados por la ENAHO para el año 2021, de los 5 millones 163 mil habitantes a nivel nacional, aproximadamente 114 mil percibieron una pensión del RNC, misma que según los ejercicios anteriores, logró evitar que un estimado de 30.924

personas se encontraran por debajo de la línea de pobreza, ya que, pese a esas 114 mil pensiones otorgadas, el 26.8% de la población (lo cual representa unas 1.381.272 personas aproximadamente) seguía estando bajo la línea de pobreza, situación que de no ser por esas 114 mil pensiones del RNC otorgadas se pudo haber traducido en un 27.4% de la población (1.412.196 habitantes aproximadamente) bajo la línea de pobreza; cómo se logra observar en el cuadro n°18 y se corrobora según datos del cuadro n°19.

Analizando el ejercicio por zona (urbana y rural), como ya se mencionaba, se puede notar que la zona con mayor afectación de no haberse contado con esas transferencias del RNC sería la rural, la cual sufriría un incremento del 1.8 p.p. (cuadro n°18 y cuadro n°19) tomando en consideración que la mayor generación de empleos formales, así como la concentración de la riqueza, se encuentra en la zona urbana e industrializada. Lo anterior es producto de que, entre otras limitantes para la generación de empleo formal, la mayor parte de la población rural se dedica a ocupaciones no calificadas como la agricultura, cuenta con un nivel bajo de escolaridad (un número muy reducido cuenta con bachillerato de secundaria y en su mayoría como máximo con sexto de primaria) ya que son muy pocos quienes cuentan con estudios universitarios o una carrera técnica.

Estos escenarios, además de la reducción de la pobreza, se hacen notorios los efectos positivos sobre el bienestar tanto de las personas que reciben estas pensiones del RCN directamente, como de las demás personas que habitan en el hogar, ya que esta ayuda les permite acceder a otros servicios y una mayor gama de bienes a los que posiblemente antes no tenían acceso, lo cual mejora sus condiciones de vida.

Por su parte esta mejora en las condiciones de vida de los hogares, se traduce en mayor bienestar a nivel nacional, lo que hace que este programa más que un gasto se perciba como una inversión que contribuye al bienestar del país.

Para el año 2006 y 2007 se realizaron aumentos significativos de más de un 100% del monto de la pensión básica del RNC (en julio del 2006 se aumentaron las pensiones de 17.500 colones a 35.000, y en junio del 2007 se aumentaron a 50.000 colones), y pese a que desde entonces se han venido haciendo aumentos graduales por inflación, no se han vuelto a realizar aumentos tan significativos en el monto de dicha pensiones, por lo que se planteó un escenario que consiste en revisar el efecto de una disminución de ₡10.000 y un incremento del 50% del monto actual de las pensiones básicas del RCN, para medir su efecto en la reducción de la pobreza.

Finalmente, el tercero y el último escenario plantea la universalización del RCN, aumentando su cobertura, y otorgándole a todas las personas que aún no cuentan con ella y que cumplan con la mayoría de los principios para los que fueron creadas, en este caso particular, que se encuentran en necesidad de amparo económico inmediato, que

no califiquen en alguno de los regímenes contributivos o no contributivos existentes, y que sean mayores de 64 años.

Aunado a lo anterior y con base en lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026, parte de las prioridades es la modernización del aparato estatal, la reactivación económica, disminución del costo de la vida, desempleo, pobreza, desigualdad, entre otros; se contemplaron dos posibles escenarios con el fin de observar cual es el efecto en el nivel de pobreza incrementos o disminuciones de las transferencias; para cada uno de ellos se consideró la línea de pobreza, determinada de la siguiente manera:

- Ingreso total del hogar neto (*ithn*): para los ejercicios se consideró este indicador, pero con 3 variantes:

- a. Variante 1: se dividió entre el tamaño del hogar y se denominó *ithnpoblación*
- b. Variante 2: se disminuyó en ¢10.000 y luego se dividió entre el tamaño del hogar, denominándose *ithnrecortado*
- c. Variante 3: se aumentó en ¢42.000 y luego se dividió entre el tamaño del hogar, denominándose *ithnincrementado2*

- Zona urbana: línea de pobreza de ¢114.670, incluyéndose en el programa utilizado la siguiente ecuación:

$$poverty\ ithnpoblación\ if\ ZONA == 1 [w = FACTOR], line (114670)h$$

- Zona rural: línea de pobreza de ¢88.300, incluyéndose en el programa utilizado la siguiente ecuación:

$$poverty\ ithnpoblación\ if\ ZONA == 1 [w = FACTOR], line (88300)h$$

Escenario 3. Efecto de una disminución en las transferencias del RN en el nivel de pobreza

Para este caso se consideró una disminución de ¢10.000 en el monto de la transferencia, misma que se encuentra en ¢82.000, por lo que, este ejercicio considera que la transferencia sea de ¢72.000

Para ello, se consideraron dentro del programa estadístico las siguientes ecuaciones:

$$poverty\ ithnrecortado\ if\ A5 > 65 \& ZONA == 1 [w = FACTOR], line (114670)h$$

poverty ithnrecortado if A5 > 65 & ZONA == 1 [w = FACTOR], line (88300)h

Estas mismas fórmulas se replicaron para el caso de la valoración del efecto que esto traería en toda la población.

Escenario 4. Efecto de un aumento en las transferencias del RN en el nivel de pobreza

Para este caso se consideró un aumento de ¢42.000 en el monto de la transferencia, representando un 51% de aumento en relación con el monto de transferencia actual, es decir, que para este ejercicio se considera que la transferencia sea de ¢124.000.

Para ello, se consideraron dentro del programa estadístico las siguientes ecuaciones:

poverty ithnincrementado2 if A5 > 65 & ZONA == 1 [w = FACTOR], line (114670)h

poverty ithnrincrementado2 if A5 > 65 & ZONA == 1 [w = FACTOR], line (88300)h

Al igual que el ejercicio 1, se replicaron estas mismas fórmulas para el caso de la valoración del efecto que esto traería en toda la población.

Siendo el resultado el siguiente:

Cuadro 21 Efectos en el nivel de pobreza de incrementos o disminuciones en las transferencias no contributivas.

Porcentajes

ITHN per cápita						
Zona	Condiciones actuales		Menos ¢10 mil		Más ¢42 mil	
	Adultos mayores	Toda la población	Adultos mayores	Toda la población	Adultos mayores	Toda la población
Urbano	22.18%	25.09%	23.18%	25.89%	16.04%	21.31%
Rural	21.41%	16.03%	35.43%	31.50%	8.23%	13.02%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENAHO 2021.

