

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES
SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS PERSONAS
MAYORES ENTRE EL 2002 Y EL 2018 EN COSTA RICA: PENSIONES NO
CONTRIBUTIVAS

Tesis sometida a la consideración de la Comisión del
Programa de Estudios de Posgrado en Gerontología para optar al grado y título de
Maestría Académica en Gerontología

CHRISTIAN VARGAS SANDÍ

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2019

Dedicatoria

A mis abuelos, con los que físicamente ya no cuento, pero que inculcaron e mí el interés por el proceso de envejecimiento de las personas.

Agradecimientos

A Dios y a la vida que me ha permitido la conjunción de experiencias y conocimientos que busqué plasmar en esta investigación.

A mis profesoras por el acompañamiento.

A Ellie, Emily y Ale por su apoyo y paciencia.

“Esta tesis fue aceptada por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Gerontología de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Académica en Gerontología”



M.Sc. Hazel Carvajal Valerio
Representante del Decano
Sistema de Estudios de Posgrado



M.Sc. Marisol Rapso Brenes
Profesora Guía



Mag. Heilen Díaz Gutiérrez
Lectora



M.sc. Mabel Granados Hernández
Lectora



M.Sc. Fanny Arce Hernández
Representante de la Directora del
Programa de Posgrado en Gerontología



Christian Antonio Vargas Sandí
Sustentante

Tabla de contenido

Portada.....	i
Dedicatoria.....	ii
Agradecimientos.....	iii
Hoja de aprobación.....	iv
Tabla de contenido.....	v
Resumen.....	ix
Summary.....	x
Lista de tablas.....	xi
Lista de figuras.....	xii
Lista de abreviaturas.....	xiii
Capítulo I. Introducción.....	1
1.1 Justificación.....	3
1.2 Antecedentes de investigación.....	5
1.2.1 Antecedentes de investigación del objeto de estudio a nivel internacional.	5
1.2.2 Antecedentes de investigación del objeto de estudio a nivel nacional.	12
1.3 Planteamiento del problema: de la realidad a la pregunta.....	18
1.4 Preguntas de investigación.....	21
1.5 Objetivos.....	22
1.5.1 General.	22
1.5.2 Específicos.	22
Capítulo II. Marco teórico y conceptual.....	23
2.1 Envejecimiento, vejez y enfoque gerontológico.....	23
2.2 Derechos humanos y su aplicación.....	27
2.2.1 Concepto y características.	28
2.2.2 Titulares de derechos y titulares de deberes.	29
2.2.3 Normas internacionales de derechos humanos.	30
2.2.4 Sistema internacional de protección de derechos humanos.	31
2.3 Enfoque de derechos humanos.....	34
2.4 Derechos humanos de las personas mayores.....	38
2.5 Derecho a la seguridad social de las personas mayores.....	41

2.5.1 Derecho a la seguridad social	42
2.6 El titular de deber y las políticas públicas.....	48
2.7 El titular de derechos, la opinión de las personas mayores.....	54
Capítulo III. Referente metodológico.....	58
3.1 Tipo de investigación.....	58
3.1.1 Paradigma: Naturalista.....	58
3.1.2 Enfoque: Cualitativo.....	59
3.1.3 Método: Fenomenológico.....	60
3.2 Fuentes de información y personas participantes en el estudio.....	61
3.2.1 Fuentes de información.....	61
3.2.2 Selección de las personas participantes	64
3.3 Técnicas de recolección de información.....	66
3.3.1 Análisis documental	66
3.3.2 Entrevista a personas expertas	67
3.3.3 Grupo focal	70
3.4. Procedimientos metodológicos.....	71
3.4.1 Método de análisis de documentos	71
3.4.2 Método de análisis de resultados de la entrevista	74
3.4.3 Método de análisis de resultados del grupo focal	76
3.5 Previsión ética para el involucramiento de personas en esta investigación: el consentimiento informado.....	77
Capítulo IV. Análisis de la información.....	79
4.1 Aspectos generales de la aplicación del método de análisis de documentos	80
4.1.1 Características de los documentos revisados	88
4.2 Aspectos generales de la aplicación del método de análisis de resultados de la entrevista a expertos	93
4.3 Aspectos generales de la aplicación del método de análisis de resultados del grupo focal	99
4.4 Enfoque de derechos humanos en las pensiones no contributivas para personas mayores en Costa Rica del análisis de documentos	106
4.4.1 Dimensión normativa resultado del análisis de documentos	106
4.4.2 Dimensión procesal resultado del análisis de documentos	114
4.4.3 Dimensión de contenidos resultado del análisis de documentos	123

4.4.4 Aplicación del enfoque de derechos humanos del resultado de análisis de las entrevistas.....	128
4.4.4.1 Dimensión normativa del análisis de las entrevistas.....	130
4.4.4.2 Dimensión procesal del análisis de las entrevistas.....	132
4.4.4.3 Dimensión contenidos del análisis de las entrevistas.....	134
4.5 Aplicación del enfoque de derechos humanos de los resultados del grupo focal	138
4.5.1 Dimensión normativa del análisis del grupo focal.....	140
4.5.2 Dimensión procesal del análisis del grupo focal.....	140
4.5.3 Dimensión contenidos del análisis del grupo focal.....	142
4.6 La articulación de los diferentes niveles de las políticas públicas de pensiones no contributivas para las personas mayores en Costa Rica para el periodo 2002-2018.....	147
4.7 Señalamientos por potenciales pensionados del régimen, sobre el derecho a la seguridad social en Costa Rica.....	188
Capítulo V. Conclusiones	211
5.1 Conclusiones de la aplicación de los compromisos internacionales	211
5.2 Conclusiones de la aplicación del enfoque de derechos humanos	213
5.2.1 Conclusiones dimensión normativa.....	213
5.2.2 Conclusiones dimensión procesal.....	215
5.2.3 Conclusiones dimensión contenidos.....	216
5.3 Conclusiones sobre la articulación de las políticas públicas.....	217
5.4 Conclusiones del ejercicio de los derechos de las personas mayores.....	219
5.5 Conclusiones desde las técnicas de investigación	221
5.6 Recomendaciones generales	222
Bibliografía	225
Anexos	236
Anexo #1. Instrumentos para el análisis documental.....	236
Anexo #2. Categorías o constructos para el análisis documental, análisis de las entrevistas y análisis del grupo focal.....	240
Anexo #3. Consentimiento informado para personas expertas a entrevistar	241
Anexo #4. Guía de entrevista a expertos.....	245
Anexo #5. Ficha de análisis de la transcripción de entrevistas.....	248

Anexo #6. Guía grupo focal para personas mayores.....	249
Anexo #7. Agenda del grupo focal.....	251
Anexo #8. Ficha de análisis para el grupo focal	254
Anexo # 9. Consentimiento Informado para personas mayores participantes del grupo focal	255
Anexo # 10. Lista de chequeo para realización de entrevista.....	259
Anexo #11. Lista de chequeo para realización de grupo focal	260
Anexo #12. Principios de Naciones Unidas para las personas mayores.....	262
Anexo #13. Metodología para hacer un ranqueo para la aplicación de compromisos internacionales	264

Resumen

La tesis a continuación realiza un análisis de la aplicación de los compromisos internacionales sobre el derecho a la seguridad social de las personas mayores entre el 2002 y el 2018 en Costa Rica: pensiones no contributivas.

Es así que, para afirmar que los compromisos internacionales se aplican en Costa Rica, existirían varios condicionantes, a saber: que el país aplique adecuadamente el enfoque de derechos humanos, que cumpla con una adecuada articulación de las políticas públicas y que las personas mayores reconozcan el ejercicio de sus derechos. Dirigido por las premisas anteriores se elaboró una metodología para hacer un ranqueo para la aplicación de compromisos internacionales.

Los resultados mostraron, en el cuadro # 18 de esta investigación, lo siguiente:

Resultados de ranqueo para aplicación de compromisos internacionales

	Derechos Humanos	Articulación	Reconocimiento Derechos	Límite	Suma Total
Documentos	Alta: (9)	Baja: (1)	Media:(2)	(12)	12
Entrevistas	Alta: (7)	Baja: (1)	Media:(2)	(10)	10
Personas mayores	Media:(5)	Baja: (1)	Baja: (1)	(7)	7
	A: (21)	B: (3)	B: (5)		29

Fuente: Elaboración propia.

Con una puntuación de 29 de 45 posibles, la aplicación de los compromisos internacionales sobre el derecho a la seguridad social de las personas mayores entre el 2002-2018 en Costa Rica: pensiones no contributivas, es media.

Una de las recomendaciones de esta investigación están en mejorar los alcances internacionales, es necesario promover acuerdos internacionales como garantías de derechos y como elemento de dominio de las personas, desarrollar un plan de posicionamiento internacional sobre derechos de las personas mayores, mejorar el seguimiento internacional de los acuerdos políticos y seguir desarrollándolo para los acuerdos vinculantes.

Sin embargo, hay otras recomendaciones, para la aplicación de los compromisos internacionales en Costa Rica, que están relacionados con: mejorar los enfoques técnicos, mejorar la articulación y la gobernanza, y responder a las expectativas de las personas mayores.

Summary

The following thesis analyzes the application of international commitments for the right to social security of senior citizens in Costa Rica between 2002 and 2018: non-contributory State pensions.

Therefore, in order to confirm that international commitments are applied in Costa Rica, several conditions need to be met, namely: the country properly applies a human rights-based approach, the country complies with an adequate articulation of public policies and senior citizens recognize the exercise of their rights. Under the previous premises, a methodology was developed to rank the application of international commitments.

The results demonstrated in Table 18 of this investigation are as follows:

Results of the ranking for the application of international commitments

	Human Rights	Articulation	Recognition of Rights	Limit	Total sum
Documentation	High: (9)	Low: (1)	Intermediate:(2)	(12)	12
Interviews	High: (7)	Low: (1)	Intermediate:(2)	(10)	10
Senior citizens	Intermediate:(5)	Low: (1)	Low: (1)	(7)	7
	A: (21)	B: (3)	B: (5)		29

Source: Prepared as part of the thesis.

Scoring 29 of 45 possible points, the application of international commitments related to the right to social security for senior citizens between 2002 – 2018 in Costa Rica: non-contributory State pensions, is considered intermediate.

One of the recommendations of this investigation is to improve international reach. It is necessary to promote international agreements to guarantee rights and as an element of domain for people, develop an international positioning plan on the rights of senior citizens, improve international monitoring of policy agreements and continue development for binding agreements.

However, there are additional recommendations regarding the application of international commitments in Costa Rica, related to: improving technical approaches, articulation and governance, and improving response to the expectations of senior citizens.

Lista de tablas

Tabla 1. Documentos utilizados en la revisión	80
Tabla 2. Constructos y sub-constructos para el análisis	87
Tabla 3. Comparación de documentos basado en diferencias	88
Tabla 4. Resultados de entrevistas	94
Tabla 5. Resultados del grupo focal	101
Tabla 6. Comparación de documentos dimensión normativa	110
Tabla 7. Comparación de documentos dimensión procesal	121
Tabla 8. Comparación de documentos dimensión de contenidos	125
Tabla 9. Comprensión de informantes del grupo focal sobre concepto de pensión	139
Tabla 10. Comprensión de informantes del grupo focal sobre la dimensión procesal	141
Tabla 11. Comprensión de informantes del grupo focal sobre las causas de no tener una pensión	142
Tabla 12. Comprensión de informantes del grupo focal sobre la accesibilidad a una pensión	145
Tabla 13. Memorias anuales de la Contraloría General de la República	166
Tabla 14. Comprensión de informantes del grupo focal sobre articulación de políticas	185
Tabla 15. Informes de la Defensoría de los Habitantes	189
Tabla 16. Comprensión de informantes del grupo focal sobre aspectos positivos	207
Tabla 17. Comprensión de informantes del grupo focal sobre aspectos negativos	209
Tabla 18. Resultados de ranqueo para aplicación de compromisos internacionales	212

Lista de figuras

Figura 1. Dimensiones del Enfoque de Derechos Humanos	37
Figura 2. Ciclo de Políticas Públicas	50
Figura 3. Relación de las políticas públicas	53
Figura 4. Articulación de Políticas Públicas en Envejecimiento y Vejez	63
Figura 5. Línea de tiempo para la dimensión normativa en Costa Rica 2002-2018	108
Figura 6. Línea de tiempo para la dimensión procesal en Costa Rica 2002-2018	120
Figura 7. Línea de tiempo para la dimensión de contenidos en Costa Rica 2002-2018	124
Figura 8. Responsabilidades institucionales en Costa Rica para el año 1974	150
Figura 9. Responsabilidades institucionales para el año 1999	152
Figura 10. Responsabilidades institucionales para el año 2000	155
Figura 11. Responsabilidades institucionales para el año 2002	158
Figura 12. Líneas de coordinación de políticas en Costa Rica	160

Lista de abreviaturas

Asociación Gerontológica Costarricense (AGECO)
Banco Central de Costa Rica (BCCR)
Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)
Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)
Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR)
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)
Defensoría de los Habitantes de Costa Rica (DH)
Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF)
Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF)
Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)
Índice de precios al consumidor (IPC)
Instituto de Estudios en Población (IDESPO)
Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)
Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)
Junta de Protección Social (JPS)
Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión (MDHI)
Ministerio de Hacienda (MH)
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRREE)
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRREE)
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
Naciones Unidas (UN)

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR)

Oficina Nacional de Planificación (OFIPLAN)

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Organización de los Estados Americanos (OEA)

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Organizaciones de Bienestar Social (OBS)

Plan Anual Operativo (PAO)

Plan estratégico Nacional para la Atención de la Persona Adulta Mayor 2006-2012 (PEN)

Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Plan Operativo Institucional (POI)

Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, 2011-2021 (PNEV)

Producto interno bruto (PIB)

Régimen de Invalidez Vejez y Muerte (IVM)

Régimen No Contributivo de Pensiones (RNCP)

Sistema de Información de Pensiones (SIP)

Sistema de Información de Población Objetivo (SIPO)

Sistema de Información Nacional y Evaluación (SINE)

Sistema de Naciones Unidas (SNU)

Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE)

Sistema Nacional Técnico de apoyo para la atención integral de la persona adulta mayor (SINATEC)

Universidad de Costa Rica (UCR)

Universidad Nacional (UNA)



Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, Cristian Vargas Sandi, con cédula de identidad 109560800, en mi condición de autor del TFG titulado Análisis de la Aplicación de los Compromisos Internacionales sobre el derecho a la Seguridad Social de las Personas Mayores entre 2002-2018 en Costa Rica: Pensiones no contributivas.

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI NO

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

INFORMACIÓN DEL ESTUDIANTE:

Nombre Completo: CHRISTIAN VARGAS SANDI

Número de Carné: B17997 Número de cédula: 109560800

Correo Electrónico: crivasca21@gmail.com

Fecha: _____ Número de teléfono: 83-68-68-66

Nombre del Director (a) de Tesis o Tutor (a): Marisol Pappo Brenes

Cristian VS

FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

TEMA DE TESIS: ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS PERSONAS MAYORES ENTRE EL 2002 – 2018 EN COSTA RICA: PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

Capítulo I. Introducción

El gradual ejercicio de los derechos reproductivos de las personas ha permitido la disminución del número de hijos, a la vez que los avances científicos han sido determinantes en la elevación de la esperanza de vida al nacer. Es así como la interacción de dos factores, la fecundidad y la mortalidad, determinan el grado de envejecimiento poblacional de cada país.

El envejecimiento poblacional es una característica socio demográfica, que los gobiernos abordan desde diferentes ópticas. Por otro lado, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otros organismos multilaterales regionales, como la Organización de los Estados Americanos (OEA), han colaborado en la definición de estándares y acuerdos sobre los derechos humanos de las personas mayores.

Costa Rica, un país en pleno envejecimiento poblacional, ha sido partícipe y promotor de la normativa o doctrina internacional en este rubro, a la vez que aborda esta característica socio demográfica desde su legislación y sus políticas públicas.

La Ley 7935, Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, aprobada desde 1999, crea el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) como un órgano rector de desconcentración máxima para asuntos de la vejez.

Por otra parte, la Ley 5662, de 1974, otorga financiamiento para el programa del régimen no contributivo de pensiones por monto básico, a favor de

toda persona que no haya contribuido o no haya cumplido con el número de cuotas o plazos de los regímenes contributivos.

Más recientemente, la Ley 9394, del 2016, decreta la aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, ley de suma importancia que, entre otros muchos aspectos, hace explícito el derecho a la seguridad social.

En cuanto a políticas públicas, los cuatro planes nacionales de desarrollo ejecutados en el periodo 2002-2018 presentaron metas relacionadas a pensiones no contributivas. Sin embargo, es imperante que las personas mayores sean protagonistas de sus procesos de desarrollo y que asuman participación en la definición de políticas, leyes y programas.

La presente propuesta de investigación analizará la aplicación entre los compromisos internacionales y las acciones públicas a nivel nacional en el periodo comprendido entre el 2002 y el 2018 para garantizar el derecho a la seguridad social referido a pensiones no contributivas para las personas mayores en Costa Rica.

En esta investigación se analizará la dimensión normativa, procesal y programática del enfoque de derechos humanos. Dicha dimensión se contrastará con una representación de la realidad vivida por un grupo de personas mayores seleccionadas con base en la relación de estas con la aplicación del derecho a la seguridad social, particularmente pensiones no contributivas, desde el enfoque gerontológico.

1.1 Justificación

Según la Ley N°9394 (2016), “Toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social...Los estados partes promoverán progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social...” (pág. 25).

En el concepto de derecho a la seguridad social, se debe incluir pensiones contributivas, pensiones no contributivas, programas de seguridad social, complementadas con otras políticas principalmente de atención en salud y vivienda, según muestra el documento denominado “Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe” (2012a).

Para el caso costarricense, el derecho a la seguridad social es un concepto amplio, en el que se incluye, entre otros, el denominado seguro social, que a su vez implica tanto seguro de salud (enfermedad y maternidad) como pensiones (invalidez, vejez y muerte).

Aunque tanto la sostenibilidad y funcionamiento del régimen de pensiones contributivas como el acceso a medicamentos y servicios de salud son de suma importancia para las personas mayores, el interés fundamental de esta investigación se centrará en las pensiones del régimen no contributivo (RNCP). Estas corresponden al instrumento que tienen los gobiernos para cumplir el principio de la universalización de pensiones y otros objetivos como es la reducción de la pobreza para la etapa de la vejez.

Otro aspecto considerado es el periodo temporal de la investigación, que para la recopilación de antecedentes coloca como año inicial al 2002, año de realización de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid (2002). Aunque en el análisis documental el rango de años será desde el 2002 y

hasta el 2018, con el fin de coincidir con el periodo de gobierno que concluye más cercanamente a esta investigación.

Por otra parte, a pesar de que existen informes institucionales, y una directriz (la NO.025-MP) para los años 2010 y 2011, el CONAPAM, rector en la materia, no cuenta con los reportes sobre pensiones correspondientes a la directriz No.025 MP.

El régimen no contributivo de pensiones (RNCP) fue creado en los años setenta, cuando el enfoque gerontológico y el enfoque de derechos humanos no estaban posicionados. Lo que hoy es un requisito para la formulación, la ejecución y la evaluación de las políticas, como es el involucramiento de las personas, no lo fue en años anteriores.

De esta investigación, se verán beneficiados primeramente las personas mayores o los titulares de derecho, permitiendo identificar cuál es su perspectiva al respecto.

La investigación contribuirá con las instituciones de gobierno o titulares de deber, pues tendrá un conjunto de reflexiones que pueden servir de apoyo en la definición de la ruta para la realización de derechos humanos. Asimismo, reforzará la identificación de aspectos que se pueden mejorar en las diferentes dimensiones y momentos de la política pública.

Esta investigación aportará a la gerontología algunos aspectos relacionados con política pública, por ejemplo, la promoción de derechos de las personas mayores, la gestión basada en resultados y en la ejecución de programas para el cambio.

Luego de hacer una reseña de lo que pretende el estudio, es necesario presentar un estado de la situación que contextualice y muestre los resultados de

investigaciones recientes, aspecto que se presenta en el análisis de los antecedentes de la temática investigada.

1.2 Antecedentes de investigación

Los antecedentes del objeto de estudio se refieren a investigaciones sobre el tema del derecho a la seguridad social (seguridad de ingresos / pensiones) de las personas mayores y son de interés, en cada una de las investigaciones, los objetivos, metodologías y resultados, aspectos que servirán de guías para este estudio en particular.

Otro requerimiento importante para el presente estudio es el año de realización de las investigaciones, las cuales deben estar relacionadas con el año de partida de esta investigación, a saber 2002 año de realización de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid (2002).

Un total de diez investigaciones cumplieron con las delimitaciones mencionadas previamente para incluirlas en este capítulo, cinco de las cuáles son internacionales y otras cinco de índole nacional.

A continuación se presenta un resumen de las investigaciones más representativas encontradas en la revisión internacional.

1.2.1 Antecedentes de investigación del objeto de estudio a nivel internacional.

En el resultado de la revisión bibliográfica la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) fue la fuente más significativa para el análisis y recopilación.

En primer lugar, en el 2008, la CEPAL, el CELADE y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) elaboraron una investigación denominada: *Familia y Solidaridad intergeneracional escenarios futuros en políticas de vejez en Panamá*, donde el objetivo de dicho estudio fue: “entregar herramientas para incrementar la efectividad de las políticas de vejez, mediante la construcción de consenso en torno a las intervenciones que el Estado y la sociedad pueden realizar para mejorar la calidad de vida de las personas mayores” (CEPAL, CELADE, UNFPA, 2008, pág. 6).

Esta investigación fue un estudio de carácter cualitativo bajo el método Delphi modificado, que seleccionó cuatro países Chile, Panamá, República Dominicana y Uruguay (CEPAL, CELADE, UNFPA, 2008), haciendo intervenciones con base en “tres ejes: i) nivel de institucionalización del tema; ii) existencia o no de una política a favor de las personas mayores y iii) existencia o no de intervenciones específicas dirigidas a las personas mayores” (CEPAL, CELADE, UNFPA, 2008, pág. 7).

Los resultados de dicho estudio, muestran que el panel de expertos entrevistados coincide en la importancia del tema de envejecimiento, y que a futuro las condiciones de personas mayores pueden empeorar. Y que la seguridad económica está relacionada con ingresos y acceso a servicios.

Para el caso panameño, “los ingresos percibidos por las personas mayores parecieran no alcanzar para cubrir todas sus necesidades” (CEPAL, CELADE, UNFPA, 2008, pág. 19), que existen limitaciones para acceder a los servicios de salud y que la inseguridad económica afecta principalmente a las personas indígenas, rurales y afro descendientes (CEPAL, CELADE, UNFPA, 2008).

Los panelistas apuntaron como resultados a futuro, “alcanzar una mejora en la calidad de vida en la vejez, que permita por lo pronto la satisfacción de las

necesidades vitales, que contribuya a no marginar a las personas mayores y que reduzca el riesgo de abandono” (CEPAL, CELADE, UNFPA, 2008, pág. 19).

En esta misma labor de investigación y consulta se encontró el estudio, denominado: *Escenarios futuros en políticas de vejez. Estudio Delphi comparado en países seleccionados*. Dicho estudio mostró como objetivo “entregar herramientas para incrementar la efectividad de las políticas de vejez, mediante la construcción de consensos crecientes de las intervenciones del Estado y la sociedad en pos de mejorar la calidad de vida de las personas de edad” (CEPAL, CELADE, UNFPA, 2009, pág. 23).

Este segundo estudio utiliza el método Delphi modificado, con un cuestionario que inducía a la deliberación y el acuerdo entre el panel. A su vez se puede mencionar que el estudio estuvo directamente relacionado con la aplicación nacional de la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento; donde seleccionó cuatro países (Chile, Panamá, la República Dominicana y el Uruguay), y conformó un panel de investigación que estaba compuesto por personas que representaban distintos ámbitos del quehacer nacional (CEPAL, CELADE, UNFPA, 2009).

El análisis de los resultados de este segundo estudio permitió, por una parte, resaltar la importancia de los aspectos de protección y seguridad en la vejez y, por otra parte, la importancia de los marcos jurídicos. La importancia de la protección y seguridad en la vejez es desde la visión de los panelistas

La importancia de la protección y seguridad en la vejez es desde la visión de los panelistas, el desarrollo de políticas más amplias de protección y seguridad, que promuevan la autonomía y los cuidados y que transversalicen el enfoque intergeneracional y la solidaridad. Mientras que el marco para la protección de los derechos en la vejez, debe tomar en cuenta la adaptación del transporte y el

espacio urbano a las necesidades de las personas de edad, las estrategias de solidaridad intergeneracional, la promoción de una imagen positiva y no discriminatoria de la vejez, y el fortalecimiento de las redes de apoyo social familiar y comunitaria (CEPAL, CELADE, UNFPA, 2009).

En tercer lugar, se tiene que, en el 2009, fue presentado el estudio denominado: *Envejecimiento, Derechos Humanos y Políticas Públicas*. Los objetivos, de dicho estudio fueron:

...presentar y analizar la información disponible sobre el proceso de envejecimiento demográfico, la situación de la población adulta mayor y los avances alcanzados por los países en la aplicación de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. (CEPAL, 2009, pág. 19)

Esta investigación mostró como metodología: al análisis documental y al análisis de encuestas sobre programas dirigidos a las personas mayores en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2009).

Igualmente, el estudio en mención presentó como resultados, la existencia de una brecha entre los compromisos asumidos y la aplicación nacional del compromiso. Específicamente, la CEPAL (2009) menciona las insuficiencias en el ejercicio efectivo de estos derechos, pues una parte importante de la población adulta mayor carecía de acceso a prestaciones de seguridad social, servicios de salud o servicios básicos; por lo que la titularidad y garantía de derechos respecto de la seguridad de ingresos seguía siendo un asunto pendiente en la agenda social de la mayoría de los países y que la protección social fue desigual.

En cuarto lugar se tiene que, en el 2009, fue presentado, el estudio denominado: *Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y*

pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas, del investigador Carmelo Mesa-Lago, que tuvo como objetivos; analizar comparativamente el impacto ocurrido y el potencial de la crisis sobre los programas de salud y pensiones de seguridad social en América Latina y el Caribe, y recomendar políticas para atenuar sus efectos (Mesa-Lago, 2009). Dicho estudio mostró algunos aspectos de las pensiones para el caso costarricense.

En esta investigación, la metodología empleada es, por una parte, el análisis documental y la evaluación de programas (con criterios desarrollados por organismos internacionales), y, por otra parte, el análisis de datos (elaboración de regresiones, revisión de encuestas de diversos países) y la clasificación de países bajo modelos creados por un estudio anterior.

Como resultados de la investigación Mesa-Lago mostró avances en la cobertura y suficiencia de las pensiones para algunos países en el periodo de estudio planteado en esa investigación. El estudio mencionó para el caso costarricense que la suficiencia de las pensiones, trata de ser vía ajustes por inflación (índice de precios al consumidor), y refleja una comparación en la que "...la pensión contributiva real que recibe el 66% del total de pensionados, aumentó 20% en 2006-2008, mientras que la pensión no contributiva real, que recibe el 34% del total pensionado, creció 170% en el mismo período" (Mesa-Lago, 2009, pág. 20).

La investigación mostró como parte de los resultados, que para Costa Rica las pensiones no contributivas estaban siendo recibidas por un porcentaje importante de personas que no les urgía recibir (Mesa-Lago, 2009).

La quinta investigación a nivel internacional, corresponde a la presentada por Andras Uthoff (2016), denominada: *Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina*, que tuvo como objetivos: analizar los desarrollos institucionales necesarios para los sistemas de pensiones y examinar que el

desempeño del sistema chileno para conciliar la lógica de su financiamiento con la de los principios de la seguridad social que garantice que a lo largo de varias generaciones sea capaz de superar los riesgos (captura de los fondos, cambios demográficos, crisis económicas y financieras) frente a los cuales el funcionamiento del sistema es vulnerable.

En esta investigación la metodología empleada es por una parte el análisis documental y por otra, de análisis estadístico descriptivo.

Uthoff (2016), destaca como resultados más sobresalientes para esta investigación que las dimensiones de la institucionalidad y todos sus avances, no son excluyentes y deben combinarse. Además, concluye que este es un esfuerzo continuo que vela por asegurar la solvencia y sostenibilidad del sistema en el tiempo, y garantizar un acceso universal a prestaciones dignas y asequibles.

Para Uthoff (2016), los sistemas de pensiones necesitan crear una institucionalidad capaz de mitigar esos riesgos y vulnerabilidades que condicionan sus resultados. Los mencionados desarrollos institucionales se insertan en las cuatro dimensiones: jurídico-normativa, dimensión organizacional, operativa instrumental y la dimensión fiscal. “Esto hace necesaria la concertación entre un pacto fiscal y un nuevo pacto social que tengan a los derechos sociales como horizonte normativo, y a las desigualdades y restricciones presupuestarias como limitaciones que es necesario reconocer y enfrentar” (Uthoff, 2016, pág. 63).

Concluye Uthoff (2016) que “En definitiva, se requiere de una política de Estado que asegure, mediante la articulación del componente de pensiones con otras medidas de protección social, una vejez digna para todos” (pág. 65).

Ahora bien, en resumen, los objetivos de las investigaciones a nivel internacional encontradas fueron: entregar herramientas para mejorar la efectividad de políticas públicas, analizar los desarrollos institucionales necesarios

para los sistemas de pensiones, revisar el avance de la implementación de compromisos internacionales, y comparar los impactos de la crisis financiera en los sistemas de pensiones.

Sobre la sección metodológica de las investigaciones a nivel internacional se encontró: el método Delphi modificado, el análisis documental, las entrevistas y las encuestas particulares, todas metodologías pertinentes y que identifican las posibles opciones a tomar en cuenta para la presente investigación.

También muestra las características del método Delphi, que en principio requiere de un tiempo más prolongado que la posibilidad de un ejercicio como este, sin embargo, algunos de los aspectos utilizados por este método pueden ser aprovechados en esta investigación, a saber: la definición de un panel de personas expertas y personas cotidianas a consultar, la utilización de cuestionarios y sus secciones (descubrimiento, imaginación, creación y destino) los cuales es necesario revisar para la estructuración de las preguntas de recolección de datos que se plantearán en este estudio.

En los estudios internacionales que incluyen a Costa Rica, se apunta que las personas mayores tienen insuficiencia en los ingresos, y que es útil poner atención a la insuficiencia de cobertura para grupos específicos (indígenas, migrantes, etc.), que es donde existe mayor inseguridad en otros países. Dichos estudios sugieren políticas públicas que tomen en cuenta las relaciones intergeneracionales, el mejoramiento de ingresos que favorezcan la autonomía, que tomen en cuenta las estrategias de solidaridad e identifiquen actores muy importantes como las familias y el Estado.

Estas investigaciones también identifican una distancia entre lo suscrito internacionalmente y lo realizado nacionalmente: se constata una falta de acceso a pensiones, que los Estados tienen precarios dispositivos de protección y que debería validarse el ingreso digno como un derecho.

En una de las investigaciones es reconocido el esfuerzo realizado por Costa Rica al presentar niveles muy adecuados de cobertura en pensiones y tratando de proporcionar suficiencia con el ajuste de las mismas, mediante el índice de precios al consumidor (IPC).

Una vez revisadas las investigaciones existentes a nivel internacional, es necesario complementar con las propuestas investigativas a nivel nacional, aspecto que se presenta a continuación.

1.2.2 Antecedentes de investigación del objeto de estudio a nivel nacional.

En primer lugar se tiene al documento denominado: Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica: Avances hacia una mayor sostenibilidad financiera, acceso y progresividad del primer pilar de pensiones, de la autora Juliana Martínez Franzoni (2005). Investigación que fue presentada, para el undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Este estudio propuso como objetivo, presentar una síntesis de los principales cambios adoptados en el sistema de pensiones costarricense durante el año 2004 y comienzos del 2005. El estudio es concebido como una investigación con la metodología del análisis documental.

El análisis de los resultados de este primer estudio, muestra una debilidad en la cotización; pues según datos de la encuesta de hogares del 2003 el 42.2% de la población económicamente activa no cotizaban a ningún régimen; y sugiere que la desprotección se debe más a falta de disposición que a suficiente capacidad económica para cotizar. Por otra parte, la investigación presentó una descripción del proceso de reforma aplicado al régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM), y por último los avances de la reforma (Martinez-Franzoni, 2005).

Según muestra Martínez Franzoni (2005) en su investigación, el régimen no contributivo corresponde al monto básico "...equivalente a la canasta básica alimentaria..." (pág. 11).

El estudio mostró algunas características del régimen no contributivo, dado que para el año 2005, dichas pensiones eran insuficientes para atender necesidades básicas como vivienda, vestido, transporte, y existía una lista de espera para poder acceder a la pensión no contributiva, resultado esto último, de la falta de recursos que debían ser girados por el Ministerio de Hacienda (MH), y el Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF). Además la metodología de entrega aplicada por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) fue de remplazo pues brindaba una pensión del régimen no contributivo por cada dos que se desocupaban por muerte o retiro de pensión (Martínez-Franzoni, 2005).

En esta misma labor de investigación y consulta se encontró el estudio, denominado: *Opciones de financiamiento para universalizar la cobertura del sistema de pensiones de Costa Rica*, este estudio planteó como objetivos: "...explorar opciones para universalizar la cobertura del sistema costarricense de pensiones mediante la formulación y cuantificación de escenarios de financiamiento y beneficios para la población excluida de la protección de los programas contributivos de pensiones" (Duran-Valverde, 2006, pág. 12).

Este segundo estudio, utilizó como metodologías, por una parte, la simulación de escenarios cuantitativos y prospectivos que parte de supuestos con datos financieros y demográficos de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y del Banco Central de Costa Rica (BCCR) y por otra parte el análisis documental.

El planteamiento anterior permitió mostrar opciones de política pública para la universalización; una proactiva, correspondiente a subsidio a contribuciones para aportar cuotas en relación inversa de la capacidad contributiva de la

población sin capacidad para aportarlas; y otra pasiva, correspondiente a extender las prestaciones no contributivas o subsidio a gastos de pensiones de la población pobre de 65 años y la población no protegida.

La investigación mostró falta de política pública de largo plazo, pues para el año 2006 no había universalidad dado que “cerca del 20% del total de personas de más de 65 años obtienen una pensión del RNCP, 35% del régimen de invalidez, vejez y muerte o de los regímenes especiales del Estado, y 45% no posee pensión alguna” (Duran-Valverde, 2006, pág. 25). Sin embargo, era posible la universalidad del sistema de pensiones, pero “la ausencia de una política proactiva de universalización...provoca una pobreza creciente entre los adultos mayores excluidos” (Duran-Valverde, 2006, pág. 51).

En tercer lugar se tiene el estudio denominado: *I Informe estado de la situación de la persona adulta mayor (ESPAM)*, que planteó como objetivos “contribuir al análisis de retos y desafíos sobre el envejecimiento de la población y aportar insumos para atender las repercusiones en la sociedad costarricense...que permite iniciar un sistema de seguimiento a la situación de este grupo etario” (UCR, CONAPAM, 2008, pág. i). Este estudio utilizó una combinación de metodologías cuantitativas y cualitativas y los aportes de diversas disciplinas para el análisis diagnóstico llevado a cabo.

El análisis de los resultados de este tercer estudio permitió una visión amplia del tema de pensiones en Costa Rica. Logró también caracterizar los distintos regímenes de pensiones en Costa Rica, así como el nivel de importancia del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) para pensiones contributivas. Además, permitió una definición del régimen de pensiones no contributivo y mostrar algunos debates pendientes e implicaciones de política pública.

El ESPAM (2008) conceptualizó al régimen de pensiones no contributivo como el pilar cero, que es un fondo de ayuda para satisfacer necesidades básicas

especialmente de personas mayores, en condición de pobreza y que no tienen los requisitos del régimen contributivo. Dicho régimen es administrado por la CCSS, institución que asegura el cumplimiento de los requisitos por parte de las personas para su obtención y presenta como uno de sus límites para el incremento del monto mínimo el no rivalizar con el monto mínimo del régimen contributivo.

Los debates pendientes mostrados en esta tercera investigación correspondiente al régimen no contributivo sugirieron como instrumentos para el combate de la pobreza, ampliar la cobertura para personas adultas mayores pobres. Por lo que sugiere orientarse a hogares jefeados por una persona mayor; a lograr políticas específicas para mujeres, para personas adultas mayores residentes de zonas rurales y para personas adultas mayores en edad avanzada (UCR, CONAPAM, 2008).

También se consultó el trabajo del Instituto de Estudios en Población (IDESPO) en conjunto con el Programa de Atención Integral de la Persona Adulta Mayor (PAIPAM), ambos de la Universidad Nacional (UNA), a través de sus investigadoras, Carrillo-Delgado, León-Fernández, Calderón-Solano, el estudio denominado: *Percepción de la persona adulta mayor sobre sí misma y su situación: un estudio desde el enfoque de derechos* (2009), que tuvo como objetivo: “contribuir en el conocimiento de la persona adulta mayor desde una perspectiva de derechos” (párr.13), y sobre todo desde la percepción de las mismas personas de este grupo poblacional.

Desde la visión metodológica el estudio IDESPO-UNA (2009), se planteó la realización de una encuesta telefónica a nivel nacional, con una muestra aleatoria de teléfonos, y una distribución por sexo y para “personas de 60 años y más, residentes en viviendas particulares en todo el territorio nacional” (párr.14). “El tamaño de la muestra fue de 536 personas, con un error máximo de 4,2 puntos porcentuales, con un nivel de confianza del 95% en la mayor parte de las variables en estudio” (párr.16).

Los resultados del cuarto estudio revisado, mostraron que: la segunda fuente principal de ingresos para las personas mayores es el proveniente del régimen no contributivo de pensiones, que el 68% de los encuestados consideran que las personas mayores no cuentan con recursos económicos propios para satisfacer las necesidades básicas y que prácticamente la mitad de las personas mayores consultadas considera que sus ingresos, independientemente de su origen eran insuficientes.

En esta misma labor de investigación y consulta se encontró el estudio, denominado: *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Costa Rica*; de la investigadora Isabel Román-Vega (2012), que presentó como objetivo:

...difundir el conocimiento sobre la situación actual de los sistemas de protección social en los países de América Latina y el Caribe, así como discutir los principales desafíos en este ámbito en términos de la realización de los derechos económicos y sociales de la población y el logro de los objetivos de desarrollo claves, tales como la superación de la pobreza y el hambre. (pág. 5)

La metodología de este estudio fue el análisis de fuentes secundarias y revisión documental, pues mostró la compilación de información proveniente de estudios continuos principalmente del informe Estado de la Nación.

El análisis de los resultados de este estudio permitió hacer comparaciones del régimen de pensiones de Costa Rica con otros países de América Latina, sus características y cobertura, así como reconocer el importante papel de la política de seguridad social y los desafíos de la creciente desigualdad que se vive en Costa Rica.

Con respecto al sistema costarricense de pensiones Román-Vega (2012), lo mencionó como un sistema que: "...cubre los riesgos de invalidez, vejez y muerte

(IVM-CCSS), que combina un programa contributivo con uno no contributivo. El sistema de pensiones mixto costarricense es único en la región...” (pág. 20). Sin embargo, apuntó a la necesidad de retomar el diseño de estrategias de combate a la pobreza a largo plazo, teniendo en cuenta entre otros aspectos, los desafíos futuros asociados con el envejecimiento creciente de su población y mejorar la calidad de los servicios sociales que constituye un tema de primer orden.

En resumen, los antecedentes de investigación del objeto de estudio a nivel nacional mostraron un conjunto de análisis cuyos objetivos son revisar la situación del régimen de pensiones, presentar opciones para universalizar las pensiones y hacer un diagnóstico de la situación. En tanto que el análisis documental, entrevistas y realización de encuestas particulares fueron las metodologías más utilizadas en las investigaciones revisadas.

Los resultados de estas investigaciones se pueden resumir en que: hay dificultad para la universalización de las pensiones para personas mayores. Se identifican aspectos culturales referidos a la falta de disposición de las personas para cotizar (lo que puede añadir población requirente de atención por el régimen no contributivo), aspectos estructurales y demográficos que han puesto en dificultades a los regímenes de pensiones.

Asimismo, las políticas públicas han topado con dificultades para la universalización de las pensiones, las estrategias de combate a la pobreza a largo plazo, la ampliación de la cobertura para personas mayores pobres, y para focalizar en hogares jefados por una persona mayor, en mujeres, en residentes de zonas rurales, así como en personas mayores en edad avanzada.

Por otra parte, no deja de ser un aspecto desafiante que para el año 2009 las personas mayores identificaron las pensiones como su ingreso principal, e independientemente de su origen, este ingreso no era suficiente para cubrir sus requerimientos básicos.

Sin embargo, con las dificultades encontradas al momento de comparar el sistema costarricense con otras experiencias de otros países de América Latina, Costa Rica mostró aspectos muy positivos, pero con debilidades para la universalidad.

Después del repaso de las principales investigaciones a nivel nacional e internacional con el fin de determinar las técnicas, las metodologías más utilizadas y, además, con el propósito de conocer cuáles han sido los resultados enfatizados por las investigaciones, se procede a identificar el problema abordado en esta investigación, asunto que se desarrolla en la siguiente sección.

1.3 Planteamiento del problema: de la realidad a la pregunta

Diversas fuentes muestran la dificultad económica vivida por las personas mayores.

Según datos mostrados por el INEC, con base en los resultados del IV trimestre de la encuesta continua de empleo para el 2017, el 23,38% de la población de 60 años y más se encuentra ocupada, de los cuales un 69,2% tienen 65 o más años (2018a), teniendo una reducción cercana al 1% del resultado mostrado en el año 2008, por el Estado de la población adulta mayor (ESPAM).

Según datos del ESPAM (2008): del total de personas adultas mayores el 17% todavía es parte de la fuerza laboral, y el restante 83% están inactivas. Ahora, “A pesar de lo generalizado de la condición de inactividad sólo el 37% del total de personas adultas mayores se encuentra pensionada” (pág. 53).

Por otra parte, el mismo ESPAM (2008) muestra que: el “22% de personas mayores carece por completo de ingresos” (pág. 55), y “Del total de personas adultas mayores que no cuentan con ingresos el 87% son mujeres” (pág. 54).

Para el ESPAM (2008), el monto de pensión del régimen no contributivo era muy bajo pues “ofrecía una pensión de 52.446 colones al mes” (pág. 66).

Sin embargo, la evolución del monto del RNCP a través de los años fue de la siguiente forma:

...a partir de julio del 2006 el monto mensual de la pensión fue duplicado, de 17.500 colones a 35.000 colones (vigente en agosto). Posteriormente se dieron nuevos aumentos: a 50.000 colones mensuales a partir de junio 2007, a 57.500 colones a partir de marzo del 2008, a 66.125 colones a partir de febrero del 2009 y a 70.125 colones a partir de enero 2010. Este monto se mantuvo por mucho tiempo, hasta que a partir de noviembre sufrió un pequeño incremento, a 72.125 colones –vigente a la fecha de elaboración del presente-. (Sauma, 2013, pág. 11)

Según datos de Dirección Actuarial y Económica, CCSS, boletín estadístico mensual, régimen no contributivo de pensiones, para junio 2014, el monto de la pensión del RNCP correspondía a 74.916 colones, como monto promedio para personas mayores (CCSS, 2017). Y ya para junio del 2016 el monto promedio alcanzó los 77.957 colones (CCSS, 2018).

Como parámetro de comparación con el RIVM, según la CCSS (2011), en el *Informe de Gestión del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte 2011*, el monto mínimo de pensión era de 115.331 colones. Mientras que:

El total de pensionados del RIVM a diciembre 2011 es de 171,737 personas, según la planilla ordinaria en curso de pago. Estos a su vez se distribuyen por riesgo de la siguiente forma: invalidez 48,206 personas (lo que representa un 28,07% del total de casos), vejez, 74,802 (43.56%) y muerte 48,729 casos (28,37%). El crecimiento

porcentual del total de pensionados en planilla en curso de pago es 5.96%. (CCSS, 2011, pág. 5)

Sin embargo, según el informe del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRREE) (2010), basado en “las estimaciones de la Dirección Actuarial de la CCSS, para el año 2008 quedan 11.749 personas adultas mayores en extrema pobreza sin pensión y 14.124 personas que no satisfacen necesidades básicas, para un total de 25.873 personas” (pág. 11).

De acuerdo al INEC (2015), con datos estimados de la encuesta de hogares, un 22,88% de la población de 60 años y más se encontraba en pobreza y extrema pobreza, medido por el método de nivel de ingreso, mientras que 14,42% de las personas de 60 años y más estaban pensionadas por el régimen no contributivo (RNCP), y más de un 4,73% no está asegurado.

Según datos del INEC (2018b), provenientes la encuesta de hogares de julio 2017, aunque el número total de personas pobres se redujo entre el año 2016 y 2017, el número de personas adultas mayores de 65 años o más, pobres, pasó de 358.856 a 392.230, lo que significa que en el 2016 correspondía al 32.18% del total de personas pobres y en el 2017 el 35.91%.

Por otra parte, la Sra. Rosa Kornfeld-Matte, relatora experta Independiente del Consejo de Derechos Humanos sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, en relación a su misión a Costa Rica, expresó la preocupación sobre los trámites administrativos relativos a la obtención del régimen no contributivo, como es la saturación del sistema, la complejidad de los formularios y las largas listas de espera para poder optar por esa pensión; así como la necesidad de identificar cualquier forma de abuso patrimonial contra personas mayores que aportan ingresos a sus hogares y tomar las medidas oportunas al respecto (ONU, 2016).

A pesar de que Costa Rica presenta importantes avances, sigue mostrando dificultades para la realización del derecho a la seguridad social, por mantener en la desprotección a un conjunto de personas mayores.

Ante la realidad descrita anteriormente y los esfuerzos nacionales para lograr el cumplimiento de los compromisos internacionales, es que resultan las siguientes interrogantes.

1.4 Preguntas de investigación

Pregunta Principal:

¿Cuál es la aplicación de los compromisos internacionales sobre el derecho a la seguridad social de las personas mayores entre el 2002 y el 2018 en Costa Rica: pensiones no contributivas?

Sub preguntas:

SUB 1. ¿Cuál es la aplicación del enfoque de derechos humanos, desde la dimensión normativa, procesal y de contenidos respecto al derecho a la seguridad social referido a pensiones no contributivas para las personas mayores en Costa Rica?

SUB 2. ¿Cómo es la articulación de los diferentes niveles de las políticas públicas sobre pensiones no contributivas para personas mayores en Costa Rica para el periodo 2002-2018?

SUB 3. ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos del régimen no contributivo de pensiones (RNCP) señaladas por potenciales pensionados del

régimen no contributivo, para garantizar el derecho a la seguridad social en Costa Rica?

1.5 Objetivos

Ante las preguntas anteriormente mostradas surgen los objetivos que dirigen esta investigación, a saber:

1.5.1 General.

Analizar la aplicación de los compromisos internacionales sobre el derecho a la seguridad social de las personas mayores entre el 2002 y el 2018 en Costa Rica: pensiones no contributivas.

1.5.2 Específicos.

- 1- Determinar la aplicación del enfoque de derechos humanos, desde la dimensión normativa, procesal y de contenidos respecto al derecho a la seguridad social referido a pensiones no contributivas para las personas mayores en Costa Rica.
- 2- Identificar la articulación de los diferentes niveles de las políticas públicas sobre pensiones no contributivas para personas mayores en Costa Rica para el periodo 2002-2018.
- 3- Determinar los aspectos positivos y negativos del régimen no contributivo de pensiones (RNCP) señaladas por potenciales pensionados del régimen, para garantizar el derecho a la seguridad social en Costa Rica.

Luego de hacer una introducción, un repaso de la situación de país y presentar las interrogantes y objetivos, se presenta una revisión de la teoría a utilizar y los conceptos más importantes, aspectos a tratar en el siguiente apartado.

Capítulo II. Marco teórico y conceptual

Este apartado reseña los enfoques, teorías y conceptos más importantes del estudio a realizar. El recorrido de esta sección transcurrirá por: a) envejecimiento y vejez (personas mayores) y el enfoque gerontológico, b) los derechos humanos y el enfoque de derechos, incluido los derechos humanos de las personas mayores y el derecho a la seguridad económica durante la vejez. También, esta investigación deja registro de un conjunto de conceptos como son: c) las políticas públicas y d) la opinión de personas mayores.

2.1 Envejecimiento, vejez y enfoque gerontológico

Para iniciar es oportuno hacer una diferenciación entre el concepto de envejecimiento y el concepto de vejez, el primero hace referencia a un proceso y el segundo a una etapa puntual, conceptos que se distinguen a continuación.

El proceso de envejecimiento permite identificar dos dimensiones: el envejecimiento que experimenta la población (sociedad) y aquel que viven las personas (individual).

El envejecimiento de la población se define como “el aumento progresivo de la proporción de personas de 60 años y más respecto a la población total” (CEPAL, 2009, pág. 52), aunque es preferible, para algunos, definirlo como la inversión de la pirámide de edades.

Conviene hacer un recuento histórico de la visión del envejecimiento de la población, y revisar el concepto en las diversas reuniones mundiales, pues pasó de ser un problema, aceptado en la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Viena (1982), como se observa en el *Plan de acción internacional de Viena sobre el envejecimiento* de (1983), a ser visualizado como oportunidades y retos en la

segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid (2002), según se observa en los objetivos de dicha declaración.

