
Informe Sobre la Seguridad Social en América 2009

Evaluación en los Sistemas de Seguridad Social



**XXIV Asamblea General
Salvador/BA, Brasil
10 al 13 de Noviembre, 2008**

Contenido

- **Equipo de Trabajo y Agradecimientos**
- **Capítulo I Introducción**
- **Capítulo II Visiones y Perspectivas sobre la Medición y la Gestión de la Seguridad Social**
- **Capítulo III Evaluación de los Sistemas y Programas de Pensiones**
- **Capítulo IV Evaluación de las Agencias y Programas del Seguro de Salud**
- **Capítulo V Evaluación de los Programas de Cuidado de Niños y de Cuidados de Largo Plazo**
- **Capítulo VI Conclusiones**

Contenido

Equipo de Trabajo y Agradecimientos

- **Capítulo I Introducción**
- **Capítulo II Visiones y Perspectivas sobre la Medición y la Gestión de la Seguridad Social**
- **Capítulo III Evaluación de los Sistemas y Programas de Pensiones**
- **Capítulo IV Evaluación de las Agencias y Programas del Seguro de Salud**
- **Capítulo V Evaluación de los Programas de Cuidado de Niños y de Cuidados de Largo Plazo**
- **Capítulo VI Conclusiones**

Equipo de trabajo y agradecimientos

Editores

- **Gabriel Martínez, Nelly Aguilera, Liliana Charles, y Martha Miranda**

Equipo de investigadores

- **Silke Fontanot, Brenda Pequeño, Ángel Andrés Sánchez, Mónica Morales, Guillermo Garnica y María Quintana**

Otros colaboradores

- **Miguel Angel Fernández Pastor**

Contenido

- **Equipo de Trabajo y Agradecimientos**
- **Capítulo I Introducción**

Capítulo II Visiones y Perspectivas sobre la Medición y la Gestión de la Seguridad Social

- **Capítulo III Evaluación de los Sistemas y Programas de Pensiones**
- **Capítulo IV Evaluación de las Agencias y Programas del Seguro de Salud**
- **Capítulo V Evaluación de los Programas de Cuidado de Niños y de Cuidados de Largo Plazo**
- **Capítulo VI Conclusiones**

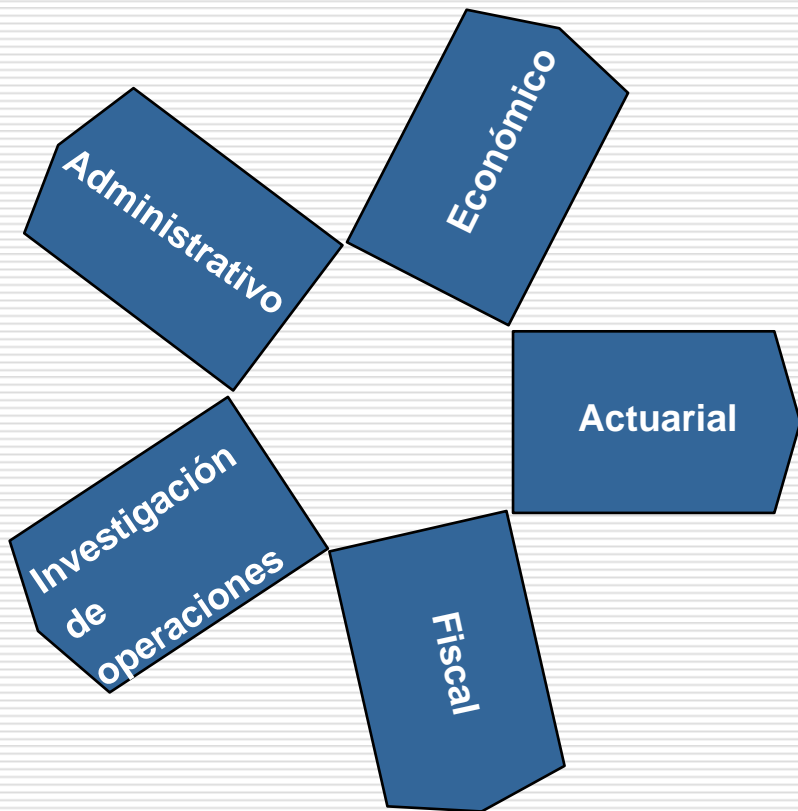
Ideas clave del capítulo II

- Hay valores compartidos entre las naciones que nos permiten comparar constructivamente sus sistemas de protección social
- Hay formas/perspectivas alternativas para medir y evaluar
- Para propósitos de evaluación es funcional distinguir entre los *programas*, las *agencias* y los *sistemas*
- La evaluación de algunos aspectos de un programa es en muchos casos independiente del modelo del programa
- El enfoque del Informe Sobre la Seguridad Social en América 2009 en el que se descomponen los procesos ejecutados en los diferentes programas es benéfico para los propósitos de evaluación porque la evaluación debería ser realizada para cada proceso involucrado.
- El Informe también resume los esfuerzos de evaluación en las organizaciones internacionales