Según las condiciones actuales, al considerar el ingreso per cápita, el nivel de pobreza se encuentra cercano al 25.09% en zona urbana y de un 16.30% en zona rural para la población en general, sin embargo, en caso de realizar un detrimento en el monto percibido de la transferencia de ¢10.000, se generaría un gran efecto en la zona rural, la cual, debido al acceso de bienes y servicios, es claro que este cambio generaría un mayor efecto. Cabe indicar que esto significa que el nivel de pobreza, se encuentra lo suficientemente comprometido para que ligeros cambios en la dinámica de cada hogar, generen efectos tan considerables, por lo que se podría esperar que los efectos y consecuencias en la economía sean altas, como por ejemplo, y que no es sujeto de estudio, ante una mayor pobreza, hay una mayor vulnerabilidad, dado que muchos de los hogares que están en dicho programa dependen de la pensión para cubrir sus necesidades básicas, por lo que enfrentarían mayores problemas para acceder a alimentos, vivienda, educación y atención médica; también se vería afectado el nivel de consumo, esto porque cuando un hogar ve reducido sus ingresos, afecta la demanda agregada de la economía y con ello, habría una disminución de la producción y por ende del crecimiento económico; se podría generar también un aumento en la desigual, que al igual que la vulnerabilidad no son sujetos de estudio, pero una disminución ampliará la brecha entre los hogares más ricos y los más pobres, tomando en cuenta que los primeros no se ven afectados por una medida de dicha índole.

En el caso de un incremento cercano al 51% del monto actual de la pensión, la cual se cotiza de ¢82.000, el efecto en el nivel de pobreza sería positivo, principalmente en la zona rural, que tal como se ha indicado en otras oportunidades, es la zona donde hay una denotación mayor de pobreza; este incremento si bien, no es similar al realizado con 2006 y 2007, si denota relevancia en términos de que podría aumentar la calidad de vida, brindar una “seguridad financiera²”, un mayor acceso no solo a temas de atención médica, sino también recreativas y culturales.

Como se verá en el siguiente capítulo, para la financiación de este tipo de propuestas se puede valorar desde temas de redistribución del presupuesto, aumentos de impuestos y endeudamiento, sin embargo, este último no se valorará debido a que a la Administración Chaves Robles 2022-2026, mantiene como una de las principales rutas prioritarias, disminuir el endeudamiento externo e interno, por lo que no se considera viable.

4.5 Financiamiento del efecto de un aumento en el monto de las pensiones del RNC para adultos mayores de 65 años en condición de pobreza.

El fin del capítulo anterior era mostrar el efecto que tendría incrementos en el monto de las transferencias del RNC para los adultos mayores de 65 años en condición de pobreza

² Entendida como la posibilidad de afrontar gastos inesperados.

y para todos los adultos mayores sin importar su condición socioeconómica o si percibe o no la pensión del régimen no contributivo, por lo que en este capítulo se tratará de definir cual podrá ser el medio por el cual se pueden cubrir los aumentos estipulados en los ejercicios anteriormente descritos.

Según lo expuesto hasta el momento se considera que el incremento adicional a la transferencia, podría ser financiado a través de:

- a) Creación de nuevos impuestos
- b) Redistribución de presupuesto (lo que implicaría una reevaluación de las prioridades del gasto público) o de ganancias de instituciones gubernamentales.

En el primero de los casos, el efecto de un nuevo impuesto podría significar una disminución en términos de crecimiento, si se toma en consideración un escenario en donde la creación de riqueza para el Estado sea a través únicamente del crecimiento de nuevos aportes, significa que se requerirían reasignar recursos del sector privado (incluyendo personas físicas) hacia el sector público; se considera que este es un factor distorsionante en el mercado, porque desmotivan a las personas a trabajar en el sector formal, la creación de empleo (contrataciones nuevas), la acumulación de capital y la generación ingresos, afectando también la inversión en el país; esto porque los impuestos afectan las decisiones de todos los agentes de la sociedad. Por lo que para efectos de esta investigación la creación de un nuevo impuesto para el financiamiento del incremento de la pensión del RNC se considera no viable.

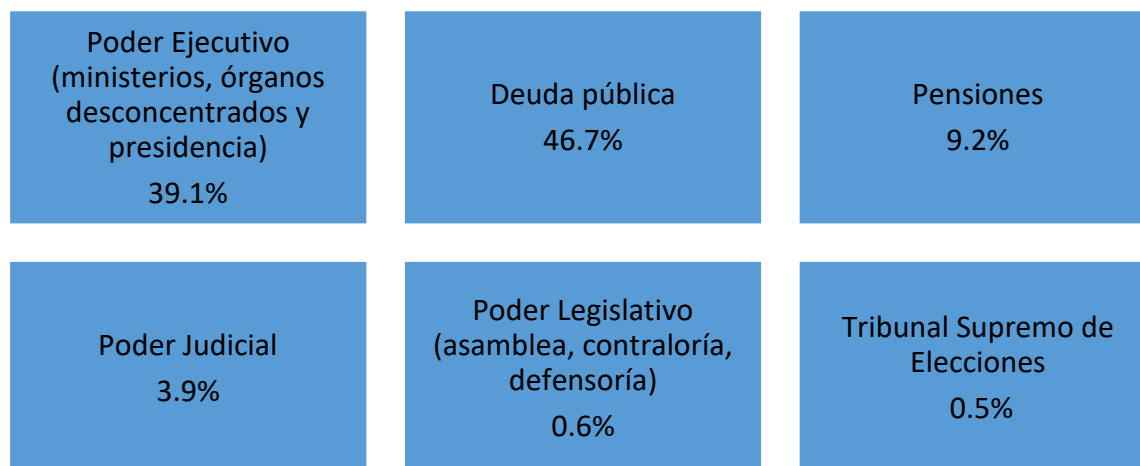
La siguiente opción lo que buscaría sería el financiamiento de dicho incremento por medio de una distribución de ganancias de las entidades del Estado o bien una redistribución del presupuesto de algunos Ministerios.

Según datos de la Contraloría General de la República, el presupuesto ordinario para el periodo 2023 corresponde a ¢12.3 billones³, del cual estaría financiado en un 59.1% por impuestos⁴ y un 40.9% por financiamiento a través de deuda; asignado de la siguiente manera:

³ El monto corresponde a ¢12.266.816,9 millones.

⁴ Según información consultada en la página del Ministerio de Hacienda, los impuestos incluyen: ingresos corrientes, de capital y superávit proveniente de la donación de la Unión Europea al Ministerio de Seguridad Pública

Diagrama 4 Asignación del presupuesto nacional período 2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda. Presupuesto 2023.

El sector con mayor partida presupuestaria es el sector educación, el cual es de $\text{¢}2.5$ billones, lo que representa una participación relativa del 20.6% del presupuesto y un 5.3% del PIB; en este sector se incluye: Ministerio de Educación Pública (MEP), al Fondo Especial para Educación Superior (FEES), al Consejo Superior de Educación y el Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano. Según datos del Ministerio de Hacienda, la composición interna de esta partida del presupuesto refleja que las transferencias se destinan principalmente a la educación superior mediante el FEES, seguidas de los recursos asignados a las juntas de educación.

La educación básica para todos es una herramienta que busca contribuir a una disminución de la pobreza y es uno de los objetivos del milenio de la ONU, dado que como se indicó en el gráfico n°7, una de las características de los hogares pobres es que en su mayoría el grado académico más alto alcanzado en el mejor de los casos es el de primaria completa. No obstante, debido al ritmo de natalidad (cada vez menos nacimientos) y de envejecimiento (cada vez más acelerado) de la población costarricense (gráfico n°1), congruente con los datos de la Organización Mundial de la Salud que estima que para el 2050, el 22% de la población serán adultos mayores, quienes demandan más servicios de salud por el aumento en la esperanza de vida y la discapacidad, considerando además que los cuidadores familiares no podrán satisfacer todas las necesidades, ya insatisfechas para los sectores más vulnerables.