Más tarde, en la Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, resultado de la cual se adoptó la denominada *Carta de San José* (2012a); el envejecimiento es visualizado como un aspecto cada vez más presente en la realidad de los países y con consecuencias en la vida humana, que requiere de un abordaje desde los derechos humanos.

Ahora bien, el término envejecimiento tiene otra connotación, la más aplicada a nivel personal. El envejecimiento, como proceso que experimentan las personas, puede ser abordado desde diferentes enfoques, como menciona Huenchuan (2011):

- Enfoque Biologicista (centrado en la expectativa de vida “normal” programada para cada especie y el desgaste natural),
- Enfoque Psicológico (centrado en el cómo funciona la persona en respuesta a las demandas del entorno),
- Enfoque Social (posición en el curso de la vida respecto a las edades medias en las que se alcanzan diferentes posiciones) y el
- Enfoque de Derechos Humanos (ratifica a la persona como titular de derecho).

Por otra parte el concepto de vejez, como menciona Huenchuan (2011); se puede definir como un estadio asociado a una persona, que según algunos autores se puede presentar desde tres vertientes de la edad: cronológica, social y fisiológica.

Para definir quién es una persona mayor o una persona en el estadio de la vejez, corresponde tomar en cuenta parámetros como las condiciones sociales,

económicas, psicológicas, biológicas y otras circunstancias que pueden cambiar con el tiempo. Sin embargo, el aspecto cronológico o de edad es el parámetro utilizado regularmente por las sociedades para su definición. En el caso costarricense las personas mayores se definen como toda persona de sesenta y cinco años o más, según el artículo 2 (definiciones) de la Ley 7935.

En conclusión, el envejecimiento es un proceso, socio demográfico o personal, que esta investigación retomará desde el enfoque de derechos humanos, mientras que, la vejez, es un estadio particular de las personas, que es determinado socialmente y de interés de las políticas públicas al definir a un grupo específico de personas, y que en este estudio se retomará como toda persona de sesenta y cinco años o más.

El término gerontología fue propuesto por el ruso M. Élie Metchnikof en 1903. (Arce-Hernández, 2015). Para Hidalgo (2014), la gerontología es la ciencia “para el descubrimiento de los factores que, en forma significativa, inciden sobre la duración del organismo a lo largo del tiempo” (pág. 65).

La gerontología surge en el siglo XX, pero hasta mediados de dicho siglo, es que “números significativos de científicos sociales y biológicos comenzaron a indagar sobre esta nueva área del conocimiento humano” (Tibbits, 1960; en Sánchez-Ayénde, 1996).

Según Sánchez-Ayénde (1996), en los inicios de la formulación del término existió una evidente influencia de la disciplina de salud. Sin embargo, recientemente se separa el término gerontología de la geriatría, gracias al aporte de diversas disciplinas, como se muestra a continuación:

La gerontología, surge a fines de los años 30 y tiene como objetivo el comprender la interrelación de los diversos aspectos de la vivencia humana (social, cultural, política, económica, individual) con los

ajustes que los seres humanos han de hacer ante la realidad de su proceso de envejecimiento biológico y las definiciones, oportunidades y respuestas sociales organizadas que da su entorno cultural en cuanto a su salud y su utilización y valor como individuos o subgrupo poblacional. (párr.3)

Para Lau (1999), los hallazgos de su investigación aportarían a la gerontología "...al desarrollo de procesos de intervención holísticos, multidisciplinarios e interdisciplinarios, dirigidos a promover y mantener la salud, la vida y bienestar de las personas mayores" (pág. 2).

En resumen, de los conceptos previamente recopilados, para esta investigación, la gerontología es la disciplina que se dedica al estudio de los aspectos del envejecimiento y la vejez en todas sus dimensiones, pues trabaja con el proceso de envejecimiento individual y la etapa de la vejez, y toma en cuenta el envejecimiento poblacional. Además, promueve el desarrollo científico y la calidad de vida, e incluye el autocuidado y sus diferentes dimensiones, buscando más y mejores años de vida.

Ahora bien, el enfoque gerontológico, es para esta investigación, aquel que promueve la visualización positiva del proceso de envejecer en diferentes ámbitos y coloca en el centro a la persona como participante ciudadano. Es interdisciplinario en el tratamiento de los temas y de los problemas que afectan al proceso del envejecimiento, e incluye la perspectiva biológica, psicológica, social, espiritual, cultural, económica, ecológica, recreativa, ocupacional / productiva, educativa, cognitiva, sexual, legal y sanitaria.

Dicho enfoque tiene como principios tomar en cuenta el curso de vida, fortalecer el sentido de vida de las personas, conservar la vigencia social de las personas indistintamente de su edad, promover el auto cuidado, promover las

relaciones inter generacionales, identificar la gerotranscendencia, fomentar la resiliencia, y promover y respetar los derechos humanos.

El enfoque gerontológico busca un cambio cultural que parte de las personas, las familias, y la sociedad; por lo tanto, promueve políticas públicas acorde con los principios gerontológicos y los derechos humanos de las personas.

Luego de revisar aspectos de envejecimiento, vejez y enfoque gerontológico, es oportuno profundizar en algunos aspectos, teóricos, prácticos y conceptuales de los derechos humanos.

2.2 Derechos humanos y su aplicación

En este caso, interesa conocer sobre los derechos humanos y su aplicación para el accionar público.

La CEPAL ha recomendado, que la aplicación del enfoque de derechos humanos por parte de un país; corresponde principalmente a: “tres dimensiones: a) normativa, b) procesal y c) de contenidos” (Huechuan & Rodríguez-Piñero, 2010, p. 22).

Sin embargo, el análisis del enfoque exige dilucidar interrogantes fundamentales sobre los derechos humanos, a saber, ¿qué son?, ¿cuál es la lógica de corresponsabilidad? y ¿cuál es la particularidad de los derechos humanos para las personas mayores reconocidos internacionalmente y en la actualidad?

Este apartado pretende revisar el concepto y las características de los derechos humanos, las normas internacionales y el sistema de protección internacional.

2.2.1 Concepto y características.

El derecho humano explicado desde la teoría natural es innato al ser humano, mientras, que desde la teoría del positivismo se exige reconocimiento (Aguiar A, et al., 1994). Pedro Nikken (1994), reafirma que, en primer lugar se trata de derechos inherentes a la persona humana, y en segundo lugar, son derechos que se afirman frente al poder público.

Se reconoce entonces que la naturaleza del ser humano le faculta de gozar o tener derechos y que en algunos casos esta característica supera los marcos jurídicos.

La historia permite encontrar documentos que constituyen un logro de una determinada sociedad o sociedades, como ejemplos: *la Carta Magna* (1215), más recientemente *la Declaración de los Derechos Humanos* (1948) y *la Convención Americana sobre Derechos Humanos* (1969), evidenciando que el contexto social, económico y cultural son mediadores en el ordenamiento de la sociedad, o el logro alcanzado (que se pretende no desmejore) en una sociedad en particular (Aguiar A, et al., 1994).

Existe entonces, por una parte, la posición que define a la persona como propietaria de su derecho y por otra, la posición que por sus normas exige al gobierno o Estado el cumplimiento de los logros alcanzados. En la práctica parece ser que no se pueden desligar ambas visiones, los derechos son propios de cada persona y toca al estado hacerlos efectivos.

Como menciona la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR, 2000), los derechos humanos son legalmente garantizados por leyes de derechos humanos, ejerciendo una protección grupal o individual en contra de acciones que intervienen con la dignidad fundamental y la libertad humana.

Según el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH, 2009), por el desarrollo histórico y el reconocimiento de los derechos en logros tangibles, se pueden identificar varias generaciones de derechos, "...la primera generación...conocidos como derechos civiles y políticos...la segunda generación de derechos... Se les conoce como derechos económicos, sociales y culturales" (pág. 26). "Finalmente, se han denominado derechos de tercera generación... también como a derechos de solidaridad humana" (pág. 27).

Conviene mencionar que las características de los derechos humanos, son:

- a) universales: esto es que pueden ser aplicados sin distinción alguno a todas las personas.;
- b) inalienables: no se puede enajenar o trasladar a otro (privarse del derecho);
- c) indivisibles, interrelacionados e interdependientes: la violación de un derecho puede afectar otros derechos; todos los derechos deberían tener igual importancia en su esencia respecto a la dignidad y el valor de cada persona (OHCHR, 2000).

2.2.2 Titulares de derechos y titulares de deberes.

Sobre el concepto y aplicación de los derechos humanos es importante resaltar la existencia de dos actores fundamentales: los titulares de derechos y los titulares de deberes.

Por su carácter inherente, las personas son los denominados titulares de derechos, mientras que por la necesidad de protección los Estados, gobiernos o sus instituciones representativas son los encargados de asegurar las condiciones, proteger y promover el disfrute de los derechos de las personas convirtiéndose en los titulares de deberes.

2.2.3 Normas internacionales de derechos humanos.

A nivel internacional se ha logrado una conceptualización de las implicaciones de los derechos de las personas y todo un ordenamiento para que no exista una violación de los derechos de las personas (titular de derechos) por parte de los Estados y gobiernos (titulares de deberes).

La estandarización de estos principios o conceptos, se hace a través de dos tipos de instrumentos internacionales de derechos humanos, por una parte tratados, que a su vez son considerados derecho internacional consuetudinario, y por otra parte declaraciones, directrices y principios (OHCHR, 2000).

La distinción entre tratados, derecho internacional consuetudinario, y declaraciones, directrices y principios, se muestra a continuación: Tratado es un acuerdo de obligación entre los Estados, determinada la obligación por reglas particulares. Estos tratados pueden incluir: Pactos, cartas, protocolos, convenciones y acuerdos. Para que un tratado surta efecto o inicie su aplicación los Estados dan el consentimiento de obligarse por medio de las disposiciones del mismo tratado (OHCHR, 2000).

Un Estado puede ser parte de un tratado mediante ratificación, adhesión o sucesión. La ratificación es la expresión formal del consentimiento a ser obligado por el tratado y requiere de dos procedimientos básicos: uno a nivel local que sería una aprobación por el más apropiado órgano constitucional (suelen ser los parlamentos o la asamblea legislativa) y un segundo nivel de carácter internacional donde el instrumento de ratificación será enviado oficialmente al depositario, el cual puede ser otro Estado o una organización internacional como la ONU (OHCHR, 2000).

En cuanto a la adhesión, según la OHCHR (2000), muestra que una vez que se supera el momento de que el tratado esté abierto para firma (durante la

ratificación), algunos países quieren ser parte y entonces sin haber sido previamente firmante, el Estado ratifica el tratado por el mismo procedimiento anteriormente descrito. Y en cuanto a la sucesión un Estado puede ser parte del tratado por una disposición específica o por declaración.

La OHCHR (2000) manifiesta que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no es un tratado vinculante, sin embargo, algunos de sus artículos o capítulos se vuelven una ley internacional. El derecho internacional consuetudinario: lo reconoce como prácticas seguidas por los Estados proveniente de la esencia de obligación legal.

Respecto a las declaraciones, directrices y principios: es la forma común que adquieren las expresiones de normas generales, de prácticas y de principios de leyes internacionales que los Estados asumen estando de acuerdo. Estos instrumentos tienen un valor moral dado su reconocimiento y aceptación por un gran número de Estados. Dichas declaraciones, directrices y principios, no tienen efectos jurídicos vinculantes, y más bien son principios generalmente aceptados dentro de la comunidad internacional.

2.2.4 Sistema internacional de protección de derechos humanos.

Una vez puesto en común la conceptualización de lo que se entiende por derechos de las personas, quiénes son los titulares de derechos y titulares de deberes y cuáles las normativas internacionales, es necesario revisar los esfuerzos para la aplicación de los derechos humanos reconocidos por los Estados y gobiernos. Surgen entonces las organizaciones multilaterales, que, como resultado del aporte de los gobiernos, estarían velando para que los derechos de las personas sean respetados.

Dos grandes organizaciones multilaterales son los referentes: a nivel universal el Sistema de Naciones Unidas (SNU) y a nivel de América el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (OEA).

Por una parte, el SNU existe oficialmente a partir del 24 de octubre de 1945, después de la ratificación de la Carta de las Naciones Unidas. La carta "...es el instrumento constituyente de la Organización: determina los derechos, obligaciones de los Estados miembros y establece los órganos y procedimientos de las Naciones Unidas" (ONU, 2004, pág. 4), convirtiéndose así en un tratado internacional.

En la Asamblea General de las Naciones Unidas, y tres años después de su constitución, 10 diciembre de 1948, se estableció la Declaración Universal de los Derechos Humanos, siendo entonces la hoja de ruta y piedra angular de la legislación internacional contemporánea (ONU, 2017).

Con respecto a la estructura del SNU, Naciones Unidas está conformada por: Asamblea General, Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia, la Secretaría y comprende 15 organizaciones, varios programas y órganos (ONU, 2004).

Para OHCHR (2000), la Asamblea General es un foro ideal de representantes de países, que entre otras funciones está dirigido al desarrollo y adopción de instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

La Asamblea General ocupa un lugar central como principal órgano deliberativo multilateral de toda la gama de cuestiones internacionales que abarca la Carta y de adopción de políticas. La asamblea está integrada por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas y también desempeña un papel

importante en el proceso de establecimiento de normas y en la codificación del derecho internacional (ONU, 2017).

Las actividades de la ONU para la promoción y protección de los derechos humanos, a través de sus mecanismos internacionales, comprenden acciones como: concientización mundial, legisladora al impulsar el derecho internacional, vigilante no sólo desde su definición sino en su protección (autoridad moral para los gobiernos que están dispuestos a respetar), centro neurálgico de comunicación sobre derechos y sus violaciones proveniente de diferentes fuentes (se reciben denuncias), defensora a través de los relatores especiales solicitando una protección a víctimas, estudiosa que recopila datos indispensables para desarrollar y aplicar legislación, instancia de apelación, investigadora examinando incidencia en abusos y violaciones y como asunto de diplomática discreta (OHCHR, 2000).

Por otra parte, existe el Sistema Interamericano de Derechos Humanos que es el sistema de protección y promoción de derechos adoptado por el conjunto de Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que definen derechos y libertades de los individuos y obligaciones de los Estados miembros.

Según UNFPA (2008a) la OEA está conformada básicamente por: una Asamblea General de la Organización de Estados Americanos y secretaría, Organismos especializados, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Corte interamericana de Derechos Humanos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, es el tratado más representativo para los Estados miembros de América Latina y el Caribe, “adoptado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969” (UNFPA, 2008a, pág. 75), mientras que los entes encargados de la protección de derechos son la

Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (UNFPA, 2008a).

En resumen, esta sección de la investigación se refirió a la existencia del sistema universal y del sistema americano de protección a los derechos humanos; la diferenciación conceptual de la normativa, el concepto y características de los derechos humanos. Además, facilitó un recorrido conceptual y programático de los derechos humanos.

La aceptación internacional sobre la relación directa entre los derechos humanos y el desarrollo humano, ha evidenciado una manera de plantear el quehacer de los gobiernos y otros entes que colocan a las personas como centro de sus acciones, esto se refiere al enfoque de derechos humanos, aspecto que se profundizará a continuación.

2.3 Enfoque de derechos humanos

El enfoque de derechos humanos supera la visión que centraba la acción de los gobiernos y otros entes en las necesidades y la caridad, para pasar entonces a un quehacer que identifica a todas las personas como titular de derechos y a los gobiernos y otros entes como titulares de deberes. El objetivo ya no es la satisfacción de necesidades, es más bien, la superación de brechas entre lo reconocido como derecho y lo vivenciado o, lo que es lo mismo, en la realización de derechos.

Según la OHCHR (2006) el enfoque de derechos humanos, que resultó de la declaración sobre el entendimiento común del Segundo Seminario Interinstitucional, Stamford, Estados Unidos de América, de mayo del 2003, es el que:

Todos los programas de cooperación, las políticas y la asistencia técnica para el desarrollo deben promover la realización de los derechos humanos tal y como se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. (pág. 36)

Por otra parte, las normas y principios de Derechos Humanos, orientan la programación para el desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación. Busca contribuir a la mejora de las capacidades de los titulares de deberes, Estados y gobiernos, para el cumplimiento de sus obligaciones y las capacidades de los titulares de derechos, las personas mismas, para reclamar los mismos (OHCHR, 2006).

Según Huenchuan, S., Rodríguez- Piñero, L. (2010), la estrategia para promover el enfoque de derechos es la que “debe incluir el desarrollo y la aplicación de conceptos y contenidos particulares en base a tres dimensiones: normativa, procesal y de contenidos...” (p. 22).

En cuanto a la dimensión normativa, uno de los primeros requisitos para la aplicación del enfoque de derechos humanos sería que el país suscriba un conjunto de leyes internacionales sobre la temática o el grupo de población al que se refiere.

Se espera que la normativa internacional sea aplicada a nivel de país con la libertad que sus características particulares lo permitan, pero dada la suscripción existe una obligación moral y en algunos casos, moral y real, que involucran al país por su firma.

Lo correspondiente a la dimensión procesal:

...la legislación y las políticas sobre envejecimiento deben promover y proteger los derechos y libertades fundamentales en la vejez. Para que esto se concrete, se requiere que los poderes políticos establezcan los medios y los recursos con que se harán efectivos, como por ejemplo la constitucionalización de derechos, la creación de leyes especiales de protección y la puesta en marcha de las políticas o planes de acción para garantizar los derechos de las personas mayores. Asimismo, es necesario asignar presupuestos que financien la puesta en práctica de las disposiciones normativas y políticas a las que un Estado se obliga. Todo ello en base a tres criterios básicos: la no discriminación, la progresividad y la participación. (Huechuan & Rodríguez-Piñero, 2010, p. 23)

Acerca de la dimensión de contenidos, se expresa que son:

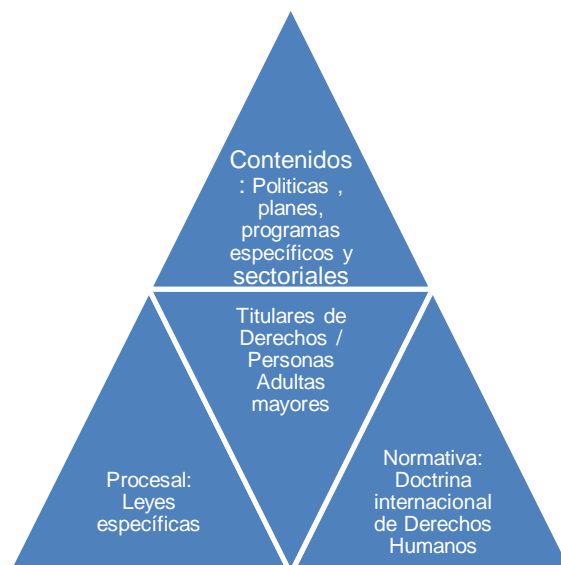
...acciones concretas de aplicación y de responsabilidad, que se ponen en práctica mediante programas sectoriales o específicos dirigidos a personas mayores (targeting), considerando en especial que su orientación y sus prestaciones o servicios permitan avanzar en el cumplimiento de los derechos en la vejez...En segundo lugar está la aplicación transversal de una perspectiva amigable para el grupo de personas mayores en el marco de la corriente general de las políticas públicas (mainstreaming), lo que conlleva la creación y desarrollo de mecanismos de cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado dentro de su quehacer general. (Huechuan & Rodríguez-Piñero, 2010, p. 23)

Esta investigación partirá de una adaptación propia sobre el consenso basado en derechos (Huechuan & Rodríguez-Piñero, 2010), presentado en la investigación denominada: *Envejecimiento y Derechos Humanos: situación y perspectiva de protección*.

Mientras que la versión original incorpora las políticas y planes en la dimensión procesal (equiparado a leyes), la adaptación le restará las políticas y planes a dicha dimensión, y se la adjudicará a la dimensión de contenidos. Por otra parte, la dimensión normativa coincidiría entre la versión original y la adaptación.

En resumen, para esta investigación, la dimensión procesal será para legislación nacional, la dimensión de contenidos quedará con políticas, planes y programas específicos y sectoriales y la dimensión normativa para doctrina internacional de derechos humanos. Además, la adaptación propondría colocar en el centro al enfoque de derechos humanos y al enfoque gerontológico, en resumen, a los titulares de derechos que para este caso particular son las mismas personas mayores.

Figura 1. Dimensiones del Enfoque de Derechos Humanos



Fuente: Elaboración Propia basado en el Diagrama de las Dimensiones del Consenso Basado en Derechos, (Huechuan & Rodríguez-Piñero, 2010, p. 22)

La aplicación del enfoque de derechos humanos, se debe convertir en el modelo que sigue el Estado (titular de deber), que busca mediante las políticas públicas la superación de brechas de los derechos humanos de las personas que habitan el territorio nacional.

Son los Estados, y gobiernos los que deben asegurar un trato digno, equitativo, igualitario y sin discriminación. De la misma manera, las organizaciones no gubernamentales y las mismas personas deben exigir trato digno, equitativo, igualitario y sin discriminación.

Después de haber presentado la conceptualización de envejecimiento y vejez, el enfoque gerontológico, la aplicación de los derechos humanos, y el enfoque de derechos humanos, hace falta abordar las características específicas del grupo de población al que hace referencia esta investigación.

Los aspectos relacionados a los derechos humanos para las personas en la etapa de la vejez o persona mayor, serán tratados en el apartado siguiente.

2.4 Derechos humanos de las personas mayores

Respecto a los derechos de la persona mayor hay dos aspectos teóricos muy importantes que se tienen que rescatar, la definición de los principios de Naciones Unidas para las personas mayores y la normativa internacional en derechos de las personas mayores.

Como primer aspecto, los principios de Naciones Unidas a favor de las personas de edad fueron promulgados en la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 46/91 del año 1991, y alientan a los gobiernos a que introduzcan lo antes posible dichos principios en sus programas nacionales.

Son 18 temáticas que están relacionados con cinco principios: independencia, participación, cuidado, autorrealización, y dignidad, tal como se muestra en el Anexo #12.

Los principios promovidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas (1991), parten de:

- el reconocimiento de los aportes de las personas mayores a la sociedad,
- la existencia de marcos normativos universales que protegen los derechos fundamentales de las personas,
- la gran diversidad de personas mayores,
- la existencia de cada vez más personas de edad,
- las presiones que viven las familias,
- la falsedad de muchos estereotipos asociados a la edad,
- el cumplimiento de la normativa internacional existente a la fecha.

Los principios de Naciones Unidas para las personas de edad se constituyen en una guía para que los países miembros puedan delimitar su normativa interna y desarrollar programas que puedan respetar y promover dichos principios.

Ahora bien, a partir de conocer la definición de principios de derechos de las personas mayores, es necesario clarificar el tipo de normativa internacional existente y aplicable específicamente para las personas mayores.

Según OHCHR (2000), y como se mencionó antes, existen dos tipos de normativa internacional que por su obligatoriedad, se podrían clasificar en leyes fuertes (Pactos, cartas, protocolos, convenciones y acuerdos) o leyes suaves (declaraciones, directrices y principios).

Las jerarquías de la normativa reconocen a nivel internacional a los tratados como el nivel más alto, que tiene una correspondencia con las leyes y las

constituciones nacionales (o de países), dicho nivel es designado por cada país, siendo el más alto instrumento la constitución de un país miembro.

A nivel internacional para el caso de las personas mayores no existe un instrumento vinculante o de obligación, o sea, no hay leyes fuertes a nivel mundial. Sin embargo, a nivel de la región de América Latina existe: la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (A-70), que es un instrumento muy importante adoptado el 15 de junio del 2015 y ratificado por Costa Rica por la Ley 9394 publicada en la Gaceta del 30 setiembre 2016, que podría calificarse como el instrumento internacional más vinculante para la región del continente americano.

Pero, por otra parte, la adopción de las declaraciones resultantes de Asambleas Mundiales, reuniones, declaraciones y planes de acción internacionales acerca de las personas mayores corresponde a un marco de acuerdo que ha surgido como la voluntad de los Estados para el reconocimiento de derechos de las personas mayores.

Aunque no existe una obligatoriedad mundial. Existe una convención interamericana y un compromiso con los ciudadanos al haber suscrito alguna “ley suave” relacionada con las personas mayores. La voluntad de los estados o los gobiernos y sus acciones públicas se pueden verificar en la suscripción de dichos acuerdos, pero también en cuanto al enfoque de abordaje que el Estado o gobierno haga respecto a las personas mayores.

Luego de un acercamiento a los derechos de las personas mayores, y las características de los acuerdos internacionales que los respaldan, es necesario, focalizar en el derecho en el cual esta investigación se concentrará. Dentro del marco tan amplio de derechos esta investigación se circunscribe a la noción de derecho a la seguridad social, aspecto que se muestra a continuación.

2.5 Derecho a la seguridad social de las personas mayores

Esta sección pretende recuperar la conceptualización más particular del derecho al que se refiere esta investigación, por lo que se hace necesaria una recuperación de conceptos relacionados como lo son la protección social y las pensiones.

La seguridad social no puede desligarse de la conceptualización de protección social, aspecto que se entiende como aquellas acciones de política que realiza un gobierno o un Estado para evitar que las personas tengan que enfrentar vulnerabilidades, como la salud, el ingreso y la vivienda. Para mantener una vida digna.

La protección social está estrechamente relacionado con la superación de la pobreza y por lo general, contempla los siguientes tres objetivos: “i) facilitar la recuperación tras las crisis que han conducido a las personas a la pobreza; ii) contribuir a dotar de capacidad a las personas en situación de pobreza crónica para que la superen; y iii) apoyar a las personas pobres menos activas (como las personas de edad, las personas con discapacidad y los niños) para que la generación siguiente no herede una situación de pobreza” (ONU, 2010, pág. 9).

Para Sojo (2017), la protección social está relacionada al principio de solidaridad, al principio de eficiencia en la utilización de recursos públicos de las políticas sociales y al principio de universalidad. “Con este principio se pretende que todos los individuos cuenten con la certeza de que se les asegura el máximo bienestar permitido por el desarrollo económico en un momento dado” (Sojo, 2017, pág. 33).

La protección social aporta en el ejercicio de un conjunto de derechos de las personas mayores, entre estos: el derecho a la salud (acceso a servicios,

medicamentos y a prestación de calidad), el derecho al acceso a los servicios sociales y el derecho seguridad social.

Para la relatora independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, con excepción a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, “en los instrumentos internacionales de derechos humanos no se utiliza la expresión "protección social". En cambio, se establece el derecho de toda persona "a la seguridad social, incluso al seguro social" (ONU, 2010, pág. 9); el derecho a la seguridad social es el centro de esta investigación, y que se desarrollará a continuación.

2.5.1 Derecho a la seguridad social.

El derecho a la seguridad social está tipificado en varios tratados del derecho internacional, un recuento de dichos tratados, están resumidos en el informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, a saber:

Además de los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aparece en los artículos 9, 10 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 5 e) iv) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y el artículo 27 sobre la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad menciona el derecho a la protección social (art. 28). (ONU, 2010, pág. 12)

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (como se cita en ONU, 2010) “establece el “derecho en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar” (art. 11)” (ONU, 2010, pág. 11).

Por otra parte, el concepto está recuperado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en:

El Convenio N° 102 establece normas mínimas acordadas mundialmente para los nueve sectores de la seguridad social siguientes: atención médica, prestaciones de enfermedad, seguro de paro, prestaciones de vejez, prestaciones por lesiones en el empleo, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones para los supervivientes. (ONU, 2010, pág. 13)

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en su artículo 17, incluye el derecho a la seguridad social como:

Toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna. Los Estados Parte promoverán progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social. Los Estados Parte buscarán facilitar, mediante convenios institucionales, acuerdos bilaterales u otros mecanismos hemisféricos, el reconocimiento de prestaciones, aportes realizados a la seguridad social o derechos de pensión de la persona mayor migrante. Todo lo dispuesto en este artículo será de conformidad con la legislación nacional. (OEA, 2015, pág. 10)

Es muy importante tener respaldo conceptual en instrumentos de derecho internacional, sin embargo, esta investigación toma como base el concepto del derecho a la seguridad social presente en la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe, documento que fue adoptado en la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, realizada en San José de Costa Rica, del 8 al 11 de mayo del 2012.

Resumiendo, dicha carta, la CEPAL (2012a), muestra que el derecho a la seguridad social es el que: promueve la universalización del derecho, garantiza la sostenibilidad a largo plazo de las pensiones contributivas y no contributivas, y asegura que los programas de seguridad social se complementen con otras políticas sociales, en particular la prestación de atención en salud y vivienda.

Ahora bien, la propuesta de delimitación de esta investigación está referida a pensiones, base fundamental del derecho a la seguridad social.

Según Martínez-Franzoni (2005), la definición de pensiones corresponde a:

Las pensiones son transferencias en dinero que reemplazan el salario ante situaciones de vejez, de invalidez, y de muerte. Este mecanismo de protección se justifica porque en cierto momento del ciclo de vida la población pierde capacidades físicas o intelectuales para continuar trabajando remuneradamente (pensiones por vejez), enfrenta imprevistos que reducen o eliminan esta capacidad tempranamente (pensiones por invalidez), o tiene que hacerle frente al fallecimiento de quienes eran responsables del ingreso de la familia (pensiones por muerte). Las pensiones son parte de un conjunto más amplio de mecanismos de protección de riesgos que incluye los seguros de salud, los riesgos del trabajo y los seguros de desempleo. (pág. 3)

Por otra parte, Mesa-Lago (2009), identifica un concepto de pensiones donde el enfoque de mercado sustituye la solidaridad por la equivalencia, a saber:

El principio de solidaridad es sustituido en el sistema privado por el principio de equivalencia estricta entre la cotización y el nivel de la pensión, que reproduce las desigualdades existentes en el mercado de trabajo y el salario, elimina la distribución entre generaciones y traspasa al Estado la función redistributiva (externa al sistema privado), mediante la garantía de una pensión mínima y la concesión de pensiones asistenciales. (pág. 79)

Mientras que la UCR, CONAPAM, (2008) (como se citó en Jiménez y Cuadros, 2003.118) presenta la siguiente definición de pensión "...un flujo de ingresos que se le otorga a una persona, usualmente, tras cumplir con ciertas condiciones de elegibilidad y como una compensación diferida por el trabajo realizado durante su vida productiva" (pág. 60). "También se puede recibir una pensión por motivos no ocupacionales, tales como la asistencia a personas en condiciones de pobreza, a personas con discapacidad o dependientes de quienes si tienen acceso a las pensiones contributivas" (pág. 61).

En resumen de los conceptos mostrados, y para efectos de esta investigación las pensiones son transferencias en dinero que aseguran ingresos a las personas en vejez, y ante situaciones de invalidez, y de muerte, como mecanismo de protección que utiliza el Estado en una función redistributiva (externa al sistema privado), cuyas características son su ejecución mediante la garantía de una pensión mínima y la concesión de pensiones asistenciales que promueve el principio de la universalización. Además, se complementa con otros sistemas de pensiones y otras políticas para asegurar el derecho a la seguridad social.

Por otra parte, sobre el tema de pensiones, la UCR-CONAPAM (2008) mostró que Costa Rica presenta cuatro tipos de regímenes de pensiones, a saber: el régimen de base obligatorio (el Invalidez, Vejez y Muerte -IVM-, 16 tipos de regímenes especiales con cargo al presupuesto nacional y 6 regímenes colectivos), el régimen de pensiones complementarias obligatorias, el régimen de pensiones complementarias voluntarias y el régimen de pensiones no contributivas.

Otro complemento de los tipos de regímenes de pensiones para las personas en la etapa de la vejez en Costa Rica, basado en el origen de los fondos, sería las pensiones de origen contributivo y no contributivo.

Para Uthoff (2016), el financiamiento contributivo, es donde “el individuo espera una clara relación entre lo que aporta a la seguridad social y los beneficios que recibe de ella. Se habla entonces, de un financiamiento contributivo y el acceso a un beneficio acorde con lo contribuido. El caso extremo es una cuenta obligatoria de ahorro individual” (pág. 18).

Sobre el financiamiento no contributivo, Uthoff (2016) menciona que es “...el acceso a un beneficio que no guarda relación con la cotización... Los contribuyentes hacen sus aportes mediante los impuestos generales y los beneficios no tienen una relación directa con lo aportado por los contribuyentes” (pág. 18).

Aunque esta investigación se concentrará en las pensiones no contributivas la necesidad de complementar con las contributivas y otros programas, requieren de la mención de los mismos.

Respecto a las pensiones contributivas, el Estado costarricense debe asegurar una adecuada regulación, para que entes privados y gubernamentales

permitan hacer una adecuada retribución de quienes han contribuido en su vida laboral para obtener su pensión, lo cual es procedente seguir promoviendo.

Para las pensiones del régimen no contributivo, el Estado creó un programa específico regulado por la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662 del 23 de diciembre de 1974, que es financiado mediante erogaciones de la hacienda pública. Este representa el régimen que sirve de instrumento de política pública para el logro de la universalización, para quienes están en las peores condiciones, especialmente para personas no cotizantes en una creciente informalidad del trabajo y de pobreza. Este último argumento justificaría la focalización de esta investigación en el RNCP.

Como resumen, el derecho a la seguridad social restringido a las pensiones, sería aquel que promueve la universalización de pensiones, garantiza la sostenibilidad a largo plazo de las pensiones contributivas y no contributivas, permite la diversidad de sistemas, pero mantiene la solidaridad. Asegura además que los programas de seguridad social se complementen con otras políticas sociales, en particular la prestación de atención en salud y vivienda.

Para hacer efectivo el derecho a la seguridad social, el Estado y gobierno debe promoverlo en sus instrumentos programáticos fundamentales, a saber, las políticas públicas, aspecto que se discutirá en el siguiente apartado.

2.6 El titular de deber y las políticas públicas

El titular de deber es el responsable de procurar las condiciones para que sean efectivos los derechos, en este caso es el Estado o el gobierno.

De acuerdo con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) (2009), “El Estado representa a la comunidad política organizada, esto es, al ejercicio del poder político, la expresión pública del poder capaz de determinar la suerte de vida de la comunidad civil” (pág. 22).

Como lo menciona la CEPAL (2012b), “el Estado es el conjunto de instituciones responsables de hacer efectivas las garantías necesarias para que los individuos puedan desarrollar su vida...” (pág. 113); refiriéndose a la forma de ejecutar las acciones y compromisos adquiridos.

A su vez, CEPAL (2012b), menciona en el capítulo VI del *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y El Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y la Declaración de Brasilia en América Latina y El Caribe*, que:

Pero por más interdependencia que el ciudadano tenga con el Estado, este puede seguir siendo un ente abstracto e inasequible para muchos. Solo se convierte en algo tangible cuando las personas acuden a él en las oficinas públicas, que son las que implementan las acciones que les afectan. Los individuos, sobre todo aquellos que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad como los pobres, los niños, las mujeres, y las personas de edad, encuentran al Estado en su presencia y en su ausencia. Esto significa que, cualquiera sea el caso, cuando el Estado se hace presente son las instituciones su cara visible. Ellas

forman parte de las políticas públicas y constituyen un factor central para su adecuado funcionamiento. (pág. 114)

Así mismo, para el IIDH (2009), el gobierno asume la conducción del Estado, busca el desarrollo de sus objetivos y debe tomar decisiones que pueden llegar a afectar de forma positiva o negativa los derechos de las personas.

Son los representantes de Estados y gobiernos quienes definen las políticas públicas. Según Subirats, Knoepfel, Laurente, y Varone (2010), la política pública es:

...una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos – objetivos), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (pág. 38)

Por otra parte es mencionada la política pública como:

...un conjunto de decisiones y acciones que resultan de interacciones repetidas entre actores públicos y privados cuyas conductas se ven influenciadas por los recursos de que disponen y por las reglas institucionales generales (concernientes al funcionamiento global del sistema político) y específicas (propias del ámbito de intervención en cuestión). (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2010, pág. 115)

El desarrollo en secuencia de una política pública se puede interpretar desde cuatro etapas principales: la inclusión del problema público a resolver en la agenda gubernamental, la programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública, la implementación del programa político - administrativo a través de planes de acción y la evaluación de los efectos generados (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2010).

Gráficamente se pueden resumir las cuatro etapas de la secuencia de una política así:

Figura 2. Ciclo de Políticas Públicas



Fuente: Elaboración propia basado en la propuesta de (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2010)

La figura 2 muestra la lógica del ciclo de las políticas públicas expuestas en el documento denominado: Análisis y gestión de políticas públicas, y además dibuja de mejor forma dicho concepto. Sin embargo, respecto a la actual investigación, todavía hace falta un acercamiento a las políticas públicas con enfoque de derechos y para las personas mayores.

Respecto al enfoque de las políticas públicas UNFPA (2008b), en el documento de trabajo denominado: *Enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. Una visión desde el UNFPA*, muestra los siguientes criterios y tareas a cumplir:

- Que los principales retos del desarrollo sean planteados como problemas de derechos humanos;
- Que se analice a los titulares de derechos y titulares de deberes, y dentro del titular de deber identificar quien tiene la obligación o quién es responsable o el que debe asignar “un máximo disponible de recursos”.
- Para el tema en cuestión, identificar el impacto a las personas o grupos específicos y evitar efectos negativos.
- Incluir en los programas o proyectos enunciados específicos;
- asegurar que la política pública no discrimine, y que las políticas públicas contengan los indicadores necesarios para evaluar su cumplimiento y efectividad.
- Procurar la participación de personas y organizaciones de la sociedad civil interesados en políticas públicas,
- Y que las políticas públicas utilicen en lo posible recomendaciones relevantes de los informes de país presentados a los comités de monitoreo de tratados internacionales de derechos humanos.

Adicionalmente, las políticas públicas con enfoque de derechos humanos deberían contemplar en su proceso de programación el sentido desarrollado desde la teoría de cambio y el encadenamiento de resultados.

Según Weiss, citado en Valters (2014), la teoría de cambio se define como una teoría del cómo y por qué una iniciativa trabaja y cómo y por qué la organización cree que su intervención conducirá a un cambio, en otras palabras, el enfoque de teoría de cambio está basada en el estudio sistemático y acumulativo de los enlaces entre actividades, resultados, y los contextos de la iniciativa.

Por otra parte para el UNFPA (2010), la teoría de cambio se equipara a la cadena de resultados basada en evidencia, referido al proceso programático que requiere: identificación prioridades estratégicas de programa (contexto/evidencia situacional), desarrollo de un marco de evidencia basada en resultados (resultados relacionado a evidencia, desarrollo de indicadores y metas),e identificación de estrategias de intervención relevante (evidencia técnica y operacional).

La teoría de cambio permite hacer un enlace entre los marcos de compromiso internacional (basado en derechos), la acción nacional y la institucional que busca el logro de metas o resultados trazados por un ente coordinador (rector). Es el marco de referencia de la planificación que busca a su vez identificar cual es cambio después de una intervención programática e institucional y cómo se hará el debido enlace entre los instrumentos institucionales, el instrumento rector y el instrumento nacional (plan nacional de desarrollo o plan a largo plazo).

Los gobiernos en la ejecución de las políticas pública deben asegurar el entrelazamiento de instrumentos de planificación a corto y mediano plazo. Estos instrumentos corresponden a los programas institucionales que aportan de manera significativa en el logro de los resultados, pero también en la calidad de vida de las personas.

A continuación, un ejemplo del encadenamiento programático para el caso de Costa Rica.

Figura 3. Relación de las políticas públicas

Fuente: Elaboración propia.

El Plan Nacional de Desarrollo, que es de cada cuatro años: es realimentado por Políticas Intersectoriales (Política Nacional) a largo plazo, que a su vez debería ser re alimentada por el plan de acción de la política pública, y este último a su vez re alimentado por los programas institucionales.

La voluntad del Estado se muestra en la existencia de institucionalidad para el abordaje del tema del envejecimiento de la población, sin embargo, es evidente que el ente rector, requiere suficiente independencia para lograr que las políticas y planes de acción integren los cambios requeridos para el ejercicio de los derechos de las personas mayores.

Igualmente, el ente rector debería facilitar un abordaje nacional, integral y coordinado, para lo que se requiere una planificación estratégica que esté fundamentada en la evidencia de la situación de las personas mayores y que plantee metas y resultados factibles. De tal manera que una vez transcurrido un periodo de tiempo la situación sea mejor que en el momento inicial.

El logro de las metas y resultados descritos en las propuestas estratégicas de un país (política nacional, plan nacional de desarrollo, etc.) son posibles gracias al aporte de cada programa institucional, la evidencia de este encadenamiento de logros se convierte en el foco programático del ente rector.

Es así como esta investigación parte de la existencia del titular de deber, como el Estado (conjunto de instituciones, leyes y garantías) y el gobierno de turno administrador de acciones y decisiones para asegurar los derechos humanos mediante políticas públicas, programas institucionales que buscan el cambio y aseguran el encadenamiento de los resultados.

El análisis no estaría completo pues no podría saberse si cumple con el enfoque de derechos, con el enfoque gerontológico, y las políticas públicas que promueven el derecho a la seguridad social, ya que habría un aspecto aún pendiente de abordar, a saber, el titular de derechos. Por tal motivo, la opinión de las personas mayores ante el derecho a la seguridad social se retomará a continuación.

2.7 El titular de derechos, la opinión de las personas mayores

Desde el enfoque de derechos humanos y desde el enfoque gerontológico, es necesario tomar en cuenta al titular de derechos, en este caso a las personas mayores y su perspectiva particular sobre la realización de sus derechos.

Los titulares de derechos, en aspectos sobre vejez y envejecimiento, son todas las personas poseedoras de derechos, por el simple hecho de ser persona, y que pueden exigir al titular de deber la garantía del ejercicio de su posesión, es decir, los derechos.

Sobre los titulares de derechos Amartya Sen, citado en UNFPA (2008b):
“Ya no se trata solo de personas con necesidades, que reciben beneficios

asistenciales o prestaciones discrecionales, sino de titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos” (pág. 8).

Con respecto al cambio de enfoque sobre las personas, UNFPA (2008b), afirma que:

...el punto de partida para diseñarlas ya no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas para otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad. (pág. 9)

Para el caso de esta investigación el titular de derecho será la persona mayor, según lo establece la legislación costarricense, o sea, personas de sesenta y cinco años y más. Más específicamente, son las personas mayores vulneradas en su derecho a la seguridad social y, más particularmente, impedidas de obtener ingresos en su vejez, independientemente de su anterior condición laboral.

Las personas mayores, en este caso los titulares de derecho, quien en su propia experiencia y en la constante exposición a los programas e instituciones que concretizan la seguridad social en Costa Rica, podrían brindar su opinión ante el investigador sobre pensiones no contributivas.

Es necesario, desde la perspectiva de las personas afectadas, distinguir las causas personales e institucionales por las cuales las personas mayores no pueden ejercer el derecho a la seguridad social, ni contar con pensión no contributiva. Para ello es necesario escuchar las opiniones de estas personas afectadas.

La ciencia de la comunicación advierte de diversas acepciones del concepto de opinión, tales como la opinión personal, grupal u opinión pública.

Con respecto a la opinión Rivadeneira (1987), menciona que:

De la opinión, dijimos que es una imagen que se forma el hombre en un proceso de cognición del mundo exterior; imagen que equivale a un juicio de valor que corresponde a algo en relación con lo que suponemos correcto (fundamento ético) y verdadero (fundamento lógico). (pág. 201)

Con respecto a la opinión pública, Rivadeneira (1987), muestra que son necesarias tres condiciones previas:

...la importación de información en un definido clima de opinión que la transforma en mensaje o mensajes que equivale a una opinión pública, comprobando, a través de efectos obvios, su poder psicosocial, así que los efectos de una opinión pública garanticen el ciclo input de energía- información en los sistemas de clima de opinión-transformación en opinión pública-output del mensaje- efectos obvios de la opinión publicada, y así sucesivamente. (pág. 25)

Esta investigación parte del significado de opinión como el concepto, la imagen, el juicio de valor que corresponde a algo verdadero y correcto en un contexto determinado. Igualmente, le interesa recoger la opinión de un grupo de personas con características similares como lo son el rango de edad, la condición socio económica y la condición de no aseguramiento por ningún régimen de pensiones, y, además, que esté esperando ser pensionado por el RCN.

Ahora bien, una vez discutida la teoría y los conceptos relevantes para la presentación de este documento, es importante conocer la forma de abordar la investigación. A continuación se presenta la metodología escogida para este estudio.

Capítulo III. Referente metodológico

En este apartado se muestran los procedimientos metodológicos, que se utilizarán en la investigación, a saber: el tipo de investigación, las fuentes de información, las técnicas e instrumentos a utilizar, los métodos de análisis de información y previsiones éticas para el involucramiento de personas en la investigación.

3.1 Tipo de investigación

Para explicar el tipo de investigación correspondiente al presente estudio, es necesario abordar el paradigma, el enfoque, el método y el alcance de esta investigación.

3.1.1 Paradigma: Naturalista.

El concepto de paradigma, es un término que está compuesto por principios ontológicos, epistemológicos y metodológicos. En este particular, Guba y Lincoln (como se citó en Valles, 2007), anota que:

...los paradigmas deben entenderse como sistemas de creencias básicas (principios, supuestos) sobre:

- a) La naturaleza de la realidad investigada (supuesto ontológico).
- b) Sobre el modelo de relación entre el investigador y lo investigado (supuesto epistemológico).
- c) Sobre el modo en que podemos obtener conocimiento de dicha realidad (supuesto metodológico). (pág. 49)

Respecto al supuesto ontológico en esta investigación, se refiere a la realidad plasmada que por una parte corresponde a normas, leyes, programas, políticas públicas, y por otra parte a la vivencia de las personas mayores solicitantes de pensión del régimen no contributivo.

El supuesto epistemológico muestra al investigador como un sujeto que toma en cuenta las vivencias y la construcción colectiva del conocimiento sobre el derecho a la seguridad social, específicamente en el caso de las pensiones no contributivas. Mientras que el modo de obtener el conocimiento se detalla por medio de tres principales técnicas: la revisión documental, la entrevista a expertos y el grupo focal.

De acuerdo con Yvonna Lincoln (como se cita en Ruiz-Olabuénaga, 2012), el cambio paradigmático del positivismo al constructivismo “ocurrió en el “modo de ver” la realidad por parte de la comunidad científica” (pág. 103)

Como muestran Erlandson y otros (citados en Valles 2007), el paradigma naturalista “...asumirá la existencia de realidades múltiples, con diferencias entre ellas que no pueden resolverse a través de procesos racionales o aumentando los tamaños muestrales” (pág. 53)

Podría entonces afirmar que el paradigma de esta investigación es naturalista, pues muestra el interés de tomar en cuenta un conjunto de interacciones, experiencias, creencias, valores que conforman la realidad.

3.1.2 Enfoque: Cualitativo

El enfoque de esta investigación es el cualitativo, pues este estudio parte de las realidades existentes sin modificación alguna. Como muestra Hernández-Sampieri, Fernández-Collado, & Baptista-Lucio (2010), “El enfoque cualitativo

evalúa el desarrollo natural de los sucesos, es decir, no hay manipulación ni estimulación con respecto a la realidad...” (pág. 9).

3.1.3 Método: Fenomenológico

El método de esta investigación es el fenomenológico, en cuanto a que permite una relación consistente del paradigma naturalista y del enfoque cualitativo, que parte de la esencia de la persona y la existencia de múltiples realidades que no se manipulan para el estudio.

Como resalta Seifert (2008), el método fenomenológico “...es un tipo de visión o contemplación intelectual que se refiere a las esencias y a los Urphänomene (fenómenos primigenios) como tales, término que, como veremos, no sólo se refiere a las esencias, sino también a la existencia” (pág. 25).

Algunos elementos metódicos que resalta el autor se refieren a: a) la utilización de un amplio espectro de auténticos ejemplos, de un fenómeno, tomados cuidadosamente de la vida real (a fin de evitar características accidentales con su esencia general), b) la purificación y la trascendencia de la experiencia, c) el análisis de las características esenciales de una cosa, buscándolas cuidadosamente y del modo más completo posible, d) la comparación de un fenómeno dado con otros datos, e) encontrar opuestos, y f) incorporar elementos importantes (los datos evidentes que están necesariamente propuestos) (Seifert, 2008).

Como menciona Rivera-Meza (2010), el método fenomenológico pretende “...captar el sentido de los fenómenos y la interacción de las actividades sociales” (pág. 150).

Respecto al alcance de esta investigación, la misma se define como explicativa, puesto que busca dilucidar un fenómeno social.

Para Hernández-Sampieri, Fernández-Collado, y Baptista-Lucio (2010) “Los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos...su interés se centra en demostrar por qué ocurre un fenómeno...” (pág. 83).

Sobre el valor de los estudios explicativos, Hernández-Sampieri, Fernández-Collado, y Baptista-Lucio (2010), los muestra como: más estructurado que las demás investigaciones y, además “...proporcionan un sentido de entendimiento del fenómeno al que hacen referencia” (pág. 84).

Después de dejar registro del tipo de investigación, el que corresponde al paradigma naturalista, el enfoque cualitativo, el método fenomenológico y el alcance explicativo, es necesario saber sobre las fuentes de información y las personas participantes en el estudio, como se detalla a continuación.

3.2 Fuentes de información y personas participantes en el estudio

En esta sección se presenta, de un modo general, de dónde se tomará la información y con cuáles personas se trabajará, por lo que a continuación se muestran las fuentes de información y la selección de las personas sujetos de investigación.