Perspectivas de evaluación

Enfoque	Concepto clave	Descripción
Económico	Causalidad	Utilizan modelos de comportamiento para identificar la forma en que el medio ambiente o una intervención afecta a una variable
Actuarial	Actuarial balance	Utilizan modelos numéricos para modelar la evolución de un sistema en el tiempo, dadas las normas y supuestos sobre el comportamiento
Fiscal	Solvencia	Combinan modelos actuariales y otros modelos estadísticos para evaluar el impacto de los programas en el gasto público y el déficit
Investigación de operaciones	Optimización	Utilizan estadísticas, de optimización, elementos estocásticos, la teoría de colas, teoría de juegos, teoría de gráficos, análisis de decisión y la simulación para medir la eficiencia de un sistema y las fuentes de ineficiencia
Administrativo	Equilibrio entre todos los objetivos	Utilizan herramientas para medir el desempeño hacia la satisfacción del cliente, la eficacia de las operaciones, las finanzas coherente y la gestión eficaz del personal

Cómo interactúan las diferentes perspectivas



- No hay una perspectiva preferida
- Dependiendo de la aplicación, usuario, agencias y programas bajo evaluación cada enfoque agrega valor a un ejercicio de medición
- Cada uno de ellos tiene sus fortalezas y debilidades
- El enfoque administrativo comprende el “enfoque de movimiento por la calidad”, el enfoque six-sigma y el enfoque de marcador balanceado

Contenido

- **Equipo de Trabajo y Agradecimientos**
- **Capítulo I Introducción**
- **Capítulo II Visiones y Perspectivas sobre la Medición y la Gestión de la Seguridad Social**

Capítulo III Evaluación de los Sistemas y Programas de Pensiones

- **Capítulo IV Evaluación de las Agencias y Programas del Seguro de Salud**
- **Capítulo V Evaluación de los Programas de Cuidado de Niños y de Cuidados de Largo Plazo**
- **Capítulo VI Conclusiones**

Este capítulo tiene como objetivo abordar las siguientes cuestiones

- **¿Los programas de pensiones han alcanzado los objetivos para los cuales fueron creados?**
- **¿Se conoce con exactitud la situación financiera de los programas de pensiones?**
- **¿Existe una sana política fiscal para hacer frente a los gastos futuros del gobierno en materia de pensiones?**
- **¿Son adecuadas las leyes y reglamentos vigentes para garantizar la operación correcta de los programas de pensiones?**
- **¿Se conocen los efectos de los programas de pensiones en la pobreza, el empleo y el ahorro?**
- **¿Cómo se examina el desempeño de las agencias responsables de los programas de pensiones en la región?**

Perspectiva actuarial y fiscal

Enfoque	Práctica en ALC	Recomendaciones
Actuarial	<ul style="list-style-type: none">▪ Las valuaciones actuariales en ALC se realizan en una variedad de formatos▪ Las valuaciones actuariales se realizan para cada agencia▪ Muy pocos estudios actuariales cuentan con la mayoría de los aspectos que deberían examinarse	<ul style="list-style-type: none">▪ Realizar valuaciones actuariales periódicamente, en un plazo no mayor de 3 años siguiendo los principios de objetividad, transparencia, rigor científico, claridad, sencillez y consistencia▪ Realizar esfuerzos para recolectar datos a nivel individual▪ Incluir modelos de comportamiento▪ Realizar una valuación integral de los sistemas fragmentados
Fiscal	<ul style="list-style-type: none">▪ Falta de transparencia y rendición de cuentas▪ Uso de diferentes metodologías▪ Enfoque de contabilidad devengada y flujo de efectivo	<ul style="list-style-type: none">▪ Aumentar la transparencia fiscal y rendición de cuentas: i) establecer la política fiscal con visión a futuro; ii) identificar las vulnerabilidades fiscales; iii) controlar las actividades fiscales; iv) descentralizar procesos; v) Aumentar el acceso público a la información