Dado lo anterior, para efectos de la siguiente propuesta parece viable considerar una redistribución de este presupuesto para atención de las necesidades de la población adulta mayor, principalmente dirigida a la población en estudio en condiciones de pobreza según se estableció en los ejercicios anteriores, en al menos un monto que les

permita recuperar la pérdida de valor de sus pensiones; esto basados en el hecho de que la población en edad educativa sería cada vez menor, por lo que las necesidades de más infraestructura, tener más educadores, gastos de transporte y alimentación en centros educativos, gastos operativos, deberían de tender a disminuir, sin embargo la demanda de mayores y mejores servicios de salud se considera que tendería a aumentarse, tomando en cuenta que la población envejecida carga con mayores problemas de salud, producto de la misma edad o de las condiciones paupérrimas de alimentación y vivienda; sin embargo, dado la importancia para el cumplimiento de otros objetivos de la ODS y para el país, no se explorará dicha propuesta, sino que se abordaron otras instituciones.

En relación con lo anterior, otra forma de obtener ingresos adicionales para dar soporte a este tipo de regímenes sin detrimento de la educación y, poder realizar un ajuste como el propuesto, sería por medio de la realización de transferencias al Ministerio de Hacienda de parte de instituciones generadoras de ganancias, como lo es el caso del Instituto Costarricense de la Electricidad (Grupo ICE), que según datos financieros internos a dic-2022 generó ingresos por ₡1.388.910.000.000, generando un margen neto de 12.05%, es decir cerca de ₡167.357 millones, por lo que el monto de incremento para cubrir al menos a los hogares con adultos mayores que actualmente perciben la transferencia (₡4.817.106.000) podría ser cubierto con menos del 2.88% de las ganancias del ICE, si bien no se erradicaría la pobreza, los hogares en esta condición verían un beneficio en sus condiciones de vida.

Otras instituciones que podrían aportar parte de sus ganancias para atender a este sector tan vulnerable son las instituciones bancarias por medio de las cargas parafiscales, que se financian con sus utilidades anuales, así como instituciones como INS que cerró en dic-2022 según estados financieros internos con una ganancia de ₡40.209.962.607, quienes aportando un 5.67% de sus utilidades también se cubriría el requerimiento adicional para cubrir el aumento de la transferencia a los hogares con adultos mayores y que ya cuentan con el beneficio. Cabe indicar que se podría hacer una alianza para que el monto adicional requerido sea acumulado de la sinergia entre diferentes instituciones con el fin de no cargar al presupuesto de una sola institución el monto adicional propuesto. Asimismo, se deberían de hacer las evaluaciones respectivas según la legislación prudente que compete a cada institución, con el fin de valorar más integralmente la viabilidad y sostenibilidad fiscal a largo plazo.

Cuadro 22 Estados financieros y requerimiento adicional de ingresos para el RNC

Cifras nominales y porcentuales

EEFF Auditados KPMG				
dic-2022 colones				
	Partida	Grupo ICE	INS y subsidiarias	
	Ingresos	¢1.388.910.000.000	¢708.612.729.565	
	Utilidad neta	¢167.357.000.000	¢40.209.962.607	
	Margen neto	12.05%	5.67%	
			Cobertura	
Ejercicio	Detalle	Monto adicional requerido	Grupo ICE	INS y subsidiarias
Requerimiento de ¢42 mil adicionales por hogar con adultos mayores que ya cuentan con RNC	Requerimiento de Nuevos ingresos para cubrir hogares con transferencias del RNC que ya cuentan con adultos mayores	¢4.817.106.000	2.88%	11.98%
Requerimiento de ¢42 mil adicionales por hogar con adultos mayores	Requerimiento de Nuevos ingresos para cubrir hogares con y sin transferencias del RNC pero con adultos mayores de 65 años	¢27.864.018.000	16.65%	69.30%
Requerimiento de ¢42 mil adicionales por hogar con adultos mayores y hogares que	Requerimiento de Nuevos ingresos para cubrir hogares con RNC y los adultos mayores que	¢29.298.948.000	17.51%	72.86%

perciben la transferencia por otros requerimientos	no cuentan con la transferencia			
---	---------------------------------	--	--	--

Fuente: elaboración propia

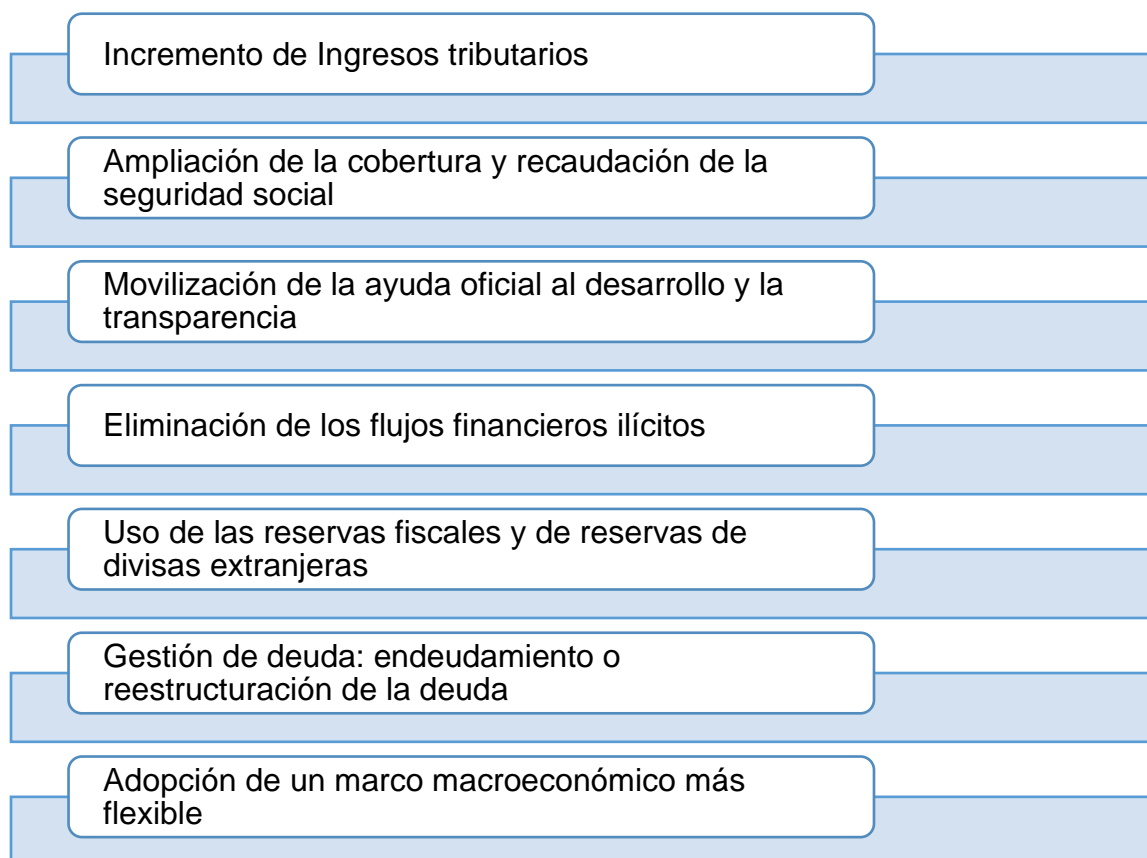
Claramente el Estado debería de comprometerse a generar mecanismos para brindar una mayor gama de empleos, para que así, las pensiones o subsidios con los que viven estas familias en condición de pobreza, se conviertan en un ingreso adicional y no a sean su único medio de subsistencia; así como el mecanismo de motivación para que estas instituciones aporten de sus ganancias, en una situación ganar-ganar.