3.2.1 Fuentes de información.

Las fuentes de información corresponden a un conjunto de documentos que fueron analizados y que se pueden resumir en tres categorías de documentos: a) los acuerdos internacionales, b) las leyes y c) las políticas nacionales y los

programas específicos relacionados a la vejez y al envejecimiento y específicamente a las pensiones no contributivas.

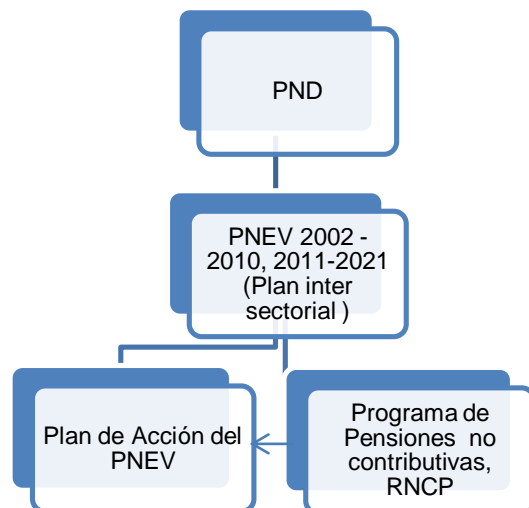
En este caso los acuerdos internacionales que se revisaron fueron aquellos suscritos por Costa Rica en materia de envejecimiento y vejez, desde el año 2002 y hasta el 2018. Y corresponden a lo descrito en los siguientes documentos: Asamblea Mundial Madrid 2002; I, II, III, IV Conferencia Intergubernamental, las resoluciones de Naciones Unidas entre el 2002 y el 2018 y las resoluciones de la OEA en el mismo periodo de tiempo, a favor de las personas mayores.

En la parte legislativa correspondió a la legislación referente a la población adulta mayor, vigente en Costa Rica sobre envejecimiento y vejez, la directriz No.025-MP del CONAPAM e informes del ente contralor de la República y de la Defensoría de los Habitantes, lo cual corresponde a la Ley 7935, la Ley 5662, los informes de la Contraloría General de la República en el período 2002 -2018 sobre temáticas relacionadas con personas mayores y pensiones, y los informes de la Defensoría de los Habitantes para el período 2002 -2018, sobre temáticas relacionadas con las personas mayores.

Y, por último, los documentos de políticas públicas, planes de acción y programas institucionales referentes a seguridad social (pensiones), vejez y envejecimiento y a los planes nacionales de desarrollo.

El análisis de las políticas públicas a nivel nacional responde al proceso de entrelazamiento de instrumentos de política pública a corto y mediano plazo, por lo fue importante revisar los aspectos que se muestran en la figura a continuación:

Figura 4. Articulación de Políticas Públicas en Envejecimiento y Vejez



Fuente: Elaboración propia.

El Plan Nacional de Desarrollo se presenta cada cuatro años y es realimentado por los planes sectoriales los cuales, a su vez, se realimentan por medio de los programas institucionales.

Al respecto, los Planes de Desarrollo que fueron objeto de análisis, corresponden a los periodos gubernamentales 2002 – 2006 (Pacheco de la Espriella), 2006 – 2010 (Arias-Sánchez), 2010 – 2014 (Chinchilla-Miranda) y 2014-2018 (Solís-Rivera).

Sobre la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, Política Pública intersectorial y de largo plazo, se revisó los documentos correspondientes a los periodos 2002 – 2006, 2006 – 2011 y la que corresponde al periodo 2012 -2021.

Respecto a los Planes de Acción de las Políticas Nacionales de Envejecimiento y Vejez, se revisó aquellos relacionados con los periodos de políticas descritas anteriormente.

El programa institucional que se revisó fue el RNCP administrado por la CCSS, programa en el que se efectivizan las pensiones del único régimen no contributivo del país, planteado originalmente para responder a la universalización como un principio fundamental.

Las fuentes de información son fundamentales para cualquier investigación. Más aun, se puede agregar que los documentos usados fueron una parte indispensable para el desarrollo de este estudio, pero también se hizo necesario recolectar las opiniones de las personas informantes, tal como se muestra a continuación.

3.2.2 Selección de las personas participantes.

Bajo el criterio de conveniencia, los principales expertos en la realización del derecho a la seguridad social provienen de los representantes de la Junta Rectora del CONAPAM, definido en el artículo 37 de la Ley 7935, especialmente aquellos representantes de instituciones que tienen que ver con la seguridad social de las personas mayores.

El acercamiento a estos representantes se concretó a través de las siguientes instituciones a nivel nacional: el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREE), CONAPAM, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión (MDHI), la CCSS (responsable del RNCP) y FODESAF.

En este caso se entrevistó 5 personas, a saber: una persona del MREE que esté relacionada con el seguimiento de acuerdos internacionales sobre vejez y envejecimiento, la directora ejecutiva de CONAPAM o el director de planificación de CONAPAM, un representante del RNCP de la CCSS; una persona

representante de FODESAF o una persona del Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión (MDHI), y la persona encargada del Sistema de Información del área de Seguimiento y Evaluación de MIDEPLAN.

Para la realización de entrevistas individuales semi-estructuradas se consideraron personas expertas en la temática a aquellas con conocimiento y experiencia sobre el proceso de seguimiento de las políticas públicas, sobre la formulación y ejecución de políticas públicas de envejecimiento y vejez, representantes técnicos del principal programa de pensiones del país, el representante de la CCSS, que además es el único que cuenta con el Régimen No Contributivo.

Por otra parte, las personas mayores participantes del grupo focal también se definen por el criterio de conveniencia respecto a los objetivos planteados y a la necesidad de generar la mejor inclusión temática posible.

Se seleccionó a las personas mayores que están pendientes de recibir la pensión no contributiva, pues a esta investigación le interesa que las mismas personas mayores identifiquen los cuellos de botella que les impiden acceder a la pensión no contributiva y, por otra parte, afinar aspectos relacionados con la universalización de la seguridad social.

En Costa Rica, el único régimen de pensiones no contributivo es administrado por la CCSS, por lo que las personas mayores, foco de esta investigación, fueron aquellas que requerían contar con una pensión del régimen no contributivo y que cumplieran con los requisitos solicitados por el régimen en cuestión, a saber, personas con 65 (sesenta y cinco) o más años de edad (interés de esta investigación), personas viudas en desamparo que podrían aplicar con al menos 55 años de edad y menores de 65 años (con las restricciones descritas en el reglamento del RNCP de más reciente versión), y ser una persona en pobreza, según línea de pobreza y tenencia de tierra.

Para el desarrollo del grupo focal se seleccionó siete personas que cumplieran con los requisitos anteriormente descritos, y que tenían las condiciones físicas y mentales para lograr la interacción en un grupo focal mixto.

Luego de describir las fuentes fundamentales de información de esta investigación, a saber, documentos y personas, es oportuno mencionar las técnicas e instrumentos a utilizar para registrar la recolección de información como se muestra a continuación.

3.3 Técnicas de recolección de información

En este apartado se hace una descripción de las diferentes técnicas que se utilizaron en la investigación. Además, se anexan los instrumentos correspondientes según la técnica seleccionada.

Como se mencionó antes, la recolección de información de esta investigación se visualizó mediante: a) un análisis documental b) la entrevista semi-estructurada para expertos c) así como un grupo focal con personas mayores seleccionadas con un criterio estratégico para la investigación. Con la aplicación de estas tres técnicas se reducirá el sesgo del investigador. Por último, el siguiente apartado tiene como objetivo explicar la aplicación de cada una de las técnicas mencionadas.

3.3.1 Análisis documental.

La técnica de análisis documental presupone la definición de un listado de documentos importantes para el estudio, la clasificación de los mismos, la selección y la revisión de los constructos fundamentales de la investigación, el registro del documento analizado y algún modelo de intención de la comparación de documentos. En el Anexo #1 se puede visualizar el conjunto de pasos y de tablas estructuradas para el logro de este objetivo.

Por su naturaleza, los documentos revisados tienen un gran conjunto de temáticas y derechos, y en algunos de los mismos también una variedad de grupos de personas a los que van dirigidas las políticas, por lo que el eje del análisis es el derecho a la seguridad social, especialmente sobre las pensiones de las personas mayores.

La revisión documental es, entonces, un proceso consciente y consistente de la revisión de documentos (políticas, planes, programas, leyes, directrices e informes) con el objetivo de localizar o identificar aspectos relevantes para la investigación. Otra de las técnicas a utilizar se presenta a continuación.

3.3.2 Entrevista a personas expertas.

En esta investigación se usó la entrevista semi-estructurada para recopilar información de dos tipos de personas participantes, los formuladores, ejecutores de política y los técnicos de instituciones de la seguridad social.

Con respecto a las entrevistas semi-estructuradas, Kvale (2011), menciona que:

Una entrevista semi-estructurada del mundo de la vida intenta entender asuntos del mundo cotidiano vivido desde la propia perspectiva de los sujetos. Esta entrevista trata de obtener descripciones del mundo vivido de los entrevistados con respecto a la interpretación del significado de los fenómenos descritos. Se acerca a una conversación cotidiana, pero, en tanto que entrevista profesional, tiene un propósito e implica un enfoque y una técnica específicos. Es semi-estructurada: no es ni una conversación cotidiana abierta ni un cuestionario cerrado. (pág. 34)

Por entrevista semi-estructurada, se entienden los encuentros cara a cara que sean necesarios entre la persona investigadora y la persona experta, usando un grupo de preguntas generadoras y flexibles que permiten la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, definidas tal cual lo expresan con sus propias palabras.

En este tipo de entrevistas la persona entrevistadora y la persona entrevistada sostienen una conversación entre iguales, y no es un intercambio formal de preguntas y respuestas. Para Ruiz-Olabuénaga (2012): "...el entrevistador, lejos de asimilarse a un robot recolector de datos, es el instrumento de la investigación y no lo es un protocolo o formulario de entrevista" (pág. 167).

Previo a la entrevista a personas expertas se elaboró una guía de entrevista, que se adjunta en el Anexo #4, que se adaptó a la persona que se entrevistó, y permitió el desarrollo de la misma. Durante el proceso de entrevista se acumuló la información, primero mediante una grabación de voz (previo consentimiento) y después por un proceso de transcripción de las entrevistas.

La guía de entrevista es la fase uno de la recolección de información proveniente de actores claves.

Respecto al guion de entrevista Valles (2007), menciona que:

Parece lógico empezar por esta tarea de concreción del guion de entrevista, dado que cualquier estudio surge con el propósito de indagar sobre cuestiones más o menos acotadas (más o menos formuladas). La información (temas, objetivos) que se considere relevante en un estudio será lo que determine, en gran parte, la

selección de entrevistados, entrevistadores, el estilo y repetición o no de la entrevista, su escenario (temporal, espacial). (pág. 203)

Un segundo momento, en el proceso de registro de la información, resultante del intercambio entre el entrevistador y la persona entrevistada, es la grabación de voz digital.

Con respecto al registro de la entrevista, Kvale (2011) menciona que:

La manera habitual de registrar entrevistas ha sido usando una grabadora. El entrevistador puede concentrarse entonces en el tema y la dinámica de la entrevista. Las palabras y su tono, las pausas y otros aspectos análogos se registran en una forma permanente a la que es posible volver una y otra vez para nuevas audiciones. (pág. 125)

Se espera entonces que por medio de la grabación digital se obtendrá una buena resolución de voz, para así poder pasar a la tercera fase, técnica de transcripción de la entrevista.

Con respecto a la transcripción de las entrevistas, Kvale (2011) muestra que: “Transcribir las entrevistas de una forma oral a una escrita estructura las conversaciones de la entrevista en una forma susceptible de análisis más detallado y es, en sí mismo, un análisis inicial...” (pág. 126).

Estas fases descritas permitieron entonces la recolección de información clave para el análisis y para el desarrollo de la investigación.

3.3.3 Grupo focal.

Por último, esta investigación utilizó la técnica de recopilación de la información del grupo focal para tratar de recuperar la opinión de un conjunto de personas mayores sobre el derecho a la seguridad social (pensiones no contributivas).

Con respecto al grupo focal, Sandoval-Casilimas (2002), muestra que:

La primera característica, que se evidencia de este medio de recolección de información, es su carácter colectivo, que contrasta con la singularidad personal de la entrevista en profundidad. Recibe su denominación de focal por lo menos en dos sentidos: el primero se centra en el abordaje a fondo de un número muy reducido de tópicos o problemas; en el segundo, la configuración de los grupos de entrevista se hace a partir de la identificación de alguna particularidad relevante desde el punto de vista de los objetivos de la investigación, lo que lleva a elegir solamente sujetos que tengan dicha característica, por lo general entre seis y ocho. (pág. 145)

El grupo focal presupone un conjunto de elementos previos a la realización de dicha actividad: la selección y convocatoria de participantes, la definición de aspectos logísticos (traslado de participantes y coordinador de actividad, condiciones ambientales del lugar a realizar la actividad y alimentación), la elaboración de la agenda de la actividad, y los roles del investigador y asistente.

En el desarrollo de la actividad de grupo focal, son muy importantes las técnicas utilizadas para la participación de las personas seleccionadas. Se utilizó una guía de grupo focal (inspirada en una guía de preguntas sobre el derecho a la seguridad social / pensiones), que se adjunta en el Anexo # 6; una agenda de

grupo focal que se adjunta en el Anexo # 7 y describe los tiempos acordes con la posibilidad de concentración de una persona mayor.

Para fines del estudio se realizó un grupo focal, con siete personas mayores, hombres y mujeres, que cumplían con los criterios descritos en la sección 3.2.2 denominada “selección de personas participantes”.

La plenaria es el momento más importante para el registro de información, para lo cual se realizó una grabación de lo conversado con grabadora de voz digital. Una vez obtenida la grabación se procedió a la sistematización de la actividad.

Luego de definir las técnicas a utilizadas en esta investigación, se muestran a continuación los métodos para el análisis de información.

3.4. Procedimientos metodológicos

El análisis de la información se aplicó tanto a documentos como a entrevistas con expertos y al resultado del grupo focal. En este caso se describen los pasos a seguir por cada una de las técnicas definidas en el sub apartado anterior.

3.4.1 Método de análisis de documentos.

El proceso de análisis de documentos presupone la selección de documentos pertinentes para esta investigación y la selección de unidades de análisis, como señalan Abarca-Rodríguez, Alpizar-Rodríguez, Rojas-Benavides, y Sibaja-Quesada (2012): “...lo más común es la determinación de unidades de análisis “de base gramatical”, esto es, cuando se recurre a vocablos presentes (o ausentes), temas centrales según párrafos, palabras relacionadas, significado de grupos de palabras, etcétera” (pág. 208).

Para esta investigación, la unidad de análisis es el derecho a la seguridad social (pensiones no contributivas) de las personas mayores. En este caso se aplicó un análisis intra-documento, pero también inter-documentos. La identificación del derecho a la seguridad social (pensiones) en cada uno de los documentos de forma independiente, no sería suficiente para el análisis de las políticas públicas, es necesario entonces poder hacer una revisión de correspondencia entre definiciones y grado de relación entre documentos.

Con respecto a las etapas del análisis documental, Sandoval-Casilimas (2002), menciona que:

En la primera, se realiza el rastreo e inventario de los documentos existentes y disponibles; en la segunda, se hace una clasificación de los documentos identificados; en la tercera, se hace una selección de los documentos más pertinentes para los propósitos de la investigación; en la cuarta, se realiza una lectura en profundidad del contenido de los documentos seleccionados, para extraer elementos de análisis y consignarlos en "memos" o notas marginales que registren los patrones, tendencias, convergencias y contradicciones que se vayan descubriendo; en el quinto paso, se realiza una lectura cruzada y comparativa de los documentos en cuestión, ya no sobre la totalidad del contenido de cada uno, sino sobre los hallazgos previamente realizados, de modo que sea posible construir una síntesis comprensiva total, sobre la realidad humana analizada. (pág. 138)

En esta investigación se usó un listado general de documentos, sobre la temática de interés. Seguidamente se hizo una clasificación de documentos al cual se le asigna un número y se anotan características del mismo, a saber, año, cobertura, sección de la tesis en la que se utilizó y nombre del documento.

Una segunda reclasificación o selección de documentos se definió y recuperó en una lista definitiva de documentos, como se muestra en la tabla #1.

Las categorías o constructos que están definidos en el marco teórico son utilizados como elementos que dirigen el análisis documental, y como elementos ordenadores.

Los constructos de esta investigación son los referidos al enfoque de derechos humanos (dicho análisis aplicado a las políticas públicas intenta aprovechar tres dimensiones de promoción de los derechos humanos de las personas mayores: la normativa, la procesal y la de contenidos (programático)), los principios de Naciones Unidas más relevantes para esta investigación (Independencia, Participación, Cuidados, Autorrealización y Dignidad), y la seguridad social o pensiones no contributivas específicamente.

Esta investigación tiene que ver con: el constructo o categoría de: derechos humanos de las personas mayores, que a su vez contiene los sub constructos o sub categorías de independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad.

Ahora bien, con el constructo o categoría de dimensiones de promoción de los derechos humanos de las personas mayores, se contempla los siguientes sub constructos o sub categorías:

- la normativa o acuerdos suscritos,
- la procesal que serían leyes, decretos y directrices nacionales
- y el de contenido o programático que corresponde a programas institucionales.

Y por último, el constructo o categoría de seguridad social que a su vez contiene los sub constructos o sub categorías de derecho al ingreso mínimo y pensiones del régimen no contributivo (RNCP).

Seguidamente se elaboró una ficha técnica para el análisis documental, que dejó registro del documento, su sinopsis, sus recomendaciones y posiciones relevantes para la investigación.

Y como último paso se utilizó un modelo de intención de la comparación de documentos, a saber, lectura cruzada, puntos de encuentro entre documentos y la búsqueda de divergencias entre documentos.

Esta investigación aplicó “el análisis documental de cinco etapas” (Sandoval Casilimas, 2002, pág. 138), propuesto por Casilimas, en forma de fichas como se puede ver el Anexo #1.

Un segundo método de análisis corresponde al análisis de resultados de la entrevista como se muestra a continuación.

3.4.2 Método de análisis de resultados de la entrevista.

Para el análisis de la información proveniente de la entrevista se realizó a una transcripción de las entrevistas, y luego a un ordenamiento de la información de los resultados obtenidos en la transcripción, según la creación de categorías, esto último mediante la técnica de codificación de la información.

Con respecto a la codificación, Hernández-Sampieri, Fernández-Collado, y Baptista-Lucio (2010), mencionan que:

Recordemos que en esta codificación el investigador revisa todos los segmentos del material para analizar y genera – por comparación

constante – categorías iniciales de significado. Elimina así la redundancia y desarrolla evidencia para las categorías (sube de nivel de abstracción). Las categorías se basan en los datos recolectados (entrevistas, observaciones, anotaciones y demás datos). Las categorías tienen propiedades representadas por subcategorías, las cuales son codificadas (las subcategorías proveen detalles de cada categoría). (pág. 494)

Las entrevistas aplicadas en esta investigación se refieren a las siguientes categorías a) el enfoque de derechos humanos, dicho análisis aplicado a las políticas públicas intenta aprovechar tres dimensiones de promoción de los derechos humanos de las personas mayores: la normativa, la procesal y la de contenidos (programático), en esta investigación como categorías de análisis, b) los principios de Naciones Unidas más relevantes para esta investigación (Independencia, Participación, Cuidados, Autorrealización y Dignidad), y c) conceptos como la seguridad social o pensiones no contributivas específicamente.

En este caso el análisis de la información de esta investigación propone una homologación a la etapa de estructuración de los estudios fenomenológicos.

Con respecto a los pasos a cumplir por estudios fenomenológicos, Rojas-Valenciano (2008), menciona que son los siguientes:

- 1-Visión de conjunto, revisando el contenido de los protocolos (se entiende por protocolo a la descripción fenomenológica),
- 2- medite sobre los posibles significados que pudiera tener una parte en el todo,
- 3- elimine las repeticiones y redundancias de cada unidad temática y determine el tema central de cada unidad, aclarando y elaborando su significado,
- 4-realice una reflexión sobre los temas centrales y expresarlos en lenguaje científico,

5-descubra la estructura básica de relaciones del fenómeno investigado que surge de los datos del protocolo, fiel a las vivencias del sujeto estudiado y que no obligue a entrar en ningún sistema teórico preestablecido,

6-integre en una sola descripción de forma exhaustiva, el contenido de las estructuras identificadas en los diferentes protocolos, y

7- muestre los resultados de las participantes en el estudio mediante una o varias entrevistas.

En resumen, al momento de la entrevista hubo una guía de entrevista flexible, y una grabadora de voz, que luego se transcribió y codificó. Y al momento del análisis se aplicó lo que Rojas (2008) denominó la etapa de estructuración de los estudios fenomenológicos.

Se adjunta para este apartado el cuadro de constructos y sub constructos (ver Anexo #2), y una ficha de análisis de la transcripción (ver Anexo #5).

Ahora bien, a continuación se muestra el método de análisis del grupo focal.

3.4.3 Método de análisis de resultados del grupo focal.

La técnica del grupo focal al igual que la entrevista parte de la definición de constructos de interés, de la existencia de una guía de grupo focal, de la existencia de un proceso vivido en el grupo focal y posterior a la actividad, la transcripción o sistematización, para iniciar el proceso de análisis.

Respecto a no hacer una transcripción del grupo focal, Abarca-Rodríguez, Alpizar- Rodríguez, Rojas-Benavides, y Sibaja-Quesada (2012) menciona que: "...cuando los resultados generales del grupo focal parecen tener asidero en la

teoría, o de alguna manera son esperados, lo que cabe es la posibilidad de realizar un breve reporte” (pág. 180).

Después de la recolección de la información se utilizó la transcripción del grupo focal, apoyado de la ficha de análisis de la transcripción (ver Anexo #5) y seguidamente se buscan los elementos de consenso o de discrepancia ante las preguntas, aspectos obviados por los participantes (según el criterio del investigador) y se reflejan aspectos que se mostraron con mayor énfasis.

El análisis reflejó lo cualitativo al recuperar aspectos de fondo de los aportes de las personas mayores, comparando y confrontando opiniones y su situación respecto a la seguridad social (pensiones no contributivas).

Una vez explicados los tres métodos de análisis de la información, a saber, el análisis de documentos, el de resultados de las entrevistas y el resultado del grupo focal, se presenta a continuación el consentimiento informado como un elemento de ética de la investigación que es necesario cumplir.

3.5 Previsión ética para el involucramiento de personas en esta investigación: el consentimiento informado

Previo al inicio de la entrevista, el entrevistador, contactó a la persona a entrevistar, y previo al momento de entrevista y del grupo focal, se hizo un acto de información sobre el proceso de investigación. Durante este proceso, también se brindó todas las formas de contacto con la Universidad y con el investigador y se describió todos los riesgos y beneficios que tiene la investigación en la que ha accedido a participar.

Se utilizó el instrumento estándar elaborado por la Universidad de Costa Rica que se adjunta en los Anexos #3 y #9 adaptado para la investigación

particular y para las personas participantes. Este instrumento, es un requisito de investigación, pero también se convierte en elemento que pone en un plano de iguales y de respeto de los derechos de las personas; es la antesala a la investigación y prepara los momentos más importantes de recolección de información para el investigador, la entrevista o el grupo focal.

Capítulo IV. Análisis de la información

En el capítulo IV, denominado análisis de la información, se recuperan los resultados de la investigación. Primeramente se muestran los aspectos generales de la aplicación de los métodos utilizados, a saber, el análisis de documentos, el análisis de resultados de la entrevista a personas expertas y el análisis de resultados del grupo focal con personas mayores informantes.

Seguidamente se recuperan los resultados para responder a la pregunta de investigación, esto es, el aspecto relacionado al enfoque de derechos humanos en las pensiones no contributivas para personas mayores en Costa Rica, en sus tres dimensiones, la normativa, la procesal y la de contenidos, desde las tres técnicas utilizadas.

Por otra parte se revelan los resultados relacionados al cuestionamiento sobre la articulación de los diferentes niveles de las políticas públicas de pensiones no contributivas para las personas mayores en Costa Rica para el periodo 2002-2018, también desde las tres metodologías utilizadas.

Por último, se muestran los señalamientos realizados por potenciales pensionados del régimen, sobre el derecho a la seguridad social en Costa Rica, encontrados en el análisis documental, en el análisis de las entrevistas a personas expertas y en el análisis del grupo focal, realizado con personas informantes.

4.1 Aspectos generales de la aplicación del método de análisis de documentos

Para desarrollar el análisis documental, en la sección 3.4.1, método de análisis de documentos, página 74 de esta tesis, así como en el anexo #1, se define paso a paso el proceso seguido. Sin embargo, en resumen resultó: a) una lista de 103 documentos para revisión, cada documento tiene una ficha explicativa que identifica los aspectos más relacionados con las temáticas de investigación según corresponda, b) la definición de siete constructos y cuarenta y tres sub-constructos para ser utilizados en el análisis, c) la búsqueda de similitudes y diferencias en los documentos y e) el agrupamiento de constructos según interés del análisis.

Los documentos utilizados en la revisión, son los que se muestran en la tabla #1, a continuación:

Tabla 1. Documentos utilizados en la revisión

N°	Nombre documento
1	Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing (2002)
2	Conferencia Regional Intergubernamental sobre envejecimiento. Hacia una estrategia regional de implementación del Plan de Acción Madrid 2002. DECLARACIÓN DE COSTA RICA. Lic. Fernando Trejos Ballester. Vicepresidente de la Junta Rectora. Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. Costa Rica. 2002
3	Informe de la conferencia regional intergubernamental. Sobre envejecimiento: hacia una estrategia regional. De implementación para américa latina y el caribe del plan de acción internacional de Madrid. Sobre el envejecimiento. Santiago, 19 al 21 de noviembre de 2003
4	Declaración de Brasilia. Segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada

	en derechos. Brasilia, 4 al 6 de diciembre de 2007.
5	Informe de la segunda conferencia regional intergubernamental. Sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe. Brasilia, 4 al 6 de diciembre de 2007
6	Reunión de seguimiento de la declaración de Brasilia, 16 al 18 de Septiembre de 2008. Organiza Gobierno de Brasil con el apoyo técnico del CELADE-División de Población de la CEPAL
7	Guía para el examen y la evaluación de la Declaración de Brasilia en América Latina y el Caribe. Acción. Tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento. San José de Costa Rica, 9 al 11 de mayo de 2012
8	Envejecimiento, solidaridad y protección social: La hora de avanzar hacia la igualdad. Tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento. San José de Costa Rica, 8 al 11 de mayo de 2012
9	Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe. Adoptada en la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe. San José de Costa Rica, 8 al 11 de mayo de 2012
10	Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (a-70).06/15/2015
11	Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe. 27-30 JUN 2017, ASUNCIÓN, PARAGUAY. Declaración de Asunción.
12	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general Nº 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos. 16 de diciembre de 2010
13	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general Nº 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos. 2010. CEDAW/C/GC/27
14	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Cuartos informes periódicos de los Estados partes. El presente informe se publica sin revisión editorial oficial. Los informes periódicos anterior y presente combinados presentados por Costa Rica se publicaron con la signatura CEDAW/C/CRI/1 a 3. Costa Rica. 26 de marzo de 2003

15	Committee on economic, social and cultural rights. Thirty-ninth session. 5-23 November 2007. General comment no. 19. The right to social security (art. 9). Adopted. 2007. Versión Español.
16	Consejo Económico y Social. E/C.12/CRI/4. 22 de junio de 2006. APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Segundos, terceros y cuartos informes periódicos que deben presentar los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto COSTA RICA.
17	Consejo Económico y Social. 4 de enero de 2008. EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 16 Y 17 DEL PACTO COSTA RICA
18	Convención sobre los Derechos del Niño. 4 de noviembre de 2010. Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Cuarto informe periódico que los Estados partes debían presentar en 2007. Costa Rica.
19	Human rights of older persons: International human rights principles and standards. Background paper-revised and updated, Open-ended working group, GA resolution 65/182. New York, 18-21 April 2011
20	Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. 18 de febrero de 2013. Aplicación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Informes iniciales presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 35 de la Convención. Costa Rica
21	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Costa Rica. 21 de octubre de 2016.
22	Constitución Política de Costa Rica. 7 noviembre 1949.
23	Ley No. 5662. Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. 16/12/1974.
24	Ley N° 7983. Ley de Protección al Trabajador. 16/02/2000
25	Ley N° 8500. Reforma Ley Integral para la Persona Adulta Mayor. 28/04/2006
26	Reforma Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662
27	Ley N° 9188. Ley de Fortalecimiento del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM). 28/11/2013

28	Ley 9394. Aprobación de la convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores. 8/09/2016
29	Ley N° 7935. Ley Integral para la Persona Adulta Mayor. de 25 de octubre de 1999, y sus reformas
30	DECRETO 30438–MP. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y EL MINISTRO DE LA PRESIDENCIA. Reglamento de la Ley 7935, (Ley Integral para la Persona Adulta Mayor).
31	Ley n.º 9379. Ley para la promoción de la autonomía personal de las personas con discapacidad. 18/08/2016
32	Ley N° 8718. Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales. 17/02/2009
33	Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006. Monseñor Victor Manuel Sanabria Martínez. 2006
34	Informe Anual del Plan Nacional de Desarrollo (evaluación) 2002
35	Informe Anual del Plan Nacional de Desarrollo (evaluación) 2003
36	Informe Anual del Plan Nacional de Desarrollo (evaluación) 2004
37	Informe Anual del Plan Nacional de Desarrollo (evaluación) 2005
38	Informe Anual del Plan Nacional de Desarrollo (evaluación) 2006
39	Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010. Jorge Manuel Dengo.
40	Informe Anual del Plan Nacional de Desarrollo (evaluación) 2007
41	Informe Anual del Plan Nacional de Desarrollo (evaluación) 2008
42	Informe Anual del Plan Nacional de Desarrollo (evaluación) 2009
43	Informe Anual del Plan Nacional de Desarrollo (evaluación) 2010
44	Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. “María Teresa Obregón Zamora”.
45	Informe Anual del Plan Nacional de Desarrollo (evaluación) 2011
46	Informe Anual del Plan Nacional de Desarrollo (evaluación) 2012
47	Informe Anual del Plan Nacional de Desarrollo (evaluación) 2013
48	Informe Anual del Plan Nacional de Desarrollo (evaluación) 2014

49	Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018. Alberto Cañas Escalante.
50	Informe Anual del Plan Nacional de Desarrollo (evaluación) 2015
51	Informe Anual del Plan Nacional de Desarrollo (evaluación) 2016
52	Informe Anual del Plan Nacional de Desarrollo (evaluación) 2017
53	Plan estratégico nacional para la atención de la persona adulta mayor: 2006-2012
54	Política nacional de envejecimiento y vejez, 2011-2021. Plan de acción política nacional de envejecimiento y vejez.
55	Elaboración del plan de acción para la política nacional de vejez y envejecimiento (2011-2021)
56	Ley 7983. Ley de protección al trabajador. (Ley No. 7983 de 16 de febrero de 2000 y sus reformas)
57	Directriz No. 025-MP (2008). Dirigida a instituciones públicas y privadas que realicen programas, proyectos, servicios y acciones dirigidos a la población adulta mayor
58	Adenda No. 01-09. Convenio de Cooperación y Aporte Financiero entre MTSS /Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y el CONAPAM Programa Construyendo Lazos de Solidaridad (2009).
59	Ley No. 8783. (2009). Reforma Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N° 5662
60	Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al período 2002-2003
61	Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al período 2001-2002
62	Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al período 2003-2004
63	Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al período 2004-2005
64	Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al período 2005-2006. Observatorio de Derechos Humanos en Costa Rica: un análisis a partir de la voz de las y los habitantes
65	Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al período 2006-2007. Observatorio de Derechos

	Humanos en Costa Rica: un análisis a partir de la voz de las y los habitantes
66	Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al período 2007-2008. Tercer Observatorio de Derechos Humanos
67	Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al período 2008-2009. Cuarto Observatorio de Derechos Humanos
68	Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al período 2009-2010
69	Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al período 2010-2011
70	Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al período 2011-2012
71	Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al período 2012-2013
72	Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al período 2013-2014
73	Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al período 2014-2015
74	Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al período 2015-2016
75	Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al período 2016-2017
76	Memoria Anual 2002. Contraloría General de la República
77	Memoria Anual. 2003. Contraloría General de la República
78	Memoria Anual. 2004. Contraloría General de la República
79	Memoria Anual. 2005. Contraloría General de la República
80	Memoria Anual. 2006. Contraloría General de la República
81	Memoria Anual. 2007. Contraloría General de la República
82	Memoria Anual. 2008. Contraloría General de la República
83	Memoria Anual. 2009. Contraloría General de la República

84	Memoria Anual. 2010. Contraloría General de la República
85	Memoria Anual. 2011. Contraloría General de la República
86	Memoria Anual. 2012. Contraloría General de la República
87	Memoria Anual. 2013. Contraloría General de la República
88	Memoria Anual. 2014. Contraloría General de la República
89	Memoria Anual. 2015. Contraloría General de la República
90	Memoria Anual. 2016. Contraloría General de la República
91	Memoria Anual. 2017. Contraloría General de la República
92	Reglamento del programa del RNCP de la CCSS. Sesión 8278, 28 agosto 2008
93	Reglamento de FODESAF. Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. N° 35873-MTSS
94	Plan Operativo Institucional (POI). CONAPAM. 2008
95	Plan Operativo Institucional (POI). CONAPAM. 2009
96	Plan Operativo Institucional (POI). CONAPAM. 2010
97	Plan Operativo Institucional (POI). CONAPAM. 2011
98	Plan Operativo Institucional (POI). CONAPAM. 2012
99	Plan Operativo Institucional (POI). CONAPAM. 2013
100	Plan Operativo Institucional (POI). CONAPAM. 2014
101	Plan Operativo Institucional (POI). CONAPAM. 2015
102	Plan Operativo Institucional (POI). CONAPAM. 2016
103	Plan Operativo Institucional (POI). CONAPAM. 2017

Fuente: Elaboración Propia.

Los siete constructos y cuarenta y tres sub-constructos de análisis, se resume en la tabla #2.

Tabla 2. Constructos y sub-constructos para el análisis

Constructo	Definición y sub-constructos
C1: Concepto pensiones no contributivas	Todo aquel aspecto que define las pensiones no contributivas e incluye los siguientes sub-constructos: Seguridad Social / protección social, Ingresos mínimos, Protección en pobreza, Derecho al ingreso mínimo, Pensiones no contributivas.
C2: Principios de Naciones Unidas de los derechos de las personas mayores	Son los principios para los derechos de las personas mayores definidos por Naciones Unidas en 1991, en la resolución 46.91 de la Asamblea General de Naciones Unidas en la sesión 74° e incluye los siguientes sub-constructos: Independencia, Participación, Cuidados, Autorrealización, Dignidad.
C3: Características de las pensiones no contributivas	Todo aquel aspecto que califica las pensiones no contributivas e incluye los siguientes sub-constructos: para personas mayores rurales/agrícolas. Para evitar la feminización de la pobreza. Para trabajador Formal / no formal. Suficiencia y cobertura Pensión No contributiva. No sólo económico. Igualdad hombres y mujeres. Universalizar pensiones. Persona migrante.
C4. Accionar público sobre pensiones no contributivas	El trabajo o resultados del trabajo del sector público que ha elaborado sobre asuntos de pensiones no contributiva e incluye los siguientes sub-constructos: Acuerdos suscritos. Leyes. Políticas / Programas.
C5: Señalamientos de entes fiscalizadores sobre pensiones no contributivas	Corresponde a opiniones calificadas de entes como la defensoría de los habitantes, o la contraloría general de la república sobre pensiones no contributivas de la CCSS e incluye los siguientes sub-constructos: Obstáculos administrativos. Negación del derecho por la CCSS. Inaccesibilidad de edificios y de información. Plazo de estudio mayor a 2 meses & dilación. Personas indígenas. Necesidad de tarjeta para retiro de pensión. Contenido presupuestario (no presupuesto completo). Superávit. Mal manejo de expedientes. Ingreso sólo por reasignación. Suspensión. Realización de estudio socio económico, & falta trabajadores sociales. Desconcentración / concentración para trámites. Personal RNCP debe hacer labores para IVM. Filtración de personas sin ser pobres reciben pensión RNCP. Duplicación de derechos. Capacitación de funcionarios. Recursos del RNCP en la CCSS está subordinados al IVM (Carros, choferes). Falta de registro derecho habientes. Demanda por solicitantes / poco proactivo. PND impide brindar más pensiones. Persona migrante.

C6: Naturaleza de los documentos revisados	Corresponde al origen de los documentos revisados según las dimensiones del enfoque de derechos descrito en esta tesis e incluye los siguientes sub-constructos: normativo, procesal y de contenidos.
C7: Objeto público para pensiones no contributivas	Corresponde a lo que originalmente tiene como meta o pretende abordar el sector público costarricense sobre pensiones no contributivas de la CCSS e incluye los siguientes sub-constructos: No aplica / no lo menciona. Financiero. Cobertura universal o sin especificar. Cobertura grupos específicos (migrantes, indígenas, mujeres). Cobertura universal y grupos. Filtraciones y exclusiones. Dilaciones.

Fuente: Elaboración propia

Antes de hacer el análisis documental es importante conocer algunas de las características de los documentos seleccionados para este trabajo.

4.1.1 Características de los documentos revisados.

El primer elemento de análisis refleja las diferencias entre los documentos revisados, que con base en la tabla #2 toma en cuenta cuatro constructos y 17 sub-constructos como muestra la tabla #3.

Tabla 3. Comparación de documentos basado en diferencias

Diferencia		Número de documento	Frecuencia
Construc-to	Sub-Constructos		
Concepto seguridad social	Básico (ingresos/pensiones básicos suficientes)	1,2,3,4,5,6,7,8,10,12,13,14,15,16,17,21,22,23,24,26,29,30,32,33,34,35,36,37,39,40,41,42,43,44,45,46,47,48,49,50,51,52,53,54,55,56,58,59,60,61,62,63,64,65,66,67,68,69,70,72,73,74,75,76,77,78,80,81,82,83,84,85,87,88,89,90,91,92,95,96,98,99,100,102,103	85
	Ampliado	9,16,18,19,20,29,79	7
Naturaleza del documento	Normativo internacional	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17,18,19,20,21	21
	Procesal Nacional	22,23,24,25,26,27,28,29,30,31,3	11

		2	
	Contenidos nacional	33,34,35,36,37,38,39,40,41,42,43,44,45,46,47,48,49,50,51,52,53,54,55,56,57,58,59,60,61,62,63,64,65,66,67,68,69,70,71,72,73,74,75,76,77,78,79,80,81,82,83,84,85,86,87,88,89,90,91,92,93,94,95,96,97,98,99,100,101,102,103	71
Objeto público	No aplica / no lo menciona	4,6,11,20,32,51,52,53,54,55,58,59,61,62,63,64,65,78,82,85,87,89,90,91,92,95,96,98,99,100,102,103	32
	Cobertura universal o sin especificar	2,8,22,23,29,30,34,35,36,37,45,47,48,49,56,66,67,68,69,76,77,81,83	23
	Cobertura grupos específicos (migrantes, indígenas, mujeres)	5,9,12,13,44,47,74,	7
	Cobertura universal y grupos	1,3,7,10,11,14,15,16,17,18,19,21,24,26,33,39,40,41,42,43,50,60,79	23
	Filtraciones y exclusiones	70,84,88	3
	Dilaciones	72,73,75,80	4
Suficiencia	No aplica / no lo menciona	2,3,4,5,6,7,8,9,10,12,13,14,15,17,18,19,20,21,22,23,24,26,32,33,34,35,36,37,51,52,53,55,58,59,60,61,62,63,64,65,68,69,70,72,73,76,77,78,79,80,82,83,84,85,87,88,89,90,92,95,96,99,100,102,103	65
	Menciona pero sin definir	1,11,29,30,56,74,75	7
	Suficiencia línea de pobreza	16,67,81,91	4
	Suficiencia IPC	39,40,41,42,43,44,45,46,47,48,49,50,54,66,98	15
	NA para todos los criterios	25,27,28,31,38,57,71,86,93,94,97,101	12
Total de documentos		103	

Fuente: Elaboración propia

Nota 1: La frecuencia corresponde al número de documentos en las que aparece el concepto

La frecuencia de los documentos que tratan el concepto de seguridad social como una definición básica, entendida esta como ingresos, pensiones básicas y suficientes, es muy alta. Dicha frecuencia en este sub-constructo de análisis es de un total de 85 documentos de los 103 seleccionados.

Por otra parte, resultaron muy pocos documentos, 7 en total, con la clasificación del mismo constructo denominado concepto de seguridad social, pero con el sub-constructo de análisis denominado ampliado, entendido como un concepto que adiciona elementos más allá de lo económico.

En resumen, la definición básica de seguridad social, que es aquella referida a ingresos, pensiones básicas suficientes, es la más frecuentemente utilizada en los documentos.

Otro de los constructos utilizados es la naturaleza del documento analizado, en este caso, fueron tres los sub-constructos, a saber, documentos de contenidos o programáticos nacionales, documentos de normativa internacional y documentos de origen procesal nacional.

En cuanto al sub-constructo más frecuente relacionado con el constructo de naturaleza de documentos fue el denominado de contenidos o programáticos nacionales, 71 documentos de los 103 seleccionados.

El segundo sub-constructo en importancia fue el denominado de normativa internacional, correspondiente a los documentos de compromisos internacionales, que agruparon 22 de los 103 documentos.

Y por último para el mismo constructo, naturaleza del documento, pero para el sub-constructo denominado procesal nacional, fueron 11 los documentos analizados. En estos documentos se agregan todas aquellas leyes producidas en el país.

En resumen, sobre la naturaleza de los documentos, la mayor cantidad se concentró en los documentos de contenidos o programáticos nacionales, o lo que es lo mismo, documentos de programas, políticas o planes de acción desarrollados a nivel nacional sobre el tema de pensiones no contributivas.

Por otra parte, para el constructo denominado objeto público, que recoge el objetivo principal del documento, fueron seis sub-constructos definidos: a) cuando no aplica o no menciona el objetivo, b) cuando su objetivo es de carácter financiero, c) cuando el objetivo fundamental es la cobertura universal o sin especificar, d) cuando el objetivo es la cobertura a grupos específicos (migrantes, indígenas, mujeres), e) cuando el objetivo es la cobertura universal y a grupos específicos, f) cuando el objetivo es enfrentar las filtraciones y exclusiones y g) cuando el objetivo es abordar las dilaciones.

Respecto a los sub-constructos del constructo objeto público, 32 documentos no mencionan o no aplican para encontrar el objeto público. No hubo documentos con objetivo meramente financiero. Más aun, 23 documentos buscan la cobertura universal o no especifican; 7 documentos tienen como objetivo la cobertura de grupos específicos (migrantes, indígenas, mujeres); 23 documentos concentran sus esfuerzos en la cobertura universal y de grupos al mismo tiempo; 3 documentos buscan enfrentar las filtraciones (personas que sin ser pobres reciben la pensión no contributiva) y exclusiones (personas que si requieren pensión pero

no la reciben) y, por último, 4 documentos centran su objetivo en las dilaciones, o el tiempo que dura la resolución a una petitoria de pensión no contributiva.

El resultado, excluyendo a los documentos que no reflejan el objetivo público, muestra que la mayor concentración está en los documentos que tienen como objetivo fundamental la cobertura universal, ya sea sin especificar o especificando a grupos particulares como: migrantes, indígenas o mujeres.

El último de los constructos utilizado es el denominado de características / suficiencia, para el que 5 sub-constructos fueron identificados, a saber: a) no aplica o no menciona la suficiencia, b) menciona suficiencia pero sin definir, c) menciona suficiencia refiriéndose a la línea de pobreza y d) menciona la suficiencia lograda a través de los ajustes por índice de precios al consumidor (IPC).

Acerca de los sub-constructos identificados para el constructo características de suficiencia, estos fueron: a) 65 documentos en los que no aplica o no se menciona suficiencia, b) 7 documentos se menciona pero sin definir o especificar que sería la suficiencia, c) 4 documentos mencionan suficiencia basado en la línea de pobreza y d) 15 documentos relacionan suficiencia a los ajustes por índice de precios al consumidor (IPC).

Una de las características con la que deben cumplir las pensiones no contributivas es la suficiencia; sin embargo, en los documentos revisados no hay mención de dicha característica, o cuando se menciona está relacionada principalmente al ajuste por índice de precios al consumidor (IPC).

En términos generales, las mayores concentraciones de documentos según sub-constructos están en el concepto básico de seguridad social. Son documentos de contenidos, que no mencionan la suficiencia como una característica de las pensiones, y que su objeto público es la universalización especificando o sin especificar a grupos particulares de población.

Después de la descripción de algunos aspectos del método de análisis de documentos, entre ellos la descripción de los documentos seleccionados, procede la descripción de algunos aspectos del método de análisis de la entrevista a expertos.

4.2 Aspectos generales de la aplicación del método de análisis de resultados de la entrevista a expertos

La técnica de recolección de información plantea la realización de entrevistas a expertos, que son personas seleccionadas bajo el criterio de conveniencia. Estas son funcionarios o funcionarias de instituciones que tienen que ver con las relaciones internacionales, las personas mayores y la seguridad social de las personas mayores al momento de la entrevista.

Cinco entrevistas fueron realizadas, entre el 4 de marzo y el 5 de abril del 2019, enumeradas de acuerdo al orden de realización de las mismas. No hubo un orden preestablecido y se concretaron según disponibilidad de las personas expertas.

Para la aplicación de la entrevista semi estructurada se utilizó una guía de entrevista recuperada en el anexo #4. Dicha guía contempla 7 preguntas básicas,

que fueron profundizadas o no, de acuerdo al perfil de la persona entrevistada y que, además, permitió elaborar otras discusiones conexas.

Por su parte el análisis de las entrevistas, tomó como base la ficha de análisis de la transcripción de la entrevista, (ver anexo # 5), y la categorización definida en el anexo #2, denominada categorías o constructos para el análisis documental, análisis de entrevista y análisis de grupo focal.

Para los resultados de las entrevistas realizadas también se utilizó el análisis y agrupación por constructos y sub-constructos descritos en la tabla #2, y a continuación en la tabla #4, se muestra la agrupación encontrada en la sistematización de dichas entrevistas.

Tabla 4. Resultados de entrevistas

Constructos	Sub-constructos	5 personas expertas	
		Número de la entrevista	Frecuencia ¹
Concepto	Coincidencias		
	Seguridad Social / protección social	4,1,5	3
	Ingresos mínimos	4,3,2,1	4
	Protección en pobreza	4,3,2,1	4
	Derecho al ingreso mínimo	4,3,2,1	4
	Pensiones no contributivas	4,3,2,1	4
Características	Personas mayores rurales/agrícolas		0
	Feminización de la pobreza	2,1	2
	Formal / no formal de trabajo	2	1
	Suficiencia y Cobertura Pensión No contributiva	4,3,2,1	4
	No sólo económico	4,2,1	3
	Igualdad hombres y mujeres		0
	Universalizar pensiones	4,2,1,5	4
Principios UN	Independencia	4,3,2,1,5	5
	Participación	4,2,5	3

Accionar público	Cuidados	4,3,2,1,5	5
	Autorrealización	4,3,5	3
	Dignidad	4,3,2,1,5	5
	Acuerdos suscritos	2,5	2
	Leyes	4,2,1,5	4
	Políticas / Programas	4,2,1,5	4
	Total de expertos		
Particulares			
Señalamientos	Obstáculos administrativos	4,2,1	3
	Negación del derecho por la CCSS		0
	Inaccesibilidad de edificios y de información		0
	Plazo de estudio mayor a 2 meses & dilación	4,2,1	3
	Personas indígenas		0
	Necesidad de tarjeta para retiro de pensión		0
	Contenido presupuestario (no presupuesto completo)	3,2,1,5	4
	Superávit	4	1
	Mal manejo de expedientes		0
	Ingreso sólo por reasignación		0
	Suspensión		0
	Realización de estudio socio económico, & falta trabajadores sociales		0
	Desconcentración / concentración para trámites		0
	Personal RNCP debe hacer labores para IVM		0
	Filtración de personas sin ser pobres reciben pensión RNCP	3,1	2
	Duplicación de derechos	3	1
	Capacitación de funcionarios	4	1
	Recursos del RNCP en la CCSS está subordinados al IVM (Carros, choferes)		0
	Falta de registro derecho habientes	2,1	2
	Demanda por solicitantes / poco proactivo	2,1	2
PND impide brindar más pensiones	2,1	2	

	Persona migrante	2,1	2
	Total de expertos		5

Fuente: Elaboración Propia

Nota 1: La frecuencia corresponde al número de entrevistas en las que aparece el concepto.

Como aspectos todavía generales, se aprovechará lo referido a los primeros dos constructos del análisis de entrevistas, pues los sub constructos de principios de Naciones Unidas, accionar público y señalamientos, serán abordados más adelante.

En el primer constructo denominado concepto, que agrupa todo aquel aspecto que define las pensiones no contributivas, hay una coincidencia de las personas entrevistadas para los siguientes sub constructos: ingresos mínimos, protección en pobreza, derecho al ingreso mínimo, pensiones no contributivas, sub constructos que son identificados por 4 de los 5 entrevistados como definición de la pensión no contributiva.