Perspectiva social y económica

Enfoque	Práctica en ALC	Recomendaciones
Social (cobertura y beneficios)	<ul style="list-style-type: none">▪ Sistemas fragmentados▪ Utilización de datos agregados▪ Falta de entendimiento de los factores que determinan la cobertura	<ul style="list-style-type: none">▪ Construir bases de datos con mayor información, especialmente para entender las tendencias▪ Identificar a los factores que determinan la cobertura
Económico	<ul style="list-style-type: none">▪ Pocos estudios analizan el efecto de las normas de pensiones y las reformas sobre el empleo, salario, retiro y ahorro	<ul style="list-style-type: none">▪ Desarrollar y hacer disponibles las bases de datos necesarias para estudios de evaluación económica▪ Promover el entrenamiento en metodologías de evaluación económica▪ Promover el uso de evaluaciones económicas formales y creíbles en los debates sobre políticas públicas en materia de pensiones

Regulación y supervisión de pensiones

Enfoque	Práctica en ALC	Recomendaciones
Legal	<ul style="list-style-type: none">▪ En las agencias nacionales generalmente la evaluación se realiza internamente, aunque comúnmente un auditor externo independiente supervisa el desempeño de la agencia▪ Se han creado nuevas comisiones reguladoras para supervisar los administradores de fondos de pensiones, pero en algunos casos las agencias bancarias y de valores supervisan los esquemas de pensiones▪ Se crean comisiones especiales porque tienen mayor conocimiento y son más especializadas que el gobierno pero pueden ser “capturadas”▪ Los países no han podido regular la falta de competencia en la industria de administradoras de fondos de pensiones	<ul style="list-style-type: none">▪ Las agencias reguladoras deben adoptar regulaciones sobre la información que los fondos de pensiones proveen a los trabajadores y retirados▪ Las agencias reguladoras deben proveer procedimientos de bajo costo y efectivos para la atención y resolución de las quejas de los trabajadores y retirados▪ El Estado debe permitir y apoyar demandas colectivas▪ Una evaluación apropiada de las condiciones de competencia en los sistemas de pensiones debe ser realizada por las agencias antimonopólicas

Contenido

- **Equipo de Trabajo y Agradecimientos**
- **Capítulo I Introducción**
- **Capítulo II Visiones y Perspectivas sobre la Medición y la Gestión de la Seguridad Social**
- **Capítulo III Evaluación de los Sistemas y Programas de Pensiones**
- **Capítulo IV Evaluación de las Agencias y Programas del Seguro de Salud**
- **Capítulo V Evaluación de los Programas de Cuidado de Niños y de Cuidados de Largo Plazo**
- **Capítulo VI Conclusiones**

Ideas clave del capítulo IV

▪ **Es importante utilizar metodologías bien desarrolladas para implementar una evaluación:**

- ✓ **Identificación de los actores clave**
- ✓ **Definición del marco para organizar la información**
- ✓ **Identificación de indicadores, fuentes de información y establecimiento de metas**
- ✓ **Evaluación**
- ✓ **Divulgación de la información**

▪ **Descomponer correctamente el proceso de evaluación:**

- ✓ **Financiación y asignación**
- ✓ **Organización y administración del cuidado de la salud**
- ✓ **Provisión**

▪ **Muchas agencias interactúan en la vigilancia de agencias y programas de salud para supervisar:**

- ✓ **Protección del consumidor**
- ✓ **Garantizar los derechos de los beneficiarios**
- ✓ **Prácticas del buen mercado**
- ✓ **El uso de los recursos públicos**

Temas en la estrategia de evaluación

Procesos

Participación de los actores claves

Marcos para organizar la información

Indicadores

Fuentes de información

Divulgación de información

Práctica en ALC

- El monitoreo y evaluación se pone en marcha después de la implementación del programa

- Uso no generalizado
- Algunas veces el marco lógico, otras el marcador balanceado

- Los indicadores no descomponen los diferentes procesos
- Uso generalizado de indicadores de cociente pero no de indicadores complejos

- Los datos administrativos no se aprovechan completamente
- Los datos de encuestas son vistos como sustitutos y no como complemento
- Uso de datos agregados

- No hay una estrategia clara para la divulgación de información

Recomendaciones

- Establecer de antemano una estrategia para el monitoreo y evaluación
- Participación de los actores clave en su diseño

- Generalizar su uso (el marcador balanceado puede ser muy útil para seguir el desempeño de las agencias y programas)

- Establecer indicadores para cada proceso envuelto
- Desarrollar indicadores complejos