Por otra parte, aunque en Costa Rica al igual que en la mayoría de países, se opta por financiar estos fondos de pensiones con impuestos, como ya se indicó en párrafos anteriores un aumento de los mismos no resulta viable en estos momentos, es entonces que parece útil analizar otras fuentes de financiamiento establecidas en otros países, de las cuales se podrían tomar ideas para adaptar a la situación costarricense.

Ejemplos de lo anterior, es el financiamiento a través de transferencias derivadas de la Industria de Hidrocarburos de los programas de pensiones en Bolivia; la utilización de subsidios energéticos en Indonesia para el desarrollo de programas de protección social, e incluso, la creación de una “Unidad de Justicia Económica” en el Ministerio de Finanzas de Egipto para la revisión y priorización del gasto.

La OIT, propone en su publicación Espacio fiscal para la protección social y los ODS: alternativas para ampliar la inversión social en 187 países (Ortiz et al, 2017), explorar las siguientes opciones sustentadas en recomendaciones hechas por instituciones financieras internacionales, así como por las Naciones Unidas, para lograr ampliar el espacio fiscal y con esto generar recursos:

Diagrama 5 Propuesta OIT para ampliar espacio fiscal



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OIT.

Dado que cada país tiene diferentes características demográficas, políticas y económicas, cada uno debe analizar cuáles de éstas 8 opciones propuestas por la OIT le resultan viables, y cuáles de ellas pueden combinar. En el caso de Costa Rica, y según estudio de la OIT, para el 2017 en el país se seleccionaron 3 de estas estrategias de creación de espacio fiscal, a saber, la reasignación del gasto público, la ampliación de contribuciones a la seguridad social y la gestión de deuda.

Cuadro 23 Matriz de estrategias de creación de espacio fiscal

Estrategia	Bolivia	Botswana	Brasil	Costa Rica	Lesotho	Islandia	Namibia	Sudáfrica	Tailandia
Reasignación del				X	X	X		X	X

gasto público									
Incremento de ingresos tributarios	X	X	X		X	X	X		X
Ampliación contribuciones a la seguridad social			X	X	X		X	X	X
Reducción de deuda/servicio de deuda	X	X	X	X	X	X		X	X
Eliminación de flujos financieros ilícitos						X			
Ayuda desarrollo (AOD)							X		
Uso de reservas fiscales	X	X	X						
Marco macroeconómico más flexible	X		X						X

Fuente: Espacio fiscal para la protección social y los ODS: alternativas para ampliar la inversión social en 187 países 2017. Página 13.

En virtud de lo anterior, parece viable considerar para efectos de la siguiente propuesta, que otra forma de obtener ingresos adicionales para dar soporte a este tipo de regímenes, sería por medio de la eliminación de los flujos financieros ilícitos propuesta por la OIT, dada la enorme cantidad de recursos que salen ilegalmente del país, y por lo que resulta vital adoptar medidas contra la evasión fiscal, lavado de dinero y otros delitos

financieros, lo que podría dotar al país de los ingresos y recursos necesarios para un mejor desarrollo socioeconómico.

Capítulo 5: Conclusiones y recomendaciones

Como se detalló a lo largo de la tesis el panorama actual muestra que el ritmo de envejecimiento de la población a nivel mundial es cada vez más alto, y que las tasas de natalidad muestran menos nacimientos, es decir, cada vez hay menos población de reemplazo.

Según datos del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP) 2019-2022, entre los años 2012 y 2017, la población costarricense creció de 4.65 millones de personas a 4.94 millones, pero, la tasa de variación pasó de 1.30% a 1.16 %, debido a estos cambios en la dinámica poblacional, con bajas en las tasas de fertilidad y natalidad (según el Estado de la Nación del 2018, para el año 2017 la tasa de fertilidad era de 1.67 hijos por mujer, mientras que la de del nivel de reemplazo era de 2.1, muy por encima).

La esperanza de vida promedio ya ha alcanzado los 80 años, reduciéndose así la cantidad de personas en edad de trabajar, producto de este acelerado ritmo de envejecimiento de la población, a lo que se le suma el hecho de que pese a contar las generaciones actuales con más años de estudio en promedio, también son las generaciones con mayores tasas de desempleo, por lo que los Gobiernos se enfrentarán a un mayor desafío de asegurar ingresos para la jubilación, y que estos ingresos sean suficientes para cubrir las necesidades básicas, para la cada día más creciente población adulta mayor. Población a la que por sus condiciones físicas y en muchas ocasiones de salud, se le imposibilita o presenta poca oportunidad de trabajar, lo que ha provocado que, según datos del PNDIP 2019-2022, aproximadamente 13% del total de personas adultas mayores se encuentran en condición de pobreza y pobreza extrema.

Ahora bien, se debe procurar otra forma de satisfacer estas aspiraciones, diferente a las que se han venido implementando mediante aumento o creación de nuevos impuestos, así como endeudamiento o préstamos, ya que, de continuar con esa mecánica, se podría desencadenar una situación fiscal insostenible o una crisis política.

Es por esto que, en esa misma línea de explorar otras fuentes de financiamiento, se pudo identificar que existen también propuestas de intervención del sector privado en el financiamiento de estos fondos de pensiones y otros proyectos sociales, como alternativas diferentes a las ya conocidas de endeudamiento del Gobierno y de aumento a los impuestos ya existentes. Ejemplos de esto son las mencionadas por Naciones Unidas, “Economía Azul” e “Inversión Verde”, inversiones que además de generar

rentabilidad, tienen como propósito cumplir con los ya indicados “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, mediante la mitigación del cambio climático y un turismo con una gestión más eficiente de los recursos marítimos y un menor daño de los ecosistemas.

De acuerdo a la información obtenida, es evidente que los ingresos por pensión del RNC, contribuyen a mejorar la calidad de vida del adulto mayor y de quienes las perciben, lo que genera un efecto positivo en las mediciones de pobreza tanto en esa población, como a nivel país.

Es aquí donde resulta incuestionable la importancia de estos programas y proyectos de inversión pública, para el bienestar y desarrollo humano de la población, al proporcionarle a las personas mejores condiciones de vida. Pero, es también evidente la necesidad de una buena planificación de la inversión pública (por lo que se debe dar seguimiento a este tipo de programas, y a las instituciones públicas que los ejecutan), así como de sus fuentes de financiamiento.