Como ejemplo de la conceptualización, la persona entrevistada 4 (2019), menciona que: “la pensión del régimen no contributivo para las personas, de que se encuentran en condición de pobreza, representan un ingreso importante, verdad, para su subsistencia” (pág. 1).

Hubo menos coincidencias en lo tocante a los sub constructos de seguridad social y/o protección social como explicativo del concepto de pensión no contributiva. En este caso sólo 3 de 5 entrevistados coincidieron al respecto.

Ahora bien, sobre la protección social la persona entrevistada 1 (2019), menciona que “Las personas tienen derecho a una vejez, fuera del límite de la

pobreza, vea, por un tema estrictamente de reivindicación de la persona, a vivir independiente” (pág. 1)

El segundo constructo denominado características, es el referido a todo aquel aspecto que califica las pensiones no contributivas. Este constructo está constituido por los siguientes sub constructos: para personas mayores rurales/agrícolas, para evitar la feminización de la pobreza, para trabajador no formal, para asegurar suficiencia y cobertura de la pensión no contributiva, incluidos aspectos no económicos, para promover la igualdad hombres y mujeres, para universalizar pensiones y para personas migrante.

La coincidencia de las personas entrevistadas para el constructo denominado características, correspondió a que 4 de 5 entrevistados anotaron como característica fundamental al sub constructo asegurar suficiencia y cobertura de la pensión no contributiva, así como universalizar pensiones.

Sobre la suficiencia nos ilustra la persona entrevistada 4 (2019) “no es suficiente, por eso yo te hable siempre de un complemento, complemento, que tiene que hacerse con otras acciones u otros programas del Estado” (pág. 12).

Por otra parte, 3 de las 5 personas entrevistadas coincidieron en el sub constructo no sólo económico, confirmando que la pensión no contributiva es un complemento de otros aspectos y que viabiliza a los aspectos de carácter no económico.

Respecto a pensión como complemento la persona entrevistada 1 (2019) dijo: "...pero además se les da el seguro de salud y entonces ya con carnet de asegurado tienen plenitud de derechos para obtener los servicios de la Caja Costarricense del Seguro Social" (pág. 2).

Ahora bien, en menor medida, 2 de las 5 personas entrevistadas coincidieron en el sub constructo de evitar la feminización de la pobreza como una característica primordial de la pensión no contributiva.

La feminización de la pobreza fue mencionada por la persona entrevistada 1 (2019) que dice: "a las mujeres amas de casa...es un trabajo no remunerado,... Entonces estos productos están pensados para brindarle una vejez digna a todas las personas" (pág. 2)

Y sólo 1 de las 5 personas entrevistadas reconoció al sub constructo para trabajador no formal, como característica de la pensión no contributiva.

Respeto al trabajo no formal la persona entrevistada 2 (2019), menciona lo siguiente: "...la población que ha venido, a buscar el régimen no contributivo, hoy, cuál es la población que más, a futuro hacen nuestros usuarios, el sector informal (pág. 6)."

Por último, dos sub constructos no fueron mencionados por las personas entrevistadas como parte de las características de la pensión no contributiva, el sub constructo llamado para personas mayores rurales/agrícolas y el sub constructo denominado para promover la igualdad hombres y mujeres.

Probablemente lo anterior podría ser un reflejo, de la poca discusión y análisis realizado sobre estas particularidades.

Después de la descripción de algunos aspectos del método del análisis de resultados de la entrevista a expertos, procede la descripción de algunos aspectos de la técnica de grupo focal.

4.3 Aspectos generales de la aplicación del método de análisis de resultados del grupo focal

El planteamiento de la técnica de recolección de información también plantea la realización de un grupo focal, con titulares de derechos o personas mayores, las cuales son personas seleccionadas bajo los siguientes criterios: ser una persona mayor de 65 años, solicitante de la pensión del Régimen No Contributivo, que al momento del grupo focal no hubiera recibido resolución a su caso en particular (ni aceptado, ni rechazado).

El proceso de convocatoria al grupo focal inició con una lista de 13 personas solicitantes a la pensión del Régimen No Contributivo, facilitada por la Caja Costarricense del Seguro Social. En una primera convocatoria únicamente 6 personas accedieron. Las personas convocadas adujeron dificultades para participar por razones como: enfermedades, dificultades de relacionamiento, citas médicas programadas, dificultad de movilidad, falta de personas acompañantes para el día pactado y vacaciones.

La dificultad para la lograr un número adecuado de participantes provocó la solicitud de apoyo a Organizaciones de Bienestar Social (OBS), Hogares o Centros Diurnos y a la Asociación Gerontológica Costarricense. Con la

colaboración de estas instituciones, 5 personas mayores adicionales aceptaron la participación.

Durante la reconfirmación para la actividad, un día antes, 8 personas verificaron su asistencia, aún brindado las posibilidades de merienda y transporte ida y vuelta al lugar de la actividad.

Siete personas lograron participar el 24 de marzo del 2019. Durante la realización del grupo focal, se logró tomar las respuestas y opiniones de las personas mayores en un orden establecido al azar, al inicio, pero respetado en todas las subsiguientes intervenciones del desarrollo de los cuestionamientos realizados.

Para la aplicación del grupo focal se utilizó una guía de grupo focal para personas mayores, adjuntada en el anexo #6. Dicha guía contempla una introducción, una justificación, objetivos y 5 preguntas básicas, que fueron respondidas por todas las personas participantes del grupo focal, además permitió elaborar otras discusiones conexas.

Para el desarrollo de la actividad se utilizó la agenda del grupo focal, adjunta en el anexo #7, agenda que describe con delimitaciones temporales las actividades realizadas.

Por su parte el análisis de las entrevistas, tomó como base la ficha de análisis para el grupo focal, recuperada en el anexo #8, y la categorización

definida en el anexo #2, denominado: categorías o constructos para el análisis documental, análisis de entrevista y análisis de grupo focal.

Los resultados del grupo focal también mostraron el análisis y agrupación por constructos y sub-constructos descritos en la tabla #2, y a continuación en la tabla #5, se muestra la agrupación encontrada en la sistematización de dicho grupo focal.

Tabla 5. Resultados del grupo focal

Constructos	Sub-constructos	7 Informantes	
		Número de Informante	Frecuencia ¹
Concepto	Coincidencias		
	Ingresos mínimos	7	1
	Protección en pobreza	1,2,3,4,5,6,7	7
	Derecho al ingreso mínimo	1,2,3,5,6	5
Características	Pensiones no contributivas	1,2,3,4,5,6,7	7
	Feminización de la pobreza	3	1
	Formal / no formal de trabajo	4,5,6,7	4
	Suficiencia y Cobertura Pensión No contributiva	1,2,3,4,5,6,7	7
Principios UN	Universalizar pensiones	2	1
	Independencia	2,7	2
	Cuidados	3	1
	Dignidad	3,4,7	3
Accionar público	Leyes	6,7	2
	Políticas / Programas	1,2,3,4,5,6,7	7
	Particulares		
Señala mientos	Obstáculos administrativos	1,2,3,4,5,6,7	7
	Negación del derecho por la	1,2,3,4,5,6,7	7

CCSS		
Plazo de estudio mayor a 2 meses & dilación	1,3,4,5,6,7	6
Contenido presupuestario (no presupuesto completo)	3,4,7	3
Mal manejo de expedientes	2,5	2
Filtración de personas sin ser pobres reciben pensión RNCP	3,4,6	3
Total de informantes		7

Fuente: Elaboración Propia

Nota 1: La frecuencia corresponde al número de informantes que mencionan el sub constructo.

Al igual, en este caso, antes de entrar al análisis guiado por las preguntas de investigación, se aprovechará lo referido a los dos primeros constructos, como elementos todavía generales del análisis del grupo focal, pues los sub constructos de principios de Naciones Unidas, accionar público y señalamientos serán abordados más adelante.

En el primer constructo denominado concepto, que agrupa todo aquel aspecto que define las pensiones no contributivas, hay una coincidencia de las personas mayores para los sub constructos de protección en pobreza, y pensiones no contributivas. Dichos sub constructos son identificados por todas las personas informantes como definición de la pensión no contributiva. Un número menor de coincidencias correspondieron al sub constructo de derecho al ingreso mínimo, pues se identificó la aceptación de 5 personas informantes y, solamente 1 de las 7 personas informantes reconoció como concepto los ingresos mínimos.

Sobre el derecho al ingreso mínimo la persona informante 5 (2019) dijo que: “es algo que aparte de ser muy necesaria para las personas mayores, es algo que el estado debe de dárselo a uno” (pág. 2).

El sub constructo seguridad social y/o protección social como explicativo del concepto de pensión no contributiva, no fue señalado en este caso por ninguna de las personas informantes. Las personas participantes no identificaron el sub constructo mencionado probablemente porque es un concepto más técnico o académico.

El segundo constructo denominado características, se refiere a todo aquel aspecto que califica las pensiones no contributivas e incluye los siguientes sub constructos: para personas mayores rurales/agrícolas, para evitar la feminización de la pobreza, para trabajador no formal, que debe asegurar suficiencia y cobertura de la pensión no contributiva, que debe ser más que lo económico, para promover la igualdad hombres y mujeres, para universalizar pensiones y para persona migrante.

En cuanto al constructo denominado características, todos los miembros del grupo focal coincidieron para el sub constructo de asegurar cobertura de la pensión no contributiva. Para este caso en particular se eliminó la palabra suficiencia pues en ningún momento fue preocupación para las personas informantes, denotando un énfasis en el acceso a dicha pensión.

En las palabras de la persona informante 7 (2019) la falta de cobertura es: “discriminación porque todos de una u otra manera hemos colaborado con nuestra nación, Costa Rica” (pág. 3).

Por otra parte 4 de las 7 personas informantes coincidieron en el sub constructo de la relación trabajo formal y trabajo no formal, como característica de

la pensión no contributiva, en su mayoría refiriendo algún grado de cotización, la cual quedó incompleta por asumir trabajos no formales, o por situaciones de desinformación.

La relación de la informalidad con la pensión no contributiva fue mencionada por la persona informante 4 (2019) como se muestra a continuación: “...yo labore 40 años manejando taxi y nunca me acuerdo, que ningún patrón del taxi me dijera, que me iba a pagar un seguro, quizás por joven, no pensé en esta situación, que ahora me estoy viendo” (pág. 1).

Ahora bien, en menor medida, 1 de las 7 personas informantes coincidió en el sub constructo de evitar la feminización de la pobreza y el sub constructo de universalizar como una característica primordial de la pensión no contributiva.

Sobre la feminización de la pobreza la persona informante 3 (2019) dijo:

...en nuestra vida, hemos aportado al país, los hijos que tenemos, que están ahora en su producción...todo eso son un aporte que nosotros las mujeres hicimos a la sociedad de país y entonces ahora en el ocaso de nuestra vida,...que nos puedan retribuir para los últimos días de nuestra vida y que podamos tener algo para subsistir.
(pág. 1)

Por último, las personas informantes no hicieron mención de tres sub constructos como parte de las características de la pensión no contributiva, el sub constructo para personas mayores rurales/agrícolas, el sub constructo no sólo económico y el sub constructo denominado para promover la igualdad hombres y

mujeres. Lo anterior, probablemente, como reflejo del primordial requerimiento para las personas informantes, a saber, contar con una pensión no contributiva.

Después de la descripción de aspectos generales resultado de la aplicación de las técnicas de recolección de información, a saber, análisis de documentos, análisis de resultados de entrevista a expertos y el análisis de resultados del grupo focal, procederá el análisis más particular, en donde los objetivos y preguntas de investigación servirán de guía fundamental.

El análisis de la aplicación de los compromisos internacionales sobre el derecho a la seguridad social de las personas mayores entre el 2002 y el 2018 en Costa Rica, pensiones no contributivas, se divide en respuesta a las preguntas específicas, que en resumen buscan:

1. La aplicación del enfoque de derechos humanos, desde la dimensión normativa, procesal y de contenidos o programática respecto al derecho a la seguridad social, en este caso referido a pensiones no contributivas para las personas mayores en Costa Rica.
2. La articulación de los diferentes niveles de las políticas públicas sobre pensiones no contributivas para personas mayores en Costa Rica para el periodo 2002-2018.
3. Los aspectos del Régimen No Contributivo de Pensiones (RNCP) señalados por potenciales pensionados del régimen, para garantizar el derecho a la seguridad social en Costa Rica.

Se puede afirmar que los compromisos internacionales son aplicados si el Estado desarrolla adecuadamente el enfoque de derechos humanos y cumple con una adecuada articulación de las políticas públicas, mientras que las personas mayores reconocen el ejercicio de sus derechos. Dirigido por las premisas

anteriores en el anexo #13, se describe una metodología para hacer un ranqueo para la aplicación de compromisos internacionales.

Seguidamente, y desde las técnicas de recolección de información (el análisis documental, el análisis de resultados de las entrevistas a expertos, el análisis de resultados del grupo focal) y la frecuencia de ocurrencia de los sub-constructos en los constructos mencionadas en la tabla #2, se abordará cada uno de los condicionantes mencionados, para así responder las preguntas específicas de la investigación.

4.4 Enfoque de derechos humanos en las pensiones no contributivas para personas mayores en Costa Rica del análisis de documentos

El primero de los objetivos específicos de la investigación busca determinar la aplicación del enfoque de derechos humanos, desde la dimensión normativa, procesal y programática respecto al derecho a la seguridad social referido a pensiones no contributivas para las personas mayores en Costa Rica.

Ahora bien, es oportuno revisar cada una de las dimensiones que justifica lo mencionado anteriormente.

4.4.1 Dimensión normativa resultado del análisis de documentos.

El primer aspecto que determina el enfoque de derechos humanos está en la denominada dimensión normativa. Costa Rica, muestra una amplia participación, y aprobación de los compromisos internacionales, es un país activo en la aprobación de dichos compromisos e impulsor de las propuestas regionales.

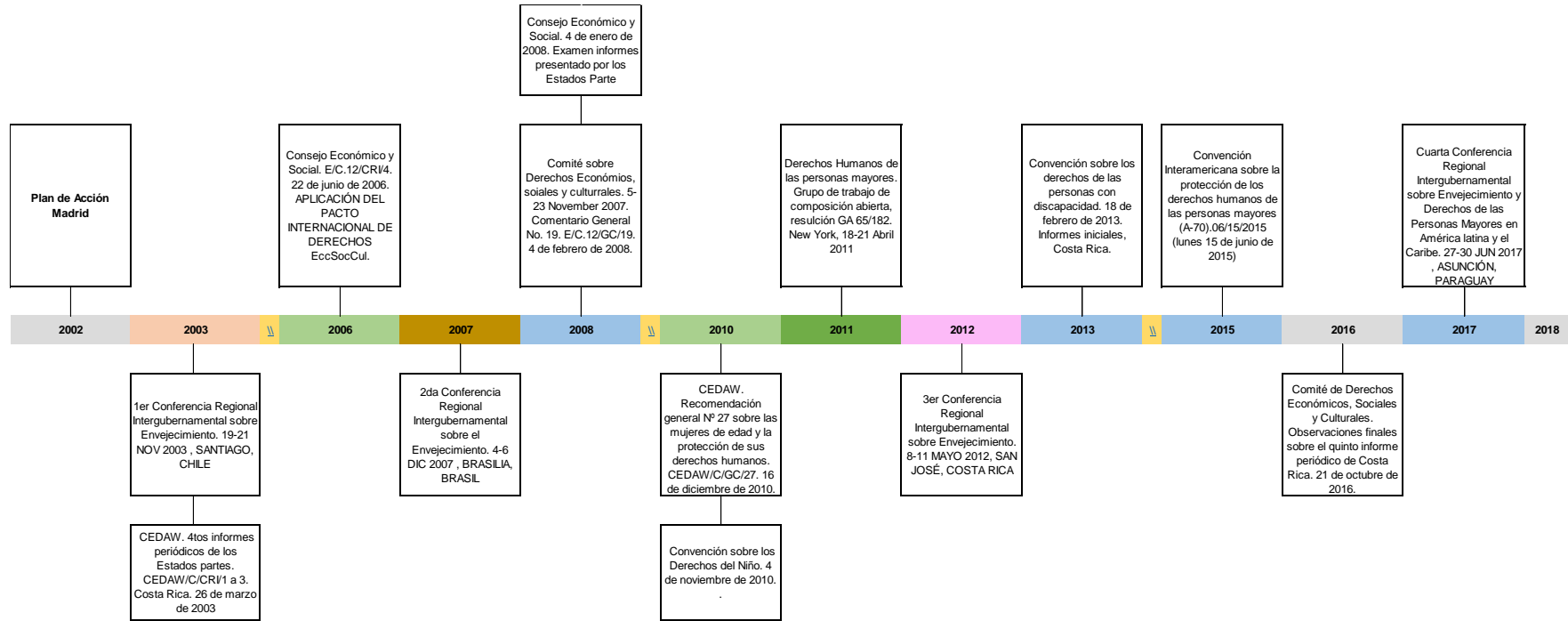
Es importante mencionar que la representación de Costa Rica a nivel internacional, respecto a temas de vejez y envejecimiento, se delimita primeramente en las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, así como, en el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en la Ley N° 3008 y su artículo 13 (1962), deja claro la definición de las representaciones en los diferentes eventos internacionales, a saber: “Las Misiones Especiales o Conferencias, Congresos, Trasmisiones de Poder y otros eventos internacionales, las nombrará el Poder Ejecutivo por decreto o acuerdo” (pág. 3).

Por otra parte, según la Ley N°7935 y su artículo 32 (1999), el Consejo de la Persona Adulta Mayor es un “...órgano de desconcentración máxima, adscrito a la Presidencia de la República” (pág. 7). Esta misma ley pero en el artículo 35, delimita las funciones de CONAPAM entre estas: “Velar por el cumplimiento de declaraciones, convenios, leyes, reglamentos y demás disposiciones conexas, referentes a la protección de los derechos de las personas adultas mayores” (pág. 8).

Ahora bien, un resumen en la línea del tiempo sobre los documentos revisados para la dimensión normativa de la aplicación el enfoque de derechos humanos, muestra cómo han ocurrido los eventos relacionados al derecho a la seguridad social, específicamente sobre pensiones no contributivas, como lo demuestra la figura #5.

Figura 5. Línea de tiempo para la dimensión normativa en Costa Rica 2002-2018



Fuente: Elaboración Propia.

La Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de Madrid 2002, que contó con el documento de plan de acción, recibió el beneplácito costarricense. Además, cuatro conferencias regionales e intergubernamentales sobre el seguimiento del Plan de Acción de Madrid, a saber:

1. Primera Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento. 19-21 noviembre 2003, Santiago, Chile.
2. Segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre el Envejecimiento. 4-6 diciembre 2007, Brasilia, Brasil.
3. Tercer Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento. 8-11 mayo 2012, San José, Costa Rica.
4. Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América latina y el Caribe. 27-30 jun 2017, Asunción, Paraguay.

Es de resaltar el trabajo realizado por Costa Rica, al organizar la Tercera Conferencia Regional Inter gubernamental sobre Envejecimiento, que tuvo un enfoque de solidaridad, protección social y el avance hacia la igualdad. Sin embargo, el tratado más importante aprobado por Costa Rica, fue la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, del año 2015. Y ratificada por Costa Rica mediante la Ley 9394, del 8 de setiembre del 2016.

Por otra parte, un conjunto de documentos resultantes de grupos de trabajo, y otras conferencias fueron valorados con los mismos constructos y sub-constructos demostrados en la tabla #2. Respecto a la dimensión normativa, un resumen de las frecuencias obtenidas se pueden observar en la tabla #6.

Tabla 6. Comparación de documentos dimensión normativa

Constructos	Sub-constructos	Normativa Internacional. 21 documentos.	
		Número de documento	Frecuencia ¹
	Coincidencias		
Concepto	Seguridad Social / protección social	1,8,9,10,15,21	6
	Ingresos mínimos	1	1
	Protección en pobreza	1,19	2
	Derecho al ingreso mínimo	1,3,5,7,9,12,18,19,20	9
	Pensiones no contributivas	1,3,5,8,9,13,14,15,16,17,19	11
Características	Personas mayores rurales/agrícolas	1,13,16,17	4
	Feminización de la pobreza	1,13,16	3
	Formal / no formal de trabajo	1,21	2
	Suficiencia y Cobertura Pensión No contributiva	3,4,15,16,17,19	6
	No sólo económico	5	1
	Igualdad hombres y mujeres	7,12,13,15,16	5
	Universalizar pensiones	8,9,15,16,21	5
	Persona migrante	10,15,16	3
Principios UN	Independencia	6	1
	Participación	3,6	2
	Cuidados	6	1
	Autorrealización	6	1
	Dignidad	9,11	2
Accionar público	Acuerdos suscritos	9	1
	Leyes	3,5,12,13,15,16	6
	Políticas / Programas	1,3,5,7,8,12,13,15,18	9
		Total de documentos	21

Fuente: Elaboración propia.

Nota 1: Frecuencia el número de documentos de normativa internacional que incluye el sub-constructo.

Ahora bien, para el análisis, resultó la selección de 21 documentos de la dimensión de normativa internacional.

De los 21 documentos hay una concentración en el constructo denominado “características de las pensiones no contributivas”, seguida por el

“concepto de pensiones no contributivas”, en la tercera la denominada “accionar público”, y por último los “principios de Naciones Unidas” para los derechos de las personas mayores.

El constructo nombrado características de las pensiones no contributivas, concentra un conjunto de sub-constructos, a saber: que las pensiones no contributivas deben atender a personas mayores de áreas rurales y zonas agrícolas, que deben ser utilizadas para evitar la feminización de la pobreza. Asimismo, debe cubrir a trabajadores de los mercados laborales formales y no formales, que las pensiones no contributivas deben procurar suficiencia del monto pero también tener una buena cobertura para las personas que requieren de una pensión no contributiva. El derecho a una pensión no contributiva debe ser promovido como una provisión complementaria y no sólo económico, que un instrumento como las pensiones debe ser oportuno para promover la igualdad entre hombres y mujeres y, además, debe tener como meta la universalización e incluso cubrir a personas migrantes.

Los documentos referentes a compromisos internacionales se vuelven en sí mismos una guía de trabajo para los países. No es de extrañar, que la cualificación de las características, sea muy importante en dichos documentos. Y dentro del constructo, los sub-constructos más frecuentes fueron: suficiencia y cobertura de las pensiones no contributivas, igualdad entre hombres y mujeres y la universalización de las pensiones.

Por su parte el constructo concepto de pensiones no contributivas, incluye los siguientes sub-constructos a saber: seguridad social y o protección social, ingresos mínimos, protección de poblaciones ante la pobreza, derecho a un ingreso mínimo y propiamente pensiones no contributivas.

Fueron los sub-constructos de conceptualización de pensiones no contributivas, el de derecho a ingresos mínimos y la conceptualización de seguridad social y o protección social, los más frecuentes.

Respecto al tercer constructo denominado accionar público, éste resume las propuestas internacionales para el trabajo del sector público sobre asuntos de pensiones no contributivas e incluye sub-constructos como: los acuerdos suscritos por el país, la elaboración de políticas y programas y la elaboración de leyes para el abordaje de las temáticas de pensiones no contributivas. Siendo los dos últimos sub-constructos los más frecuentes.

Y el último constructo, el denominado de los principios de Naciones Unidas para los derechos de las personas mayores, el cual corresponde a la búsqueda de dichos principios, resumidos en el anexo#12, combinado con las pensiones no contributivas, a saber: las pensiones como elemento de independencia de la personas mayores, las pensiones no contributivas como la posibilidad de participación de las personas mayores, las pensiones como elemento que potencializa los cuidados, como elemento de la autorrealización, y como aspecto que define la dignidad de las personas mayores.

Los dos sub-constructos más frecuentes fueron las pensiones no contributivas como dignidad de las personas y como posibilidad de participación de las personas mayores.

En resumen de lo mostrado en la tabla #6 los documentos de la dimensión normativa tratan un conjunto de temas y derechos muy amplios, sin embargo, el análisis documental permitió focalizar en aspectos concretos de las pensiones no contributivas, y el más sobresaliente es: que los documentos muestran una preocupación concentrada en concepto y características, y, en

alguna medida, sugerencias para el trabajo a nivel de país (leyes, políticas y programas).

Por ejemplo la recomendación # 27 de la CEDAW (2010), muestra en el párrafo 44 la recomendación a los Estados partes sobre lo que este mecanismo tiene como concepto, como se muestra a continuación:

Los Estados partes deben ofrecer pensiones no contributivas adecuadas, en pie de igualdad con el hombre, a todas las mujeres que carecen de otra pensión o no tienen una seguridad de ingresos suficiente, y las mujeres de edad, especialmente las que viven en zonas remotas o rurales, deben tener acceso a prestaciones sociales del Estado. (pág. 8)

Por la cantidad de eventos y documentos resultado de los compromisos internacionales, se puede decir que Costa Rica ha estado presente en la mayoría de las posibilidades y ha logrado ser el primer país de América en tener ratificado la Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos de las Personas Mayores, documento que tiene un carácter de acatamiento obligatorio.

Otros documentos relacionados a aspectos muy importantes y de obligación fueron revisados, a saber: los informes periódicos que deben presentar los Estados partes para la aplicación del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, Examen de los informes presentados por los Estados partes de la Convención sobre los Derechos del Niño, Los Informes para la aplicación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, Los informes de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) y su recomendación número 27. Dichos esfuerzos pueden

ser aislados si el ente designado por del poder ejecutivo no ejerce el trabajo de seguimiento de los acuerdos internacionales.

Por otra parte hay que reconocer que Costa Rica ha estado presente en las sesiones del grupo de composición abierta de Naciones Unidas, que trabaja sobre la iniciativa de protección de los derechos de las personas mayores a nivel global.

Y por último, dos documentos que nutren varios de los informes de la Defensoría de los Habitantes fueron los informes de los relatores especiales: a) el de personas mayores y b) el de la relatora de derechos sociales.

4.4.2 Dimensión procesal resultado del análisis de documentos.

La dimensión procesal corresponde al accionar del Poder Legislativo de Costa Rica, que en la revisión documental para el periodo 2002-2018 muestra una producción de leyes que tiene relación con esta investigación, al respecto se seleccionaron 11 documentos para analizar.

Es importante mencionar que la preocupación por las personas mayores ha estado presente desde antes del 2002. Por ejemplo, la Constitución Política de Costa Rica que data de 1949, y en el artículo 51 reformado en el año 2019, que las personas mayores merecen protección.

Al respecto la Constitución Política reformada (2019) en su artículo 51 dice: “La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado. Igualmente, tendrán derecho a esa protección la madre, el niño y la niña, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad” (pág. 16).

Y aún más, la Constitución Política de Costa Rica (1949) y sus recientes reformas, en el artículo 177, párrafo 3, define a la institución responsable de la universalización del seguro social, tal como muestra el párrafo siguiente:

Para lograr la universalización de los seguros sociales y garantizar cumplidamente el pago de la contribución del Estado como tal y como patrono, se crearán a favor de la Caja Costarricense del Seguro Social rentas suficientes y calculadas en tal forma que cubran las necesidades actuales y futuras de la Institución. Si se produjere un déficit por insuficiencia de esas rentas, el Estado lo asumirá, para lo cual el Poder Ejecutivo deberá incluir en su próximo proyecto de presupuesto la partida respectiva que le determine como necesaria la citada institución para cubrir la totalidad de las cuotas del Estado. (pág. 42)

Otro aspecto que llama la atención es lo referente a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N° 5662, que data en su primera versión del 23 de diciembre de 1974. Esta ley es la que define el financiamiento del Régimen No Contributivo de Pensiones, y de una vez entabla las relaciones entre el Fondo de asignaciones familiares (FODESAF) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el ente ejecutor, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

Por otra parte, para el 25 de octubre del año de 1999, se crea la Ley N°7935 (1999), denominada Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, en esta ley, en el título IV, denominado Órgano Rector, se crea el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, “como órgano de desconcentración máxima adscrito a la presidencia de la república” (pág. 7).

Además la Ley 7935 (1999), define aspectos de suma importancia para la temática de esta tesis. Por ejemplo, el derecho de las personas mayores a tener pensión, como se muestra en el capítulo I, titulado derechos y beneficios,

y su artículo 3 denominado derechos para mejorar la calidad de vida, menciona que:

Toda persona adulta mayor tendrá derecho a una mejor calidad de vida, mediante la creación y ejecución de programas que promuevan: ... g) La pensión concedida oportunamente, que le ayude a satisfacer sus necesidades fundamentales, haya contribuido o no a un régimen de pensiones (pág. 2).

Por otra parte, la mencionada Ley 7935 (1999) muestra en su artículo 35, sus funciones, que para el interés de este estudio resalta:

a) Formular las políticas y los planes nacionales en materia de envejecimiento. b) Conocer las evaluaciones anuales de los programas, proyectos y servicios dirigidos a la población adulta mayor, que sean ejecutados por las instituciones públicas o privadas. ...f) Conocer las evaluaciones sobre el desarrollo administrativo y técnico de los programas y servicios de atención a las personas adultas mayores, ejecutados por las instituciones con los aportes económicos del Estado, y velar porque estos recursos se empleen conforme a su destino... l) Velar por el cumplimiento de declaraciones, convenios, leyes, reglamentos y demás disposiciones conexas, referentes a la protección de los derechos de las personas adultas mayores... n) Coordinar, con las instituciones ejecutoras, los programas dirigidos a las personas adultas mayores (pág. 8).

Además, la ley 7935 (1999), deja estipulado en su artículo 36, la obligación de otras instituciones de suministrar información, como se muestra:

Las instituciones públicas estarán obligadas a suministrar la información requerida por el Consejo para cumplir sus fines. Las entidades privadas deberán suministrar la información solicitada por el Consejo sobre el uso de los fondos públicos recibidos. La

negativa o el retraso injustificado de brindar la información requerida por el Consejo, se considerará falta grave por parte del funcionario responsable (pág. 9)

Para hacer efectiva la recolección de información el CONAPAM promulgó en el 2008 la directriz No.025-MP, como se muestra en la sección 4.6 de esta investigación existen dificultades para su aplicación.

Antes de iniciar con el análisis documental para la dimensión procesal en el periodo que corresponde a esta investigación, es necesario mencionar la Ley de Protección al Trabajador, Ley No. 7983, del 16 de febrero de 2000.

En la mencionada Ley 7983 (2000) en el título I, artículo 1, menciona como uno de los objetivos de la ley, la universalización de las pensiones para personas mayores en pobreza, a saber: “La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto: ...b) Universalizar las pensiones para las personas de la tercera edad en condición de pobreza” (pág. 1).

Por otra parte en los artículos 77, 78, y 86, de la Ley 7983 (2000), se mencionan las fuentes de financiamiento del Régimen No Contributivo de Pensiones ejecutado por la CCSS, a saber:

ARTÍCULO 77.- Financiamiento permanente al Régimen No Contributivo de la CCSS. Cuando el financiamiento del Régimen No Contributivo de la CCSS, previsto en el artículo 45 de la Ley de Lotería, No. 7395, de 3 de mayo de 1994, y sus reformas, no alcance la suma anual de tres mil millones de colones, el Poder Ejecutivo deberá incluir en el Presupuesto Nacional de la República la transferencia al Régimen No Contributivo de la CCSS, para cubrir la diferencia entre lo girado por la Junta de Protección Social de San José y el monto aquí definido. El monto

anual definido en el párrafo anterior deberá ajustarse anualmente conforme a la variación del índice de precios del consumidor, calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (pág. 55).

Artículo 78- Recursos para el fortalecimiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. Se establece una contribución del quince por ciento (15%) de las utilidades netas de las empresas públicas del Estado, se encuentren en régimen de competencia o no. Lo anterior, calculado de conformidad con los estados financieros auditados anualmente, con el propósito de fortalecer el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), en cuanto a su financiamiento y para universalizar la cobertura de la CCSS a los sectores de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza (pág. 56).

ARTÍCULO 86.- Modificaciones a la Ley No. 7395. Modificase la Ley de Lotería, No. 7395, de 3 de mayo de 1994, en la siguiente forma: a) Adiciónense los artículos 40 al 44, cuyos textos dirán: Artículo 44.-El noventa y cinco por ciento (95%) de la utilidad neta que obtenga la Junta por la lotería electrónica se destinará a financiar las pensiones del Régimen No Contributivo administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social; el monto señalado deberá trasladarse en un plazo máximo de tres días posteriores a cada sorteo. El cinco por ciento (5%) restante se destinará al financiamiento de los programas sociales de la Junta (pág. 110).

Sobre algunas características del Régimen No Contributivo de Pensiones la Ley de Protección al Trabajador, Ley No 7983 (2000), en su artículo 87, señala:

Adiciónense a la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, No. 17, de 22 de octubre de 1943 y sus reformas, las siguientes disposiciones: b) Al artículo 31, los siguientes párrafos finales: “El Régimen No Contributivo debe universalizar

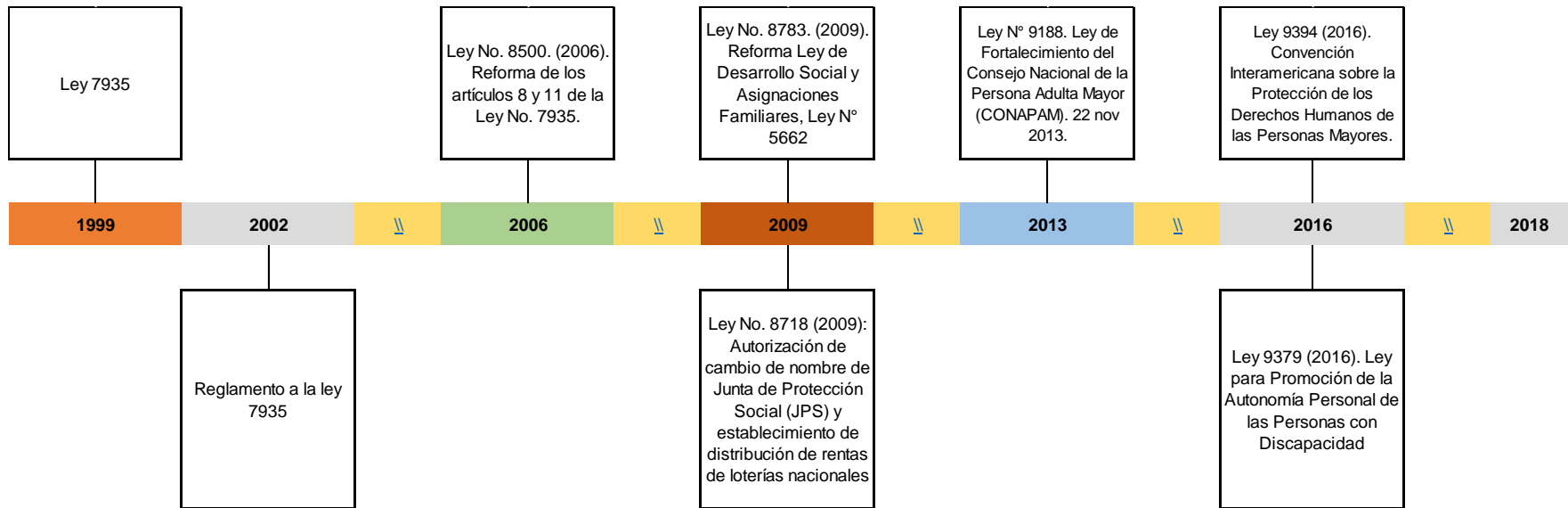
las pensiones para todos los adultos mayores en situación de pobreza y que no estén cubiertos por otros regímenes de pensiones. La pensión básica de quienes se encuentren en situación de extrema pobreza no deberá ser inferior a un cincuenta por ciento (50%), de la pensión mínima otorgada por vejez dentro del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja. En los otros casos, la Caja definirá los montos correspondientes. En ambas situaciones, se atenderá en forma prioritaria a las personas adultas mayores amas de casa (pág. 111).

La reforma a la Ley de Protección al Trabajador, Ley N°7983, define el financiamiento para el Régimen No Contributivo, sin embargo, no menciona directamente responsabilidades de monitoreo y evaluación del programa, a diferencia del resto del Régimen de Invalidez Vejez y Muerte (IVM), que sí lo hace, visualizado como instrumento del mercado de valores o parte del sistema financiero.

El avance de la dimensión procesal es, de alguna forma, adelantado, dado que Costa Rica no esperó a la existencia de compromisos políticos o de obligaciones para desarrollar legislación de protección y aseguramiento de ingresos vía pensión no contributiva para las personas que lo requirieran, dado que existen leyes que datan de 1949, 1974, 1999 y 2000, que ya definían aspectos relacionados a las pensiones no contributivas.

En la figura #6, se hace una representación de la dimensión procesal de los documentos analizados posteriores al año 2002, dejando claro que además de la existencia de un avance significativo previo al 2002 el desarrollo en la dimensión procesal no se detuvo.

Figura 6. Línea de tiempo para la dimensión procesal en Costa Rica 2002-2018



Fuente: Elaboración Propia.

Para el análisis procesal, once fueron los documentos seleccionados, y utilizando los mismos constructos y sub-constructos descritos en la tabla #2, se muestra a continuación en la tabla #7 un resumen de los resultados.

Tabla 7. Comparación de documentos dimensión procesal

Constructos	Sub-constructos	Procesal. 11 documentos	
		Número de documento	Frecuencia ¹
Concepto	Coincidencias		
	Seguridad Social / protección social	28	1
	Ingresos mínimos		0
	Protección en pobreza	24,3	2
	Derecho al ingreso mínimo	22	1
	Pensiones no contributivas	23,24,26,29,30,32	6
Características	Personas mayores rurales/agrícolas		0
	Feminización de la pobreza		0
	Formal / no formal de trabajo		0
	Suficiencia y Cobertura Pensión No contributiva		0
	No sólo económico		0
	Igualdad hombres y mujeres		0
	Universalizar pensiones	24	1
	Persona migrante		
Principios UN	Independencia		0
	Participación		0
	Cuidados		0
	Autorrealización		0
	Dignidad		0
Accionar público	Acuerdos suscritos		0
	Leyes	22,23,24,25,26,27,28,29,31	9
	Políticas / Programas	22,23,24,26,29,30,32	7
	Total de documentos		11

Fuente: Elaboración propia

Nota 1: La frecuencia corresponde al número de documentos de la dimensión procesal que muestran los sub constructos.

Los documentos de la dimensión procesal seleccionados muestran una concentración en el constructo que se denomina de “accionar público”, seguida por el “concepto de pensiones no contributivas”. El tercero de los constructos fue el denominado “características de las pensiones no contributivas” y, por último, los “principios de Naciones Unidas” para los derechos de las personas mayores.

El constructo que es denominado accionar público, resume el trabajo desarrollado por el Poder Legislativo sobre asuntos de pensiones no contributivas que incluye sub-constructos como la existencia de leyes y la elaboración de políticas y programas definidos por ley para el abordaje de las temáticas de pensiones no contributivas.

Por su parte, el constructo correspondiente a concepto de pensiones no contributivas incluida en legislación, muestra sub-constructos como la definición de pensiones no contributivas, el relacionado a acciones para la protección contra la pobreza, el relacionado a la visualización como ingresos mínimos, y la consideración de la pensión no contributiva como elemento de seguridad social o protección social.

Y por último, respecto al constructo de características de las pensiones no contributivas, la legislación revisada, presenta un solo sub-constructo, el relacionado con la universalización de las pensiones no contributivas.

Este análisis documental muestra que el Poder Legislativo ha estado muy interesado en aprobar leyes que definen programas y con un alto contenido de conceptualización de la pensión no contributiva, como un elemento de seguridad y protección social o como derecho a ingresos mínimos de las personas mayores.

El revisar la legislación nacional, respecto a la normativa internacional, queda una conclusión, Costa Rica, ha sido abanderado de las propuestas y ha aceptado los compromisos internacionales puesto que, de previo, tenía un avance significativo. Costa Rica no esperó las recomendaciones internacionales para definir su accionar a nivel nacional sobre el derecho a la seguridad social referido a pensiones no contributivas.

4.4.3 Dimensión de contenidos resultado del análisis de documentos.

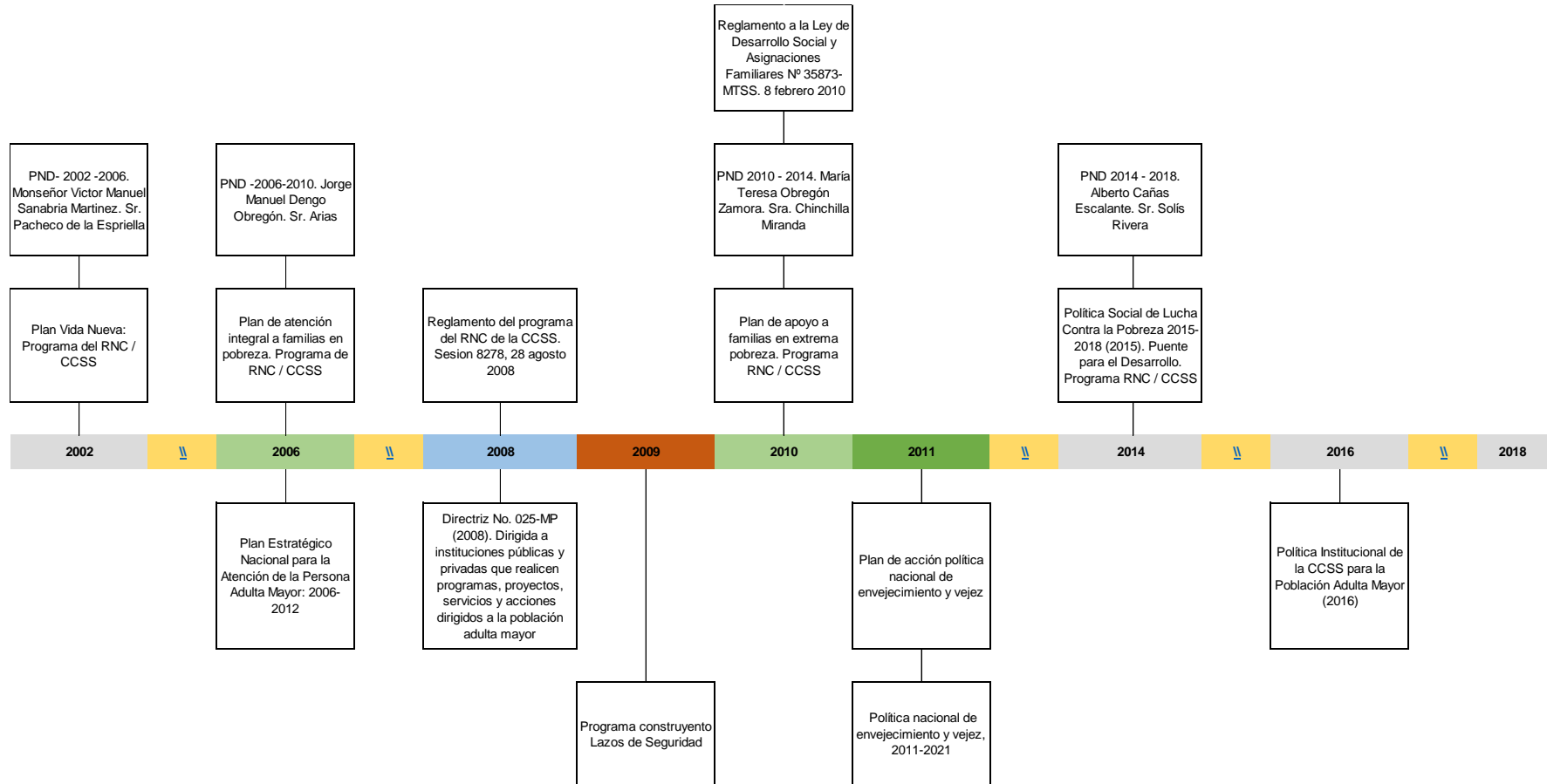
En el caso de la dimensión de contenidos, en el que se refleja el trabajo del Poder Ejecutivo sobre pensiones no contributivas, también existe la particularidad de definición de programas ejecutados previos al año 2002.

En este caso la dimensión de contenidos parece ser un resultado de la definición propuesta por las acciones legislativas, o sea, son las leyes quienes han definido la existencia del programa de pensiones no contributivas administradas por la Caja Costarricense del Seguro Social.

El Régimen No Contributivo de Pensiones existe desde 1974, mostrado así por la Ley N° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y luego reformada por la Ley N ° 8783 del 13 de octubre del año 2009. Pero también complementada por la Ley de Protección al Trabajador, Ley 7983, del año 2000.

Haciendo esta acotación temporal, en la figura #7, se muestra en resumen el trabajo sobre la dimensión de contenidos que Costa Rica ha realizado en el periodo 2002-2018.

Figura 7. Línea de tiempo para la dimensión de contenidos en Costa Rica 2002-2018



Fuente: Elaboración Propia.

En este caso, para la dimensión de contenidos se seleccionaron 36 documentos y se utilizaron los mismos constructos y sub-constructos de la tabla #2. Se elabora el análisis documental. El resumen de las frecuencias observadas se muestra en la tabla #8.

Tabla 8. Comparación de documentos dimensión de contenidos

Constructos	Sub-constructos	Contenidos. 36	
		Número de documento	Frecuencia ¹
Concepto	Coincidencias		
	Seguridad Social / protección social	36, 39,54,94,95,96,97	7
	Ingresos mínimos	53,54,95,96	4
	Protección en pobreza	33,34,35,36,37,39,40, 41,42,43,44,45,46,47, 48,49,50,51,52,59, 94,95,96,97	23
	Derecho al ingreso mínimo	55	1
	Pensiones no contributivas	33,34,35,37,39,40,41, 42,43,44,45,46,47,48, 49,50,51,52,53,54, 55,56,59,98,99	25
Características	Personas mayores rurales/agrícolas		0
	Feminización de la pobreza		0
	Formal / no formal de trabajo	55	1
	Suficiencia y Cobertura Pensión No contributiva	33,35,37,39,40,41,42, 43,44,48,50,53,54,55, 98,100,102,103	18
	No sólo económico		0
	Igualdad hombres y mujeres		0
	Universalizar pensiones	33,34,36,39,44,52,56, 99	8
Principios UN	Independencia		0
	Participación		0
	Cuidados	58	1
	Autorrealización		0

	Dignidad	33,35,53,54	4
Accionar público	Acuerdos suscritos		0
	Leyes	98,1	2
	Políticas / Programas	33,34,35,36,37,39,40, ,41,42,43,44,45,46,47, 48,49,50,51,52,57, 94,95,96,97	24
	Total de Documentos		36

Fuente: Elaboración Propia.

Nota 1: La frecuencia corresponde al número de documentos de la dimensión de contenidos que mencionan los correspondientes sub constructos.

El análisis de los documentos de contenidos muestran una concentración en el constructo “concepto de pensiones no contributivas”, seguida por el denominado constructo de “características de las pensiones no contributivas”, el tercero la denominada “accionar público”, y por último los “principios de Naciones Unidas” para los derechos de las personas mayores.

Por su parte, el constructo concepto de pensiones no contributivas, que muestra el trabajo del Poder Ejecutivo, incluye los siguientes sub-constructos: el conceptos de pensiones no contributivas, políticas o programas para la protección de poblaciones ante la pobreza, y como aspecto fundamental de seguridad social y o protección social, así como elemento que corresponde a ingresos mínimos y como derecho a un ingreso mínimo.

El constructo denominado características de las pensiones no contributivas, concentra un conjunto de sub-constructos, el cual muestra el trabajo del Ejecutivo para asegurar aspectos como: que las pensiones no contributivas deben procurar suficiencia del monto pero también tener una buena cobertura para las personas que requieren de una pensión no contributiva, el programa no contributivo debe tener una meta de universalización de las pensiones no contributivas, y el contemplar programas para mercados laborales formales y no formales.

Y por último, el tercer constructo denominado accionar público, resume la concentración del trabajo del sector público, Poder Ejecutivo, sobre asuntos de pensiones no contributivas que incluye sub-constructos como: acciones en alguna parte del ciclo de políticas y programas, y la aprobación de leyes para el abordaje de las temáticas de pensiones no contributivas.

Los documentos de la dimensión de contenidos, tratan un conjunto de temas y derechos muy amplios, sin embargo, el análisis documental permitió focalizar en aspectos concretos de las pensiones no contributivas. El más sobresaliente es: que los documentos muestran una concentración en concepto, características y accionar público. Sub-constructos como ingreso mínimo, universalización, suficiencia y cobertura son los aspectos más relevantes del trabajo del sector público en el periodo de análisis.

Como fue mencionado en este apartado, el primero de los objetivos específicos de la investigación busca determinar la aplicación del enfoque de derechos humanos desde la dimensión normativa, procesal y programática, respecto al derecho a la seguridad social referida a pensiones no contributivas para las personas mayores en Costa Rica.

Ahora bien, respecto al enfoque de derechos humanos, en la dimensión normativa, Costa Rica ha participado en todos los procesos para normativa internacional pero aún podría mejorar el seguimiento a acuerdos, la metodología de la representatividad y la inclusión de temas demográficos como aspecto de interés internacional. Sobre la dimensión procesal, Costa Rica mostró el reconocimiento de avances pero también la necesidad de mejorar la legislación nacional. Y sobre la dimensión programática a Costa Rica, se le muestra

reconocimiento pero también desafíos estructurales y de gestión del Régimen No Contributivo de Pensiones.