- Desarrollar sistemas de TI para producir datos confiables para el monitoreo

- Desarrollar microdatos
- Combinar información administrativa y de encuestas

- Establecer por adelantado una estrategia para la divulgación de información

Tres tipos de evaluación

Tipo	Definición
Evaluación del diseño	<ul style="list-style-type: none">▪ Verifica si el programa tiene una lógica clara y si hay coherencia entre los objetivos, los insumos, los procesos y los productos
Evaluación de la gestión de programas	<ul style="list-style-type: none">▪ Empíricamente verifica cómo se ejecuta el programa con el fin de identificar problemas de operación
Evaluación de impacto	<ul style="list-style-type: none">▪ Mide el impacto con base en diferentes perspectivas<ul style="list-style-type: none">✓ Económica: Relaciones de causalidad entre el diseño del programa y los resultados de salud y financieros✓ Actuarial: Solvencia financiera y precio de riesgos✓ Investigación de operaciones: mide la eficiencia de diferentes unidades de análisis y encuentra sus determinantes

- Los tres enfoques se complementan unos a otros
- La certificación ISO 9000 no sustituye ninguno de estos enfoques, aunque puede ayudar en la evaluación de gestión de programas
- En las Américas existe espacio para mejorar los procesos de evaluación:
 - ✓ La evaluación periódica debe ser una prioridad
 - ✓ La estrategia para el desarrollo de microdatos debe ponerse en marcha
 - ✓ El re-diseño de programas debe venir después de una evaluación apropiada

Recomendaciones clave en el gobierno corporativo de la vigilancia y evaluación en los sistemas de aseguramiento en salud

Contexto

- La vigilancia es necesaria para garantizar
 - ✓ Seguridad y eficiencia de las intervenciones de salud
 - ✓ Derecho de los ciudadanos
 - ✓ Prácticas de buen mercado
 - ✓ El buen uso del presupuesto público
- Diferentes agencias públicas involucradas en procesos sin un mapa claro de responsabilidades
- Asimetrías de información entre los diferentes participantes
- El ministerio de Salud debería reforzar sus capacidades de hacer políticas especializándose en funciones de hacer políticas y descentralizar algunas funciones, y crear agencias especializadas de vigilancia
- Las agencias a cargo de los programas de aseguramiento en salud deben ser monitoreadas en relación no solo de sus presupuestos, sino también de las tres funciones que actualmente realizan – financiación y asignación, OACS, y provisión
- Las agencias reguladoras especializadas deben facilitar el desarrollo permanente y consistente de marcos de evaluación, y sus funciones cuasi-judiciales deben funcionar como un primer filtro automático para ayudar a reforzar leyes y regulaciones.

Contenido

- **Equipo de Trabajo y Agradecimientos**
- **Capítulo I Introducción**
- **Capítulo II Visiones y Perspectivas sobre la Medición y la Gestión de la Seguridad Social**
- **Capítulo III Evaluación de los Sistemas y Programas de Pensiones**
- **Capítulo IV Evaluación de las Agencias y Programas del Seguro de Salud**
- **Capítulo V Evaluación de los Programas de Cuidado de Niños y de Cuidados de Largo Plazo**
- **Capítulo VI Conclusiones**

Temas en programas de cuidado de niños

Contexto

Definición

Importancia

- Herramienta complementaria para facilitar la incorporación de la mujer a la fuerza laboral
- Los niños tienen el derecho de acceso a la educación y al desarrollo intelectual, físico, social y emocional

Financiamiento público y cuasi-público

- Ingresos generales – a todos los niños
- Niños de poblaciones de grupos específicos – seguridad social
- Programas multilaterales de los países
- Licencias obligatorias de maternidad pagadas y otros subsidios

Financiamiento privado

- Cuidado informal / no institucionalizado
- Pagado por los padres

▪ Es una red borrosa de programas, fuentes de financiamiento y regulación

▪ Se deben tomar en cuenta los incentivos así como los diferentes dilemas que enfrenta cada familia

Recomendaciones clave en la regulación y evaluación del cuidado de niños

- Los proveedores educativos y de cuidados de niños deben tener licencia por el gobierno nacional o local: tamaño de grupo, nutrición, infraestructura, requisitos de calidad mínima, etc.
- Permitir y promover certificaciones privadas en estándares de calidad
- Coordinar la regulación de los sistemas de cuidados de niños y de educación
- Monitorear la calidad del servicio y le rentabilidad
- Considerar tener una agencia especializada para regular las licencias
- Imponer la necesidad de desarrollar registros y bases de datos detallados
- Las entrevistas con el equipo de trabajo, niños y padres así como las inspecciones en el lugar han demostrado ser muy útiles
- El uso de internet para realizar quejas y ver los reportes de los inspectores han demostrado ser muy efectivos para mejorar el monitoreo