De acuerdo al PNDIP 2023-2026, por ser Costa Rica un país con una considerable parte de su población en condición de pobreza, el Estado está obligado a dar atención a esta problemática mediante sus diferentes programas e instrumentos de política pública, por lo tanto, y en vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de “Fin de la Pobreza”, “Salud y Bienestar”, entre otros, una de las pretensiones de este plan es otorgar a 20.000 personas pensión del RNC, adjudicando 5.000 nuevas pensiones por año (2023, 2024, 2025 y 2026), dando prioridad al adulto mayor, y en función de los recursos previstos por ley. Por lo que, de cumplirse lo anterior, se esperaría que al 2026, un aproximado de 161.633 personas cuenten con una pensión del RNC otorgada.

Por lo anterior, de lograr obtener un financiamiento adicional, mediante la implementación de las nuevas fuentes mencionadas, se debe también crear un plan en el que progresivamente se otorguen los nuevos subsidios. Como ya se ha indicado, el RNC se destina en su mayoría a personas adultas mayores, y, en los últimos años ha sido una herramienta utilizada para el combate de la pobreza en la población más vulnerable ante esta condición de pobreza, pero, a sabiendas de que estos nuevos subsidios deben ser entregados prioritariamente a esta población adulta mayor en condición de pobreza, se debe desarrollar este plan, definiendo además otros factores de prioridad, por ejemplo si se irán otorgando nuevas pensiones por zonas geográficas, o por grupos etarios.

Dentro de la investigación realizada, se logró dimensionar que la discusión de las entidades gubernamentales y otros actores involucrados, sobre la universalización de transferencias monetarias hacia grupos vulnerables, y específicamente hacia el

segmento de personas adultas mayores (específicas para personas con 65 años o más, incluyendo la independencia de su condición económica), actualmente debe de centrarse en aspectos como:

- Demografía y envejecimiento poblacional, como se vio en el desarrollo de la investigación, el aumento en la esperanza de vida y la disminución de tasas de natalidad contribuyen al incremento proporcional de adultos mayores, lo que subraya la importancia de considerar medidas específicas para este grupo demográfico.
- Equidad y justicia social: la propuesta busca que con el otorgamiento se promueva la equidad y así garantizar un nivel mínimo de bienestar, lo que a su vez significa que al alcanzarse la edad de pensionarse no haya un detrimento al estilo y calidad de vida de la persona adulta mayor.
- Efecto en la pobreza: como se logró evidenciar en los ejercicios realizados, el efecto sería positivo tanto de un incremento del monto otorgado actualmente como la inclusión del resto de adultos mayores con o sin una pensión, lo que a criterio de las expositoras la medida podría mejorar la calidad de vida y seguridad económica de las personas adultas mayores.
- Presupuesto y sostenibilidad: la valoración de la migración a un sistema mixto de pensiones podría mejorar el nivel de prestaciones en términos de suficiencia, la sostenibilidad, y el porcentaje de participación; y no así un sistema de pensiones solidario como es el que actualmente mantiene Costa Rica. Así mismo, para dar un mayor empuje o sostenibilidad a los programas actuales o bien, reestructuraciones que se puedan proponer, el Gobierno debería de plantearse una mayor recaudación a través de impuestos o contribuciones dirigidos exclusivamente al financiamiento de las pensiones, como los ya existentes para la Asociación Cruz Roja Costarricense y Bomberos de Costa Rica, tarifas que son adicionadas en los recibos públicos, o impuesto a transacciones bancarias, o bien, replantearse el traslado de dinero o utilidades ociosas de entidades gubernamentales, sean o no autónomas, a la caja única del estado con el fin de dar sostenibilidad al sistema de pensiones; situación que como se ejemplifica en los ejercicios realizados, tendría un efecto positivo en cuanto al alcance en la pobreza.

Aunado a lo anterior, según la revisión llevada a cabo, se constata que la CCSS es la institución pública autónoma responsable de administrar los seguros sociales. De acuerdo con la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), los fondos y reservas de los seguros sociales no pueden ser transferidos ni utilizados para fines distintos a los que motivaron su creación. Sin embargo, es importante tener en

cuenta que años más tarde, el país estableció el IMAS mediante la Ley 4760, con el objetivo de abordar la pobreza extrema a nivel nacional. El IMAS se encarga de planificar, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a este propósito. Dado que el RNC tiene como objetivo proteger a todas las personas en situación de pobreza o pobreza extrema, se sugiere al Gobierno que, como parte de los estudios realizados para erradicar la pobreza, considere la posibilidad de transferir la administración del RNC del CCSS al IMAS. Esto garantiza que el programa de transferencias, que beneficia principalmente a los adultos mayores, esté gestionado por una institución específicamente creada para este propósito, lo que facilita la integración de todos los programas de asistencia social.

Esto claramente implicaría cambios en las leyes a través de un proyecto de ley, y un traslado operativo, de recursos humanos y técnicos. En relación con ello, para poder realizar un cambio de esta magnitud, se debe de considerar:

- Realizar un análisis exhaustivo de la viabilidad técnica, financiera y operativa de transferir la administración del RNC al IMAS.
- Como se mencionó con anterioridad realizar una revisión exhaustiva también de la legislación existente, y proponer las reformas y ajustes legales que respalden la transparencia, incluyendo consultas al Ministerio de Hacienda.
- La realización de un marco legal de acuerdos institucionales, donde se establezcan las responsabilidades de cada institución en relación con este tema, así como en temas de personal, recursos financieros, datos de beneficiarios, y otros aspectos clave para la ejecución de las transferencias monetarias.
- Realizar la debida capacitación al personal sobre los cambios para asumir las nuevas funciones o responsabilidades asociadas al cambio, incluyendo el cambio de patrono.
- Garantizar la transferencia segura de la información y datos relacionados con los beneficiarios del programa; con el fin de asegurar la prestación sin interrupciones.
- El aseguramiento de una comunicación clara y transparente sobre el cambio a la población costarricense.

- Desarrollar un plan financiero detallado que incluya la asignación de recursos y presupuesto para la ejecución.
- Realizar la transición de manera gradual con el fin de garantizar una transición más eficiente.
- Evaluar el impacto de la transferencia del régimen al IMAS, incluyendo la optimización del recurso considerando que la institución cuenta con un sistema de integración de bases de datos o registro único de beneficiarios (SINIRUBE)

Estas propuestas contribuirían a mejorar la distribución y canalización del RNC, los cuales según la investigación desarrollada, se encuentran cumpliendo con los parámetros estipulados en la normativa legal, además, estas propuesta se basaron en otra de las conclusiones del estudio realizado, y es que todas las personas mayores de 65 años tienen el derecho de optar por la pensión, y que resulta posible valorar el desarrollo de los derechos frente a los diferentes cambios que el Estado pueda presentar en materia económica, social y cultural.