4.4.4 Aplicación del enfoque de derechos humanos del resultado de análisis de las entrevistas.

Para el análisis de los resultados de las entrevistas a expertos fueron valorados los mismos constructos y sub-constructos de la tabla #2, los resultados de las entrevistas se agrupan en la tabla #4.

Para esta sección se aprovechan los resultados de la entrevista a las personas expertas, específicamente sobre el tercero de los constructos, el denominado principios de las Naciones Unidas para los derechos de las personas mayores de 1991, tomado de la resolución 46.91 de la Asamblea General de Naciones Unidas en la sesión 74° e incluye los siguientes sub constructos: independencia, participación, cuidados, autorrealización, dignidad.

Al respecto, las cinco personas entrevistadas fueron consultadas sobre los cinco principios, pidiendo referencias sobre la mayor afectación para una persona mayor sin pensión no contributiva. Las respuestas de 5 de las 5 personas entrevistadas coincidieron en que los tres principios más afectados serían: independencia, cuidados y dignidad. Más en cambio en menor medida 3 de las 5 personas entrevistadas opinan que los principios de participación y autorrealización serían los menos afectados, como se muestra en la tabla#4.

Por otra parte es necesario rescatar que, durante las entrevistas, se resaltó la necesidad de interiorizar el concepto de derechos humanos, que parece ser un aspecto tratado de manera superficial por algunas personas funcionarias públicas.

Al respecto la persona entrevistada 4, muestra que

El tema tiene que estar impregnado, bañado,... esparcido, en todo el quehacer...desde la definición de las políticas, desde el diseño y desde la implementación,...porque de lo contrario...la palabra va a seguir siendo decorativa en lo que digamos y en lo que escribamos. (Persona-entrevistada4, 2019, pág. 5)

Un ejemplo o evidencia, es la utilización del término beneficio, que en algunos casos, es utilizado como sinónimo de regalía o favor y no como derecho.

Más aun, durante las entrevistas, en lo relativo a los derechos humanos, hay un reconocimiento sobre la necesidad de tener una discusión nacional, sobre el término de “riesgo moral”, que consiste en la existencia de pensiones no contributivas suficientes y de buena cobertura versus el costo de la cotización.

La persona entrevistada 1, mencionó “conlleva un riesgo moral,...el hecho que usted le otorgue una pensión muy alta a alguien, podría incentivar a que este alguien no trabaje, porque podría ser beneficiario de la pensión y vivir holgadamente de esa pensión” (Persona-entrevistada1, 2019, pág. 8).

Una confrontación entre la contribución y la no contribución, puede ser incentivo o desincentivo, para uno o el otro. En este particular es necesario promover un nuevo pacto social, el cual las instituciones públicas deben ejecutar.

Basado únicamente en el análisis de las entrevistas a expertos, hay prueba de la necesidad de profundizar en la aplicación del enfoque de derechos humanos

desde la dimensión normativa, la dimensión procesal y de contenidos o programático, aspecto referido a pensiones no contributivas para las personas mayores en Costa Rica.

Sobre la aplicación del enfoque de derechos humanos la persona entrevistada 4 (2019) menciona que:

...cuando estamos hablando de derechos humanos, ¿sabremos a que nos estamos refiriendo? Verdad, creo que hay que hacer un esfuerzo, primero por un mayor conocimiento del tema de los profesionales que les corresponde la definición de las políticas, también, de los que desarrollan los programas y también de los ejecutores de los programas. Porque eso es como en cadena, verdad. Entonces...sí hemos avanzado, y tenemos la idea de por dónde tenemos que ir, pero todavía falta, todavía falta, hay que interiorizar más los temas. (pág. 4)

Ahora bien, es oportuno revisar cada una de las dimensiones que justifican lo mencionado anteriormente.

4.4.4.1 Dimensión normativa del análisis de las entrevistas.

El análisis de los constructos y sub constructos demostrados en los resultados de la tabla#4 muestra que sólo 2 de las 5 personas entrevistadas, señalan a los acuerdos suscritos como parte del accionar público, aspecto que puede estar reflejando una distancia del trabajo a lo interno con el trabajo a lo externo el país.

La persona entrevistada 3 (2019), menciona sobre los acuerdos suscritos que: "...involucra, dos partes, porque los convenios y las promulgaciones internacionales son muy claras...y se convirtió en un pilar fundamental de la CCSS con ley de protección al trabajador..." (pág. 3).

Por su parte, sobre la coordinación de las acciones a nivel nacional con las posiciones a nivel internacional, la persona entrevistada 4 (2019), menciona que: "...en el ámbito internacional tanto la misión de las Naciones Unidas como la misión de la OEA,...todo el tema de las personas adultas mayores siempre lo consultan antes de emitir una disposición" (pág. 7).

Ahora bien, algunas anotaciones especiales durante las entrevistas muestran que, si bien es cierto, Costa Rica ha participado en la mayoría de los procesos de adopción de acuerdos vinculantes, como lo es la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores; y también la adopción de acuerdos políticos, como han sido, las cuatro conferencias intergubernamentales sobre envejecimiento desarrolladas en América Latina, también es cierto que hay desafíos como: a) definir los procesos de seguimiento a acuerdos internacionales (vinculantes o no), b) sistematizar y divulgar las formas de provisión de insumos (entes nacionales con MRREE) para la representatividad internacional y defensa de posiciones oficiales, c) incluir la arista demográfica en las posibilidades de definición para temas metas de la política exterior y d) mejorar los indicadores para la medición de metas en asuntos de abogacía y procesos.

Al respecto la persona entrevistada 5 (2019) menciona que "...tenemos como desafío inmediato,...lo que es estar en concordancia con los lineamientos de política exterior" (pág. 6).

4.4.4.2 Dimensión procesal del análisis de las entrevistas.

Respecto al constructo denominado accionar público, mostrado en los resultados de la tabla #4, que corresponde al trabajo o resultados del trabajo del sector público que ha elaborado sobre asuntos de pensiones no contributiva e incluye al sub constructo de leyes; 4 de las 5 personas entrevistadas coinciden en colocar las leyes como sub constructos más representativos del accionar público coincidiendo con el sub constructo de políticas y programas. La opinión de las personas expertas entrevistadas así lo demuestra.

Sobre leyes la persona entrevistada 1 (2019) mencionó que:

“...a la hora de aplicar este derecho,...la ley es clara en decir que el beneficio es para personas, por ejemplo mayor de 65 años en pobreza...y se entiende y la ley así lo establece que pobreza y pobreza extrema se entiende según los parámetros que establece el Instituto Nacional de Estadística y Censos”. (pág. 4)

Por otra parte la persona entrevistada 2 (2019) menciona que: “...es importante pensar en la universalización, de hecho está contemplado en la ley de protección al trabajador...” (pág. 1).

Ahora bien la persona entrevistada 4 comenta que: “...la ley que da recursos para programas al CONAPAM es muy estrictas al decir que esos recursos no se pueden utilizar para gastos operativos y administrativos...” (pág. 6).

Mientras que la persona entrevistada 5 (2019) menciona "...qué ha hecho Costa Rica, con los adultos mayores, bueno, tenemos la ley y estamos cumpliendo con el tratado, del sistema americano..." (pág. 6).

Ahora bien, en algunas anotaciones especiales sobre la dimensión de derechos identificada como procesal, entre las personas entrevistadas resaltaron algunas recomendaciones: a) hacer una revisión de la legislación nacional (leyes, decretos, directrices) que define como línea base para hacer efectivo el derecho a una pensión no contributiva, la línea de pobreza basada en ingresos, visión que se requiere superar y b) plantear alguna legislación que busque un presupuesto estable, para financiar las pensiones no contributivas, superando la dependencia ante utilidades, o porcentajes respecto al PIB (producto interno bruto), porque el Régimen No Contributivo de Pensiones ya tiene un grupo de personas fijas por un periodo importante.

Al respecto la persona entrevistada 2 (2019) menciona "...esto proviene de un ingreso de FODESAF, que no es estable, o sea, no hay un presupuesto específico que fortalezca las pensiones del Régimen No Contributivo, qué es lo que se ocupa..." (pág. 2).

Por otra parte, la persona entrevistada 4 (2019) mostró que: "...pareció muy bien, que se tome en cuenta el índice de pobreza multidimensional, verdad, de hecho nosotros hemos apostado por tener una canasta básica para personas adultas mayores" (pág. 2).

Ante la consulta de que si el Estado ha realizado lo suficiente para buscar la universalización de las pensiones del Régimen No Contributivo, la persona experta

entrevistada número 1 (2019), afirma que “estamos haciendo más del doble, de lo que establece la ley” (pág. 2).

Sin embargo, en la opinión de la persona informante 5 (2019) del grupo focal muestra que: “cuando se inició eso, no era tanta la cosa, era nada más la edad y punto, y ya, pero ahora ellos han ido buscando cada día o algo para hacerlo más costoso, más difícil y cada año que pase le va metiendo más y más requisitos... (Persona-Informante5, 2019, pág. 15).

Al contrastar las expectativas de las personas que no están pensionadas por el Régimen No Contributivo y esperan serlo, con la visión de las personas expertas, muestra que las leyes requieren de revisión constante para que de alguna manera puedan responder a los requerimientos cambiantes.

4.4.4.3 Dimensión contenidos del análisis de las entrevistas.

Respecto al constructo denominado accionar público, recuperado en la tabla#4, y que corresponde al trabajo o resultados del trabajo del sector público que ha elaborado sobre asuntos de pensiones no contributiva e incluye al sub constructo denominado políticas y/o programas; 4 de las 5 personas entrevistadas coinciden en colocar a los programas como sub constructos más representativos del accionar público coincidiendo con el sub constructo de leyes.

Algunas anotaciones especiales sobre la dimensión de contenidos, mostradas por las personas entrevistadas, se mencionan a continuación.

Primeramente, la necesidad de automatización de sistemas, por una parte, algún sistema que permita brindar seguimiento a acuerdos internacionales y por otra, las expectativas que las personas funcionarias, tienen sobre el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), que es visualizado como: a) el sistema que logrará definir la pobreza y no encargará a ninguna otra institución esta tarea, b) como el sistema que define quien será el receptor de apoyos y así también contabilizará los apoyos que recibió, recibe y podrá recibir una persona, que a su vez permitirá minimizar filtraciones y duplicaciones, y c) un sistema que permitirá hacer política pública de precisión, ya que a su vez, representa un registro administrativo que se actualiza con mayor periodicidad que una encuesta o un censo.

Sobre el seguimiento a acuerdos internacionales, la persona entrevistada 5 (2019) mencionó que:

...para los órganos de tratado estamos tratando de implementar un sistema de monitoreo de recomendaciones, de las que nos hace Naciones Unidas,...para dar seguimiento a esas recomendaciones y también para ayudar a recoger los insumos de las diferentes instituciones nacionales, sobre cada una de esas recomendaciones.
(pág. 2)

Sobre el SINIRUBE la persona entrevistada 2 (2019) menciona que:

...a partir del año pasado,...el SINERUBE,...que se alimenta justamente del IMAS por la FIS de la CCSS por medio de los ATAPS y otra serie de instituciones que alimentan, en si las pensiones, el SICERE con los salarios que se reportan y se mantiene actualizados y ellos por línea de pobreza y unos algoritmos que manejan son los que nos van a definir la condición de pobreza de la

persona...Entonces SINERUBE es el que dice quién está en pobreza. (pág. 2)

Por su parte la persona entrevistada 1 (2019), refiriéndose al SINIRUBE mostró que: “

...contiene casi que toda la información socioeconómica y alguna otra de personas en condiciones de pobreza y a diferencia de censo que tiene el INEC que son los datos del 2011,...con el SINERUBE está actualizando la condición socioeconómica cada año y medio, con una ventaja adicional, los ATAPS utilizan sistemas de posicionamiento geoespacial...Entonces con SINERUBE la idea es hacer política social de precisión. (pág. 3)

Por otra parte, durante las entrevistas, resultó la importancia de superar la forma tradicional de proceder del Régimen No Contributivo de Pensiones, que es mediante demanda de los derechohabientes. En este sentido, se había trabajado desde el titular de deber (institución) esperando al titular de derechos (persona). Dado que hay evidencia que las personas que más requieren del régimen no se acercan a la institución, la idea es cambiar la forma de trabajo para que sea más proactiva, desde la oferta institucional, que busca a los titulares de derechos para hacer efectivo el derecho a una pensión no contributiva.

Al respecto la persona entrevistada 1 (2019) mencionó que “tal vez el principal reto es ir a buscarlos, ir a encontrarlos, ubicarlos y hacerlos sujetos del derecho” (pág. 9).

Otra de las preocupaciones expresadas por personas entrevistadas se relacionó con el presupuesto; primero por la dinámica poblacional que tiende a incrementar el número de personas mayores y a su vez los que requieran del Régimen No Contributivo, o sea, asuntos de cobertura. Pero también para tratar de solventar aspectos de suficiencia, lo que convierte a la combinación de aspectos demográficos y requerimientos financieros como una “bola de nieve” que incrementa constantemente.

Sobre el tema, la persona entrevistada 2 (2019) afirma que “...lo que se ocupa, ...para poder universalizar, es tener los recursos suficientes, ...para, no sólo aumentar la cobertura si no para mantener las pensiones en el tiempo 15, 20, 25 años, a una persona pensionada” (pág. 2).

Durante las entrevistas surgió una preocupación, puesto que en el pasado el Régimen No Contributivo, ya sea desde su cobertura o su suficiencia, había sido utilizado como estrategia política para el mejoramiento de opiniones positivas, y no como una estrategia técnica del cumplimiento de derechos. Como lo afirma la persona entrevista 2 (2019) “considero que el Régimen No Contributivo ha sido muy politizado” (pág. 3)

Las personas entrevistados han traído a colación el rol de la Contraloría General de la República, al respecto la persona experta entrevistada 4 (2019) afirma que “es muy interesante, un informe que hace la Contraloría General de la República en el 2016, sobre la interrelación de las instituciones respecto al tema de personas adultas mayores” (pág. 5). Por otra parte la contraloría también aborda asuntos de vejez y envejecimiento, del rol rector técnico de CONAPAM y del rol rector político de la Presidencia de la República.

4.5 Aplicación del enfoque de derechos humanos de los resultados del grupo focal

Para el análisis de los resultados del grupo focal, fueron valorados los mismos constructos y sub-constructos de la tabla #2, los resultados del grupo focal se agrupan en la tabla #5.

El análisis de este apartado toma en cuenta parte del tercer constructo, el denominado “principios de las Naciones Unidas para los derechos de las personas mayores de 1991”, proveniente de la resolución 46.91 de la Asamblea General de Naciones Unidas en la sesión 74°. El mismo incluye los siguientes sub constructos: independencia, participación, cuidados, autorrealización, dignidad.

Las siete personas informantes claves no fueron consultadas directamente sobre los cinco principios. Sin embargo, en la sistematización del grupo focal, resultaron referencias sobre la mayor afectación para una persona mayor sin pensión no contributiva. Las respuestas sistematizadas en la tabla #5, muestran que 3 de las 7 personas informantes coincidieron en que los principios más afectados serían la dignidad, seguido de la independencia, anotado así por 2 de las 7 personas informantes. Y, por último, solamente 1 de las 7 personas informantes identificó los cuidados, como otro de los principios afectados.

Por otra parte, dos principios no fueron mencionados por las personas informantes del grupo focal, a saber: participación y autorrealización.

Ahora bien, en la tabla #9 se evidencia que al menos 5 personas informantes del grupo focal coinciden en que toda persona mayor debería tener el

derecho a una pensión, independientemente de sus cotizaciones, dado que, de todos modos, las personas están en constante aporte a la sociedad, ya sea a través de impuestos, de cotizaciones y de personas que se insertan en el mercado.

Tabla 9. Comprensión de informantes del grupo focal sobre concepto de pensión

Pregunta en el Grupo Focal	Expresión	Informante
1. Definición pensión	"Para mí una pensión es... al final de un período de vida que la persona ha tenido, ya sea por ancianidad, o por edad ella tiene como un derecho, a ser ayudada o ser recompensada por la sociedad, por lo que esa persona aportó a la sociedad con su trabajo o a las actividades o todas las ayudas que hizo a la comunidad de una forma u otra, directa o indirectamente,... puede verse los impuestos..."	Informante #1
	Bueno para mí una pensión, no es una limosna, sino que es algo, que una persona adulta mayor tiene necesidad, porque en realidad uno apporto, tal vez no en su totalidad.	Informante #2
	"...es justo que el gobierno, nos atribuye una contribución, como algo, no una limosna, algo que nos hemos ganado en nuestra vida, verdad, y que ahora, es un derecho que tenemos que nos puedan retribuir para los últimos días de nuestra vida y que podamos tener algo para subsistir."	Informante #3
	"Primero que nada que es algo que yo aspiro, porque yo tengo derecho a hacerlo."	Informante #5
	"...es recalcar lo que la compañera dice, que no es como una limosna, sino que es algo que tenemos derecho, tenemos derecho..."	Informante #6

Fuente: Elaboración propia con base en el grupo focal del 24 abril del 2019

Las expresiones de las personas informantes del grupo focal muestra que la pensión es un derecho y este concepto puede ser contrastadas con el concepto planteado en la página 43 de esta investigación, donde se muestra que la pensión la reafirma el titular de deber como un mecanismo de protección y muy coincidente a lo planteado por las persona mayores. Pero el concepto es más amplio que lo planteado por las personas informantes que no identifican la complementariedad con otros sistemas de pensiones y otras políticas para asegurar el derecho a la seguridad social.

Por otra parte, es oportuno revisar algunos aspectos provenientes del análisis del grupo focal para la dimensión normativa, la dimensión procesal y la dimensión programática del enfoque de derechos humanos.

4.5.1 Dimensión normativa del análisis del grupo focal.

El análisis de los constructos y sub constructos, muestra que la totalidad de las personas informantes, no señalan a los acuerdos suscritos como parte del accionar público. Este aspecto puede estar reflejando una distancia de las realidades de las personas mayores con los tratados a nivel internacional, y la poca divulgación del trabajo del país en las instancias internacionales.

4.5.2 Dimensión procesal del análisis del grupo focal.

Respecto al constructo denominado accionar público, que corresponde al trabajo o resultados del trabajo del sector público que ha elaborado sobre asuntos de pensiones no contributiva e incluye al sub constructo de leyes; tal como se muestra la tabla #5, 2 de las 7 personas informantes coinciden en colocar a las leyes como sub constructos representativo del accionar público.

Ahora bien, algunas frases entre las personas informantes sobre la dimensión de derechos identificada como procesal, se recuperan en la tabla #10.

Tabla 10. Compresión de informantes del grupo focal sobre la dimensión procesal

Pregunta en el Grupo Focal	Expresión	Informante
3. Accesibilidad a una pensión no contributiva	"...y que levanten, un buen motín en la asamblea legislativa, para que sea toda la indigencia... donde está el fondo es la pregunta, porque el requisito era la edad, pero ahora sí, para terminar, el requisito es la indigencia, ustedes lo están diciendo y ahora hay que esperar".	Informante #7
5. Aspectos negativos propiciados por gobiernos para no brindar pensión RNCP	"Así rápido es como dijeron ellos: muchos requisitos, muchos requisitos, muchos legal".	Informante #6

Fuente: Elaboración propia con base en el grupo focal del 24 abril del 2019

La dimensión procesal y en específico las leyes, fueron poco tratadas por las personas informantes. Sin embargo, cuando las personas informantes mencionaron las leyes, fue para reflejar que la dimensión legal podría ser un impedimento para gozar de las pensiones. Por otra parte, se identificó a la Asamblea Legislativa como un lugar en donde se podría pedir leyes para mostrar y hacer sentir la realidad de la indigencia en el país.

4.5.3 Dimensión contenidos del análisis del grupo focal.

Respecto al constructo denominado accionar público, que corresponde al trabajo o resultados del trabajo del sector público que ha elaborado sobre asuntos de pensiones no contributiva e incluye al sub constructo políticas y/o programas; como se muestra en los resultados de la tabla #5, 7 de las 7 personas informantes coinciden en colocar a los programas como sub constructo más representativos del accionar público. Resumiendo, parece que hacer efectivo los derechos de las personas mayores sólo se logra frente a las instituciones y sus programas.

Tabla 11. Comprensión de informantes del grupo focal sobre las causas de no tener una pensión

Pregunta en el Grupo Focal	Expresión	Informante
2. Causas de no tener pensión del RNCP	<p>"...y ahora pues estamos, en una situación, cierto que tenemos nuestra casa, porque cuando él estaba joven el construyó una buena casa y todo, pero ya está mayor y tiene 86 años y entonces, y yo también, que no puedo trabajar, estoy en ese centro diurno, ahí almuerzo y de todo, porque la situación de nosotros es muy crítica, tenemos que pagar recibos de luz, agua y todo, ... y a mi esposo le negaron la pensión, entonces, ahora yo estaba ahí viendo a ver cómo me dan a mí, verdad, algo para ayudarme... ahora necesitamos esa pensioncita".</p>	Informante #3
	<p>"bueno díganme cuando van a ir a visitar a este lote baldío, o esquina y para que me vean con la ropa acomodada y el cartón, a nosotros no sabemos entonces, quiere decir con esto que, tenemos que permanecer ahí, en ese lugar, para cuando ellos lleguen. Imagínezse y cuando llegan a dar esa validez esa aprobación, va a pasar otro lapso, que se van a ir a dejar a uno donde lo entierran a uno..."</p>	Informante #7

"Y si estamos esperando y yo estoy aquí, es por necesidad y es como dice el señor, ese problema es cuando uno aparece con una propiedad, entonces ya lo hacen a uno a un ladito..."	Informante #4
"Tengo más o menos un pensamiento, de que creo, que la pensión esta, de no contributiva, tiene que estar uno ya como un mendigo, como en la pura lipidia, tal vez, como un indigente, para poder, tal vez, que se la den, tal vez. Porque si tiene una bicicleta, ya no se la dan."	Informante #5
"en casi 40 años a contribuir en planillas y resulta que aparece muy pocas cuotas en la CCSS y siendo testigo, de esa situación para parecer, muy pocas cuotas y yo siempre cotice..."	Informante #7
"Y parece que la vías agotan mediante la forma de entregar un recurso. En la primera lo hice, pero no entendí. Y si utilizo la segunda, me dicen que hay un cansancio, en el momento de proceder. Y entonces ya no tendría oportunidad para una tercera".	Informante #7

Fuente: Elaboración propia con base en el grupo focal del 24 abril del 2019

Entre las personas informantes fue posicionado que el concepto de pobreza, utilizado por el RNCP es inadecuado, dado que por la tenencia de algunos bienes, algunas personas mayores no pueden acceder a la aprobación de pensión no contributiva.

Ahora bien, el concepto de pobreza utilizado por el RNCP, según el reglamento del programa régimen no contributivo de pensiones de la CCSS, en su artículo 3, inciso c, mostrado en la página del Sistema Costarricense de Información Jurídica (2019) es medido por: "El ingreso por persona del grupo familiar del solicitante debe ser inferior o igual al indicador de la línea de pobreza nacional establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), o línea de pobreza familiar ampliada, según corresponda" (pág. 1).

Para las personas informantes, en realidad hay muchas personas que tienen acceso a una vivienda, pero no pueden hacer frente a la alimentación, gastos diversos de la vivienda, pagar servicios públicos (agua, electricidad, municipalidad), aspectos que una pensión no contributiva podría paliar.

Las personas informantes del grupo focal mostraron una gran desconfianza en el sistema y los programas ejecutados por instituciones públicas, por ejemplo: algunas personas mayores cotizaron por mucho tiempo y cuando fueron a revisar si era posible pensionarse se apercebían sobre las pocas cuotas reportadas. Por otra parte, hay percepción de que el mayor requisito actualmente es demostrar la mendicidad para lograr la aprobación de la pensión no contributiva. Asimismo, se coloca otro requisito como tener hijos como un impedimento para acceder a la pensión.

Otro elemento que muestra la tabla #11 relacionado con el programa del RNCP, según las personas informantes, es que hay poca divulgación de los procesos para acceder a la pensión y para apelar la resolución, pues existe la creencia de que la solicitud al Régimen No Contributivo no se puede hacer más de dos veces, pues automáticamente quedaría por fuera.

Ahora bien, otras frases sobre la dimensión de contenidos, mostrados por las personas informantes del grupo focal están recopiladas como accesibilidad a una pensión no contributiva, tal como se muestra a continuación en la tabla #12, y que hacen referencia al programa público dedicado a brindar pensiones no contributivas.

Tabla 12. Comprensión de informantes del grupo focal sobre la accesibilidad a una pensión

Pregunta en el Grupo Focal	Expresión	Informante
3. Accesibilidad a una pensión no contributiva	<p>"...es tan difícil para usted, y le digo yo, ¿por qué difícil?, porque usted tiene hijos, y le digo yo, pero si yo tengo 5 varones, y los hijos tienen obligación con la madre. Sí, pero es que mis hijos tienen muchachos estudiando y ellos no son profesionales y entonces, ellos no van a dejar de comprar un bollo de pan, para darme a mí la plata y ustedes le niegan la pensión a uno. Y me dice bueno haga las vueltas pero yo creo que no, porque los hijos tienen la obligación de darles a los padres, está bien".</p>	Informante #2
	<p>"El fondo no contributivo no hay fondos pero para hacerse pensiones millonarias si hay fondos".</p>	Informante #3
	<p>"...y vuelvo a lo mismo, no eso es fácil, de que a uno el Régimen No Contributivo, le den, a no ser que tenga uno, una ayuda por dentro, una pata. Sí, porque si no de otra manera, no. He oído de gente, lo que pasa es que, he oído, no puedo señalar y decir, porque yo digo yo soy capaz de denunciarlos, porque como es posible, de que me ayuden para que le saqué una pensioncita, ahora, todo es dinero, me entiende y si no hay plata de por medio nadie te va a hacer el favor, nadie, todo el mundo está por cada uno y usted me da, Day, si usted me da algo por debajito yo le agilizo eso, esa es la palabra, si usted me da, vieras como le juego.</p>	Informante #4
	<p>"...ellos se lo dicen que le comunica a uno, pero si usted va ahí y el muchacho, cierto muy amable, no voy a decir que me trataron mal ni nada, muy decente, pero de que hizo,...pum, pum, pum, pum...la cédula... ha así, está en trámite. Por la respuesta y ya eso fue lo que me dijeron, para que voy a ir la otra semana, para que me digan...pum, pum, pum, pum... así, está en trámite".</p>	Informante #5
	<p>"...usted con pensión, no, no, a usted no le da vergüenza. Como, no sé, si tiene muchas propiedades, muchas cosas."</p>	Informante #6

Fuente: Elaboración propia con base en el grupo focal del 24 abril del 2019

Como demuestra la tabla #12, para las personas informantes existen otras dificultades administrativas que no permiten accesibilidad al RNCP y que no abordan las características de las personas mayores, por ejemplo, una alta movilidad de residencia y la dificultad de localizarles por cambio de vivienda y teléfono, mientras la institución no haría nada para localizar a las personas interesadas.

Las personas informantes del grupo focal reconocen que hay mucha demanda de pensiones no contributivas, pero a su vez, no aceptan la respuesta de no brindar pensiones del Régimen No Contributivo, aduciendo insuficiencia de fondos, resultado de conocer casos concretos de filtraciones y pensiones de otros regímenes con montos "abusivos".

Se evidenció que el programa del Régimen No Contributivo de Pensiones sigue teniendo problemas de dilación, pues todas las personas informantes del grupo focal superan una espera de dos meses, como menciona la regla de administración pública para resolución. Adicionalmente, los informantes muestran un agotamiento para la insistencia en ventanilla, más aun, la institución ejecutora no tiene alguna forma de dar garantía del seguimiento al caso y mostrar a la persona mayor la posibilidad de salir del estatus de "está en trámite".

El nivel de desconfianza e inseguridad con la institucionalidad se muestra en la creencia de que algunas personas logran con mejor efectividad la aprobación de la pensión no contributiva, gracias a ayudas de personal interno de la Caja Costarricense del Seguro Social. Incluso, las personas informantes aducen que esta es la principal causa de la existencia de filtraciones.

Las filtraciones le generan una muy mala reputación al régimen entre las personas mayores, que terminan creyendo en que la resolución puede darse más por suerte que por procesos técnicos de evaluación de condiciones.

4.6 La articulación de los diferentes niveles de las políticas públicas de pensiones no contributivas para las personas mayores en Costa Rica para el periodo 2002-2018

El segundo de los objetivos específicos de esta investigación busca identificar la articulación de los diferentes niveles de las políticas públicas de pensiones no contributivas para las personas mayores en Costa Rica para el periodo 2002-2018.

En este apartado se exponen los resultados obtenidos para la articulación de las políticas públicas, desde los resultados de la aplicación de las tres técnicas utilizadas, a saber: análisis documental, entrevista a personas expertas y el grupo focal.

El análisis de este apartado se presenta en un orden cronológico de los acontecimientos, por lo que es necesario mostrar algunos avances del país previo al año 2002. Por una parte, desde la revisión de las obligaciones institucionales que están definidas por legislación nacional, y por otra parte, en documentos programáticos.

En segunda instancia, en este apartado, y posterior al año 2002, el análisis se concentra, en la planeación estratégica para envejecimiento y en el análisis de Planes Nacionales de Desarrollo.

Además, se presenta un análisis de la fiscalización realizada por la Contraloría General de la República, primeramente con un análisis de forma general, y posteriormente con acotaciones puntuales presentadas por periodos cuatrienales.

Por otra parte, con información recopilada para el año 2019, este apartado considera dos últimos aspectos, el proveniente de las personas entrevistadas y el de personas informantes del grupo focal, para aspectos de articulación de las políticas públicas en Costa Rica.

Sobre la recopilación del ordenamiento del titular de deber, previo al año 2002, y las obligaciones institucionales definidas por legislación nacional, respecto a los compromisos internacionales sobre seguridad social, vejez y envejecimiento, es necesario reconocer, que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto fue creado con la Ley N° 3008 de 18 de julio de 1962. En dicha ley, se define que la representación en eventos internacionales será nombrada por el Poder Ejecutivo.

Respecto al programa del Régimen No Contributivo de Pensiones, este fue definido en la Ley N°5662 de 1974, 25 años antes de la existencia del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM creado en 1999 con la Ley N°7935), y 28 años antes de la realización de la Segunda Asamblea Mundial sobre el envejecimiento Madrid 2002.

Por otra parte, la Ley N°7935, define que una de las funciones de CONAPAM, es velar por el cumplimiento de declaraciones, convenios, y otros. Por varios años hubo un vacío para la clara definición de la coordinación entre CONAPAM-Presidencia de la República- MIDEPLAN- MRREE, para el

seguimiento de estos asuntos, aunque, cada gobierno ha articulado coordinaciones inter ministerios.

Ahora bien, el financiamiento del Régimen No Contributivo, también establece entes, instituciones o figuras que requieren de acciones coordinadas. Es así que, en la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662 (1974), en su artículo 4, menciona sobre el denominado Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), que:

...se tomará un veinte por ciento para la formación de un capital destinado a financiar un programa no contributivo de pensiones por monto básico, en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en necesidad de amparo económico inmediato, no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes, o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos en tales regímenes. Este porcentaje se girará a la Caja Costarricense de Seguro Social, institución a la cual se le encomendará la administración de este régimen, a título de programa adicional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. La reglamentación correspondiente para el otorgamiento de tales beneficios quedará a cargo de dicha institución. Así reformado por el artículo 14, inciso 14 de la Ley No. 7018 del 20 de diciembre de 1985 (pág. 2).

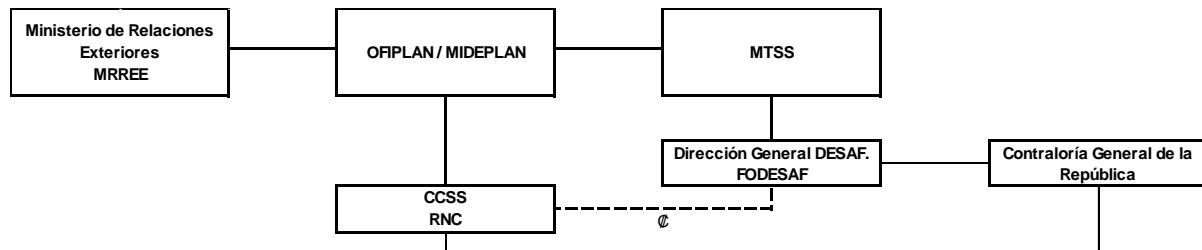
El artículo 4 de la Ley N°5662 determina entonces, que el financiador del Régimen No Contributivo de Pensiones es el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que le encomienda reglamentar el otorgamiento de la pensión no contributiva a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

La misma Ley 5662 (1974), en el artículo 14, hace una vinculación de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) con la Oficina Nacional de Planificación, anteriormente OFIPLAN actualmente Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), como se observa:

El fondo de desarrollo social y asignaciones familiares será destinado, por la Dirección General, en el mes de octubre de cada año para el año subsiguiente y se girará conforme lo establezca el reglamento. Para tal efecto la Dirección General y la Oficina de Planificación Nacional coordinarán, estudiarán y aprobarán los programas que presenten las instituciones encargadas de la ejecución de los mismos, de conformidad con el artículo 9° de la Ley de Planificación Nacional, N°. 5525 de 2 de mayo de 1974 (pág. 4).

En resumen, las responsabilidades asignadas a instituciones para 1974, se refleja en la figura #8, en donde las líneas continuas corresponden a flujos de información –coordinación- y la línea discontinua muestra flujo de dinero.

Figura 8. Responsabilidades institucionales en Costa Rica para el año 1974



Fuente: Elaboración Propia

En la Ley N°3087, denominada Ley de Planificación Nacional de 1963, y que posteriormente fue derogada por la Ley N° 5525 (1974b), establecía, en su artículo 14, la obligación de coordinar por todos los ministerios, a saber:

El Departamento de Coordinación suministrará a las Unidades Sectoriales normas de programación y recibirá los planes parciales elaborados por cada Ministerio o Institución Autónoma, a efecto de integrarlos en un solo esquema de acción debidamente coordinado. Servirá asimismo de medio para remitir a la Oficina de Planificación los proyectos específicos de inversión para que sean evaluados en el Departamento correspondiente (pág. 6).

Los informes sobre alcance, monitoreo y evaluación del FODESAF, se debieron recibir por el anterior OFIPLAN vía Ministerio de Trabajo o directamente por la Caja Costarricense del Seguro Social.

En el año 1994, en la Ley de Lotería, No. 7395, artículo 45, se define un monto de financiamiento del Régimen No Contributivo, adicionando un ente más en escena de las responsabilidades institucionales.

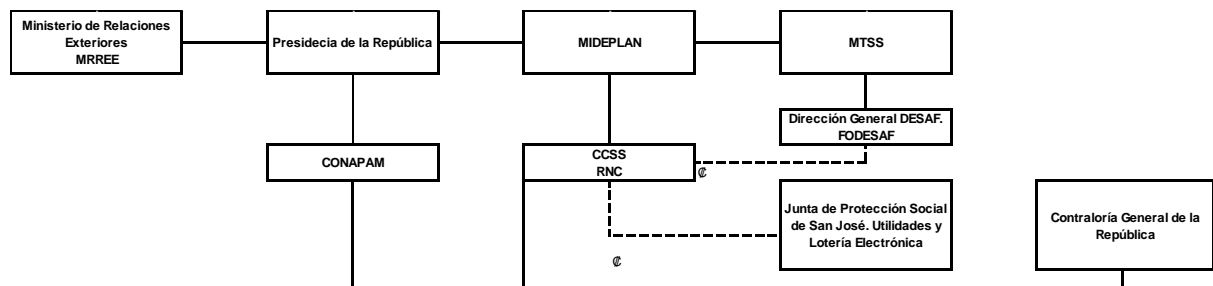
Para el año 1999, se aprueba la Ley N°7935, en la que se crea como órgano rector al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), este ente será el llamado técnicamente a trabajar por el cumplimiento de los derechos de las personas mayores.

Para aportar en el ámbito de las responsabilidades del CONAPAM, el artículo 35 de la citada Ley 7935 (1999) establece funciones, entre estas:

a) Formular las políticas y los planes nacionales en materia de envejecimiento. b) Conocer las evaluaciones anuales de los programas, proyectos y servicios dirigidos a la población adulta mayor, que sean ejecutados por las instituciones públicas o privadas...f) Conocer las evaluaciones sobre el desarrollo administrativo y técnico de los programas y servicios de atención a las personas adultas mayores, ejecutados por las instituciones con los aportes económicos del Estado, y velar porque estos recursos se empleen conforme a su destino...l) Velar por el cumplimiento de declaraciones, convenios, leyes, reglamentos y demás disposiciones conexas, referentes a la protección de los derechos de las personas adultas mayores...n) Coordinar, con las instituciones ejecutoras, los programas dirigidos a las personas adultas mayores (pág. 13).

Para 1999, entra en escena un ente rector técnico que tiene varias funciones relacionadas con los derechos de las personas mayores, el seguimiento a programas, y al cumplimiento de normativa internacional, y la figura de responsabilidades institucionales presenta otras modificaciones, como se muestra a continuación en la figura #9.

Figura 9. Responsabilidades institucionales para el año 1999



Fuente: Elaboración Propia

Para el año 2000, se aprueba la Ley N° 7983 (2000), denominada Ley de Protección al Trabajador, entre otras cosas, esta ley tiene como uno de sus objetivos “universalizar las pensiones para personas de tercera edad en pobreza” (pág. 2).

La mencionada Ley 7983 (2000), define en su artículo 86, mediante “reformas para financiar el Régimen No Contributivo de la Caja Costarricense del Seguro Social” (pág. 110) a la lotería electrónica como una fuente de financiamiento.

En la Ley 7983 (2000), también, se adicionan disposiciones a la Ley Orgánica de la Caja Costarricense del Seguro Social, y entre estos la definición de un Sistema Centralizado de Recaudación, adicionado al artículo 3, pero además, menciona al Régimen No Contributivo.

El Régimen No Contributivo debe universalizar las pensiones para todos los adultos mayores en situación de pobreza y que no estén cubiertos por otros regímenes de pensiones. La pensión básica de quienes se encuentren en situación de extrema pobreza no deberá ser inferior a un cincuenta por ciento (50%), de la pensión mínima otorgada por vejez dentro del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja. En los otros casos, la Caja definirá los montos correspondientes. En ambas situaciones, se atenderá en forma prioritaria a las personas adultas mayores amas de casa. (Asamblea Legislativa Costa Rica, 2000, pág. 112).

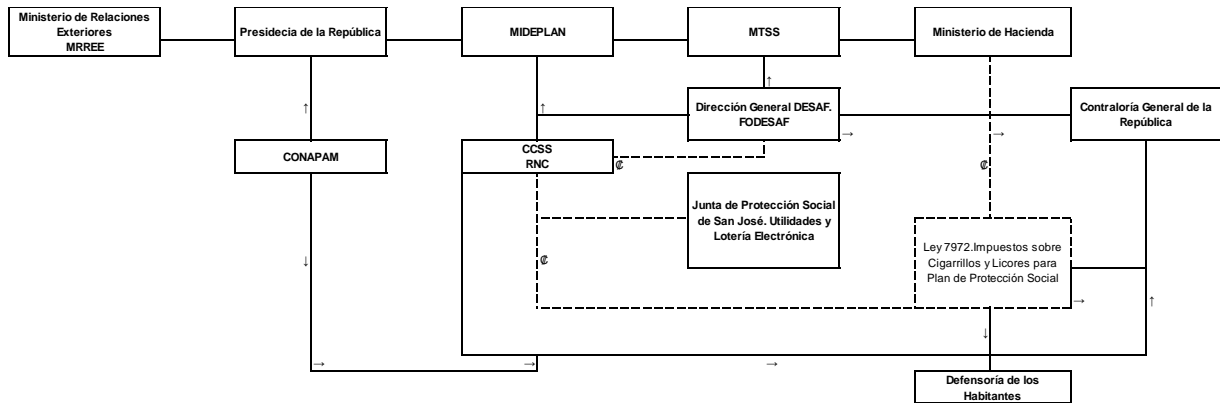
Por otra parte, y también para el año 2000, mediante la Ley 7972 (2000b), denominada Creación de Impuestos sobre Cigarrillos y Licores para Plan de Protección Social, en su artículo 14, define destinos de los recursos recaudados por este impuesto entre los que están “b) Mil millones de colones ((1.000.000.000,00) para financiar las pensiones del Régimen No Contributivo administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social” (pág. 12), incluyendo un nuevo actor, en este caso, con la función de financiar parte el Régimen No Contributivo.

Esta misma ley, la 7972 (2000b), pero en el artículo 17, adiciona dos entes de coordinación para los recursos, a saber:

c) Las instituciones indicadas en los incisos c), d), e) y f) del artículo 14 y en el artículo 15 de la presente ley, deberán presentar, ante la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, una evaluación anual que incluya, al menos, una síntesis de los programas financiados, los resultados obtenidos y los estados financieros debidamente auditados. (pág. 13)

Estos aspectos delimitados según adición por leyes y por disposiciones programáticas, daría un nuevo esquema de responsabilidades institucionales sobre pensiones no contributivas para personas mayores en Costa Rica previo al periodo 2002-2018, como lo muestra la figura #10.

Figura 10. Responsabilidades institucionales para el año 2000



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, para abril del año 2002, Costa Rica participa en la Segunda Asamblea Mundial sobre el envejecimiento, Madrid 2002, convirtiéndose en un compromiso político y no vinculante, sobre asuntos de envejecimiento y vejez, y para tratar las pensiones no contributivas como al derecho ingreso mínimo y de seguridad y protección social que los gobiernos deben procurar.

El plan de acción de Asamblea Mundial sobre envejecimiento (2002) define que la seguridad de ingresos forma parte de la prosperidad económica, como se puede observar:

Párrafo 49: Las medidas de seguridad de los ingresos y protección social/seguridad social, requieran o no contribuciones de los interesados, comprenden tanto planes no estructurado como planes considerablemente estructurados. Forman parte de los fundamentos de la prosperidad económica y la cohesión social. (pág. 26)

Ahora bien, durante mayo de este mismo año (2002), en Costa Rica, se establece el decreto 30438–MP (2002b), denominado el reglamento de la Ley 7935, el cuál menciona al Régimen No Contributivo de Pensiones como parte del capítulo de salud, así como se muestra en el artículo 14. Sobre los deberes estatales:

Para cumplir con los deberes del Estado en cuanto a la atención integral de la salud de las personas adultas mayores, la CCSS podrá, mediante: ... II. Gerencia de pensiones. ...b) Agilizar los trámites para conceder la pensión a las personas adultas mayores que hayan contribuido al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, y otorgar la Pensión del Régimen No Contributivo a las personas que se encuentren en situación de pobreza y exclusión social, y que no hayan contribuido al Régimen anterior. (pág. 37)

...Para facilitar el cumplimiento de lo dispuesto anteriormente, el Presidente Ejecutivo de la institución, podrá contar con una comisión asesora conformada, por lo menos, con un representante de cada Gerencia. (pág. 38)

El reglamento de la Ley 7935, deja estipulado la responsabilidad de la CCSS para ejecutar el programa de pensiones no contributivas, incluido en el capítulo de salud.

Por otra parte, el reglamento de la Ley 7935 (2002b) en el artículo 4, menciona la importancia de coordinación con MIDEPLAN y algunas responsabilidades del CONAPAM, como se muestra a continuación:

Garantía de cumplimiento: Para garantizar el cumplimiento de los derechos y beneficios consignados en el artículo 3 de la Ley, el Consejo deberá: a) Diseñar y ejecutar un Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación con sus correspondientes indicadores, sobre los cuales las instituciones responsables brindarán información periódicamente de sus programas, para el seguimiento y medición del grado de cumplimiento. b) Velar para que, anualmente, las entidades que tienen responsabilidades consignadas en la Ley presenten un informe conteniendo los principales programas, proyectos y actividades; así como, el monto de los recursos incluidos en sus respectivos presupuestos para el año siguiente. c) Verificar, a través del Sistema de Información Nacional y Evaluación (SINE) del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el cumplimiento de las metas con las que se ha comprometido cada institución que forme parte del Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación. (pág. 37)

En el reglamento (2002b) se reconoce el rol rector de CONAPAM pero también incluye otras funciones de importancia para la coordinación, a saber:

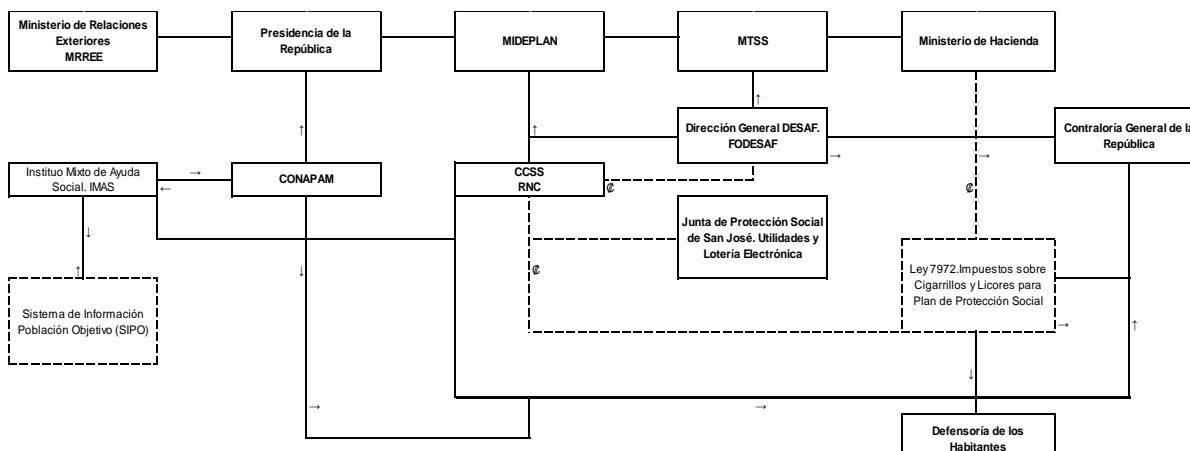
Artículo 28. - Sobre las funciones del Consejo: demás de las funciones que la Ley le asigna, el Consejo deberá:... b) Conocer las evaluaciones sobre el desarrollo administrativo y técnico de los programas y servicios de atención a las personas adultas mayores ejecutados por las instituciones con los aportes económicos del Estado, y velar para que estos recursos se empleen conforme a su destino. c) Llevar un registro actualizado de las personas físicas y jurídicas acreditadas por el Ministerio de Salud para brindar servicios a las personas adultas mayores; así como, de las personas a

quienes la CCSS haya extendido el carné de ciudadano de oro. d) Promover el uso racional, eficiente y efectivo de recursos asignados a establecimientos que atienden a las personas adultas mayores y promover la ubicación o reubicación de las que se encuentren en riesgo social identificadas por el Sistema de Información de Población Objetivo (SIPO) del IMAS. (pág. 44)

Artículo 29.-Sobre el suministro de información: Para cumplir con el artículo 36 de la Ley se establece que: a) Las instituciones públicas están obligadas, en forma periódica, a facilitar los datos que permitan al Consejo llevar a cabo la ejecución del Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación. b) Las entidades privadas que reciban fondos públicos deberán facilitar información al Consejo en concordancia con las disposiciones que al respecto éste haya establecido o establezca en el futuro. (pág. 45)

Ahora para reflejar el esquema de responsabilidades institucionales, hay una institución adicional, el IMAS, lo que se muestra en la figura # 11.

Figura 11. Responsabilidades institucionales para el año 2002



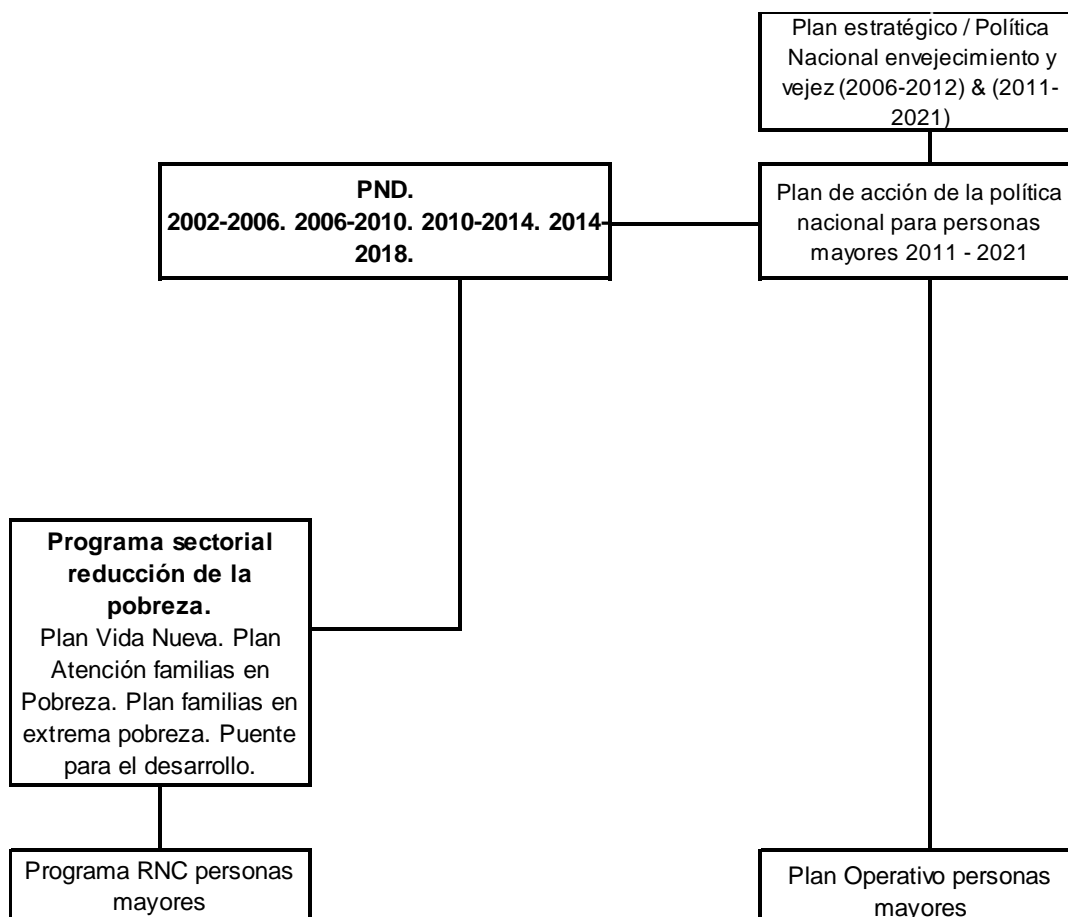
Fuente: Elaboración propia.