Temas en cuidados de largo plazo

Contexto

Importancia

Definición

- Herramienta complementaria para facilitar la incorporación de los cuidadores en la fuerza laboral
- Las personas discapacitadas tienen el derecho a realizar actividades de la vida diaria
- Alto comportamiento oportunista: daño moral
- Heterogeneidad de programas alrededor del mundo:
 - ✓ Algunos financiados por ingresos generales
 - ✓ Algunos por impuestos sobre nómina
 - ✓ Algunos por una mezcla de ambos
- Cuidado institucional y del hogar
- Mayoría de cuidado informal / no institucionalizado
- Algunos amigos son los que cuidan
- Financiado por la familia

Financiamiento público y cuasi-público

Financiamiento privado

- Sistemas públicos y privados fragmentados y descoordinados
- Amplia gama de servicios y apoyo
- Dificultades para medir las necesidades de servicios debido a la falta de información

Recomendaciones clave en la regulación y evaluación del cuidado de largo plazo

- Regular y monitorear toda la provisión: institucionalizada y en el hogar, formales e informales
- Proveer información a los beneficiarios potenciales: opciones, beneficios y asesoría en el empleo, referencia a otros programas
- Mejorar el proceso de satisfacción de necesidades
- Desarrollar bases de datos y registros
- Poner a disposición del público alguna información: protección al cliente y competencia por la calidad
- Evaluar a los proveedores en relación a ña infraestructura, procedimientos de seguridad, temas de salud, medicación, etc.
- Evaluar a los individuos en el contexto de que los CLP deben ser multidimensionales
- El proceso de evaluación de todos los planes de cuidado ha demostrado ser muy útil
- Explotar las capacidades de los sistemas de TI: monitoreo, servicio al cliente, información²³

Contenido

- **Equipo de Trabajo y Agradecimientos**
- **Capítulo I Introducción**
- **Capítulo II Visiones y Perspectivas sobre la Medición y la Gestión de la Seguridad Social**
- **Capítulo III Evaluación de los Sistemas y Programas de Pensiones**
- **Capítulo IV Evaluación de las Agencias y Programas del Seguro de Salud**
- **Capítulo V Evaluación de los Programas de Cuidado de Niños y de Cuidados de Largo Plazo**

Capítulo VI Conclusiones

Los sistemas, agencias y programas deben mantener una estrategia de evaluación exhaustiva que

- **Incorporen todos los enfoques y perspectivas**
- **Sea estructurada, lo que significa incluir todos los pasos: participación de los actores clave, diseño de un marco lógico, etc.**
- **Se base en bases de datos modernas, si la mayoría de la información proviene de sistemas transaccionales es aún mejor**
- **Desarrolle bases de datos enfocadas en el ciudadano que recoja información de todos los contactos entre los ciudadanos y las agencias y programas de salud, pensiones y servicios sociales**
- **Se implemente en conjunto con mecanismos de incentivos**
- **Establezca metas a nivel de agencias y programas que estén acorde con las metas a nivel de sistema (la información a nivel de sistema es únicamente la agregación de información a nivel de programas y agencias)**
- **Evite la competencia destructiva e ineficaz entre las agencias por financiamiento o competencia política. Esto se puede mejorar si la evaluación se enfoca a nivel individual**

Preocupación final: ¿Cuánta información debe ser difundida al público?

Ventajas

- Crea conciencia
- Informa a los proveedores
- Ayuda en el monitoreo a los actores participantes
- Promueve la competencia

Desventajas y preocupaciones

- Legitima las preocupaciones sobre privacidad
- Consecuencias no intencionadas:
 - ✓ Descremar el mercado
 - ✓ Convergencia al promedio

▪ Trabajar para concientizar a los miembros del público y enseñarles cómo utilizar la información

▪ Establecer un protocolo nacional para la divulgación de información

▪ El grado de apertura de información en cualquier punto debe depender de la posibilidad de las agencias de actuar para mejorar las áreas de bajo desempeño

▪ La divulgación de la información debe estar acompañada de cualquier advertencia que aplique

▪ Divulgar información de manera que sea entendida por la audiencia objetivo

▪ Establecer una arquitectura de IT flexible para monitorear y divulgar información