Otra de las conclusiones que se determinó, es que debe existir un fortalecimiento de los diferentes sistemas de protección, con la finalidad de lograr erradicar la pobreza y a su vez a través de los controles de medición lograr abarcar y otorgar las pensiones de RNC al adulto mayor, evitando que ninguno quede atrás, es decir, lograr abarcar la población del adulto mayor en pobreza y otorgarle dicha pensión.

En vista de lo investigado, se observó que el país debe realizar una estrategia que debe incluir de ser necesario, reformas legales que permitan implantar mejoras en el financiamiento a través de propuestas legislativas, esto tomando en consideración que la edad promedio de vida cada día es más alta en Costa Rica, por lo que los programas sociales deberían de contemplar las necesidades de esta población, como por ejemplo temas de vivienda (condiciones) y salud (acceso, condiciones); además, se deben de considerar otros aspectos como que el grupo con mayor grado de condición de pobreza son las mujeres, también son las mujeres las que tienen mayor esperanza de vida, y que la mayor cantidad de personas bajo la línea de pobreza son personas con bajos niveles de escolaridad.

Otro aspecto que sobresalió en el desarrollo de la investigación es que, de acuerdo con la caracterización de la extensión de cobertura del RNC, de la población costarricense, mediante la información de los anuarios de la CCSS y la encuesta nacional de hogares, según la información obtenida, da como resultado que los ingresos no son proporcionales a los ingresos de los hogares, por lo que se recomienda, asignar la diferencia observada a los ingresos de los hogares.

Además, impulsar las diferentes acciones requeridas, no sólo para cumplir con lo estipulado en la normativa legal, sino el ampliar la protección social para garantizar con seguridad una vejez digna y a su vez mejorar la planificación del Estado, esencialmente lo relacionado con RNC, ya que la situación de pobreza no ha disminuido; y que se podría lograr de acuerdo con lo indicado al inicio de esta conclusión.

Esto contribuiría a reducir las brechas de desigualdad, siendo esto un efecto económico por cuanto se debe impulsar la toma de decisiones y control más efectivo en lo relativo al RNC, para así revertir las condiciones de pobreza del adulto mayor, en base al objetivo de la agenda 2030.

La OIT ha identificado una serie de buenas prácticas para garantizar la eficacia y sostenibilidad de los sistemas de pensiones. La implementación de estas prácticas puede ayudar a garantizar una cobertura universal, una base sólida para la financiación, un marco regulatorio sólido y una comunicación y educación adecuada para los trabajadores. Al seguir estas recomendaciones, podemos garantizar la seguridad financiera en la vejez y en la jubilación para todos.

Por cuanto a la factibilidad fiscal de las proyecciones de las demandas de pensiones del RNC, se recomienda que dicha factibilidad debe ser analizada, proyectada y monitoreada, no sólo por lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, sino que debe incorporarse todos los entes competentes.

Referencias

Abarca, Alejandro, Robalin Juan, Hall Luis, Pérez Esteban. (2018) Ciclicidad De Las Transferencias Sociales en Costa Rica. Revista de Ciencias Económicas 36-Nº2: Julio-diciembre 2018 / 09-21 / ISSN: 0252-9521 DOI: <https://doi.org/10.15517/Rce.V36i2.35710>

Aldana Zabala, Juvenal Julio y Josía Isea (2018) Justicia Sociales. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas. Año III. Vol. III. Nº4. Enero – junio 2018

Aguilar Sánchez, N. (1983). Jubilación y Envejecimiento: Situación de los Pensionados por Vejez de la Caja Costarricense de Seguro Social. Obtenido de <http://www.ts.ucr.ac.cr/>: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/tfglic/tfg-l-1983-01.pdf>

ANSES (SF). Administración Nacional de la Seguridad Social. Gobierno de Argentina. <https://www.anses.gov.ar/hijos/asignacion-universal-por-hijo>

Arenas de Mesa, A. (2020). Los sistemas de pensiones en América Latina. Obtenido de Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45945/1/S2000551_es.pdf.

Arenas de Mesa, Alberto. CEPAL (2020). Macroeconomía del Desarrollo. Serie 212. Los sistemas de pensiones en América Latina. Institucionalidad, gasto público, sostenibilidad financiera en tiempos de COVID19.

Arévalo, Fanny y Nunfio, Roberto (2017). Impacto social del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso monetario y participación ciudadana de las mujeres beneficiarias de la cooperación internacional en el período 2011-2015. Caso específico zona periférica del área metropolitana de San Salvador. Universidad de El Salvador. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Escuela de Relaciones Internacionales.

Banco Mundial. (1990). Informe sobre Desarrollo Mundial 1990", titulado "La Pobreza (en inglés: (World Development Report 1990: Poverty).

Banco Mundial. sf. Datos. <https://datos.bancomundial.org/pais/paises-bajos>

Bardach, E. (2001). *Los Ocho pasos para la elaboración de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*. (D. García, & J. Machado, Trads.) México, D.F: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrua. Obtenido de <file:///D:/Descargas/LOS%20OCHO%20PASOS%20PARA%20EL%20ANALISIS%20DE%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>

Blue Zones. (SF). *Blue Zones*. Obtenido de Nicoya, Costa Rica: <https://www.bluezones.com/exploration/nicoya-costa-rica/>

Calderón, O. (1979). *La opinión pública y el ciudadano mayor de 60 años*. Heredia: Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) Universidad Nacional de Costa Rica.

Campos Masís, C. (noviembre de 2015). *El Trabajo Profesional de Trabajo Social en el Seguro de pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social*. Obtenido de <http://www.ts.ucr.ac.cr/>: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/tfgmae/tfg-m-2015-01.pdf>

Cárdenas, G. E., & Michel, R. (2018). *Descripción de las teorías del desarrollo económico y desigualdad*. Obtenido de Recuperado de: <http://tiempoeconomico.azc.uam.mx/wp-content/uploads/2020/01/40te3.pdf>.

Carrillo, M. (2016). *Las personas de 50 años y más en Costa Rica*. Heredia: Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) Universidad Nacional de Costa Rica.

Casas, C. I. (2019). *¿Qué son los estándares de los derechos humanos?* Obtenido de Recuperado de: <https://201.131.47.130/index.php/ridh/article/view/711/953>

CCSS. (2018). *CCSS hace un llamado a vivir un envejecimiento pleno*. Obtenido de Caja Costarricense de Seguro Social: <https://www.ccss.sa.cr/noticia?ccss-hace-un-llamado-a-vivir-un-envejecimiento-pleno>

CCSS. (2008). *Sistema Costarricense de Información Jurídica*, 8. Obtenido de Reglamento del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones.: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=64032&strTipM=TC

CCSS. (2019). *Gobierno anuncia 20000 nuevas pensiones del Régimen No Contributivo*. Obtenido de Caja Costarricense de Seguro Social: https://www.ccss.sa.cr/noticias/pensiones_noticia?gobierno-anuncia-20000-nuevas-pensiones-del-regimen-no-contributivo

CCSS. *Junta Directiva. Acuerdo SJD-0729-2023. Comunicación de lo acordado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el artículo 5° de la sesión N° 9333, celebrada el 11 de mayo del año 2023*

Cecchini, S; Villatoro, P; Mancero X. CEPAL (2021). *Impacto de las transferencias monetarias no contributivas en América Latina*.