En el análisis realizado de los documentos, previo al año 2002, se concluye la disponibilidad de la institucionalidad pública a la fecha y se desprende que existen diferentes niveles de políticas públicas y alrededor de 12 instituciones relacionadas a las pensiones del Régimen No Contributivo.

Una vez elaborado un repaso sobre responsabilidades institucionales, previa al año 2002; es necesario mostrar algunas condiciones generales de coordinación existentes para el periodo de análisis de esta investigación y para realizar esta tarea se analizan los documentos estratégicos y programáticos sobre pensiones no contributivas para personas mayores.

El análisis cronológico de documentos estratégicos y programáticos muestran dos grandes líneas de coordinación, una línea programática para aspectos de reducción de la pobreza y en ella, incluida el Régimen No Contributivo de Pensiones y otra para personas mayores, como se muestra en la figura #12.

Figura 12. Líneas de coordinación de políticas en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la figura #12, no hay documentos oficiales de mediano o largo plazo que permitan integrar políticas multigubernamentales o que superen los periodos cuatrienales de coordinación y que, además, sus planes de acción puedan ser integrados en los diferentes planes nacionales de desarrollo.

Existen dos documentos estratégicos sobre personas mayores, elaborados por CONAPAM, a saber: El Plan Estratégico Nacional para la Atención de la Persona Adulta Mayor: 2006-2012 y la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, 2011-2021 y su plan de acción.

Durante los años del 2002 y el 2006, no existió un documento estratégico para las personas mayores, sin embargo, en el 2006 se logró tener el Plan estratégico nacional para la atención de la persona adulta mayor: 2006-2012 (2006), que en su plan de acción presenta la línea estratégica prioritaria uno, denominada ingreso, en la que se incluye las pensiones: “Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, (IVM), Régimen No Contributivo, Otros regímenes” (pág. 26).

Por otra parte, el mencionado plan estratégico 2006-2012 (2006), en su línea estratégica de ingreso busca como resultado: “Ampliada la cobertura de las personas adultas mayores beneficiarias del Régimen No Contributivo” (pág. 26). Se incluyen indicadores y varias instituciones responsables.

A su vez, en la política nacional de envejecimiento y vejez, 2011-2021 (2013), se contempla la línea estratégica de protección social, ingresos y prevención de la pobreza en la que se coloca como objetivo: “Ampliar de manera progresiva y sustentable la cobertura y suficiencia de las pensiones no contributivas, sobre la base de criterios de focalización que aseguren la inclusión de las personas adultas mayores en situación de riesgo social” (pág. 13).

Ahora bien, en el Plan de Acción, de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, 2011-2021 (2013b), se encuentra la línea estratégica de ingreso, objetivo 23, que menciona: “Ampliar de manera progresiva y sustentable la cobertura y suficiencia de las pensiones no contributivas, sobre la base de criterios de focalización que aseguren la inclusión de las personas adultas mayores en situación de riesgo social” (pág. 14).

Respecto a los documentos estratégicos, se puede mencionar que en el periodo 2002- 2006 el CONAPAM trabajó sin la existencia de un documento de esta característica, y que el posterior periodo 2006 – 2012 existió un plan estratégico, y hasta el 2011 se contó con una política de envejecimiento y vejez, con su respectivo plan de acción.

Por otra parte, en el año 2008, el CONAPAM promueve la directriz No. 025-MP, dirigida a instituciones públicas y privadas que realicen programas, proyectos, servicios y acciones para la población adulta mayor.

El CONAPAM busca tener información de programas como lo define la Ley 7935 y su reglamento. Como lo descrito en el artículo 1 de la directriz No.025-MP (2008), que dice:

Se solicita a todas las instituciones públicas o privadas que remitan, a más tardar todos los treinta y uno de enero de cada año, los informes de las evaluaciones anuales de los programas, proyectos y servicios dirigidos a la población adulta mayor, que sean ejecutados por éstas y las evaluaciones sobre el desarrollo administrativo y técnico de los programas y servicios de atención a las personas adultas mayores, ejecutados por dichas instituciones con los aportes económicos del Estado, al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM). (pág. 2)

Sin embargo, en el análisis y solicitud de información no se encontró informes del RNCP respondiendo a la directriz No.025-MP.

Sobre la segunda línea programática, identificada en la figura #12, referida a pobreza, se constata que todos los planes nacionales de desarrollo contemplan acciones o metas sobre pensiones no contributivas, buscando lo siguiente: ampliar el número de personas receptoras, conceptualizar el régimen como el derecho a la seguridad social, lograr la universalización del Régimen No Contributivo de Pensiones a las personas pobres, enfrentar las condiciones de pobreza y extrema pobreza de personas mayores, aumentar el monto de la pensión y cantidad de pensiones otorgadas por región.

La revisión de los Planes Nacionales de Desarrollo muestra que los diferentes gobiernos establecieron programas sectoriales. Es así como, para los años 2002-2006, en la administración Pacheco de la Espriella, desarrolló el Plan Vida Nueva en el que se incluyó directamente el programa del Régimen No Contributivo de Pensiones. Por su parte para el año 2006-2010, en la segunda administración Arias-Sánchez, el plan de atención integral a familias en pobreza, que también incluía al RNCP. Y para el año 2010-2014, en la administración Chichilla Miranda, el plan de apoyo a familias en extrema pobreza. Ya para el periodo del 2014-2018, en la administración Solís Rivera, contempló la denominada política social de lucha contra la pobreza 2015-2018 nombrada "Puente para el Desarrollo".

Por otra parte, en la sección, sector de política internacional del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, no hay mención al seguimiento de acuerdos sobre personas mayores, y tampoco se menciona, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores del 2015, o la participación en la Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores del 2018.

Además, al revisar la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, hay una sección de política internacional, en la que se pueden observar los instrumentos universales de los derechos humanos, y una lista y texto de los instrumentos universales de Derechos Humanos, pero ninguna mención a otros instrumentos internacionales no vinculantes.

Por otra parte, un avance a reconocer respecto a la coordinación interinstitucional, para el seguimiento de acuerdos internacionales, es la creación y aprobación del decreto N° 36776-RE (2011), en el artículo 2, donde se menciona la creación de:

...la Comisión Interinstitucional para el seguimiento e implementación de las obligaciones internacionales de Derechos Humanos (en adelante Comisión Interinstitucional sobre Derechos Humanos o Comisión Interinstitucional) con el objeto de coordinar la implementación en el ámbito nacional de las obligaciones internacionales en derechos humanos, así como coordinar las acciones que se lleven a cabo a nivel internacional en materia de derechos humanos, con el fin de fortalecer la promoción y defensa de estos derechos. (pág. 1)

Según el artículo 6, del decreto N° 36776-RE (2011), la comisión debe estar constituida por “representantes de las distintas instituciones públicas, incluyendo Ministerios de la República y entes autónomos, relacionadas con la aplicación de los Derechos Humanos” (pág. 3).

Y entre las principales instituciones mencionadas en el decreto N° 36776-RE (2011) se contempla: “Adicionalmente, aquellas instituciones autónomas, consejos rectores y direcciones, cuyo ámbito de acción constituya o alimente un eje transversal de derechos humanos, podrán integrarse a la Comisión como:...Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)...” (pág. 3).

La revisión de documentos, muestra entonces, al Plan Nacional de Desarrollo, en la línea de reducción de la pobreza, como el documento que promueve las articulaciones interinstitucionales y en su sector de política internacional, al que prioriza sobre los tratados vinculantes para el seguimiento.

Para todos los casos, en la línea programática de pobreza, por una parte, ha respetado la gestión del Régimen No Contributivo administrado por la CCSS, y por otra parte, ha mantenido una relación directa con MIDEPLAN, a través del Plan Nacional de Desarrollo.

La injerencia del ente rector CONAPAM, para hacer cumplir algunas de sus funciones con respecto al tema de las pensiones no contributivas para personas mayores en pobreza, no fue localizada en los documentos programáticos, sea de CONAPAM o MIDEPLAN, exceptuando la existencia de una junta rectora de CONAPAM en donde tiene que participar la persona que ejerce el cargo de presidente ejecutivo de la CCSS, según artículo 37 de la Ley7935.

Además, y como se mostró anteriormente Costa Rica cuenta con una institución fiscalizadora de fondos públicos, que elabora memorias anuales de su trabajo. La revisión de las memorias anuales sobre al análisis para la articulación

de políticas, brindó información relevante, tanto para la línea programática de pobreza como para la línea programática de personas mayores.

Un total de 18 memorias anuales de la Contraloría General de la República revisadas, muestran que en todas las memorias se hace alguna mención al programa del Régimen No Contributivo de Pensiones.

Para el análisis de las memorias anuales también se aplicó la agrupación por constructos y sub-constructos descritos en la tabla #2, y específicamente para el constructo de accionar público, contrastado con los resultados de las entrevistas y del grupo focal.

Seguidamente en la tabla #13 se visualiza la información recopilada de las memorias anuales de la Contraloría General de la República.

Tabla 13. Memorias anuales de la Contraloría General de la República

Constructos	Sub-Constructos	Memoria Anual CGR. 18	
		Número de documento	Frecuencia ¹
Concepto	Coincidencias		
	Seguridad Social / protección social	85	1
	Ingresos mínimos		0
	Protección en pobreza	79,80,81,82,83,84,85,88,89,90,91	11
	Derecho al ingreso mínimo	85	1
	Pensiones no contributivas	76,77,78,79,80,81,82,83,84,85,88,89,90,91,92	15
Características	Personas mayores rurales/agrícolas		0
	Feminización de la pobreza		0
	Formal / no formal de trabajo		0

	Suficiencia y Cobertura Pensión No contributiva	77,83,84	3
	No sólo económico		0
	Igualdad hombres y mujeres		0
	Universalizar pensiones	79,80,85	3
Principios UN	Independencia		0
	Participación		0
	Cuidados		0
	Autorrealización		0
	Dignidad		0
Accionar público	Acuerdos suscritos		0
	Leyes	92,93	2
	Políticas / Programas	76,77,78,79,80,81,82,83,84,85,86,87,88,89,90,91,	16
	Particulares		0
Señalamientos	Obstáculos administrativos		0
	Negación del derecho por la CCSS		0
	Inaccesibilidad de edificios y de información		0
	Plazo de estudio mayor a 2 meses & dilación		0
	Personas indígenas		0
	Necesidad de tarjeta para retiro de pensión		0
	Contenido presupuestario (no presupuesto completo)	77,82	2
	Superávit	78	1
	Mal manejo de expedientes		0
	Ingreso sólo por reasignación		0
	Suspensión		0
	Realización de estudio socio económico, & falta trabajadores sociales		0
	Desconcentración / concentración para trámites		0
	Personal RNCP debe hacer labores para IVM		0
	Filtración de personas sin ser pobres reciben pensión RNCP	78,80,83,84,88	5
	Duplicación de derechos	78,80,83	3
	Capacitación de funcionarios		0

Recursos del RNCP en la CCSS está subordinados al IVM (Carros, choferes)		0
Falta de registro derecho habientes	80,83,84	3
Demanda por solicitantes / poco proactivo	80	1
PND impide brindar más pensiones		0
Persona migrante		0
Total de documentos	18	

Fuente: Elaboración Propia.

Nota 1: Frecuencia corresponde al número de memorias anuales de la Contraloría General de la República que menciona el sub-constructo.

Sobre el constructo denominado concepto de pensiones no contributivas, los sub-constructos más frecuentes fueron: definición de pensiones no contributivas, protección de poblaciones ante la pobreza, pensión como derecho a un ingreso mínimo, pensión como seguridad social y o protección social.

Los informes de la Contraloría General de la Republica, colocan como segundo constructo el denominado accionar público, retomado en la tabla #13 que resume los aspectos para el trabajo del sector público sobre asuntos de pensiones no contributivas y que incluye como primer sub-constructo, la elaboración de políticas y programas, como segundo el mejoramiento de leyes para el abordaje de las temáticas de pensiones no contributivas y por último, sin ninguna mención, los acuerdos suscritos.

Sin embargo, como se mencionó en apartados anteriores y se recupera en la tabla #4, el señalamiento de mayor coincidencia, pues 4 de las 5 personas entrevistadas lo nombraron, fue en el mismo nivel las leyes, las políticas y los programas, y solamente 2 personas entrevistadas reconocen los acuerdos suscritos. Mientras que para las personas informantes del grupo focal, recuperado en la tabla #5, fue con mayor frecuencia las políticas y programas, reconocido así

por todas las personas informantes, y sólo 2 de las 7 personas informantes coincidieron en mencionar las leyes. Ninguna de las personas informantes mencionó los acuerdos suscritos.

Retomando, el análisis de los informes de la Contraloría General de la República, el constructo denominado señalamientos, muestra que los sub-constructos con mayor predominancia fueron: la preocupación por filtración de personas sin ser pobres y que reciben pensión del RNCP, la duplicación de derechos para quienes reciben doble, falta de un registro único para los derecho habientes, contenido presupuestario, la asignación de pensiones por demanda del solicitante y que resulta un sistema poco proactivo, y en una ocasión hubo un señalamiento por la existencia de superávit.

El constructo que se denomina características de las pensiones no contributivas, concentra un conjunto de sub-constructos, que señala la contraloría. Dichos sub-constructos son: que las pensiones no contributivas deben procurar suficiencia del monto pero también tener una buena cobertura para las personas que requieren de una pensión no contributiva, y que deben tener como meta la universalización.

Los señalamientos de la contraloría son reafirmados por los informantes del grupo focal, para ser específico hay un reclamo generalizado sobre la suficiencia y cobertura de la pensión no contributiva, al respecto la persona informante 3 (2019) menciona: “tenemos un techo, pero para comer, para vestirnos y todo, necesitamos una ayudita, verdad, del gobierno, porque bastante hemos colaborado, para engrandecer el país y ahora necesitamos esa pensioncita” (pág. 4).

En 10 de los 16 años de memorias anuales, la Contraloría General de la República reconoce el cumplimiento de metas establecidas por el Régimen No Contributivo de Pensiones. Muestra, además, que la conceptualización de la pensión no contributiva guarda una estrecha relación con el objetivo de superación de la pobreza. Segundo, que el accionar del sector público ha estado concentrado en la elaboración de políticas y programas, y, aún más, que existe una alta preocupación por la filtración de personas que reciben pensión sin ser pobres.

Ahora bien, como se mencionó al inicio de este apartado, es oportuno presentar algunos aspectos relevantes por periodos de gobierno cuatrienales. Es así como, para el periodo 2002-2006, en la primera línea de coordinación identificada, es adecuado mencionar los planes operativos anuales del CONAPAM.

Al respecto, para los años del 2002, 2003 y 2004, no se encontró respaldo de los planes operativos del CONAPAM, mientras que para el 2005 y 2006 no se encontró metas relacionadas a las pensiones del Régimen No Contributivo ni tampoco relacionadas al seguimiento de acuerdos internacionales.

En cuanto al seguimiento a acuerdos internacionales, en los planes operativos del CONAPAM para el 2005 y 2006, se menciona de forma genérica la participación en actividades internacionales.

Sobre la línea programática relacionada a personas mayores, es de suma importancia el informe de la Contraloría General de la República denominado: Informe sobre la verificación del cumplimiento de la normativa contenida en el reglamento de aprobación de los documentos presupuestarios en relación con el

presupuesto ordinario para el año 2005 del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (DFOE-SO-15-2005).

Acerca del informe DFOE-SO-15-2005 (2005) y sobre asuntos de articulación de políticas, en la sección 2.3 denominada plan anual operativo, es opinión de la Contraloría General de la República:

... b) La conformación de la estructura programática, responde básicamente a las fuentes de financiamiento que recibe esa entidad y no a su producción institucional... En razón de lo anterior se debe realizar un análisis de dicha estructura a efecto de que refleje la producción que genera esa institución. (pág. 4)

Por otra parte, y para el mismo informe del año 2005, en la sección denominada conclusiones, la Contraloría General de la República muestra que:

...el plan y el presupuesto no constituyen instrumentos útiles para la evaluación y la rendición de cuentas, pues desde el primer trimestre la administración tuvo dudas sobre el cumplimiento de algunas metas estratégicas... las deficiencias en la definición de la misión institucional, la estructura programática, las metas y los indicadores de desempeño, evidencian problemas en el proceso de planificación del CONAPAM. Si no se mejoran los procesos de planificación y evaluación de los programas los más perjudicados serán los adultos mayores, que podrían no recibir los beneficios, aun contando ese Consejo con los recursos para ello. (CGR, 2005, pág. 6)

Sobre el informe del 2005, a la fecha el CONAPAM era una institución con pocos años de conformada y con algunas deficiencias internas.

Ahora bien, para los años 2002-2006, en la segunda línea de coordinación, se desarrolló el Plan Vida Nueva de la administración de gobierno Pacheco de la Espriella, en el que se incluyó directamente el programa de pensiones del Régimen No Contributivo.

Por su parte la Contraloría General de la República, en su papel de fiscalizador menciona que:

- 1- En el 2003 hubo una reducción de beneficiarios, “ese régimen esté arribando a su límite natural y entrando en el proceso de simple sustitución vegetativa” (CGR, 2004, pág. 93). Se recomienda generar una política para definir el modelo de cobertura deseable.
- 2- En el 2005, menciona el superávit de la institución y que existen debilidades en la rendición de cuentas del plan Vida Nueva, dado que “se determinaron diferencias entre la evaluación del PAO institucional y la evaluación del PND” (CGR, 2006, pág. 148).
- 3- Para el 2006 menciona la falta de un sistema único de registro de beneficiarios para evitar filtraciones y duplicaciones. Además, falta de metas regionalizadas y de pro actividad para buscar beneficiarios “el mecanismo de acceso al Programa es por demanda del interesado, quien debe presentarse a alguna de las 72 sucursales de la CCSS o al Área de Gestión de Pensiones Régimen No Contributivo, ubicada en las oficinas centrales” (CGR, 2007, pág. 153).

Para el periodo 2006-2010, en la primera línea de coordinación identificada, a saber los planes operativos de CONAPAM, es adecuado mencionar que no se encontró metas relacionadas a las pensiones no contributivas ni tampoco relacionadas al seguimiento de acuerdos internacionales.

En cuanto al seguimiento a acuerdos internacionales, el plan operativo del CONAPAM 2007 busca promover estrategias de acción para el cumplimiento del plan de acción de Madrid y la estrategia regional para América Latina y el Caribe.

Por otra parte, en el informe del 2007 y relacionado con asuntos de articulación de políticas (DFOE-SOC-5-2007), en la sección denominada resultados, sobre la ejecución de la rectoría asignada por ley al CONAPAM, la Contraloría General de la República, hace una diferenciación muy importante entre rectoría técnica y rectoría política.

Para la Contraloría General de la República la diferencia de rectorías se muestra en que:

El CONAPAM nace a la vida jurídica como un órgano adscrito a la Presidencia de la República y se le atribuye la rectoría en el tema función. No obstante, corresponde al Poder Ejecutivo ejercer la rectoría política, en este caso el Presidente de la República y el Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, quienes de conformidad con el Decreto Ejecutivo No. 33151-MP del 8 de mayo de 2006 ejercen la rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, en el que se ubica el CONAPAM. (CGR, 2007b, pág. 6)

Por otra parte y en opinión de la Contraloría General de la República la rectoría técnica tendría las siguientes funciones:

...la rectoría que le establece la Ley No. 7935 al CONAPAM en esas funciones ha de entenderse necesariamente como una rectoría técnica. Entre estas por ejemplo las señaladas por el artículo 35 de dicha Ley en los incisos a), b), f), g) y n), las cuales se refieren a: formular las políticas y los planes nacionales en materia de envejecimiento; conocer las evaluaciones anuales de los programas, proyectos y servicios dirigidos a la población adulta mayor, que sean ejecutados por las instituciones públicas o privadas; conocer las evaluaciones sobre el desarrollo administrativo y técnico de los programas y servicios de atención a esta población objetivo, ejecutados por las instituciones con los aportes económicos del Estado, y velar porque estos recursos se empleen conforme a su destino. (CGR, 2007b, pág. 7)

Además, y sobre la rectoría técnica la Contraloría General de la República opina que el CONAPAM, no ejecuta esta función adecuadamente, pues: "...principalmente al omitir la implementación de importantes funciones que establece la citada Ley, relativa al seguimiento y evaluación de los programas que ejecutan instituciones afines al tema" (CGR, 2007b, pág. 7b).

Además, la Contraloría General de la República, reconoce el doble papel que ejerce el CONAPAM, como rector según lo descrito en el párrafo anterior y también ejecutor como se muestra a continuación: "Aunado a esas funciones, el CONAPAM administra, gestiona y distribuye, como ejecutor, recursos económicos provenientes de las Leyes No. 5662 y 7972" (CGR, 2007b, pág. 7).

Por último, la Contraloría General de la República, esclarece la función de rectoría política cuando muestra que:

En este sentido, la rectoría política es una potestad del Poder Ejecutivo, el cual tiene la obligación de organizar, dirigir y encauzar a la sociedad en todos sus aspectos político, jurídico, económico y social, a fin de mantener la unidad de la acción estatal y de vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas. (CGR, 2007b, pág. 7)

Por su parte para el año 2006-2010, en la segunda administración Arias-Sánchez, el plan de atención integral a familias en pobreza, también incluía metas relacionadas al RNCP.

Ahora bien, y de forma particular, la Contraloría General de la República, en su papel de fiscalizador y para el periodo 2006-2010, menciona:

- 1- Para el 2007, la Contraloría General de la República advierte:
 - a. ...se giran disposiciones al Ministro Rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza y a los jefes de las instituciones que ejecutan esos programas, para que coordinen la implementación de acciones estratégicas e integren los sistemas de información para la identificación y selección de los beneficiarios, reducir la proporción de beneficios que se entregan por demanda del interesado y aumentar la cobertura potencial y efectiva, de los programas Régimen No Contributivo de Pensiones... (CGR, 2008, pág. 445). Para el 2007 resalta el aumento de la pensión no contributiva de 35.000 a 50.000 colones.

- 2- En el 2008 recomienda “la elaboración de planes de largo plazo y reformas legales para dotar de mayor continuidad los planes y programas de superación de la pobreza; continuar con el ejercicio de la rectoría gubernativa; consolidar las oficinas o secretarías de planificación sectoriales...” (CGR, 2009, pág. 189).
- 3- Para el año 2009, mencionó el estudio de la UCR, que demuestra baja cobertura y filtraciones, a pesar del cumplimiento de metas. Al respecto la Contraloría General de la República (2010), menciona:

En cuanto a las filtraciones (personas que tienen pensión pese a no encontrarse en condición de pobreza), representan aproximadamente un tercio de la población beneficiaria. Asimismo, las exclusiones (personas en condición de pobreza sin recibir pensión) alcanzan aproximadamente al 48,0% de la población meta. (pág. 267)
- 4- En el 2010, sigue identificando filtraciones y exclusiones, y además menciona que sigue existiendo diferencias de entre los datos de indicadores y metas que presenta MIDEPLAN y la CCSS, el Sistema de Información de Pensiones (SIP), sigue teniendo problemas. Por último la Contraloría solicitó “en el Informe DFOE-SPCIF-38-2010, a la Presidencia Ejecutiva de la CCSS, tomar medidas para fijar un límite máximo del monto de la pensión, lo cual se cumplió satisfactoriamente” (CGR, 2011, pág. 226).

Para el periodo 2010-2014, y sobre los planes anuales operativos de CONAPAM 2010 y 2011 no muestran metas relacionadas a las pensiones del Régimen No Contributivo y tampoco relacionadas al seguimiento de acuerdos internacionales. Sin embargo, para el 2012 al 2014 se menciona a las pensiones del Régimen No Contributivo, en el marco normativo y en relación con los recursos necesarios para la red de cuidado y las Organizaciones de Bienestar Social.

Y sobre el seguimiento a acuerdos internacionales, entre el 2012 y 2014 todos los planes operativos institucionales de CONAPAM mencionan el trabajo de divulgación, seguimiento y participación para: la celebración de los 10 años después de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento Madrid 2002, la Carta de San José, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas Mayores, la tercera Conferencia Intergubernamental de seguimiento a Madrid, y la participación en seguimiento de estos acuerdos.

Y para el año 2010-2014, la administración gubernamental Chichilla Miranda contempló en el plan de gobierno el apoyo a familias en extrema pobreza, que también incluyó metas relacionadas al RPNC.

Ahora bien, en algunas de las memorias anuales de la Contraloría General de la República se identifican aspectos débiles como:

- 1- Para el año 2011, propone una discusión de separación de regímenes que administra la CCSS por la naturaleza de sus objetivos, seguro de enfermedad y maternidad, invalidez vejez y muerte y el Régimen No Contributivo.

...se deben analizar las ventajas y desventajas de separar la administración del Régimen No Contributivo de Pensiones (RNCP), actualmente administrado por la Gerencia de Pensiones, y trasladarlo a alguna institución del Sector Social Selectivo, como el Ministerio de Bienestar Social y Familia o el Instituto Mixto de Ayuda Social, por cuanto este es un programa social selectivo, que constituye más bien una ayuda económica para los adultos mayores pobres que no califican para una pensión. (CGR, 2012, pág. 93)

Por otra parte, para el periodo que contempla los años del 2014 -2018, sobre los planes operativos de CONAPAM, se puede decir que: en el 2014, 2016 y 2017 son mencionadas las pensiones del Régimen No Contributivo, en el marco normativo y en relación con los recursos necesarios para la red de cuidado y las Organizaciones de Bienestar Social. Mientras que, para el 2015, no se encontró metas relacionadas a las pensiones del Régimen No Contributivo.

Y sobre el seguimiento a acuerdos internacionales en el periodo 2014-2018, al igual que en el periodo anterior, todos los planes operativos institucionales de CONAPAM mencionan trabajo de divulgación, seguimiento y participación para: la celebración de los 10 años después de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento Madrid 2002, la Carta de San José, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas Mayores, la tercera Conferencia Intergubernamental de seguimiento a Madrid, y la participación en seguimiento de estos acuerdos.

En el periodo del 2014-2018, es la administración Solís Rivera, que en su política social contempla la lucha contra la pobreza 2015-2018 nombrada “Puente para el Desarrollo”, e incluye en sus metas las pensiones del RPNC.

Ahora bien, en la memoria anual 2014 de la Contraloría General de la República se identificó: una alta preocupación por las filtraciones, se reconoce el logro de la meta del número de nuevas pensiones y se recomienda revisar la auditoría de la CGR que menciona:

...se giraron una serie de disposiciones a las autoridades de la CCSS, para el establecimiento e implementación de acciones concretas con la finalidad de coadyuvar a una eficaz focalización de la población en condición de pobreza beneficiaria del RNCP, de forma que se dé una ampliación en la cobertura efectiva y una reducción en las filtraciones de dicho Programa, entre otras. (CGR, 2015, pág. 103)

Por otra parte, la opinión de las personas expertas brinda información valiosa sobre el accionar de instituciones, el trabajo gubernamental y la articulación de las políticas públicas, por esto es adecuado analizar aspectos sistematizados en el año 2019 provenientes de las entrevistas realizadas.

Por ejemplo, sobre la articulación de políticas públicas la persona entrevistada 5 (2019), mencionó:

En cada tema, tratamos de buscar...en qué medida estamos cumpliendo, con los compromisos internacionales...tenemos como desafío inmediato,...estar en concordancia con los lineamientos de política exterior. Porque, si bien,...se propone una política exterior, este, verdad, tampoco es que se improvisa, porque esta tiene que ir en línea, en concordancia, con lo que se haya establecido, en el Plan Nacional de Desarrollo vigente. (pág. 6)

A su vez la persona entrevistada 4 (2019) mencionó “el gran desafío que se tiene de la articulación de los programas y los servicios dirigidos a las personas adultas mayores” (pág. 5).

Ahora bien la preocupación sobre aspectos de articulación de programas también es un tema de la coordinación de las instituciones involucradas, encomendada al CONAPAM, y sobre la facultades de esta institución que coordina; al respecto la persona entrevistada 4 (2019) mencionó: “viendo los contrapesos, aún una institución pequeña, con poca gente, sin posibilidades de un crecimiento, con algunas limitaciones importantes” (pág. 10).

Pero por otra parte la articulación corresponde al nivel de involucramiento de otras instituciones; al respecto la persona entrevistada 4 (2019) mencionó que las instituciones: “gradúa a las personas mayores de 65, para que vayan a CONAPAM” (pág. 10).

Ahora bien, existe un reconocimiento a la coincidencia de metas del CONAPAM y de la CCSS en el mismo sector del Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo, no se podría indicar una articulación de ambas iniciativas, aun sabiendo de la existencia de convenios de cooperación puntuales que no se reflejan en el mencionado documento de planificación.

Sobre la planificación de CONAPAM, la persona entrevistada 3 (2019) mencionó que: “...lo reportan al sector desarrollo humano, a la secretaría, y la secretaría a nosotros. Es el mismo proceso digamos.” (pág. 6).

Respecto a la CCSS, así lo expresó la persona entrevistada 3 (2019):

...la CCSS participa en dos sectores: en salud y en social, entonces, a nivel de social, el Régimen No Contributivo participa a

planificación de la CCSS y planificación de la CCSS a la secretaría sectorial del Sector de Desarrollo Humano e Inclusión Social y del sector en este caso a MIDEPLAN a la Contraloría cuando se requiere y a Hacienda. (pág. 5)

Sobre la planificación conjunta de CONAPAM y la CCSS, la persona entrevistada 3 (2019) mencionó que "...ellos tendrán algún trabajo conjunto, eso no lo sé, verdad, porque podría estar en el POI de cada una de las instituciones y no necesariamente en el Plan Nacional de Desarrollo, eso hay que tenerlo en cuenta" (pág. 6).

Por su parte, las metas del Plan Nacional de Desarrollo relacionadas a las pensiones no contributivas, son definidas por la CCSS y el Régimen No Contributivo de Pensiones. Según muestra la persona entrevistada 3 (2019), al responder a la pregunta ¿quién pone la meta?, la respuesta fue: "La CCSS con respecto al presupuesto que va a tener..." (pág. 3).

Ahora bien, el Ministerio de Planificación y Política Económica, como responsable de monitoreo de las metas, considera la sobre ejecución como una mala práctica de planificación institucional. Al respecto, la persona entrevistada 3 (2019) menciona que: "más de 125% ejecución, es sobre ejecución...y no se hizo una buena planificación o se subestimó lo que se debía hacer y la puse abajo, para poder lograr más" (pág. 4).

El definidor de la meta tendría la facultad de poner límites bajos, aspecto que puede generar un círculo vicioso. Una definición consensuada de metas entre

las diversas instituciones involucradas podría ser un aspecto positivo, que debería contemplar un nuevo pacto social en esta materia.

Sobre la adjudicación del Régimen No Contributivo de Pensiones a la CCSS, se mencionó en las entrevistas, como el resultado de un proceso práctico, de aprovechamiento de escala, dado que la institución puede ejecutar el programa con las capacidades instaladas. Al respecto la persona entrevista 4 (2019) mencionó que “manejar un programa de estos no es fácil,...por el personal, por la infraestructura, por todo lo que tiene que ver con los sistemas, etcétera, verdad, no es cualquier institución” (pág. 9).

Un elemento que preocupó a las personas entrevistadas, es que el Régimen No Contributivo es visto como una mínima parte del sector y que podría ser tratado también con una mínima importancia. Al respecto la persona entrevistada 3 (2019) menciona que “el Régimen No Contributivo, es una mínima parte, de lo que significa toda la CCSS... habría que visualizar también la participación o el peso que tiene, esta línea, dentro de todo...” (pág. 5).

En las entrevistas realizadas también fue evidente, algunas posibles competiciones entre instituciones, por ejemplo, el programa de inserción a la comunidad de la CCSS y el plan puente del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), en donde coinciden en datos, pero no en foco de trabajo, el uno puede trabajar en todo el país y el otro en lugares priorizados por el gobierno. Al respecto la persona entrevistada 2 (2019) mencionó que: “el plan puente está focalizado a los sitios prioritarios... sin embargo, la cobertura del Régimen No Contributivo es muy amplia, a nivel nacional, es muy muy amplia” (pág. 7).

Una de las personas entrevistadas resaltó, la necesidad de articular las decisiones de la Sala Cuarta, que obliga a la CCSS a brindar el Régimen No Contributivo con criterios no siempre consistentes entre casos y tampoco para con el programa. Al respecto la persona entrevistada 1 (2019) mencionó que:

...se ha dado el caso de que los jueces cuando llega alguien al que se ha negado un beneficio como éste del RNC y aduce una serie de razones, diferentes criterios, diferentes a los establecidos en el SINERUBE o establecidos en el INEC y por la línea de pobreza del INEC, los jueces lo avalan otorga el beneficio y obligan a la CCSS a otorgar el beneficio. (pág. 4)

Resalta entonces, la necesidad de coordinación con el Poder Judicial, institución que debería ser parte del nuevo acuerdo social a promover.

Sobre el tema, la persona entrevistada 1 (2019) mencionó que "...hay una diferencia en la interpretación entre poderes y una falta de claridad,...por parte del poder judicial, porque no hay una línea unívoca, los jueces fallan de diferentes formas..." (pág. 5).

Otro elemento mencionado en las entrevistas es la definición de una persona mayor en condición de pobreza, que además debería de estar relacionada con la definición de una canasta básica de productos para personas mayores. Este aspecto podría contribuir a superar la visión de promedios, centrado en ingresos.

Al respecto la persona entrevistada 4 (2019) menciona que

...sabemos que las necesidades de las personas adultas mayores, son totalmente distintas al del resto de la población, y eso no está contemplado, verdad, cuando usted mide sólo ingreso. Entonces nos pareció muy bien, que se tome en cuenta el índice de pobreza multidimensional,... hemos apostado por tener una canasta básica para personas adultas mayores. (pág. 2)

Ahora bien, sobre aspectos que pueden relacionarse a la articulación de las políticas públicas, las personas informantes del grupo focal realizado en el año 2019, mostraron algunos aspectos, registrados como anotaciones especiales, que pueden relacionarse a la articulación de las políticas públicas, como se muestra a continuación, en la tabla #14.

Tabla 14. Comprensión de informantes del grupo focal sobre articulación de políticas

Pregunta en el Grupo Focal	Expresión	Informante
1. Definición pensión	"...la gran mayoría de mi vida trabajé en taxi, en una cooperativa donde, desde que se inició ellos hicieron un convenio con la CCSS para el seguro, convenio CCSS- Cooperativa y entonces nosotros, contribuimos, y nosotros tampoco sabíamos y... y ahora después de todo me vengo a dar cuenta que no contribuí, más para la pensión, la cooperativa pagaba su cuota pero por último esta quedó debiendo. Pero de todas maneras nosotros no nos beneficiamos, con eso, entonces...cuando hay un convenio de ese tipo deberían de informarle, a los que van a ser damnificados con eso, para ver quién quiere o no quiere aceptarlo."	Informante #5
4. Aspectos positivos que procura los gobiernos para brindar pensión RNCP	"...él trabaja en la CCSS, en la cuestión, de... él trabaja e iba al centro dormitorio a dar charlas,... de la CCSS los ayudó para pedir la pensión, pero todo es así como dice señor, bueno, que duerma que el lote vació, que andan "edionditicos", sin bañar, sin ninguna presentación y que lo que les dan en el centro dormitorio, en cualquier, otro lado, Chepe se baña y todo".	Informante #4

Fuente: Elaboración propia con base en el grupo focal del 24 abril del 2019

Aunque, de las expresiones mencionadas en la tabla#14 no se puede inferir directamente aspectos de articulación en los diferentes niveles de las políticas públicas, las personas informantes del grupo focal mostraron desde su experiencia personal algunos aspectos: a) internos del programa contributivo que llevó a algunos a no ser derecho habiente del mismo y a requerir hoy en día del no contributivo y b) del Régimen No Contributivo, que facilitaron sólo a algunos el

acceso a una pensión del Régimen No Contributivo, al que la mayoría de solicitantes no tiene acceso.

Estas expresiones dejan ver la falta de articulación entre programas, contributivo - no contributivo, y las denuncias de aspectos que las personas informantes identifican entre algunas alianzas institucionales.

Por otra parte, y a manera de resumen, sobre la articulación de políticas para asuntos de pensiones no contributivas, antes del año de inicio definida por esta investigación, ya existía el programa del Régimen No Contributivo de pensiones. Además, también se registra la existencia de un conjunto de instituciones y responsables sobre dicho programa, que se ha inscrito históricamente en las metas de reducción de la pobreza.

Conforme avanzaron los años, también aparecieron nuevas instituciones y responsabilidades, entre estas: políticas, programáticas, de financiamiento, de rectorías y de fiscalización, que en términos generales no han imposibilitado la ejecución del programa del Régimen No Contributivo de Pensiones.

A través del periodo de análisis, se evidencia que el programa del Régimen No Contributivo de Pensiones, sigue siendo parte del sector salud, pues es ejecutado por la CCSS, y no hay constancia del ejercicio de algunas de las funciones de CONAPAM sobre el mismo.

Es urgente la superación de una visión por partes, para la atención de personas mayores, que asegure la responsabilidad de todas las instituciones, y

esto supone una mejora en la articulación que evitaría situaciones de exclusión de algunos servicios, dirigiendo al titular de derecho hacia CONAPAM por el simple hecho de tener 65 años o más. Al respecto la persona entrevistada 4 (2019), menciona que: “tener una institución rectora en la materia,... tiene,...un gran recargo,... si viene una persona adulta mayor... vaya a CONAPAM” (pág. 10).

Como se mostró en la figura#3, la teoría pretendía una línea de coordinación de políticas, pero, el análisis documental mostró dos grandes líneas programáticas, una, la de derechos de las personas mayores y otra, la de combate a la pobreza.

Por su parte las personas entrevistadas resaltan la adjudicación del RNCP a la CCSS por rendimiento de escala difícilmente encontrado en otras instituciones, aunque, también reconocen lo minúsculo del programa dentro de la institución. Además, presentan algunas preocupaciones sobre posibles duplicaciones y competencia entre programas y resaltan el urgente requerimiento de redefinir pobreza en la vejez.

Sobre las dimensiones del programa dentro de la CCSS la persona entrevistada 3 (2019), menciona que:

...es que el régimen no contributivo, es una mínima parte, de lo que significa toda la CCSS, verdad, y lo que es del régimen, es ordinario y se manejan desde la CCSS, entonces habría que visualizar también la participación o el peso que tiene, esta línea, dentro de todo el enfoque, verdad (pág. 5).

A su vez los informantes del grupo focal, mostraron preocupación por la poca coordinación entre el programa contributivo y el no contributivo, que ha dejado a algunas personas en la lista de espera del RNCP, así como, la existencia de acciones para el favorecimiento de unos sobre otros, aspecto necesario de investigar con detenimiento.

A continuación se presenta un análisis del derecho a la seguridad social en Costa Rica, sobre los señalamientos de potenciales pensionados.

4.7 Señalamientos por potenciales pensionados del régimen, sobre el derecho a la seguridad social en Costa Rica

El tercero de los objetivos específicos de la investigación busca determinar los aspectos positivos y negativos del Régimen No Contributivo de Pensiones (RNCP) señaladas por potenciales pensionados del régimen, para garantizar el derecho a la seguridad social en Costa Rica.

En este apartado se examinan los resultados obtenidos para los señalamientos por potenciales pensionados desde de la aplicación de las tres técnicas utilizadas a saber: análisis documental, concentrado en los informes de la Defensoría de los Habitantes, entrevista a personas expertas y el grupo focal.

Este apartado se organiza de forma cronológica, aprovechando los informes anuales de la Defensoría de los Habitantes, y se profundiza con las coincidencias o discrepancias para el constructo de señalamientos, combinando con los resultados de las entrevistas y del grupo focal.

Primeramente, se hace un análisis general de todos los informes de la Defensoría de los Habitantes por constructo y sub constructo, seguido de un énfasis en el sub constructo de señalamientos de la Defensoría de los Habitantes en que personas entrevistadas e informantes coinciden o discrepan. Luego se presentan algunos elementos puntuales extraídos de los informes de la Defensoría de los Habitantes ordenados por periodo cuatrienales y, por último, se muestra un resumen de aspectos positivos y negativos resaltados tanto por personas entrevistadas como por personas informantes del grupo focal.

Un aporte desde el análisis documental, sobre los señalamientos de las personas mayores potenciales a ser pensionados, se encuentra en documentos de la Defensoría de los Habitantes. Dieciséis informes anuales fueron revisados, aplicando para su análisis los mismos constructos y sub-constructos de la tabla #2, como se muestra en la tabla #15.

Tabla 15. Informes de la Defensoría de los Habitantes

Constructos	Sub-constructos	Informe DH. 16	
		Número de documento	Frecuencia ¹
Concepto	Coincidencias		
	Seguridad Social / protección social	62,63,66,67,70,74,75	7
	Ingresos mínimos	60,64,69	3
	Protección en pobreza	60,63,66,67,70,72,74	7
	Derecho al ingreso mínimo	63,65,67,72	4
	Pensiones no contributivas	60,61,62,63,64,65,66,67,68,69,70,72,74,75	14
Características	Personas mayores rurales/agrícolas		0
	Feminización de la pobreza		0
	Formal / no formal de trabajo		0

	Suficiencia y Cobertura Pensión No contributiva	66,67,75	3
	No sólo económico		0
	Igualdad hombres y mujeres		0
	Universalizar pensiones		0
Principios UN	Independencia	74	1
	Participación		0
	Cuidados		0
	Autorrealización	74	1
	Dignidad	61,66,74	3
Accionar público	Acuerdos suscritos		0
	Leyes	62,64,66,70	4
	Políticas / Programas	63,68,69,70,72,74	6
	Total de Documentos		
	Particulares		
Señalamientos	Obstáculos administrativos	60,61,62,63,67,69,72	7
	Negación del derecho por la CCSS	60,61,62,63,65,68,72 ,75	8
	Inaccessibilidad de edificios y de información	60,70,75	3
	Plazo de estudio mayor a 2 meses & dilación	61,63,66,68,70,72,73 ,74,75	9
	Personas indígenas	61,74	2
	Necesidad de tarjeta para retiro de pensión	62	1
	Contenido presupuestario (no presupuesto completo)	62,63,66,72,74	5
	Superávit		0
	Mal manejo de expedientes	63,70,	2
	Ingreso sólo por reasignación	63	1
	Suspensión	63	1
	Realización de estudio socio económico, & falta trabajadores sociales	67,68,70	3
	Desconcentración / concentración para trámites	67	1

Personal RNCP debe hacer labores para IVM	70	1
Filtración de personas sin ser pobres reciben pensión RNCP	70	1
Duplicación de derechos		0
Capacitación de funcionarios	68,69,70	3
Recursos del RNCP en la CCSS está subordinados al IVM (Carros, choferes)	70	1
Falta de registro derecho habientes		0
Demanda por solicitantes / poco proactivo		0
PND impide brindar más pensiones	71	1
Persona migrante	60	1
Total de documentos		16

Fuente: Elaboración Propia.

Nota 1: Frecuencia corresponde al número de Informes de la Defensoría de los Habitantes que muestran el sub-constructo.

Los resultados de este trabajo muestran una concentración en el constructo denominado señalamientos de la Defensoría de los Habitantes, en la que se rescata los temas de denuncias realizadas por las personas mayores ante la institución.

Sobre el primer constructo denominado, señalamientos de la Defensoría de los Habitantes, un conjunto de sub-constructos vienen a representar las principales quejas recibidas, y ordenados por frecuencia, son los siguientes señalamientos: plazo de estudio mayor a dos meses y dilación, negación del derecho por la CCSS, obstáculos administrativos, contenido presupuestario (presupuesto no completo), realización de estudio socio económico y falta trabajadores sociales, inaccesibilidad de edificios y de información, capacitación a

funcionarios, mal manejo de expedientes, acceso denegado a personas indígenas, necesidad de tarjeta para retiro de pensión, ingreso sólo por reasignación, desconcentración/concentración para trámites, el personal del Régimen No Contributivo debe hacer labores para el régimen de invalidez, vejez y muerte, filtración de personas sin ser pobres reciben pensión no contributiva, recursos del Régimen No Contributivo en la CCSS están subordinados al régimen de invalidez vejez y muerte (Carros, choferes), el plan nacional de desarrollo impide brindar más pensiones, y acceso denegado por ser persona migrante.

La Defensoría, en sus señalamientos, muestra las quejas más frecuentes de las personas mayores, de las cuales, el tiempo de respuesta ante la solicitud de una persona mayor es el sub-constructo más frecuente en el periodo estudiado.

Ahora bien, antes de proseguir con los resultados de los informes de la Defensoría de los Habitantes sobre el constructo de señalamientos de entes fiscalizadores acerca de pensiones no contributivas, se logra identificar algunos sub constructos de coincidencias y discrepancias, lo anterior desde la visión de las personas entrevistadas y los informantes del grupo focal.

El señalamiento de mayor coincidencia, pues 4 de las 5 personas entrevistadas lo nombraron, como se observa en la tabla #4, fue el contenido presupuestario (presupuesto no completo).

Por ejemplo, la persona entrevistada 1 (2019) menciona, “entonces casi que todos los obstáculos que habían antes... que limitaban la universalización del programa los estamos eliminando y el reto mayor va ser el presupuesto” (pág. 6).

Mientras que para todas las personas informantes del grupo focal, recuperado en la tabla #5, fueron los obstáculos administrativos y la negación del derecho por la CCSS, los principales señalamientos.

Al respecto, un ejemplo de señalamiento fue la mencionado por la persona informante 4 (2019): “Muchos requisitos para que al final le digan a uno que no califica” (pág. 15).

En segundo orden, según la tabla #4, para, 3 de las 5 personas entrevistadas fueron los obstáculos administrativos, y el plazo de estudio mayor a 2 meses y dilación, como dificultades más relevantes del Régimen No Contributivo. Aspecto en el que coinciden, según la tabla #5, 6 de las 7 personas informantes del grupo focal, que mencionan el plazo de estudio mayor a 2 meses y dilación, como dificultades más relevantes del Régimen No Contributivo de Pensiones.

Por ejemplo la persona entrevistada 2 (2019), mencionó que: “al existir tanta demanda, no puede tener una respuesta pronta y oportuna...una población que no solamente está en pobreza y que está necesitada sino que también tiene bajo niveles de educación y tiene pocas redes de apoyo...” (pág. 9).

También sobre la dilación la persona informante 3 (2019) menciona que: “Y entonces topa uno con todos esos inconvenientes, trabas, burocracia que hay, que lo mandan a una parte y a otra y total, que va pasando el tiempo y mientras tanto, uno tiene que agenciarse, a como pueda” (pág. 8).

En un tercer orden de agregación, 2 de las 5 personas entrevistadas, coinciden en señalar también los siguientes sub constructos: la filtración de personas sin ser pobres reciben pensión RNCP, la falta de registro de derecho habientes, la demanda por solicitantes o un sistema poco proactivo, el plan nacional de desarrollo impide brindar más pensiones por tener una meta definida por cumplir y la persona migrante desprotegida, según se muestra en la tabla #4.

Sobre la filtración la persona entrevistada 3 (2019) menciona: “la filtración limita que se le pueda dar a otras personas que más lo necesitan” (pág. 7).

Sin embargo, al observar los resultados agregados en la tabla #5, 3 de las 7 personas informantes del grupo focal coinciden en señalar también los siguientes sub constructos: contenido presupuestario (presupuesto no completo) y filtración de personas sin ser pobres reciben pensión no contributiva. Este último es el único en que coinciden tanto las personas entrevistadas como las personas informantes del grupo focal.

Otro ejemplo es la frase de la persona informante 6 (2019) que sobre la filtración mencionó: “le pregunté si ¿usted con pensión?, no, no, ¡a usted no le da vergüenza! Como, no sé, si tiene muchas propiedades, muchas cosas” (pág. 11).

Con un nivel de menor coincidencia sólo 1 de las 5 personas entrevistadas, según se observa en la tabla#4, coincide con los señalamientos de la existencia de superávit, la duplicación de derechos (reciben doble), y el requerimiento de capacitación para funcionarios, como elementos a superar por el actual Régimen No Contributivo de Pensiones. Sin embargo, para 2 de las 7 personas informantes,

como muestra la tabla #5, el mal manejo de expedientes, sería el cuarto señalamiento en importancia.

Al respecto, con la meta de no duplicar derechos, la persona entrevistada 3 (2019) menciona que: “a tener un registro único, entonces yo puedo ver ahí, cuáles son las ayudas que la persona tiene, para no duplicar” (pág. 2).

Mientras que la persona informante 2 (2019) sobre el manejo de expedientes menciona que: “...esperar que digan venga, y miren que llame por teléfono, no hay que insistir, insistir, aunque le hagan mala cara a uno...luchemos todos, hagamos la fuerza veamos porque si no tenemos los papeles y ahí se los comen las ratas” (pág. 10)

Ahora bien, los señalamientos que no fueron mencionados ni por las personas entrevistadas ni por las personas informantes del grupo focal fueron: a) la inaccesibilidad de edificios y de información, b) la inclusión de personas indígenas como población específica objeto del programa, c) la necesidad de tarjeta para retiro de pensión, d) el ingreso al sistema de derecho habientes sólo por reasignación (uno nuevo por uno que muere), e) suspensión del derecho a pensión, f) la realización de estudio socio económico y la falta trabajadores sociales para realizar el estudio, g) la falta de desconcentración o concentración para trámites, h) que el personal RNCP debe hacer labores para IVM, i) que los recursos del RNCP en la CCSS está subordinados al IVM (Carros, choferes). Todos estos aspectos pueden verificarse en las tablas #4 y #5.

Los nueve sub constructos no mencionados por las personas entrevistadas y las personas informantes del grupo focal, siguen siendo temas relevantes, como se aprecia en los dos siguientes párrafos.

Los señalamientos que no tuvieron ninguna mención por parte de las personas entrevistadas, como lo expuesto en la tabla #4 fueron dos, a saber, a) la negación del derecho por la CCSS, aspecto que llama la atención pues fue uno de los más frecuentes para informantes del grupo focal y d) el mal manejo de expedientes.

Mientras que los señalamientos que no tuvieron ninguna mención por los informantes, según muestra la tabla #5 fueron siete, a saber: a) la falta de desconcentración o concentración para trámites, b) falta de registro derecho habientes, c) demanda por solicitantes y poco proactivo, d) que el plan nacional de desarrollo impide brindar más pensiones, e) que se deben incluir personas migrantes, f) que existe una duplicación de derechos y g) falta capacitación de funcionarios.

Los siete sub constructos mencionados en el párrafo anterior, no fueron mencionados por los informantes del grupo focal, y no quiere decir, que no sigan siendo un tema.

Ahora bien, ni las personas entrevistadas, ni las personas informantes tuvieron previamente la lista de categorías y tampoco se les solicitó hablar sobre ellos a excepción de los principios de Naciones Unidas para los derechos de las personas mayores, que fue consultado directamente a las personas entrevistadas.

Retomando el resultado general, según los informes anuales de la Defensoría de los Habitantes, el segundo constructo más mencionado fue el denominado concepto de pensiones no contributivas, y sus sub-constructos más frecuentes fueron: definición de pensiones no contributivas, pensión como seguridad social y o protección social, pensión no contributiva como protección de poblaciones ante la pobreza, la pensión como derecho y por último un ingreso mínimo. Sin duda, la Defensoría de los Habitantes posiciona en sus informes anuales con mucha frecuencia el concepto de pensiones no contributivas.

Por otra parte, el constructo denominado, accionar público, mostrado en la tabla #15, resume los señalamientos para el trabajo del sector público sobre asuntos de pensiones no contributivas que incluye sub-constructos como: señalamientos hacia alguna parte del ciclo de políticas y programas, así como el mejoramiento de leyes para el abordaje de las temáticas de pensiones no contributivas. En este constructo se muestra que el trabajo de las instituciones públicas debe materializarse en las políticas, programas y leyes.

Respecto al cuarto constructo, observado en la tabla #15, el denominado, principios de Naciones Unidas para los derechos de las personas mayores, tres fueron los sub-constructos más frecuentes: la pensiones no contributiva como dignidad, pensiones como elemento de autorrealización y las pensiones como elemento de independencia. Para la Defensoría de los Habitantes las pensiones no contributivas son agrupadas en tres principios fundamentales para el ejercicio de los titulares de derechos.

El último constructo, observado en la tabla #15 es el denominado, características de las pensiones no contributivas, que concentra un sub-constructo, a saber, que las pensiones no contributivas deben procurar suficiencia

del monto pero también tener una buena cobertura para las personas que requieren de una pensión no contributiva. Se debe entender suficiencia como el monto que reciben las personas mayores, el cual debe ser suficiente para solventar las necesidades básicas. Y, a su vez, cobertura, lo cual se entiende como alcanzar la igualdad entre las solicitudes y designaciones de pensiones no contributivas.

Ahora bien, en el ordenamiento de periodos cuatrienales, se puede observar un resumen de algunos aspectos puntuales encontrados en los informes anuales de Defensoría de los Habitantes.

Para el periodo comprendido entre el año 2002 y el 2006, la Defensoría de los Habitantes resaltó la información que se presenta a continuación.

El informe 2001-2002: La Defensoría de los Habitantes reconoce la problemática del escaso personal del RNCP para tramitar las solicitudes de pensión, especialmente en la elaboración de la Ficha de Información Social.

Por otra parte, la Defensoría considera importante indicar que, de conformidad con el ordenamiento jurídico, se debe dar respuesta a las solicitudes de pensión del Régimen No Contributivo en un plazo máximo de dos meses. Esto es así porque el Reglamento de dicho Régimen no contiene disposición alguna que establezca un plazo para resolver si se concede o se deniega una pensión y por ello, es necesario recurrir a la Ley General de la Administración Pública en tanto fuente supletoria. (DH, 2002, pág. cccxx)

Entre 2002-2003: La Defensoría de los Habitantes muestra algunos de los elementos prácticos que una persona mayor puede enfrentar, por ejemplo: “una queja relacionada con la pensión por vejez, ésta se refiere a las limitaciones impuestas para el retiro del cheque consistente en el endoso obligatorio, dado que la persona interesada no sabe firmar y así lo indica su cédula de identidad” (DH, 2003, pág. 215).

Para el informe 2003-2004: reconoce que el derecho a la seguridad social es un derecho fundamental según el artículo 48 de la Constitución Política. Los señalamientos por ejemplo en la región Huetar Norte, corresponden a: “que presenta sobre todo dilación en las resoluciones, falta de contenido presupuestario para su cobro, así como expedientes en los cuales se ha denegado una pensión sin haber realizado una visita al domicilio del denunciado” (DH, 2004, pág. 709).

El informe 2004-2005 reconoce que hay: “disgusto por la cancelación o negación de pensiones de Régimen No Contributivo y dilación en la resolución de solicitudes de dicho régimen” (DH, 2005, pág. ccxxxvi), el rechazo de las solicitudes de las personas mayores por falta de presupuesto del régimen, el ingreso al programa por reasignación y el mal manejo de expedientes, aducidos como incompletos que provoca suspensión del pago de sus pensiones.

Por ejemplo sobre la negación de la pensión la persona informante 3 (2019) menciona que: “mi esposo nunca cotizó tampoco,... pero siempre aparecemos ahí, con esa propiedad, verdad, porque hasta que nosotros muramos, los dos, es que ellos pueden, mientras tanto es de nosotros y a mi esposo le negaron la pensión” (pág. 4)

Entre el 2005-2006: el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de las personas y el mejoramiento de la calidad de vida de esas personas, preocuparon a tal medida que se recomendó un estudio específico a la Gerencia de Pensiones de la CCSS, a saber:

A la Gerencia de Pensiones de la C.C.S.S: Realizar un estudio del Programa del Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico a efecto de valorar el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de las personas beneficiarias en relación con el objetivo esencial del programa y el mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo. (DH, 2006, pág. 268).

El segundo periodo a resaltar con aspectos particulares es el comprendido entre el año 2006 y el año 2010.

Para el 2006-2007: La defensoría reconocía avances y hace señalamientos para el régimen de pensiones no contributivas.

Se destaca el aumento no sólo respecto al monto, sino también en relación con la cantidad de beneficiarios...No obstante las mejoras efectuadas en los procedimientos de atención y otorgamiento del subsidio, debe insistirse en los criterios de valoración de los potenciales beneficiarios y el plazo de resolución final de la solicitud. (DH, 2007, pág. 364)

El informe 2007-2008, demuestra que las actualizaciones y revaloraciones son parte fundamental del derecho a la seguridad social:

...los principios de legalidad, eficiencia y eficacia aplicables al momento de otorgamiento de una pensión, deben ser igualmente respetados, en cuanto a las revalorizaciones o actualizaciones de la misma, constituyendo una violación a los derechos de las personas pensionadas cualquier dilación injustificada en la atención de las gestiones de actualización o revalorización de la pensión presentadas por las y los habitantes. (DH, 2008, pág. 48)

La Defensoría de los Habitantes solicita a la Gerencia División Pensiones de la CCSS, evaluar las áreas de gestión y fortalecer de manera integral el Programa del RNCP.

Entre el 2008-2009, la Defensoría de los Habitantes reconoce a la CCSS la ampliación en monto y cantidad de personas del Régimen No Contributivo y además, la desconcentración de los servicios de la Gerencia de Pensiones. Como muestra la siguiente cita: “reconocer el avance en cuanto a cobertura y calidad de las prestaciones, propuestas por la actual gestión de pensiones de la CCSS” (DH, 2009, pág. 187).

En el informe 2009-2010, la Defensoría de los Habitantes sigue señalando la dilación tanto en la tramitación de las solicitudes, como en la resolución de las apelaciones. Al respecto la Defensoría de los Habitantes muestra que “La principal deficiencia que se aprecia en el trámite de pensiones del RNCP, tiene que ver con

la reiterada dilación en la respuesta que la CCSS debe brindar a las y los solicitantes” (DH, 2010, pág. 32).

El tercero de los periodos de análisis corresponde a los años 2010-2014, y al respecto se puede rescatar un conjunto de señalamientos que la Defensoría de los Habitantes realiza en función de las quejas recibidas.

Para el periodo 2010-2011, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la gerencia de pensiones algunos aspectos de la gestión administrativa del programa, tal como se describe a continuación:

Resulta entonces, que la gestión del programa también abarca otros aspectos que trascienden el orden administrativo y que requiere de una propuesta que contemple la sensibilización y capacitación continua de las y los funcionarios encargados de desarrollar la labor de admisión de las solicitudes, valoración, análisis y resolución final del proceso de otorgamiento o denegatoria del beneficio (DH, 2011, pág. 199).

Entre el 2011-2012, la Defensoría de los Habitantes corroboró que el tiempo de resolución es excesivo y que la efectividad de las mismas es reducida, y que la falta de informes de trabajo social es el factor de mayor incidencia en la dilación de las resoluciones.

Como se nota: “No obstante, la cantidad de profesionales en Trabajo Social asignados a dicha labor es reducida y no sólo están dedicados a ello sino que

deben atender a los contribuyentes el I.V.M. y ejecutar labores de prestaciones sociales” (DH, 2012, pág. 200).

Los pocos profesionales en trabajo social no sólo están dedicados a los dos regímenes que gestiona la CCSS, también existen problemas de logística por escasez de recursos tales como vehículos, choferes, y mensajeros, que ocasionan demora en el traslado de los expedientes, la falta de capacitación al personal y la solicitud de reducir las filtraciones y exclusiones.

En el informe 2013-2014, la Defensoría de los Habitantes investigó la justificación de la CCSS para las dilaciones, que fueron: “las restricciones administrativas y presupuestarias en esta materia impuestas por el Plan Nacional de Desarrollo” (DH, 2014, pág. 129). Por otra parte, la Defensoría menciona que la zona más afectada sin resoluciones es la Zona Brunca.

El cuarto y último de los periodos de análisis para resaltar aspectos puntuales provenientes de la Defensoría de los Habitantes es el comprendido entre el año 2014 y el año 2018.

En el periodo 2014-2015, la Defensoría de los Habitantes vuelve a resaltar que las mayores denuncias son por dilación en el trámite y en la resolución de pensiones del Régimen No Contributivo.

Los tres hechos violatorios más denunciados, en orden de cantidad, en el derecho a la seguridad social son: • Restringir o impedir el acceso a la seguridad social • Restringir o impedir el acceso a la

seguridad social de la CCSS • Dilación en el trámite y en la resolución de pensiones del RNCP (DH, 2015, pág. 123).

En el periodo 2015-2016, la Defensoría de los Habitantes menciona la preocupación por el estado económico del régimen como la gestión del mismo, en torno a la eficiencia en la identificación y tramitación de las solicitudes presentadas.

...una pensión que les permita atender sus necesidades básicas, debe ir efectivamente acompañada de una tramitación eficiente, efectiva, respetuosa de los derechos humanos que no vuelva nugatorio el acceso al régimen, tal y como viene ocurriendo a partir de la cantidad y tiempos de respuesta a las solicitudes que se viene presentando (DH, 2016, pág. 294).

En el informe 2016-2017, la Defensoría de los Habitantes vuelve a presentar su preocupación sobre la dilación y reitera lo mencionado por la experta independiente para los derechos de las personas mayores en su visita a Costa Rica sobre: “La saturación del sistema, la complejidad de los formularios y las largas listas de espera para poder optar por esa pensión, son algunos de los obstáculos que enfrentan las personas de edad para poder efectivamente obtener el beneficio (...)” (DH, 2017, pág. 161).

En los documentos revisados no existe un análisis por sexo y género para determinar algunas otras posibles debilidades. Sin embargo, es pertinente retomar un documento de carácter internacional, la recomendación N°27 de la CEDAW (2010), que entre sus preocupaciones describe:

20. Las mujeres son menos numerosas en el sector estructurado del empleo. También suelen recibir un salario inferior al de los hombres por el mismo trabajo o un trabajo de igual valor. Por otra parte, la discriminación de género en el empleo que sufren durante toda su vida tiene un impacto acumulativo en la vejez, que las obliga a vivir con ingresos y pensiones desproporcionadamente bajos, o incluso inexistentes, en comparación con los hombres. (pág. 4)

Por otra parte, es importante resaltar un párrafo puntual encontrado en la recomendación N°27 de la CEDAW (2010), esto es:

44. Los Estados partes deben ofrecer pensiones no contributivas adecuadas, en pie de igualdad con el hombre, a todas las mujeres que carecen de otra pensión o no tienen una seguridad de ingresos suficiente, y las mujeres de edad, especialmente las que viven en zonas remotas o rurales, deben tener acceso a prestaciones sociales del Estado. (pág. 8)

Ahora bien, algunas anotaciones especiales respecto a aspectos positivos y negativos del Régimen No Contributivo de Pensiones, fueron brindadas tanto por las personas entrevistadas como por las personas informantes del grupo focal.

Por ejemplo, al menos dos de las personas expertas entrevistadas coinciden en que un aspecto positivo es que las personas pueden acceder al régimen, aun cuando se requiere de un estudio para saber si son personas que cumplen con requisitos dispuestos en la legislación.

Sobre aspectos positivos, la persona entrevistada 2 (2019) mencionó: “Y entre los temas más positivos el tema de que se está buscando la simplificación y el mismo SINIRUBE y atender a la persona como tal” (pág. 9).

Por otra parte, la persona entrevistada 4 (2019), expresó lo siguiente: “...tenemos un derecho que se accede por una norma, que estén los recursos y que haya una infraestructura para poder distribuirlo”. (pág. 13)

Otro aspecto positivo corresponde con la posibilidad de acceder a otros aspectos beneficiosos y colaterales, gracias a la pensión del Régimen No Contributivo. Como lo mencionó la persona entrevistada 1 (2019), “...el beneficio que tiene una pensión de estas del Régimen No Contributivo es que además se aporta para el seguro de salud, entonces hay una doble reivindicación de derechos.” (pág. 2)

En cuanto a la solicitud de identificar aspectos positivos realizados por los gobiernos sobre pensiones no contributivas, las personas informantes del grupo focal mostraron más lo negativo que lo positivo.

Es así que se identificó poca credibilidad en los gobiernos pues han utilizado las pensiones del Régimen No Contributivo como promesas políticas falsas, como se muestra en la tabla #16.

Tabla 16. Comprensión de informantes del grupo focal sobre aspectos positivos

Pregunta en el Grupo Focal	Expresión	Informante
4. Aspectos positivos que procuran los gobiernos para brindar pensión RNCP	"Bueno las pueden haber formado, pero puede ser nada más promesas, que las utilizan en las elecciones, lo que hacen es nada más hablar y hablar de eso, y volvemos a lo mismo se hace mucho requisito, mucho trámite y cuentan que le llegue..."	Informante #1
	"Yo creo que no, para mí no hay ninguna, en dos palabras, eso sería."	Informante #2
	"Yo pienso que sí y no, aspectos positivos, porque, hay mucha gente que sí tiene pensión...eso es un acto positivo. ... pero ahora, que nos dicen, es que ustedes tienen casa e hijos, pero nosotros no nos valemos, ya mi esposo, mire mi esposo con la columna, es un viejito así y no puede trabajar y yo voy por el mismo camino, por ahí y entonces, no le dan a uno, como esperanzas de nada. No hay nada positivo todo ahora es negativo."	Informante #3
	"Puede ver un poco de cosas positivas pero no se llevan a cabo como debería ser."	Informante #4
	"No en realidad yo pienso que no hay nada positivo, lo positivo, es para los que han tenido una pata y se le ha facilitado muy bonito, sacando rápido, pero los que estamos así, ... no hay nada positivo y más bien, a cada rato le atraviesan el caballo..."	Informante #5
	"Si han hecho, de verdad, que yo no me doy cuenta, así cortito esa sería la respuesta."	Informante #6
	"No, no, no, no, han hecho nada, son negativas o es una falsa promesa."	Informante #7

Fuente: Elaboración propia con base en el grupo focal del 24 abril del 2019

Por otra parte, sobre algunos aspectos negativos identificados por las personas entrevistadas, se resalta la exclusión de algunas personas por la clasificación por línea de pobreza basada en ingreso. También, las personas mayores con poca escolaridad y poco apoyo de redes familiares y locales que plantean una mayor dificultad para realizar trámites. Al respecto la persona entrevistada 2 (2019) mencionó:

...nos hemos estado encontrando con una población que no solamente está en pobreza y que está necesitada sino que también tiene bajos niveles de educación y tiene pocas redes de apoyo y que de pronto dicen, de ahí sí me dieron este folleto, valla llénelo y yo como lo llenó, si no sé leer, no sé escribir, quien me ayuda. (pág. 7)

Pero, además, se ha identificado un grupo de personas que se autoexcluyen del acceso al Régimen No Contributivo de Pensiones aun cumpliendo con los requisitos para accederlo. Como la persona entrevistada 1 (2019) lo menciona:

...se autoexcluyen, ellos consideran que no son sujetos, muchos no conocen el beneficio..., pero viven en tal condición de pobreza que nunca se van a acercar, nunca van a ir a una sucursal de la CCSS a solicitarlo, porque están resolviendo otros problemas más importantes, están viendo a ver que se comen ese día o están postrados probablemente una cama. (pág. 9)

Las personas entrevistadas reconocen una dificultad referida a la restricción presupuestaria y una alta demanda de pensiones del Régimen No Contributivo

que deja a personas sin acceder al derecho de la pensión no contributiva. Por otra parte, en la tabla #17, hay un resumen de los aspectos negativos identificados por informantes del grupo focal.

Tabla 17. Comprensión de informantes del grupo focal sobre aspectos negativos

Pregunta en el Grupo Focal	Expresión	Informante
5. Aspectos negativos propiciados por gobiernos para no brindar pensión RNCP	"Bueno aspectos negativo sería, digámoslo así, tanto requisito, tanta espera, tanto tiempo, hasta llegar a nada, a veces sí a veces no, mucho requisito."	Informante #1
	"Los aspectos que yo veo, primero que todo son los requisitos, segundo que ya la edad no vale, para la pensión, porque en realidad no vale, pues imagínense ustedes, yo me pongo de ejemplo, yo tengo 83 años y estoy segura que tengo que dar un montón de vueltas,... para que al final me digan, señora, no califico."	Informante #2
	"...si van a visitarlo y tal vez tenemos unos sillones, que nos regalaron, alguien nos regaló, un sillón, una lavadora que ya no podemos comprar, nada porque no tenemos para pagar la mensualidad. Entonces, cómo tenemos lavadora y tenemos dos sillones y tenemos una cocinita y la refri, todo eso, se necesitan no tener, nada nada, de esas cosas para poder que uno califique, porque si uno tiene, ... entonces no califican, entonces todo eso son aspectos negativos."	Informante #3
	"Muchos requisitos para que al final le digan a uno que no califica."	Informante #4

<p>"Yo considero también los requisitos, ...cuando se inició esa, no era tanta la cosa, era nada más la edad y punto, y ya, pero ahora ellos han ido buscando cada día o algo para hacerlo más costoso, más difícil y cada año que pase le va metiendo más y más requisitos, lo que sea incomodar, ...vea usted el montón de cosas que hay, que hasta la casa de uno van, ... pero yo considero que eso es una de las cosas que son más más negativas en eso, porque también eso vino tal vez de una promesa política, el que saco eso de la pensión, fue en la campaña política, muy probable y después, ya de los otros gobiernos que se han ido guindando, haciendo una cosa más y ofreciente otra y otra, al final no cumplen nada."</p>	<p>Informante #5</p>
<p>"...muchos requisitos, muchos requisitos, muchos legal."</p>	<p>Informante #6</p>
<p>...bueno yo le digo una cosa, si lo que quieren es que muera en indigencia. ¿Cuál diferencia hay entre una cárcel...? Masoquismo es un papel es muy importante en esta situación y haciendo que usted desista y la competencia a ellos, es gozarse ver roquitos como yo en esa situación."</p>	<p>Informante #7</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el grupo focal del 24 abril del 2019

Algunos aspectos negativos resumidos en la tabla #17 son: los requisitos, el tiempo de espera, en que la edad no vale como requisito, la inadecuada definición de pobreza y propiedad, la indigencia como requisito y algunos aspectos legales que impiden la obtención de la pensión no contributiva.

Capítulo V. Conclusiones

En este capítulo se presentan las conclusiones que para facilidad de presentación se agrupan, por una parte, con la lógica de responder a las preguntas de investigación y por otra, a las técnicas de investigación utilizadas, a saber: análisis de documentos, análisis de las entrevistas semi estructuradas realizadas a las personas expertas y el análisis de los resultados del grupo focal realizado con personas mayores.

5.1 Conclusiones de la aplicación de los compromisos internacionales

Para lograr concluir sobre la aplicación de los compromisos internacionales sobre el derecho a la seguridad social de las personas mayores entre el 2002 y el 2018 en Costa Rica, específicamente sobre pensiones no contributivas, presento una metodología para hacer un ranqueo, observable en el anexo#13 y los resultados de la aplicación de dicha metodología se muestran en la tabla #18, a continuación.

Tabla 18. Resultados de ranqueo para aplicación de compromisos internacionales

	Derechos Humanos			Articulación			Reconocimiento Derechos			Límite	Suma Total
Documentos	Alta: (9)			Alta: 3			Alta: 3			15 (12)	12
	Media:6			Media:2			Media:(2)			10	
	Baja: 3			Baja: (1)			Baja: 1			5	
Entrevistas	Alta: 9 (7)			Alta: 3			Alta: 3			15	10
	Media:6			Media:2			Media:(2)			(10)	
	Baja: 3			Baja: (1)			Baja: 1			5	
Personas mayores	Alta: 9			Alta: 3			Alta: 3			15	7
	Media:6 (5)			Media:2			Media:2			10 (7)	
	Baja: 3			Baja: (1)			Baja: (1)			5	
	A:27 (21)	M: 18	B: 9	A:27	M:18	B:9 (3)	A:27	M:18	B:9 (5)		

Fuente: Elaboración propia. Una explicación detallada se muestra en el anexo #13.

La tabla #18 resume los resultados de un ranqueo para las preguntas de investigación de esta tesis (el enfoque de derechos humanos para las personas mayores y sus tres dimensiones, la articulación de políticas públicas y el reconocimiento de los derechos por las personas mayores), que fue comprobado mediante tres técnicas de investigación (análisis documental, análisis de resultados de entrevistas y análisis de resultados del grupo focal).

La sumatoria de los puntajes respondería a la pregunta principal de investigación. El análisis, puede hacerse por columnas, al respecto la metodología de ranqueo puede apreciarse en el anexo #13. Una aplicación alta, corresponde a cualquier resultado en el rango de 55 y 81 puntos, aplicación media si el resultado está entre 28 y 54 puntos y baja si el resultado está entre 9 y 27 puntos. Al sumar

el resultado de las tres columnas se podría decir que: con una puntuación de 29 puntos, la aplicación de los compromisos internacionales sobre el derecho a la seguridad social de las personas mayores entre el 2002-2018 en Costa Rica: pensiones no contributivas, es media, pues suma más de 27 puntos que es el límite inferior para haber sido considerado bajo.

Para cada sub pregunta de investigación los resultados serían: para la columna uno o desde el enfoque de derechos humanos y sus dimensiones: la normativa, la procesal y la de contenidos. Respecto al derecho a la seguridad social referido a pensiones no contributivas para las personas mayores en Costa Rica, está calificada con un puntaje de 21, teniendo resultados desde los documentos como alta, 9 puntos, desde las personas entrevistadas como media, 7 puntos y desde las personas informantes del grupo focal como media, 5 puntos. Para este particular, el enfoque de derechos humanos, hay una calificación un poco más compleja reflejada en el anexo #13.

5.2 Conclusiones de la aplicación del enfoque de derechos humanos

Costa Rica demuestra tener una aplicación alta (21 puntos) del enfoque de Derechos Humanos en cuanto: a) se ha comprometido en toda la normativa internacional, b) ha desarrollado legislación para normar a nivel de país el derecho y deberes sobre seguridad social y específicamente sobre pensiones no contributivas, c) y existe un programa desarrollado desde muchos años antes del 2002.

5.2.1 Conclusiones dimensión normativa.

Desde la dimensión normativa, clasificada como alta (9 puntos), se trata un conjunto de temas y derechos muy amplios, sin embargo, el análisis documental

permitió focalizar en aspectos concretos de las pensiones no contributivas, y el más sobresaliente es: que en los documentos de la dimensión normativa se muestra una preocupación concentrada en concepto y características. Y en alguna medida sugerencias de trabajo a nivel de país.

Por la cantidad de eventos y documentos resultado de los compromisos internacionales, se puede decir que Costa Rica, ha estado presente en todas las posibilidades y ha logrado ser el primer país en tener ratificado la Convención Interamericana sobre los Derechos de las Personas Mayores, documento que tiene un carácter para acatamiento obligatorio.

Hubo un vacío de años respecto a la definición legal de la coordinación entre CONAPAM y MRREE que permitiera el trabajo conjunto respecto a acuerdos internacionales, pero desde el 2011 existe un mecanismo coordinación, definido por directriz, poco utilizado en temas de vejez y envejecimiento, pero que permite una posibilidad de mejora en la articulación.

En los documentos revisados se evidenció una preocupación de sistematización sobre aquellos tratados vinculantes y con un menor nivel de preocupación sobre los compromisos políticos (conferencias, reuniones, grupos de trabajo, etc.).

Para las personas expertas, el seguimiento a acuerdos internacionales sobre vejez y envejecimiento requiere de: mayor atención de las dinámicas demográficas a nivel nacional, coordinación del Plan Nacional de Desarrollo y la Política Exterior, sistematización de procesos y la existencia de sistemas informáticos que viabilicen los reportes.

Para las personas mayores el seguimiento a acuerdos internacionales sobre vejez y envejecimiento, requiere de mayor divulgación, para que las personas mayores puedan identificar los beneficios de los tratados internacionales. En igual nivel estaría lo referente a las leyes nacionales.

5.2.2 Conclusiones dimensión procesal.

Por otra parte, el avance de la dimensión procesal es, de alguna forma adelantado, o alto (9 puntos), dado que Costa Rica, no esperó a la existencia de compromisos políticos o de obligaciones para desarrollar legislación de protección y aseguramiento de ingresos vía pensión no contributiva para las personas que lo requirieran. Existen leyes que datan de 1949, 1974, 1999 y 2000, que ya definían aspectos relacionados a las pensiones no contributivas.

También el Régimen No Contributivo de Pensiones existe desde 1974, mostrado así por la Ley N° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y luego reformada por la Ley N ° 8783 del 13 de octubre del año 2009. Más aun, también complementada por la Ley de Protección al Trabajador, Ley 7983, del año 2000.

Por su parte, las personas expertas reconocen el avance de Costa Rica en el derecho a la seguridad social correspondiente a la pensión no contributiva, con avances desde el accionar público mediante el desarrollo de leyes y programas específicos.

Sin embargo, las personas expertas también reconocen la necesidad de mejorar la legislación nacional, para hacer modificaciones pertinentes a las realidades cambiantes.

Los informantes del grupo focal, para la dimensión procesal y en específico las leyes, fueron poco tratadas. Sin embargo, cuando los informantes mencionaron las leyes, fue para reflejar que la dimensión legal podría ser un impedimento para gozar de las pensiones, haciendo una especie de similitud entre ley y trabas. Por otra parte, se identificó a la Asamblea Legislativa como un lugar en donde se podría pedir leyes para mostrar y hacer sentir la realidad de la indigencia en el país. Lo anterior concuerda con la necesidad de reformas legales más cercanas a la realidad de las personas mayores que requieren ingresos.

5.2.3 Conclusiones dimensión contenidos.

Por último, sobre los documentos de la dimensión de contenidos, hay una alta (9 puntos) producción. El programa del Régimen No Contributivo de Pensiones, y otros documentos de política, demuestran una preocupación sobre el ingreso mínimo, la universalización, la suficiencia y cobertura como aspectos más relevantes del trabajo del sector público en el periodo de análisis.

Las personas expertas reconocen el avance de Costa Rica en el derecho a la seguridad social correspondiente a la pensión no contributiva, con avances desde el accionar público mediante el desarrollo de programas específicos.

Sin embargo, las personas expertas también reconocen las dificultades del Régimen No Contributivo de Pensiones respecto a obstáculos administrativos, plazos de resolución y el contenido presupuestario.

Además, las personas expertas reconocen: a) la restricción presupuestaria y la dinámica poblacional, b) la falta de articulación de las instituciones involucradas y los diferentes niveles de políticas públicas.

Las personas informantes del grupo focal reconocen grandes dificultades de Costa Rica en el derecho a la seguridad social correspondiente a la pensión no contributiva, con impedimentos desde el accionar público mediante la aplicación de programas específicos, mostrando como mayores dificultades los requisitos, el tiempo de espera, y los trámites para la obtención de la pensión no contributiva.

5.3 Conclusiones sobre la articulación de las políticas públicas.

Sobre la articulación de los diferentes niveles de las políticas públicas respecto a pensiones no contributivas para personas mayores en Costa Rica para el periodo 2002-2018, está calificada con un puntaje de 3, teniendo resultados desde los documentos como baja, 1 punto, desde las personas entrevistadas como baja, 1 punto y desde las personas informantes del grupo focal como baja, 1 punto.

Sobre la articulación de políticas hay que reconocer la existencia del programa del Régimen No Contributivo, pero con una débil articulación básicamente de monitoreo y evaluación y algunas debilidades programáticas que confrontan, al enfoque basado en pobreza sobre los derechos de las personas mayores; al sector salud sobre la multidisciplinariedad, a la rectoría política sobre la rectoría técnica. Además, un vacío legal y programático en la necesidad de coordinación técnica y política para la representación internacional y el seguimiento de los acuerdos internacionales no vinculantes asumidos.

Es así como, la articulación de los diferentes niveles de política pública, parece ser una de las grandes dificultades del Estado Costarricense, por una parte, con doce instituciones participando de una u otra manera, y por otra, con diferentes ministerios e instituciones con obligaciones de coordinar.

Evidenciándose dos tipos de rectorías: una política y una técnica, con dos líneas de coordinación que no se topan en la teoría, una como superación de pobreza y la otra como derechos de las personas mayores.

Por una parte, es necesaria una mejor aplicación del enfoque gerontológico, y por otra, una mejora en la gobernanza de las instituciones participantes sobre el derecho a la seguridad social, específicamente de pensiones no contributivas.

Sobre el seguimiento y monitoreo de los planes, los documentos muestran la necesidad de profundizar en los aspectos relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo asignado al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Por otra parte, también es necesario profundizar en aspectos resaltados por el ejercicio de fiscalización del uso de recursos de la hacienda pública mostrado por la Contraloría General de la República.

Se evidencia la labor de ejecución de la CCSS como institución del sector salud ejecutando un programa de derecho al ingreso mínimo o a seguridad social de las personas mayores en pobreza, que no logra la coordinación multistitucional al momento de la ejecución, y que deja pendiente pasar a un abordaje multipilar y abordar las diversas personas y sus condiciones particulares.

Respecto a la representación internacional sobre los derechos de las personas mayores, por una parte deberá ser designada al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, por el Poder Ejecutivo. Pero, por otra parte, CONAPAM tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales y no es sino hasta el año 2011, con la aprobación del decreto N° 36776-RE que existe un documento que promueve la coordinación para los derechos de las personas, aun cuando hay evidencia de que los temas de vejez o envejecimiento no se han planeado en lo específico como tema prioritario.

Por su parte, según las personas expertas, se puede concluir que hay débil articulación de las políticas públicas, dificultad de consensos sobre el enfoque de vejez y envejecimiento y la necesidad de tener un enfoque de pobreza que supere a la tradicional línea de ingresos.

Sobre la articulación de los diferentes niveles de políticas públicas, reflejado por las personas informantes del grupo focal y recopilando las experiencias personales de algunas personas informantes, se pueden mencionar las dificultades de coordinación inter programas, del contributivo y del no contributivo y a lo interno del Régimen No Contributivo desigualdades de acceso para solicitantes de la pensión no contributiva.

5.4 Conclusiones del ejercicio de los derechos de las personas mayores

Respecto a la calificación de los aspectos positivos y negativos del Régimen No Contributivo de Pensiones (RNCP) señalados por potenciales pensionados del Régimen No Contributivo, para garantizar el derecho a la seguridad social en Costa Rica, ésta aparece con un puntaje de 5 que es el total

de la suma en la columna, teniendo resultados desde los documentos como media, 2 puntos, desde las personas entrevistadas como media, 2 puntos y desde las personas informantes del grupo focal como baja, 1 punto.

Respecto al reconocimiento de las personas adultas mayores encontrado en los documentos, está resumido en la variedad de quejas llegadas a la Defensoría de los Habitantes, concentradas básicamente en las dilaciones para resolución, el trato hacia las personas mayores y las dificultades para las personas que viven en regiones distintas a la central.

Los señalamientos de las personas mayores, encontradas en los informes anuales de la Defensoría de los Habitantes, son: la imposibilidad de gozar del derecho a un ingreso mínimo, causado básicamente por la dilación de resoluciones, la dilación de aumentos o ajustes más allá de los límites establecidos en Ley General de la Administración Pública, la inaccesibilidad de los edificios, dificultad de trámites en las regiones, la dificultad para acceder a la información por las personas mayores, aspectos relacionados al depósito por cheque o uso de tarjeta, y la falta de acceso para personas mayores indígenas y migrantes.

Las voces de las mujeres mayores están invisibles en los documentos revisados, pues no hay un análisis por sexo y género para determinar algunas otras posibles debilidades. Y aún más ausente, el análisis sobre pensiones y discapacidad, pensiones y nacionalidad, pensiones y etnia, pensiones y ruralidad, pensiones y género, y pensiones y orientación sexual

Desde la perspectiva de las personas expertas entrevistadas, también hay desafíos pendientes aludidos a las personas mayores, entre estos: la autoexclusión, las dificultades para cumplir con trámites administrativos por poca escolaridad y pocas redes de apoyo.

Desde la perspectiva de las personas informantes del grupo focal algunas características propias de personas mayores también delimitan desafíos pendientes, entre estos: la dificultad de contactar por alta movilidad del lugar de residencia y número de teléfono para contactar, la poca información y transferencia de conocimientos entre pares que no siempre es la información correcta.

Los aspectos antes señalados, tanto por las personas entrevistadas como por las personas informantes del grupo focal, pueden ser elementos para mejorar la recolección de la información, el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación del programa más que esperar que la persona mayor supere sus dificultades.

5.5 Conclusiones desde las técnicas de investigación

De acuerdo a la tabla # 18 el análisis también puede hacerse por filas, que respondería a las técnicas de investigación, que tendría un rango que puede sumar 15 puntos en el menor puntaje sumando y 45 el mayor puntaje sumado.

Sobre la aplicación de los compromisos internacionales del derecho a la seguridad social de las personas mayores entre el 2002 y el 2018 en Costa Rica: pensiones no contributivas, por filas resultó con un puntaje de 29 puntos y se

puede concluir como una aplicación media de los compromisos internacionales en esta materia.

Si se analiza por técnica de investigación, los resultados dirían que hay una aplicación alta desde el análisis documental pues su puntaje está por encima de 10, 12 puntos en realidad, en el caso de las personas expertas entrevistadas es una aplicación media pues su puntaje es exactamente 10 y es una aplicación media para personas mayores por tener un puntaje de 7 puntos en realidad, por encima de 5, que es el límite inferior para ser contemplado como bajo.

5.6 Recomendaciones generales

Las recomendaciones generales tratan de responder al requerimiento de identificar los aspectos que falta mejorar para pasar a una denominación de alta aplicación de los compromisos internacionales en materia de derecho a la seguridad social, específicamente para pensiones no contributivas.

Al respecto debería de haber un nuevo pacto social, focalizado en la universalización de las pensiones no contributivas, para lo cual se requiere:

- Mejorar los alcances internacionales. Que se promuevan los acuerdos internacionales como garantías de derechos y como elemento de dominio de las personas, así como, desarrollar un plan de posicionamiento internacional sobre derechos de las personas mayores, mejorar el seguimiento internacional de los acuerdos políticos y seguir desarrollándolo para los acuerdos vinculantes.

- Mejorar la articulación y gobernanza. En este particular es necesario promover una mejor articulación entre instituciones, en la planificación de las metas, en la definición consensuada de las mismas. La existencia de un ente técnico sobre población y dinámicas de población para una mejor planeación de presupuestos según dinámica de población, la existencia de una sola rectoría, una injerencia técnica del CONAPAM en decisiones del RNCP para personas mayores y que se involucre en discusiones a otras instituciones como el Poder Judicial.
- Mejorar los enfoques técnicos. Que esté basado en los acuerdos de superar el “riesgo moral”, aquel que contrapone la existencia de pensiones no contributivas suficientes y de buena cobertura versus el costo de oportunidad de hacer los aportes para un régimen contributivo.

Que se supere el concepto de pobreza por ingreso, ampliando el análisis a pobreza multidimensional, reconocido oficialmente por el programa del RNCP, y que sirva para análisis del requisito de pobreza. Asimismo, que se desarrolle una canasta básica aplicada a personas mayores para tener un mejor criterio de los requerimientos de ingreso para una persona mayor.

Que se fundamente en el enfoque gerontológico, que pone en el centro a las personas mayores y sus derechos y que cumple con el requisito de la multidimensionalidad. Y desde la multidimensionalidad permitir la introducción a la complejidad de perfiles diversos de personas.

- Responder a las expectativas de las personas mayores. En este aspecto es responder a las personas mayores por haber contribuido, mediante impuestos y cuotas incompletas.

Que pueda reconocer el aporte de algunas cuotas para acceder al Régimen No Contributivo de Pensiones, flexibilizando requisitos y trasladando cuotas

del régimen contributivo al no contributivo, para lo que podría pensarse en algún factor de reconocimientos versus requisitos.

Diseñar una reestructuración que permita la visualización social de las pensiones contributivas como un monto justo y proporcionado, superar la idea de la existencia de pensiones de montos exorbitantes, para lo que la discusión de topes y la existencia de pensiones complementarias (como elemento de ahorro extraordinario) podrían contribuir al acuerdo.

La definición de programas específicos para personas indígenas, para mujeres no cotizantes, para personas mayores de zonas rurales, para personas de diversa orientación sexual y para personas migrantes. Estos programas específicos deben respetar la heterogeneidad entre grupos y procurar responder al principio de igualdad y equidad intra grupos identificados.

La profundización de acuerdos para la complementariedad entre otros programas de seguridad social (vivienda –servicios públicos-, salud, alimentación, cuidados) y el de ingresos como el Régimen No Contributivo de Pensiones.

El logro de superar las dilaciones y filtraciones es un aspecto de muy buenos resultados.

Bibliografía

- Abarca-Rodríguez, A., Alpizar-Rodríguez, F., Rojas-Benavides, C., & Sibaja-Quesada, G. (2012). *Técnicas Cualitativas de investigación*. San José, Costa Rica: Editorial UCR.
- ACNUR. (16 de diciembre de 2010). Recuperado el 11 de setiembre de 2019, de www.acnur.org: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8335.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2012/8335>
- Aguiar A, A., Cancado Trindade, A. A., Cerdas Cruz, R., Chipoco, C., Golman, R. K., Grossman, C., & ... Valencia Villa, H. (1994). El concepto de derechos humanos. In *Serie Estudios de Derechos Humanos. Tomo I. Estudios Básicos de Derechos Humanos I*. San José: IIDH.
- Arce-Hernández, F. (2015). *Normativa de instituciones públicas en la atención de denuncias de agresiones contra las personas adultas mayores: un análisis desde la perspectiva gerontológica*. San José, Costa Rica: UCR.
- Asamblea Legislativa Costa Rica. (16 de julio de 1962). www.rree.go.cr. Recuperado el 16 de febrero de 2019, de www.rree.go.cr: <https://www.rree.go.cr/files/includes/files.php?id=13&tipo=normativa>
- Asamblea Legislativa Costa Rica. (23 de diciembre de 1974). *Sistema Costarricense de información Jurídica de Costa Rica de la Procuraduría General de la República*. Recuperado el 16 de febrero de 2019, de www.pgrweb.go.cr/scij: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=2687&nValor3=96417&strTipM=TC#ddown
- Asamblea Legislativa Costa Rica. (25 de octubre de 1999). *Sistema Costarricense de información jurídica de la Procuraduría General de la República*. Recuperado el 16 de febrero de 2019, de SCIJ: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=43655&nValor3=95259¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=2&strSim=simp
- Asamblea Legislativa Costa Rica. (16 de febrero de 2000). *Sistema Costarricense de información Jurídica de Costa Rica de la Procuraduría General de la República*. Recuperado el 16 de febrero de 2019, de www.pgrweb.go.cr: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=43957&nValor3=86104&strTipM=TC
- Asamblea Legislativa Costa Rica. (01 de febrero de 2000b). *Sistema de Información Jurídica de la Procuraduría General de la República*. Recuperado el 16 de febrero de 2019, de www.pgrweb.go.cr/scij:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=41967&strTipM=TC

Asamblea Legislativa Costa Rica. (16 de Julio de 2019). *Sistema Costarricense de Información Jurídica*. Recuperado el 07 de Setiembre de 2019, de Sistema Costarricense de Información Jurídica:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&strTipM=TC

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (02 de mayo de 1974b). *Sistema Costarricense de Información Jurídica de la Procuraduría General de la República*. Obtenido de /www.pgrweb.go.cr/scij:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=6052&nValor3=6428&strTipM=TC

Caja Costarricense del Seguro Social. (07 de setiembre de 2019). *Sistema Costarricense de Información Jurídica*. Recuperado el 07 de setiembre de 2019, de Sistema Costarricense de Información Jurídica:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=64032&strTipM=TC

Carrillo-Delgado, M., León Fernández, M., & Calderón-Solano, O. (2009). *Percepción de la persona adulta mayor sobre sí misma y su situación*. Heredia: IDESPO, UNA. Recuperado el 05 de 2015 de Septiembre, de
http://www.una.ac.cr/idespo/components/com_booklibrary/ebooks/8-Persona%20Adulta%20Mayor%20Un%20estudio%20desde%20el%20enfoque%20de%20derechos.pdf).

CCSS. (2011). *Informe de Gestión del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte*. San Jose: CCSS.

CCSS. (04 de Junio de 2017). www.ccss.sa.cr. Recuperado el 04 de Junio de 2017, de Estadísticas Actuariales: http://www.ccss.sa.cr/est_anuarios

CCSS. (26 de Febrero de 2018). <http://www.ccss.sa.cr>. Obtenido de Estadísticas Actuariales: http://www.ccss.sa.cr/est_anuarios

CEPAL. (2009). *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

CEPAL. (2012a). *Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe*. San José, Costa Rica: CONAPAM.

CEPAL. (2012b). *Informe sobre la Aplicación de la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y la Declaración de Brasilia en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile:

Naciones Unidas. Obtenido de

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21532/2/S1200209_es.pdf

CEPAL, CELADE, UNFPA. (2008). *Familia y Solidaridad intergeneracional. Escenarios futuros en políticas de vejez en Panamá*. Santiago, Chile: CEPAL, CELADE.

CEPAL, CELADE, UNFPA. (2009). *Escenarios futuros en políticas de vejez. Estudio comparado en países seleccionados*. Santiago, Chile.: Naciones Unidas.

CGR. (2004). *Contraloría General de la República de Costa Rica*. Recuperado el 16 de febrero de 2019, de <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2004/memoria-anual-2004.pdf>

CGR. (2005). *Informe sobre la verificación del cumplimiento de la normativa contenida en el reglamento de aprobación de los documentos presupuestarios en relación con el presupuesto ordinario para el año 2005 del consejo nacional de la persona adulta mayor*. San José: CGR. Recuperado el 16 de febrero de 2019

CGR. (2006). *Contraloría General de la República de Costa Rica*. Recuperado el 16 de febrero de 2019, de <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2005/memoria-anual-2005.pdf>

CGR. (2007). *Contraloría General de la República de Costa Rica*. Recuperado el 16 de febrero de 2019, de <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2006/memoria-anual-2006.pdf>

CGR. (2007b). *Informe sobre los resultados del estudio realizado en el consejo nacional de la persona adulta mayor (CONAPAM), en relación con el cumplimiento de sus fines y funciones*. San José: CGR. Recuperado el 16 de febrero de 2019

CGR. (2008). *Contraloría General de la República de Costa Rica*. Recuperado el 16 de febrero de 2019, de <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2007/memoria-anual-2007.pdf>

CGR. (2009). *Contraloría General de la República de Costa Rica*. Recuperado el 16 de febrero de 2019, de <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2008/memoria-anual-2008.pdf>

CGR. (01 de 01 de 2010). *Contraloría General de la República de Costa Rica*. Recuperado el 16 de febrero de 2019, de <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>

anual/memoria-anual.html:

<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2009/memoria-anual-2009.pdf>

CGR. (2011). *Contraloría General de la República de Costa Rica*. Recuperado el 16 de febrero de 2019, de <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2010/memoria-anual-2010.pdf>

CGR. (2012). *Contraloría General de la República de Costa Rica*. Recuperado el 16 de febrero de 2019, de <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2011/memoria-anual-2011.pdf>

CGR. (2015). *Contraloría General de la República de Costa Rica*. Recuperado el 16 de febrero de 2019, de <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2014/memoria-anual-2014.pdf>

CONAPAM. (2006). *Plan Estratégico Nacional para la atención de la persona adulta mayor, 2006-2012*. CONAPAM. San José: CONAPAM. Recuperado el 16 de febrero de 2019

CONAPAM. (15 de abril de 2008). *CONAPAM*. Recuperado el 16 de febrero de 2019, de www.conapam.go.cr: <https://www.conapam.go.cr/mantenimiento/Directriz%20No.%20025%20MP.pdf>

CONAPAM. (2013). *CONAPAM*. Recuperado el 16 de febrero de 2019, de www.conapam.go.cr: <https://www.conapam.go.cr/mantenimiento/POLITICA%20PDF.pdf>

CONAPAM. (2013b). *Plan de acción de la política de envejecimiento y vejez 2011-2021*. San José: CONAPAM. Recuperado el 16 de febrero de 2019

CONAPAM. (2016). *Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, Ley 9394*. San José: Imprenta Nacional de Costa Rica.