CEPAL (2018). *Medición de la pobreza por ingresos*. Santiago: CEPAL.

CEPAL (2019). *Panorama Social de América Latina (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1)*. Obtenido de Comisión Económica para América Latina (CEPAL): <file:///D:/Escritorio/Tesis/Informe%20de%20la%20Cepal%20panorama%20social%20de%20america%20latina%202019.pdf>

CEPAL (2019). *Programas Sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe.*

CEPAL (S.F). *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Costa Rica.*

CEPAL (S.F). Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) (Programa Complementario de Comunidades Solidarias) (2009-2016) <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=71>

CIPPEC (2019). *Pobreza crónica.* <https://www.cippec.org/publicacion/pobreza/>

Comisión sobre la Seguridad Humana. (2003). *Human Security Now Final Report.* New York EEUU.

Contraloría General de la República. DFOE-FIP-MTR-00042-2022: Consideraciones finales sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto 2023. Regímenes de pensiones. Obtenido de: <https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2022/it2022/it-egresos/monitoreo-it21?pli=1>

Cotlear, D. (2011). *Envejecimiento de la población: ¿está preparada América Latina?* Washington, DC: Mayol ediciones.

Datosmacro.com. 2022. *Expansión. Países Bajos- Riesgo de Pobreza.* <https://datosmacro.expansion.com/demografia/riesgo-pobreza/paises-bajos>

De la Cruz, I. (24 de noviembre de 2013). *Ismael De la Cruz.* Obtenido de Escuelas de pensamiento económico: la doctrina Keynesiana: <https://www.ismaeldelacruz.es/escuelas-de-pensamiento-economico-la-doctrina-keynesiana/>

Denton, C. (1980). *Problemas y necesidades que enfrentan la población costarricense mayor de 60 años.* Heredia: Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) Universidad Nacional de Costa Rica.

Dye, T. R. (2002). *Understanding Public Policy.* Pearson

FODESAF. (2019). *Ficha descriptiva Régimen no Contributivo de Pensiones 2019.* Obtenido de Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares: https://fodesaf.go.cr/prog_soc_selectivos/programacion_anual/fichas_cronogramas/201

9/Fichas/Ficha%20descriptiva%20Regimen%20no%20Contributivo%20de%20Pensiones%20%202019.pdf

Gerlach, V. (18 de diciembre de 2018). *Opinión: ¿Qué es Pobreza Multidimensional?* Obtenido de Fundación Trascender: <https://www.fundaciontrascender.cl/blog/opinion/que-es-pobreza-multidimensional/>

Gobierno de El Salvador. 2021. Promoción y la protección de los derechos humanos de las personas de edad, en el marco de la Resolución A/HRC/RES/48/3 “Derechos humanos de las personas de edad.” Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/EL_SALVADOR.docx

Grupo ICE. Gobierno Corporativo. Información financiera. <https://www.grupoice.com/wps/portal/ICE/quienessomos/gobierno-corporativo/informacion-financiera>

Grupo INS. Estados Financieros del INS. Estados financieros 2022. EEFF no auditados al 31 de diciembre 2022 (separados). Obtenido de: <https://www.grupoins.com/media/15119/estados-financieros-no-auditados-al-31-de-diciembre-2022-separados.pdf>

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). Metodología de la Investigación. Quinta Edición. Editorial Mc Graw - Hill, Educación. México, D.F

IMAS. (sf). *Instituto Mixto de Ayuda Social*. Obtenido de Estrategia Nacional para la reducción de la pobreza extrema: Puente al Desarrollo: <https://www.imas.go.cr/general/estrategia-nacional-para-la-reduccion-de-la-pobreza-extrema-puente-al-desarrollo>

INEC. (2017). *Infografía Adulto Mayor 2017*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Censos: https://www.inec.cr/sites/default/files/infografias-pdf/imgadultomayor2809207_0.pdf

INEC. (18 de noviembre de 2019). *Encuesta Nacional de Hogares 2019*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: <http://sistemas.inec.cr/pad4/index.php/catalog/239>

INEC. (febrero de 2020). *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*. Obtenido de ECE. IV Trimestre 2019. Sinopsis de la condición de actividad de la población adulta mayor según zona y sexo. IV Trimestre 2019: <https://www.inec.cr/social/poblacion-adulta-mayor>

INEC. (22 diciembre 2022) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Coeficiente de Gini por región de planificación, según año. 2010-2022 <https://inec.cr/tematicas/listado?topics=88>

INEC. (22 diciembre 2022) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. ENAHO. 2010-2022. Principales características de los hogares y de las personas, por quintiles de ingreso per cápita del hogar, según año y región de planificación. (Excluye servicio doméstico y pensionistas) 2010-2022 <https://inec.cr/tematicas/listado?topics=88>

Instituto de Previsión Social. Chile Atiende. Gobierno de Chile. Página web: <https://www.ips.gob.cl/fichas/chile-solidario>

Jiménez, A. (2 de febrero de 2017). *El Blog Salmón*. Obtenido de Estas son las teorías económicas imperantes en el mundo: <https://www.elblogsalmon.com/historia-de-la-economia/estas-son-las-teorias-economicas-imperantes-en-el-mundo>

Ley Orgánica de Personas Adultas Mayores. Suplemento del Registro Oficial No. 484, 9 de mayo 2019. Artículo 9, literal n. (s.f.).

Lipschutz, R. (1995). *ON Security*. Columbia University Press.

Marradi, A., Archenti, N., & Poivani, J. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Emecé.

MIDEPLAN. (2016). *Costa Rica: Estado de las Pensiones, Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. Unidad de Análisis Prospectivo*.

MIDEPLAN. (2016). *Costa Rica: Estado de las Pensiones, Régimen Invalidez, Vejez y Muerte*. San José: Mideplan.

MIDEPLAN. (2016). *Costa Rica: Perspectiva en cambio demográfico al 2045*. San José: Mideplan.

MIDEPLAN. (SF). *Planes Regionales*. Obtenido de Ministerio de Planificación y Política Económica: <https://www.mideplan.go.cr/planes-regionales>

MIDEPLAN. Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026. Pagina: <https://www.mideplan.go.cr/gobierno-presenta-el-nuevo-plan-nacional-de-desarrollo-e-inversion-publica-2023-2026>

Ministerio de Hacienda. Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2023. <https://www.hacienda.go.cr/docs/FolletoPresupuestoNacional2023.pdf>.

Ministerio de Desarrollo Social. Chile. Informe de Desarrollo Social 2017. https://bibliotecadigital.uchile.cl/discovery/fulldisplay?vid=56UDC_INST:56UDC_INST&ab=Everything&docid=alma991007464850903936&context=L

Ministerio de Trabajo y Economía Social España. 2015. Revista mensual. Actualidad Internacional Sociolaboral. Crece la pobreza en los Países Bajos. Revista 196

Ministerio de Trabajo y Economía Social España. 2014. Revista mensual. Actualidad Internacional Sociolaboral. Aumenta la edad de real de retiro de los trabajadores. Revista 176

Ministerio de Trabajo y Economía Social España. 2012. Revista mensual. Actualidad Internacional Sociolaboral. Actualización del salario mínimo legal y de la pensión general de vejez. Revista 154

Monge, Yahaira (2019). *Gestión de la seguridad ciudadana y prevención de la violencia desde los Gobiernos Locales en Costa Rica: la experiencia de la Municipalidad de Cartago (2010-2014)*. FLACSO Argentina.

Oficina Internacional del Trabajo. (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*. Obtenido de Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_624890.pdf.

OMS. (s.f.). *Organización Mundial de Salud*. Obtenido de Temas de Salud-Envejecimiento: <https://www.who.int/topics/ageing/es/>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2015. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (s.f.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de ONU: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

Organización Internacional de Trabajo. (2020). *Pensiones no contributivas para personas adultas mayores en Honduras*. Obtenido de Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---Américas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication//wcms_767473.pdf

Organización Internacional de Trabajo. (2020). Pensiones no contributivas para personas adultas mayores en Honduras. Desafíos y propuesta para el diseño de un sistema. OIT. 2020.

Organización Internacional de Trabajo. (2003). Superar la Pobreza Mediante el trabajo. Conferencia Internacional del trabajo. 91° reunión. ISBN 92-2-312870-6 / ISSN 0251-3226

Ortiz, Isabel; Cummins, Matthew; Karunanethy, Kalaivani. Espacio fiscal para la protección social y los ODS: alternativas para ampliar la inversión social en 187 países. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de protección Social (SOCPRO). Ginebra: OIT, 2017 (Serie Extensión de la Seguridad Social; No. 48)

Organización Panamericana de la Salud. Barreras de acceso a los servicios de salud para las personas mayores en la Región de las Américas. Washington, DC: OPS; 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.37774/9789275326985>.

Padilla, S. (sf). *Economipedia Haciendo Fácil la Economía*. Obtenido de Modelos Logit y Probit: <https://economipedia.com/definiciones/modelos-logit-y-probit.html>

Pacheco, Elizondo y Pacheco (2020). El sistema de pensiones en Costa Rica. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. Macroeconomía del Desarrollo. Serie 2011. CEPAL.

Piketty, T. (2014). El Capital en el Siglo XXI (Título original en francés: "Le Capital au XXIe siècle"). Editorial: Fondo de Cultura Económica (FCE)

PNUD. (2018). *Más allá del ingreso: Un perfil de la pobreza*. Obtenido de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: <https://feature.undp.org/multidimensional-poverty/es/>

Raczynski, D. (1996). *Estrategias para Combatir la Pobreza en América Latina: Programas, Instituciones y Recursos*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Chile: Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Estrategias-para-combatir-la-pobreza-en-Am%C3%A9rica-Latina-Programas-instituciones-y-recursos.pdf>

RECOPE. Estados financieros trimestrales. periodo 2022 <https://www.recope.go.cr/transparencia/finanzas-presupuesto-activos/estados-financieros/>

Red PLAC. Red de Pensiones en América Latina y el Caribe. 2020. Serie de Buenas Prácticas. Supervisión de Pensiones. Banco Interamericano de Desarrollo.

Robles Cordero, E. (2012). *Regímenes de Pensión: Situación y Perspectivas en España y Costa Rica*. Obtenido de <https://www.uned.ac.cr/>: https://www.uned.ac.cr/posgrado/images/cong_derecho/Ponencias/2_Edgar_Robles_Cordero.pdf

Robles, E. (Setiembre de 2019). *El Sistema de Pensiones en Costa Rica y sus desafíos*. Obtenido de Serie Programa Visión para el Desarrollo Academia de Centroamérica:

<https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2019/12/El-sistema-de-pensiones-en-Costa-Rica-y-sus-desaf%C3%ADos.pdf>

Romer.P (1991). El cambio tecnológico endógeno. *El Trimestre Económico*, Julio-septiembre de 1991, Vol. 58, No. 231(3) (Julio/septiembre de 1991), pp. 441-480. publicado por Fondo de Cultura Económica

Rivas y Silva. 2016. La experiencia en Latinoamérica en el ámbito de las pensiones y jubilaciones campo parte del sistema de seguridad social. Universidad de los Andes.

Sachs, J. (2005). *El Fin de la Pobreza: Cómo conseguirlo en nuestro tiempo* (Título original en inglés: "*The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*"). Editorial Taurus.

Sánchez, F. (02 de mayo de 2020) (Y. Monge, & S. Chamberlain, Entrevistadores)

Santiago, Laura. 2019. Un análisis comparado de las reformas de los sistemas de pensiones en la UE. Universidad de Valladolid.

Sen, A. (2009). *La idea de la justicia*. México: Taurus.

Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad" (Development as Freedom)*. Editorial Taurus.

Sistema de Cuentas Nacionales. (2008). Manual del Sistema de Cuentas Nacionales. Grupo Intersecretarial de Trabajo sobre Cuentas Nacionales

Solis, & J. (2015). *Fundación Frierich Ebert. Análisis 1-2015*. Obtenido de Seguridad Ciudadana y prevención de la violencia en Costa Rica: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/12054.pdf>

Smith, Adam (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*.

SUPEN. (2020). *Estadísticas del Sistema Costarricense de Pensiones*. Obtenido de Superintendencia de Pensiones: <https://www.supen.fi.cr/afiliados-por-entidad>

SUPEN. (s.f). *Superintendencia de Pensiones*. Obtenido de Superintendencia de Pensiones: <https://www.supen.fi.cr/regimen-de-pension-basico>

Stiglitz. J. (2012). El precio de la desigualdad ("The Price of Inequality"). W.W. Norton & Company

Statistics Netherlands, (2020). The Netherlands in Numbers. <https://www.cbs.nl/en-gb/publication/2020/51/the-netherlands-in-numbers-2020>

Trejos, J. D. (2011). *La Pobreza en Costa Rica. Tomo II*. San Jose: Instituto de Investigaciones en Ciencias CIP/2290 CC/SIBDI.UCR.

Trejos, J. D. (2011). *La Pobreza en Costa Rica: Estudios del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Tomo II*. San José: Imprenta Lara Segura S.A.

Trejos, J. D. (agosto de 2017). *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Obtenido de El gasto o inversión social pública continúan su expansión en 2016 pese al desequilibrio fiscal

UNICEF. (2017). Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la asignación universal por hijo. <https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2019-10/AUH.pdf>

Universidad de Chile. Palabra Única. (2023). Entrevista Dante Contreras. <https://palabrapublica.uchile.cl/dante-contreras-gran-parte-de-la-clase-media-chilena-exhibe-una-alta-vulnerabilidad/>

Viquez, J. (2019). Revisión Técnica del Estudio de Sostenibilidad del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte Costarricense. *Revista de Ciencias Económicas UCR*.

Williams Ishan, Mattos Meghan. (2021) Todavía estamos aquí: abordar las diversas necesidades de atención médica de los adultos mayores en áreas rurales, *Informe sobre políticas públicas y envejecimiento*, volumen 31, número 4, 2021, páginas 126–128, <https://doi.org/10.1093/ppar/prab017>