DH. (2002). *Defensoría de los Habitantes de Costa Rica*. Recuperado el 17 de febrero de 2019, de http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes_anuales.aspx: http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/25_if2001_02.html

DH. (2003). *Defensoría de los Habitantes de Costa Rica*. Recuperado el 17 de febrero de 2019, de http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes_anuales.aspx: http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/24_if2002_03.html#page/246

- DH. (2004). *Defensoría de los Habitantes de Costa Rica*. Recuperado el 17 de febrero de 2019, de http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes_anuales.aspx: http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/23_if2003_04.html
- DH. (2005). *Defensoría de los Habitantes de Costa Rica*. Recuperado el 17 de febrero de 2019, de http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/22_if2004_05.html
- DH. (2006). *Defensoría de los Habitantes de Costa Rica*. Recuperado el 17 de febrero de 2019, de http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes_anuales.aspx: http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/21_if2005_06.html
- DH. (2007). *Defensoría de los Habitantes de Costa Rica*. Recuperado el 17 de febrero de 2019, de http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes_anuales.aspx: http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/20_if2006_07.html
- DH. (2008). *Defensoría de los Habitantes de Costa Rica*. Recuperado el 17 de febrero de 2019, de http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes_anuales.aspx: http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/19_if2007_08.html
- DH. (2009). *Defensoría de los Habitantes de Costa Rica*. Recuperado el 17 de febrero de 2019, de http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes_anuales.aspx: http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/18_if2008_09.html
- DH. (2010). *Defensoría de los Habitantes de Costa Rica*. Recuperado el 17 de febrero de 2019, de http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes_anuales.aspx: http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/17_if2009_10.html
- DH. (2011). *Defensoría de los Habitantes de Costa Rica*. Recuperado el 17 de febrero de 2019, de http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes_anuales.aspx: http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/16_if2010_11.html
- DH. (2012). *Defensoría de los Habitantes de Costa Rica*. Recuperado el 17 de febrero de 2019, de http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes_anuales.aspx: http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/15_if2011_12.html

- DH. (2014). *Defensoría de los Habitantes de Costa Rica*. Recuperado el 17 de febrero de 2019, de http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes_anuales.aspx: http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/13_if2013_14.html
- DH. (2015). *Defensoría de los Habitantes de Costa Rica*. Recuperado el 17 de febrero de 2019, de http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes_anuales.aspx: http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/12_if2014_15.html
- DH. (2016). *Defensoría de los Habitantes de Costa Rica*. Recuperado el 17 de febrero de 2019, de http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes_anuales.aspx: http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/11_if2015_16.html
- DH. (2017). *Defensoría de los Habitantes de Costa Rica*. Recuperado el 17 de febrero de 2019, de http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes_anuales.aspx: http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/10_if2016_2017.html
- Duran-Valverde, F. (2006). Opciones de financiamiento para universalizar la cobertura del sistema de pensiones de Costa Rica. *Serie Estudios y perspectivas*, 79.
- Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C., & Baptista-Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación*. Perú: Mc Graw Hill. El Comercio S.A.
- Hidalgo-González, J. G. (2014). *El envejecimiento: aspectos sociales* (1 ed., 2° reimpr. ed.). San José, Costa Rica.: Edit.UCR.
- Huechuan, S., & Rodríguez-Piñero, L. (2010). *Envejecimiento y Derechos Humanos: situación y perspectiva de protección*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Huenchuan, S. (2011). Módulo 1. Hacia un cambio de paradigma sobre el envejecimiento y la vejez. En *Los Derechos de las personas mayores. Materiales de estudio y divulgación*. Santiago, Chile.: Naciones Unidas.
- IIDH. (2009). *Derechos humanos en la agenda de población y desarrollo: Vínculos conceptuales y jurídicos estándares de aplicación*. San José: IIDH.
- INEC. (20 de mayo de 2015). *Población adulta mayor*. Recuperado el 5 de Septiembre de 2015, de www.inec.go.cr: <http://www.inec.go.cr/enaho/aspGen/aspmeto.aspx>
- INEC. (08 de Abril de 2018a). www.inec.go.cr. Recuperado el 08 de Abril de 2018, de [www.inec.go.cr](http://www.inec.go.cr/encuestas/encuesta-continua-de-empleo): <http://www.inec.go.cr/encuestas/encuesta-continua-de-empleo>

- INEC. (24 de Febrero de 2018b). <http://www.inec.go.cr>. Recuperado el 24 de Febrero de 2018, de <http://www.inec.go.cr>: http://www.inec.go.cr/pobreza-y-desigualdad/pobreza-por-linea-de-ingreso?keys=pobreza&shs_term_node_tid_depth=All&field_periodo_tid=All&field_anio_documento_value%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=
- Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. España: ELECE Industrias Gráficas, S.L. Algete.
- Lau, N. (1999). *Significado y práctica del autocuidado integral y holístico en personas adultas mayores de Barva de Heredia (TFG Maestría en Gerontología, UCR)*. San José: UCR.
- Martinez-Franzoni, J. (2005). *Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica: Avances hacia una mayor sostenibilidad financiera, acceso y progresividad del primer pilar de pensiones*. San Jose: Neográfica S.A.
- Mesa-Lago, C. (2004). Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina. *Revista de la CEPAL #84*, 59-82.
- Mesa-Lago, C. (2009). Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas. *Políticas Sociales 150*, 5-57.
- Ministerio de la Presidencia de Costa Rica. (16 de mayo de 2002b). *Imprenta Nacional*. Recuperado el 16 de febrero de 2019, de <https://www.imprentanacional.go.cr>: https://www.imprentanacional.go.cr/editorialdigital/libros/textos%20juridicos/ley_persona_adulta_mayor_edincr.pdf
- Ministerio de la Presidencia de la República de Costa Rica. (09 de agosto de 2011). http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=71193&nValor3=86331&strTipM=TC. Recuperado el 21 de febrero de 2019, de Sistema Costarricense de Información Jurídica: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=71193&nValor3=86331&strTipM=TC
- MRRE. (2010). *Informe del Estado Costarricense relativo a la resolución 8/11 del Consejo de Derechos Humanos "Los Derechos Humanos y la extrema pobreza". Protección social de las personas mayores desde una perspectiva de derechos humanos*. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- OEA. (15 de Junio de 2015). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. Recuperado el 22 de Mayo de 2017, de <http://www.oas.org>: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf

- OHCHR. (2000). *Human Rights. A Basic Handbook for UN staff*. Geneva. Recuperado el 22 de Mayo de 2017, de <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HRhandbooken.pdf>
- OHCHR. (12 de abril de 2002). *Open-ended Working Group on Ageing*. Recuperado el 16 de febrero de 2019, de <https://social.un.org/ageing-working-group>: <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf>
- OHCHR. (2006). *Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. Recuperado el 22 de Mayo de 2017, de <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>
- OHCHR. (16 de diciembre de 2010). *United Nations Human Rights Office of the High Commissioner*. Recuperado el 17 de febrero de 2019, de https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fGC%2f27&Lang=en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/472/56/PDF/G1047256.pdf?OpenElement>
- ONU. (1983). *VIENNA International Plan of Action on Aging*. New York: Naciones Unidas. Recuperado el 14 de abril de 2018, de <http://www.un.org/es/globalissues/ageing/docs/vipaa.pdf>
- ONU. (16 de Diciembre de 1991). *www.un.org*. (ONU, Editor, ONU, Productor, & ONU) Recuperado el 08 de Abril de 2018, de www.un.org: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/46/91>
- ONU. (8- 12 de Abril de 2002). *UN: Conferencias, reuniones y eventos*. Obtenido de www.un.org: http://www.un.org/es/events/pastevents/ageing_assembly2/
- ONU. (2004). *ABC de las Naciones Unidas*. Nueva York: Division de Noticias y de Medios de Comunicación Departamento de Información Pública.
- ONU. (31 de Marzo de 2010). *Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona*. Recuperado el 22 de Mayo de 2017, de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/125/86/PDF/G1012586.pdf?OpenElement>
- ONU. (2016). *Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad relativo a su misión a Costa Rica*. Ginebra: Naciones Unidas. Recuperado el 05 de junio de 2017, de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/172/02/PDF/G1617202.pdf?OpenElement>
- ONU. (20 de mayo de 2017). *Funciones y poderes de la Asamblea General*. Recuperado el 20 de mayo de 2017, de <http://www.un.org>: <http://www.un.org/es/ga/about/background.shtml>

- ONU. (20 de mayo de 2017). *Historia de la redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado el 06 de septiembre de 2015, de <http://www.un.org>: <http://www.un.org/es/documents/udhr/history.shtml>
- Persona-entrevistada1. (04 de marzo de 2019). Sistematización de la entrevista personal semi estructurada a la persona experta 1. (C. Vargas Sandí, Entrevistador)
- Persona-entrevistada2. (13 de marzo de 2019). Sistematización de la entrevista personal semi estructura a la persona experta 2. (C. Vargas Sandí, Entrevistador)
- Persona-entrevistada3. (14 de marzo de 2019). Sistematización de la entrevista personal semi estructurada a la persona experta 3. (C. Vargas Sandí, Entrevistador)
- Persona-entrevistada4. (21 de marzo de 2019). Sistematización de la entrevista personal semi estructurada a la persona experta 4. (C. Vargas Sandí, Entrevistador)
- Persona-entrevistada5. (5 de abril de 2019). Sistematización de la entrevista personal semi estructurada a la persona experta 5. (C. Vargas Sandí, Entrevistador)
- Persona-Informante1. (24 de abril de 2019). Persona-Informante1. (C. Vargas, Entrevistador)
- Persona-Informante2. (24 de abril de 2019). Persona-Informante2. (C. Vargas, Entrevistador)
- Persona-Informante3. (24 de abril de 2019). Persona-Informante3. (C. Vargas, Entrevistador)
- Persona-Informante4. (24 de Abril de 2019). Persona-Informante4. (C. Vargas, Entrevistador)
- Persona-Informante5. (24 de abril de 2019). Persona-Informante5. (C. Vargas, Entrevistador)
- Persona-Informante6. (24 de Abril de 2019). Persona-Informante6. (C. Vargas, Entrevistador)
- Persona-Informante7. (24 de abril de 2019). Persona-Informante7. (C. Vargas, Entrevistador)
- Rivadeneira-Prada, R. (1987). *La opinión pública análisis, estructura y métodos para su estudio*. Mexico: Editorial Trillas. S.A.
- Rivera-Meza, E. (2010). *Factores biopsicosociales, espirituales y económicos que se asocian con la percepción del bienestar persona y la vejez exitosa de las personas adultas mayores , sector del Balcon verde los Guido de Desamparados San José Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Rojas-Valenciano, L. P. (2008). *Elementos conceptuales y metodológicos de la investigación cualitativa: módulo de autoinstrucción*. San José, Costa Rica: Editorial UCR.
- Román-Vega, I. (2012). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Costa Rica*. Chile: Naciones Unidas.

- Ruiz-Olabuénaga, J. I. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa*. España: Universidad de Deusto.
- Sánchez-Ayéndez, M. (1996). *Breve historia de la gerontología como disciplina y sus tendencias en la formación de profesionales*. Recuperado el 12 de 5 de 2017, de <http://www.geroupr.com>: <http://www.geroupr.com/melba.html>
- Sandoval Casilimas, C. A. (2002). *Investigación Cualitativa*. Bogotá, Colombia: ARFO Editores e Impresores Ltda.
- Sauma, P. (2013). *Situación y características del sistema de pensiones al 2012. Investigación final*. San José: Estado de la Nación. Obtenido de http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/019/sauma_p_2013.pdf
- Seifert, J. (2008). *Discurso de los métodos. De la filosofía y la fenomenología realista*. España: Ediciones Encuentro, S.A.
- Sojo, A. (2017). *Protección social en América Latina. La desigualdad en el banquillo*. (Vols. N°143, LC/PUB.2017/7-P). Santiago: CEPAL. Recuperado el 06 de junio de 2017, de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/41105-proteccion-social-america-latina-la-desigualdad-banquillo>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2010). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelana, España: Ariel.
- Tribunal Supremo de Elecciones Costa Rica. (08 de noviembre de 1949). www.tse.go.cr. Recuperado el 16 de febrero de 2019, de www.tse.go.cr: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>
- UCR, CONAPAM. (2008). *I Informe estado de situación de la persona adulta mayor en Costa Rica*. San José: UCR.
- UNFPA. (2008a). *Sistemas de Promoción y Protección de los Derechos Humanos: Guía paso a paso para las acciones del UNFPA. Proyecto Regional de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe – RLA5R107. [CD-Room. Promoción y Protección de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe: Herramientas de Trabajo y Lecciones Aprendidas]*. (U. LAC, Ed.) México: Fondo de Población de Naciones Unidas.
- UNFPA. (2008b). *El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. Una visión desde el UNFPA. Proyecto Promoción y Protección de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe. [CD-Room. Promoción y Protección de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe: Herramientas de Trabajo y Lecciones Aprendidas]*. México: UNFPA.
- UNFPA. (2010). *Evidence - Based programaming, Guidance Note*. New York: UNFPA.

- Uthoff, A. (2016). *Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL. Recuperado el 04 de 06 de 2017, de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40869-aspectos-institucionales-sistemas-pensiones-america-latina>
- Valles, M. S. (2007). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. España, Madrid: Editorial Síntesis, S.A.
- Valters, C. (2014). *Theories of Change in International Development: Communication, Learning, or Accountability?* (Vol. JSRP Paper 17). (I. D. Justice and Security Research Programme, Ed.) Justice and Security Research Programme. Recuperado el 24 de 05 de 2017, de <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/JSRP/downloads/JSRP17.Valters.pdf>

Anexos

Anexo #1. Instrumentos para el análisis documental

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Sistema Estudios de Posgrado

Posgrado en Gerontología

Instrumentos para el análisis documental

Paso 1:

Lista de documentos existentes.

Número de documento	Nombre del documento
N1.	
N2.	
N3.	
N4.	
Nn.	

Paso 2.

Clasificación de los documentos existentes. Tipos de documentos: por año, por cobertura (mundial o regional – América Latina-, nacional), por sección del documento de tesis (Introducción, para antecedentes y para resultados).

Número de documento	Año del documento o del evento.	Cobertura (Mundial, Regional – América Latina- Nacional).	Sección de la tesis en la que puedo utilizarlo	Nombre del documento
N1.				
N2.				
N3.				
Nn.				

Paso 3.

Selección de documentos, del conjunto de documentos descritos se reflejan ahora en este nuevo listado los documentos que se utilizarán en el análisis (para resultados).

Número de documento	Año del documento o del evento.	Cobertura (Mundial, Regional – América Latina- Nacional).	Nombre del documento
N1.			
N2.			
Nn.			

Paso 4.

Definición de Constructos. Es la definición previa de conceptos, constructos categorías que se identifican ya sea literal o por suma de conceptos, en el que el investigador definirá una forma particular de registro.

Previamente se ha definido un cuadro en la definición de constructos de los que se puede partir, en el entendido que durante el proceso de revisión puede ser sujeto de variación, a saber:

Constructo	Sub constructo
Derechos Humanos de las Personas mayores	Principios de Naciones Unidas: <ul style="list-style-type: none"> • Independencia • Participación • Cuidados • Autorrealización • Dignidad
Dimensiones de promoción de los derechos humanos de las personas mayores:	La normativa: Acuerdos suscritos.
	La procesal: Leyes, decretos y directrices.
	La de contenido (programático): Programas institucionales.
Seguridad Social.	Ingreso mínimo.
	Pensiones.

Paso 5.

Lectura a profundidad. Utilización de fichas técnicas para el registro del análisis documental, que busca constructos definidos previamente.

Modelo de ficha técnica a utilizar.**Ficha técnica #1.**

Evento / Documento:		
Ubicación (País):	Lugar: (región / provincia)	Año / fecha:
Objetivos:		
Productos:		
Sinopsis:		
Aspectos relevantes para la investigación:		
Recomendaciones relevantes para mi investigación:		
Posiciones relevantes para mi investigación:		

Paso 6.

Lectura cruzada y comparativa de los documentos en cuestión, bajo tres modalidades: a) cuando busco uno o más conceptos en un solo documento y b) cuando busco comparar dos documentos que intenta identificar coincidencias, ausencias y divergencia entre dos o más documentos y c) cuando busco conceptos / principios o temáticas, así como coincidencias, ausencias y divergencias entre dos o más documentos.

Modelo 1.

Nombre de documento, política, Ley o directriz.	
Concepto 1. (En que secciones del documento encuentro el concepto 1)	Concepto 2. (En que secciones del documento encuentro el concepto 2)
Sección 1.	Sección 1.
Sección 2.	Sección 2.
Sección 3.	Sección 3.
Sección n.	Sección n.

Modelo 2.

Puntos de Encuentro / ausencia / divergencia entre el documento #1 y el documento #2.	
Documento #1	Documento #2

Modelo 3

Puntos de Encuentro, Ausencias y divergencias entre el documento #1 y el documento #2.		
Temática / concepto / principio a identificar	Documento #1	Documento #2
<u>Puntos de Encuentro</u> entre el Documento # 1 y el Documento #2.		
Encuentro de temática o concepto #1.		
Encuentro de temática o concepto #2.		
<u>Puntos de Ausencia</u> entre el Documento # 1 y el Documento #2.		
Ausencia de temática o concepto #1.		
<u>Puntos de divergencia</u> entre el Documento # 1 y el Documento #2.		
Divergencia de temática o concepto #1.		

Anexo #2. Categorías o constructos para el análisis documental, análisis de las entrevistas y análisis del grupo focal

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Sistema Estudios de Posgrado

Posgrado en Gerontología

Categorías o constructos para el análisis documental, análisis de las entrevistas y análisis del grupo focal

Las categorías o constructos son utilizadas como elementos que dirigen el análisis documental, que, a su vez, son utilizados como elementos ordenadores de las entrevistas a profundidad y como elementos de análisis en los grupos focales.

El análisis documental, las entrevistas y el grupo focal, debe referirse al enfoque de derechos humanos. Dicho análisis aplicado a las políticas públicas, intenta aprovechar tres dimensiones de promoción de los derechos humanos de las personas mayores: la normativa, la procesal y la de contenidos (programático), en esta investigación como categorías de análisis. Debe contemplar los principios de Naciones Unidas más relevantes para esta investigación (Independencia, Participación, Cuidados, Autorrealización y Dignidad), además no debe dejar de lado conceptos como la seguridad social o pensiones específicamente.

Los constructos y sub constructos que estarían revisándose en esta investigación tienen que ver con:

Constructo / Categoría	Sub constructo / Sub categoría
Derechos Humanos de las Personas mayores	Principios de Naciones Unidas: <ul style="list-style-type: none"> • Independencia • Participación • Cuidados • Autorrealización • Dignidad
Dimensiones de promoción de los derechos humanos de las personas mayores:	La normativa: Acuerdos suscritos.
	La procesal: Leyes, decretos y directrices.
Seguridad Social.	La de contenidos (programáticos): Programas institucionales.
	Ingreso mínimo. Pensiones./ RNCP

Anexo #3. Consentimiento informado para personas expertas a entrevistar



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

COMITÉ ÉTICO CIENTÍFICO

Teléfono/Fax: (506) 2511-4201

Maestría en Gerontología

FORMULARIO PARA EL CONSENTIMIENTO INFORMADO BASADO EN LA LEY N° 9234 “LEY REGULADORA DE INVESTIGACIÓN BIOMÉDICA” y EL “REGLAMENTO ÉTICO CIENTÍFICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA PARA LAS INVESTIGACIONES EN LAS QUE PARTICIPAN SERES HUMANOS”

Análisis de la aplicación de los compromisos internacionales sobre el derecho a la seguridad social de las personas mayores entre el 2002 – 2018 en Costa Rica: Pensiones no contributivas.

Código (o número) de proyecto:

Nombre de el/la investigador/a principal: Cristian Vargas Sandí.

Nombre del/la participante:

Medios para contactar a la/al participante:

Números de teléfono _____

Correo electrónico _____

Contacto a través de otra persona _____

A. PROPÓSITO DEL PROYECTO

El presente estudio, que involucrará una investigación, es realizado por el estudiante: Cristian Vargas Sandí, cédula de identidad 109560800, de la Maestría en Gerontología de la Universidad de Costa Rica, que no tiene ningún financiamiento de terceros, y que tiene como propósito aplicar la técnica básica de la entrevista semi-

Firma de sujeto participante: _____, Comité Ético Científico - Universidad de Costa Rica – Número de sesión en que fue aprobado el proyecto: _____ Comité Ético Científico - Universidad de Costa Rica.

estructurada para ser aplicada a personas expertas en el tema. Este estudio se abarcará en una sesión de una hora.

B. ¿QUÉ SE HARÁ?

A usted como persona experta se le realizará una entrevista semi-estructurada a través de un conversatorio para conocer aspectos particulares relacionados a la seguridad social (pensiones no contributivas). Esta entrevista será grabada para facilitar un análisis más exhaustivo de los datos narrados. Posteriormente a la realización del estudio el investigador se compromete a devolver un resumen de los resultados finales del estudio.

C. RIESGOS

La participación en este estudio no representa ningún riesgo personal pero quizás un poco de incomodidad al momento de realizar la entrevista. Si sufriera algún daño como consecuencia de los procedimientos a que será sometida para la realización de este estudio, el investigador realizará una referencia al profesional apropiado para que se le brinde el tratamiento necesario para su total recuperación.

D. BENEFICIOS

Usted NO obtendrá ningún beneficio directo. Sin embargo, como resultado de su participación en este estudio, el beneficio que obtendrá será contribuir a la construcción de nuevo conocimiento y a mi formación como futuro profesional de gerontología y sobre todo aportar conocimiento para que personas mayores que optan por el RNCP puedan tenerlo en mejores condiciones que las actuales.

E. VOLUNTARIEDAD

Debo aclarar que usted participará en esta investigación de forma voluntaria y que usted puede negarse a participar o retirarse en cualquier momento sin perder los beneficios a los cuales tiene derecho, ni a ser castigada de ninguna forma por su retiro o falta de participación.

Firma de sujeto participante: _____, Comité Ético Científico - Universidad de Costa Rica – Número de sesión en que fue aprobado el proyecto: _____, Comité Ético Científico - Universidad de Costa Rica.

F. CONFIDENCIALIDAD

(Revisar Ley Reguladora de Investigación Biomédica Ley Nº 9234, artículos 25, 26 y 27)

Debo manifestar que: **a)** mi compromiso para garantizar la confidencialidad de la información resultado de esta actividad, **b)** no utilizaré nombres reales en el informe; **c)** que cualquier uso futuro de los resultados de la investigación será factible, siempre y cuando se mantenga el anonimato de los participantes. Asimismo, **d)** información sobre las personas y algunos detalles de la investigación serán conocidos por el grupo de profesoras asesoras, a saber Sra. Marisol Rapso, Sra. Mabel Granados y Srta. Heilen Díaz para verificar procedimientos y datos de la investigación, y **e)** si usted quisiera más información, puede obtenerla llamando a: Cristian Vargas Sandí al teléfono 83-68-68-66 en el horario de 8:00 a.m. a las 4:00 p.m. de lunes a viernes. Además, puede consultar sobre los derechos de las personas Participantes en Proyectos de Investigación a la Dirección de Regulación de Salud del Ministerio de Salud, al teléfono 22-57-20-90, de lunes a viernes de 8 a.m. a 4 p.m. Cualquier consulta adicional puede comunicarse a la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica a los teléfonos 2511-4201 ó 2511-5839, de lunes a viernes de 8 a.m. a 5 p.m.

G. INFORMACIÓN

Antes de dar su autorización, el estudiante, Cristian Vargas Sandí debe haber contestado satisfactoriamente todas sus preguntas acerca del estudio y de sus derechos. Si quisiera más información puede obtenerla llamando a Cristian Vargas Sandí al teléfono 83-68-68-66 en el horario de 8:00 a.m. a las 4:00 p.m. de lunes a viernes. Además, puede consultar sobre los derechos de los sujetos participantes en proyectos de investigación al Consejo Nacional de Salud del Ministerio de Salud (CONIS), teléfonos 2257-7821 extensión 119, de lunes a viernes de 8 a.m. a 4 p.m. Cualquier consulta adicional puede comunicarse con la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica **a los teléfonos 2511-4201, 2511-1398**, de lunes a viernes de 8 a.m. a 5 p.m.

Firma de sujeto participante: _____ Comité Ético Científico - Universidad de Costa Rica – Número de sesión en que fue aprobado el proyecto: _____ Comité Ético Científico - Universidad de Costa Rica.

- I. Usted no perderá ningún derecho por firmar este documento y recibirá una copia de esta fórmula firmada para su uso personal.

CONSENTIMIENTO

He leído o se me ha leído toda la información descrita en esta fórmula antes de firmarla. Se me ha brindado la oportunidad de hacer preguntas y estas han sido contestadas en forma adecuada. Por lo tanto, declaro que entiendo de qué trata el proyecto, las condiciones de mi participación y accedo a participar como sujeto de investigación en este estudio

***Este documento debe de ser autorizado en todas las hojas mediante la firma, (o en su defecto con la huella digital), de la persona que será participante o de su representante legal.**

Nombre, firma y cédula del sujeto participante

Lugar, fecha y hora

Nombre, firma y cédula de el/la investigador(a) que solicita el consentimiento

Lugar, fecha y hora

Nombre, firma y cédula del/la testigo

Lugar, fecha y hora

Versión Junio 2017

Formulario aprobado en sesión ordinaria N° 63 del Comité Ético Científico, realizada el 07 de junio del 2017.

Firma de sujeto participante: _____ Comité Ético Científico - Universidad de Costa Rica – Número de sesión en que fue aprobado el proyecto: _____ Comité Ético Científico - Universidad de Costa Rica.

Anexo #4. Guía de entrevista a expertos

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Sistema Estudios de Posgrado

Posgrado en Gerontología

Guía de entrevista a expertos

Tema: Pensiones enfocado en el análisis de la universalización

Introducción:

Esta entrevista forma parte de un proceso investigación de la tesis de maestría en Gerontología de la Universidad de Costa Rica, en la actualidad estoy desarrollando consultas para conocer la opinión calificada de personas expertas sobre la universalización del derecho a la seguridad social (pensión no contributiva) en Costa Rica.

Estoy muy interesado en conocer sus opiniones sobre algunos de estos temas, sus respuestas las cuales agradezco de antemano, se sumarán a las de otras personas expertas y me ayudarán a construir un criterio más amplio sobre el derecho a la seguridad social para poder contrastarlo con los acuerdos suscritos a nivel internacional.

El derecho a la seguridad social parte de reconocer la universalización de pensiones (contributivo y no contributivo) complementado con programas de vivienda y salud.

Dado que las políticas para pensiones contributivas en Costa Rica actualmente enfrentan dificultades financieras, de proyección, de suficiencia y del equilibrio del presupuesto nacional, esta investigación se concentraría en las políticas de pensiones no contributivas que abordarían la universalidad.

Previo a la realización de la entrevista quisiera solicitar, por una parte que me autorizara a utilizar la información que resulte de esta actividad en mi investigación, mediante la firma del consentimiento informado, que entrego a continuación, y por otra parte, su anuencia para grabar la conversación, aspecto que me servirá para facilitar la sistematización.

Objetivos:

Objetivo General:

- Recopilar la opinión calificada de expertos sobre la universalización del derecho a la seguridad social (pensión no contributiva) en la vejez en Costa Rica.

Objetivos específicos:

- Identificar desde la opinión calificada de personas expertas el significado del derecho a Seguridad Social (pensiones) en Costa Rica.
- Identificar desde la opinión de las personas expertas la realización del derecho a la Seguridad Social (pensione no contributiva).
- Recopilar consensos / discrepancias/ aspectos obviados/ aspectos de mayor énfasis revelados por las personas expertas.

Preguntas generadoras de discusión.

1. ¿Por qué considera que es importante que todas las personas mayores de 65 años en Costa Rica tengan pensión? Universalización.
2. ¿Cree que el Estado costarricense ha hecho lo suficiente en términos de universalizar la pensión no contributiva?
 - R/ Si. En que se refleja en:
 - ✓ La inclusión del problema público a resolver en la agenda gubernamental.
 - ✓ La programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública.
 - ✓ La implementación del programa político - administrativo a través de planes de acción
 - ✓ La evaluación de los efectos generados
 - ✓ ¿Cómo lo mejoraría?
 - R/No. ¿Por qué? ¿Cómo lo mejoraría?
3. ¿Considera que se está aplicando el enfoque de derechos humanos en políticas públicas sobre seguridad social (pensiones no contributivas) propuestas por el país?
 - R/ Si. En que se refleja en: Acuerdos suscritos, Leyes, decretos y directrices y Programas institucionales.
 - R/No. ¿Por qué? ¿Cómo lo mejoraría?
4. ¿Cómo considera que es la articulación de los diferentes niveles de las políticas públicas sobre seguridad social (pensiones no contributivas) para las personas mayores en la actualidad?
 - a. ¿A quién debe responder / rendir informes el RNCP?

5. ¿Cómo considera el monto de la pensión no contributiva que gozan las personas mayores? ¿es suficiente?
6. ¿Cuáles principios considera que son más afectados sin la posibilidad de gozar de una pensión: Independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad? ¿Por qué? (verifique conceptos en los principios de Naciones Unidas).
7. ¿Qué aspectos considera las tres dificultades principales para acceder a una pensión en Costa Rica (no contributiva)?

Observaciones del entrevistador:	
Pregunta 1.	
Pregunta 2.	
Pregunta 3.	
Pregunta 4.	
Pregunta 5.	
Pregunta 6.	
Pregunta 7.	

Anexo #5. Ficha de análisis de la transcripción de entrevistas

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Sistema Estudios de Posgrado

Posgrado en Gerontología

Ficha de análisis de la transcripción de entrevistas

Pregunta o Temática.	Transcripción de entrevista	Categoría / constructo	Anotaciones especiales (observaciones)	Análisis
#1				
#2				
#3				

Anexo #6. Guía grupo focal para personas mayores**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA****Sistema Estudios de Posgrado****Posgrado en Gerontología****Guía grupo focal para personas mayores****Para aplicar a personas mayores sin pensión alguna y en lista de espera para el régimen no contributivo administrado por la CCSS.****Introducción:**

Este Grupo Focal forma parte de una investigación de la tesis de maestría en Gerontología de la Universidad de Costa Rica, en la actualidad estoy haciendo preguntas para conocer la opinión de las personas que no tienen pensión en Costa Rica.

Todas sus repuestas me serán de mucha ayuda y me servirán en los resultados de la investigación.

Previo al inicio de la actividad necesito:

1- La firma de cada uno de ustedes autorizándome a mí para utilizar sus opiniones dentro de mi investigación, en el documento que les voy a entregar (Consentimiento Informado).

2- Su visto bueno para grabar las conversaciones y actividades del día de hoy.
¿Me permiten grabar?

Justificación:

La presente actividad corresponde a la aplicación de una técnica de recopilación de información para el estudio de investigación denominado: "Análisis de la aplicación de los compromisos internacionales sobre el derecho a la seguridad social de las personas mayores entre el 2002 – 2018 en Costa Rica: Pensiones no contributivas".

Objetivos:Objetivo General:

- Obtener la opinión sobre la posibilidad de obtener una pensión no contributiva en Costa Rica.

-

Objetivos Específicos:

- Recopilar lo que significa las pensiones no contributivas para las personas mayores.
- Recoger opiniones sobre posibilidades de acceso a pensión no contributiva.
- Recoger opiniones sobre el monto de la pensión no contributiva (alcanza / o no).
- Identificar opiniones que son iguales, diferentes, que faltó mencionar y énfasis revelados por las personas mayores.

Preguntas generadoras de discusión.

1. ¿Qué es una pensión no contributiva?
2. ¿Por qué no tienen pensión?
3. ¿Qué tan accesible es tener una pensión del RNCP?
4. ¿Mencione los aspectos positivos que usted considera que el o los Gobiernos han hecho para ofrecer pensiones no contributivas?
5. ¿Mencione los aspectos negativos que usted considera que el o los Gobiernos han hecho para no brindar pensiones no contributivas?

Anexo #7. Agenda del grupo focal

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Sistema Estudios de Posgrado

Posgrado en Gerontología

Agenda del Grupo Focal.

Lugar: Sala 2, Audiovisuales, Biblioteca Luis Demetrio Tinoco.

Hora	Tema	Contenidos	Materiales
9:00 – 9:15	Bienvenida	Rompe Hielos	Sticker, identificadores
9:15 - 9:30	Refrigerio		
9:30 – 9:45	Introducción	Objetivos. Descripción de la actividad. Algunas reglas: <ul style="list-style-type: none"> • Participar uno a uno, levantando la mano. • No hay respuestas malas o buenas. • No represento a la CCSS. 	Consentimientos Informados. Grabación/ cámara. Libretas / lapiceros.

9:45 – 10:00	Respuesta a preguntas	1-¿Qué es una pensión no contributiva? / o ¿Qué significa para usted la pensión?	Imágenes proyectadas. Video Beam.
10:00 – 10:15	Respuesta a preguntas	2-¿Por qué no tienen pensión? O ¿Razones por las que no tiene pensión?	Imágenes proyectadas. Video Beam.
10:15 – 10:30	Conclusiones Generales		
10:30 – 10:45	Respuesta de preguntas	3-¿Qué tan accesible es tener una pensión del RNCP? O ¿Cómo considera el Lograr / tramitar una pensión?	Imágenes proyectadas. Video Beam.
10:45 – 11:00		4- Aspectos positivos que usted considera que los Gobiernos ha hecho para ofrecer pensiones	Imágenes proyectadas. Video Beam. Felicite aquí.

		<p>no contributivas.</p> <p style="text-align: center;">○</p> <p>¿Qué cosas positivas han hecho los gobiernos para brindar pensiones?</p> <p style="text-align: center;">○</p> <p>¿Qué beneficios tiene usted, si tuviera una pensión?</p>	
11:00 – 11:15		<p>5-Aspectos negativos que usted considera que el Gobierno ha hecho al no ofrecer pensiones no contributivas</p> <p>¿Qué cosas negativas han hecho los gobiernos que impiden tener pensiones?</p> <p>¿Qué dificultades tiene usted al no tener la pensión del RNCP?</p>	<p>Imágenes proyectadas.</p> <p>Video Beam.</p> <p>Quéjese aquí.</p>
11:15 – 11:30	Cierre de la actividad		

Anexo #8. Ficha de análisis para el grupo focal

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Sistema Estudios de Posgrado

Posgrado en Gerontología

Ficha de análisis para el grupo focal.

Pregunta o Temática.	Transcripción de entrevista / Sistematización de la actividad	Categoría / constructo	Anotaciones especiales (consenso/ discrepancia/ aspectos obviados/ aspectos de mayor énfasis)	Análisis
#1				
#2				
#3				

**Anexo # 9. Consentimiento Informado para personas mayores
participantes del grupo focal**



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

COMITÉ ÉTICO CIENTÍFICO

Teléfono/Fax: (506) 2511-4201

Maestría en Gerontología

**FORMULARIO PARA EL CONSENTIMIENTO INFORMADO BASADO EN LA
LEY N° 9234 “LEY REGULADORA DE INVESTIGACIÓN BIOMÉDICA” y EL
“REGLAMENTO ÉTICO CIENTÍFICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
PARA LAS INVESTIGACIONES EN LAS QUE PARTICIPAN SERES
HUMANOS”**

**Análisis de la aplicación de los compromisos internacionales
sobre el derecho a la seguridad social de las personas mayores
entre el 2002 – 2018 en Costa Rica: Pensiones no contributivas**

Código (o número) de proyecto:

Nombre de el/la investigador/a principal: Cristian Vargas Sandí.

Nombre del/la participante: _____

Medios para contactar a la/al participante:

Números de teléfono _____

Correo electrónico _____

Contacto a través de otra persona _____

A. PROPÓSITO DEL PROYECTO

El presente estudio, involucrará una investigación, es realizada por el estudiante: Cristian Vargas Sandí, Cédula de identidad 109560800, de la Maestría en Gerontología de la Universidad de Costa Rica, que no tiene ningún financiamiento de terceros, y que tiene como objetivo obtener su opinión acerca del régimen de pensiones no contributivo de

Firma de sujeto participante: _____ .Comité Ético Científico - Universidad de Costa Rica – Número de sesión en que fue aprobado el proyecto: _____ Comité Ético Científico - Universidad de Costa Rica.

la CCSS. Esta actividad será compartida con un grupo de entre 8 y 12 participantes y durará 2 horas.

B. ¿QUÉ SE HARÁ?

Usted participará voluntariamente en esta actividad que busca conocer sus opiniones sobre pensiones no contributivas. La conversación será grabada para facilitar la realización de un informe. Usted se compromete a participar en la actividad que dura 2 horas. Este estudio tendrá una duración de entre 4 y 6 meses para la publicación de los resultados. Posteriormente a la realización del estudio el investigador se compromete a volver a reunirlos para hacerles saber los resultados finales del estudio.

C. RIESGOS

La participación en este estudio no representa ningún riesgo personal pero quizás un poco de incomodidad al momento de realizar el grupo focal. Si sufriera algún daño como consecuencia de la actividad en la que participará, el investigador realizará una comunicación al profesional apropiado para que se le brinde el tratamiento necesario para su total recuperación.

D. BENEFICIOS

Usted NO obtendrá ningún beneficio directo. Pero usted contribuirá a la construcción de nuevo conocimiento, a mi formación como futuro profesional de gerontología y sobre todo aportar conocimiento para que otras personas mayores que optan por la pensión no contributiva (RNCP) puedan tenerla en mejores condiciones que las actuales. El investigador se compromete a brindar el transporte ida y vuelta, desde el lugar de su residencia al lugar de la reunión y del lugar de reunión a su residencia, así como un tiempo de alimentación según el momento del día de la actividad.

E. VOLUNTARIEDAD

Debo aclarar que usted participará en esta investigación de forma voluntaria y que usted puede negarse a participar o retirarse en cualquier momento sin perder los beneficios a los cuales tiene

Firma de sujeto participante: _____, Comité Ético Científico - Universidad de Costa Rica – Número de sesión en que fue aprobado el proyecto: _____ Comité Ético Científico - Universidad de Costa Rica.

derecho, ni a ser castigada de ninguna forma por su retiro o falta de participación.

F. CONFIDENCIALIDAD

(Revisar Ley Reguladora de Investigación Biomédica Ley Nº 9234, artículos 25, 26 y 27)

Debo manifestar: **a)** mi compromiso para garantizar la confidencialidad de la información resultado de esta actividad, **b)** que no utilizaré nombres reales en el informe; **c)** que cualquier uso futuro de los resultados de la investigación será factible, siempre y cuando se mantenga el anonimato de los participantes. Asimismo, **d)** información sobre las personas y algunos detalles de la investigación serán conocidos por el grupo de profesoras asesoras, a saber: Sra. Marisol Rapso, Sra. Mabel Granados y Srta. Heilen Díaz para verificar procedimientos y datos de la investigación, y **e)** si usted quisiera más información, puede obtenerla llamando a Cristian Vargas Sandí al teléfono 83-68-68-66 en el horario de 8:00 a.m. a las 4:00 p.m. de lunes a viernes. Además, puede consultar sobre los derechos de las personas Participantes en Proyectos de Investigación a la Dirección de Regulación de Salud del Ministerio de Salud, al teléfono 22-57-20-90, de lunes a viernes de 8 a.m. a 4 p.m. Cualquier consulta adicional puede comunicarse a la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica a los teléfonos 2511-4201 o 2511-5839, de lunes a viernes de 8 a.m. a 5 p.m.

G. INFORMACIÓN

Antes de dar su autorización, el estudiante Cristian Vargas Sandí, debe haber contestado todas sus preguntas acerca del estudio y de sus derechos. Si quisiera más información puede obtenerla llamando a Cristian Vargas Sandí al teléfono 83-68-68-66 en el horario de 8:00 a.m. a las 4:00 p.m. de lunes a viernes. Además, puede consultar sobre los derechos de los sujetos participantes en proyectos de investigación al Consejo Nacional de Salud del Ministerio de Salud (CONIS), teléfonos 2257-7821 extensión 119, de lunes a viernes de 8 a.m. a 4 p.m. Cualquier consulta adicional puede comunicarse con la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica **a los teléfonos 2511-4201, 2511-1398**, de lunes a viernes de 8 a.m. a 5 p.m.

Firma de sujeto participante: _____, Comité Ético Científico - Universidad de Costa Rica – Número de sesión en que fue aprobado el proyecto: _____, Comité Ético Científico - Universidad de Costa Rica.

- I. Usted NO perderá ningún derecho por firmar este documento y recibirá una copia de esta fórmula firmada para su uso personal.

CONSENTIMIENTO

He leído o se me ha leído toda la información descrita en esta fórmula antes de firmarla. Se me ha brindado la oportunidad de hacer preguntas y estas han sido contestadas en forma adecuada. Por lo tanto, declaro que entiendo de qué trata el proyecto, las condiciones de mi participación y accedo a participar como sujeto de investigación en este estudio

***Este documento debe de ser autorizado en todas las hojas mediante la firma, (o en su defecto con la huella digital), de la persona que será participante o de su representante legal.**

Nombre, firma y cédula del sujeto participante

Lugar, fecha y hora

Nombre, firma y cédula de el/la investigador(a) que solicita el consentimiento

Lugar, fecha y hora

Nombre, firma y cédula del/la testigo

Lugar, fecha y hora

Versión Junio 2017

Formulario aprobado en sesión ordinaria N° 63 del Comité Ético Científico, realizada el 07 de junio del 2017.

Firma de sujeto participante: _____ .Comité Ético Científico - Universidad de Costa Rica – Número de sesión en que fue aprobado el proyecto: _____ Comité Ético Científico - Universidad de Costa Rica.

Anexo # 10. Lista de chequeo para realización de entrevista

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA Sistema Estudios de Posgrado. Posgrado en Gerontología Lista de Chequeo para realización de Entrevista			
Aspecto a contemplar:	Si (realizado)	No (no se realizó)	Comentarios
Fecha:			
Hora:			
Lugar de la entrevista:			
Condiciones de la entrevista:			
Presentación del estudio y del investigador:			
Presentación del consentimiento informado:			
Consulta al entrevistado sobre claridad del proceso / beneficios / posibilidades:			
Proceso de grabación:			
Existencia de un cuaderno de campo			
Definir simbología para el registro de lenguaje no verbal del entrevistado:			
Asegurar la aplicación preguntas similares a los diferentes entrevistados:			
Transcripción de las entrevistas en un margen de al menos 72 horas de realizado la entrevista:			
La revisión de la transcripción en al menos dos ocasiones para evitar errores u omisiones:			

Anexo #11. Lista de chequeo para realización de grupo focal

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA Sistema Estudios de Posgrado Posgrado en Gerontología Lista de chequeo para realización de grupo focal			
Aspecto a contemplar:	Si (realizado)	No (realizado)	Comentarios
Fecha:			
Hora:			
Coordinación con asistente, roles y responsabilidades			
Logística de transporte para llegada de las PAM a la actividad			
Logística alimentación para las Personas mayores			
Materiales para las actividades			
Lugar de la actividad:			
Condiciones de la actividad:			
Presentación del estudio y del investigador:			
Presentación del consentimiento informado:			
Consulta al entrevistado sobre claridad del proceso / beneficios / posibilidades:			
Proceso de grabación:			
Existencia de un cuaderno de campo:			

Definir simbología para el registro de gesticulaciones y señas de los participantes:			
Asegurar la aplicación preguntas similares a los diferentes entrevistados:			
Transcripción de la actividad en un margen de al menos 72 horas de realizado la entrevista:			
La revisión de la transcripción en al menos dos ocasiones para evitar errores u omisiones:			

Anexo #12. Principios de Naciones Unidas para las personas mayores

Temática	Principios
Independencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestuario y atención de salud adecuada, mediante la provisión de ingresos, el apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia. 2. Las personas de edad deberán tener la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras oportunidades de generar ingresos. 3. Las personas de edad deberán poder participar en la determinación de cuándo y en qué medida dejarán de desempeñar actividades laborales. 4. Las personas de edad deberán tener acceso a programas educativos y de formación adecuados. 5. Las personas de edad deberán tener la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a la evolución de sus capacidades. 6. Las personas de edad deberán poder residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible.
Participación	<ol style="list-style-type: none"> 7. Las personas de edad deberán permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y pericias con las generaciones más jóvenes. 8. Las personas de edad deberán poder buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicio a la comunidad y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades. 9. Las personas de edad deberán poder formar movimientos o asociaciones de personas de edad avanzada.
Cuidados	<ol style="list-style-type: none"> 10. Las personas de edad deberán poder disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad de conformidad con el sistema de valores culturales de cada sociedad. 11. Las personas de edad deberán tener acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de enfermedades. 12. Las personas de edad deberán tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado. 13. Las personas de edad deberán tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro. 14. Las personas de edad deberán poder disfrutar de sus derechos

	humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados o tratamiento, con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como de su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre la calidad de su vida.
Auto realización	15. Las personas de edad deberán poder aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial. 16. Las personas de edad deberán tener acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.
Dignidad	17. Las personas de edad deberán poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotación y de malos tratos físicos o metales. 18. Las personas de edad deberán recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica.

Fuente: Elaboración propia con la información de la Resolución 46.91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, realizada el 16 de diciembre de 1991, en la 74ª sesión plenaria.

Anexo #13. Metodología para hacer un ranqueo para la aplicación de compromisos internacionales

Se establecieron los criterios que se consideraron importantes para desarrollar el ranqueo, a saber: 1- que el país aplique adecuadamente el enfoque de derechos humanos, 2- que cumpla con una adecuada articulación de las políticas públicas y 3- que las personas mayores reconozcan el ejercicio de sus derechos.

Se evaluaron tres de estos criterios en una escala de 1 a 3, donde 1 significa baja aplicación, 2 aplicación media y 3 alta aplicación, tal como se define a continuación:

Alta: 3
Media: 2
Baja: 1

Y además existen tres fuentes de clasificación, a saber: 1- los documentos, 2- las personas entrevistadas y 3- las personas mayores.

Derechos Humanos.

El criterio del enfoque de derechos humanos tiene 3 dimensiones para calificar, 1-dimensión normativa, 2- dimensión contenidos y 3 dimensión procesal.

	Normativo
Documentos	Alta: 3
	Media:2
	Baja: 1
Entrevistas	Alta: 3
	Media:2
	Baja: 1
Personas mayores	Alta: 3
	Media:2
	Baja: 1

	Contenidos
Documentos	Alta: 3
	Media:2
	Baja: 1
Entrevistas	Alta: 3
	Media:2
	Baja: 1
Personas mayores	Alta: 3
	Media:2
	Baja: 1

	Procesal
Documentos	Alta: 3
	Media:2
	Baja: 1
Entrevistas	Alta: 3
	Media:2
	Baja: 1
Personas mayores	Alta: 3
	Media:2
	Baja: 1

	Normativo	Contenidos	Procesal	Límite	Resultados Suma Total
Documentos	Alta: (3)	Alta: (3)	Alta: (3)	Alta: 9	9
	Media:2	Media:2	Media:2	Media:6	
	Baja: 1	Baja: 1	Baja: 1	Baja: 3	
Entrevistas	Alta: 3	Alta: (3)	Alta: (3)	Alta: 9	7
	Media:2	Media:2	Media:2	Media:6	
	Baja: (1)	Baja: 1	Baja: 1	Baja: 3	
Personas mayores	Alta: 3	Alta: (3)	Alta: 3	Alta: 9	5
	Media:2	Media:2	Media:2	Media:6	
	Baja: (1)	Baja: 1	Baja: (1)	Baja: 3	

Los totales serían límite máximo, cualquier puntaje que sume más que el límite superior se le asigna al inmediato superior.

Articulación:

Adecuada articulación de las políticas públicas.

	Articulación	Resultados Suma Total
Documentos	Alta: 3	1
	Media:2	
	Baja: 1	
Entrevistas	Alta: 3	1
	Media:2	
	Baja: 1	
Personas mayores	Alta: 3	1
	Media:2	
	Baja: 1	

Reconocimiento de derechos:

Personas mayores reconozcan el ejercicio de sus derechos.

	Reconocimiento Derechos	Resultados Suma Total
Documentos	Alta: 3	2
	Media:2	
	Baja: 1	
Entrevistas	Alta: 3	2
	Media:2	

	Baja: 1	
Personas mayores	Alta: 3	1
	Media:2	
	Baja: 1	

Ante la pregunta, aplicación de los compromisos internacionales, sería el resultado de la suma de los diferentes criterios.

Resultados de la calificación de los tres criterios, por fila.

	Derechos Humanos	Articulación	Reconocimiento Derechos	Límite	Suma Total
Documentos	Alta: (9)	Alta: 3	Alta: 3	15 (12)	12
	Media:6	Media:2	Media:(2)	10	
	Baja: 3	Baja: (1)	Baja: 1	5	
Entrevistas	Alta: 9 (7)	Alta: 3	Alta: 3	15	10
	Media:6	Media:2	Media:(2)	10 (10)	
	Baja: 3	Baja: (1)	Baja: 1	5	
Personas mayores	Alta: 9	Alta: 3	Alta: 3	15	7
	Media:6 (5)	Media:2	Media:2	10 (7)	
	Baja: 3	Baja: (1)	Baja: (1)	5	

Los totales serían límite máximo, cualquier puntaje que sume más que el límite superior se le asigna al inmediato superior. Entre paréntesis el resultado de la sumatoria por fila y por columnas. Las posibilidades de suma diría que: para ser considerado una aplicación alta la suma estaría en el rango de los 31 a 45 puntos, para media de 16 - 30 puntos y para baja 15 puntos. Ejemplo: si la sumatoria está por encima de 15 se considera media. Si las sumatorias se hacen por columna

para una calificación de alta, el rango estaría entre 55-81 puntos, para media entre 28-54 puntos y para baja de 27 puntos.

Resultados de la calificación de los tres criterios, por fila y por columna.

	Derechos Humanos			Articulación			Reconocimiento Derechos			Límite	Suma Total
Documentos	Alta: (9)			Alta: 3			Alta: 3			15	12
	Media:6			Media:2			Media:(2)			10	
	Baja: 3			Baja: (1)			Baja: 1			5	
Entrevistas	Alta: 9 (7)			Alta: 3			Alta: 3			15	10
	Media:6			Media:2			Media:(2)			10	
	Baja: 3			Baja: (1)			Baja: 1			5	
Personas mayores	Alta: 9			Alta: 3			Alta: 3			15	7
	Media:6 (5)			Media:2			Media:2			10 (7)	
	Baja: 3			Baja: (1)			Baja: (1)			5	
	A:27 (21)	M: 18	B:9	A: 9	M:6	B:3 (3)	A: 9	M: 6 (5)	B:3		(29)