

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

Este Informe ha sido escrito bajo el supuesto de que existen ganancias potenciales y significativas de eficiencia en los programas de protección social, y de que al menos algunos de los principales problemas de los sistemas de seguridad social serán resueltos sólo hasta que se dé un enfoque adecuado a los temas administrativos y organizacionales. Para tratar este enfoque de manera correcta es necesario pensar en la seguridad social de una manera integral, pues el conjunto de programas sociales—ya sean públicos, privados o comunitarios—comparten el mismo objetivo: dar estabilidad al bienestar de las familias. De hecho, veremos que muchas de las oportunidades más importantes para obtener ganancias de la transformación provienen de la coordinación entre instituciones (proveedoras de servicios y reguladoras), gobiernos y comunidades. Tenemos que pensar además cómo las mejoras administrativas y organizacionales impactan en la atención al usuario, las operaciones y los resultados financieros, con el objetivo último de alcanzar las metas sociales de la protección social.

En los últimos años muchos de los programas sociales alrededor del mundo fueron reformados. A lo largo del Continente Americano fueron comunes las modificaciones legales a los sistemas de pensiones y de salud, y la implementación de nuevos programas como los sistemas de capitalización

individual, los programas de transferencias condicionadas y los programas de salud administrada—aunque unas cuantas naciones hayan mantenido casi intactos los programas que datan de los años sesenta y setenta. En algunos casos, las innovaciones que se están llevando a cabo tratan de temas nuevos relacionados con cuidados de largo plazo, cuidado de niños o desempleo. A pocos años de las reformas, algunos países continúan haciendo cambios a las legislaciones. Estas agendas de política enfatizan frecuentemente la necesidad de definir los "incentivos correctos" para la población participante: incentivos al trabajo, a mantenerse sano, o a evitar la pobreza permanente, entre otros. Sin embargo, poco se ha discutido sobre los incentivos que enfrentan las administraciones, las comunidades y el gobierno. Por otro lado, el tema sobre las áreas que evidentemente se beneficiarían de la modernización de operaciones no ha sido relevante para estas agendas. Las reformas han traído cambios radicales y positivos a la organización del aseguramiento social. Algunos de estos cambios son los siguientes:

- Respecto a la integración *horizontal* de los programas, las entidades que combinaron las funciones de aseguramiento para todos los riesgos (como salud y retiro) han sido, en muchos casos, divididas y sustituidas por agencias especializadas; sin embargo, las agencias nacionales siguen siendo los actores principales

en los casos en que se mantienen como financiadoras y proveedoras de un gran número de servicios y programas.

- Se han incorporado nuevos programas a las agencias tradicionales de seguridad social, pero en algunos casos se ha visto que estos nuevos programas compiten o desplazan a la seguridad social. En términos administrativos, esto ha resultado en sinergias positivas en algunos casos, pero en otros la adecuación de los nuevos programas ha sido diseñada o ejecutada de forma deficiente.
- Por lo general las reformas han facilitado la adopción de nuevas tecnologías de información (TI) y nuevos enfoques de servicio al usuario.
- Las metas de descentralización y empoderamiento se han combinado con presiones por controlar más el presupuesto y la información, lo que de nuevo puede conducir a sinergias o conflictos importantes.
- *Verticalmente*, ha habido una tendencia a la creación de agencias reguladoras especializadas (por ejemplo, intendencias de pensiones o comisiones de servicios de salud). Asimismo, parece haber una tendencia a la *separación vertical de las agencias*, por ejemplo, a través de la separación de los procesos de financiación y provisión de servicios en entidades independientes, o por medio de la regulación interna de las agencias.
- Existe además una tendencia hacia una mayor coordinación horizontal de procesos específicos entre las agencias.

Por otro lado, un gran número de cuestiones básicas se ha dejado fuera de los acalorados debates sobre las reformas. A menudo, las acciones de política y herramientas administrativas que podrían ser muy útiles en ciertas circunstancias no han avanzado por ser subestimadas frente a otros elementos de la reforma. Algunos ejemplos son: i) la incapacidad de muchos países para desarrollar bases de datos nacionales que apoyen la afiliación y la

recaudación, así como la provisión de bienes y servicios; ii) el lento avance para otorgar más facultades a los hospitales y otros proveedores de salud debido a la excesiva centralización; iii) la incapacidad de integrar la financiación para el cuidado de niños de la seguridad social con las provisiones del sistema educativo; iv) el lento avance para mejorar la relación entre el seguro de riesgos de trabajo, la regulación de responsabilidad de los empleadores y las condiciones de seguridad y salud en el trabajo con las contribuciones al sistema de seguridad social; v) los usuales y excesivos litigios alrededor de la discapacidad; vi) los problemas que surgen de la poca o nula relación entre los programas de seguros de salud y los de cuidados de largo plazo; y desafortunadamente, la lista puede continuar.

Es común escuchar acerca de programas sociales que han contado con un excelente arreglo legislativo y con una pobre implementación de los mismos. Muy a menudo vemos funcionarios públicos que se esfuerzan por equilibrar las necesidades de los beneficiarios y los escasos recursos para atenderlos, y al mismo tiempo observamos operaciones ineficaces que evidencian el uso ineficiente de los recursos disponibles. La cultura política de muchos países sigue orientándose a la legislación y no a la ejecución y administración de los programas. Son menos comunes las iniciativas relacionadas con las mejoras a la administración de los programas que las iniciativas en torno a los beneficios. Muchos ven los obstáculos impuestos por la cultura organizacional y las burocracias como insuperables. Así, se puede observar que coexisten fondos de pensiones privados—incluyendo a los sistemas reformados de seguridad social—que proveen información en línea sobre depósitos y activos y comunican a los trabajadores sus opciones de retiro, con instituciones de seguridad social que mantienen viejas prácticas para el procesamiento de solicitudes, solo disfrazadas por el uso de computadoras. De igual manera, ante las mejoras dramáticas en la capacidad para administrar los casos médicos, las medicinas y los registros, se observa

que a las instituciones de seguridad social, por lo general, les toma varios años adoptar las nuevas opciones tecnológicas.

Sin embargo, hoy existe una urgencia por impulsar la productividad de los programas sociales para incrementar la cantidad, calidad y diversidad de los servicios ofrecidos. Las presiones presupuestales y las reclamaciones de los beneficiarios deben forzar a los diseñadores de políticas a superar los obstáculos y tomar acciones a favor de la productividad de los programas sociales. La productividad no aumentará únicamente, y en el mediano plazo tampoco exclusivamente, a través de la reducción de costos; pero sí puede incrementar al mejorar el capital humano y las capacidades tecnológicas que elevan la cantidad y calidad de los servicios ofrecidos. La evidencia de los sistemas económicos indica que en los últimos 15 años ha sido muy importante el potencial de las ganancias derivadas de la reorganización y las mejoras tecnológicas.

Existen casos exitosos de programas que han incrementado su productividad. Para replicar estos resultados, los funcionarios públicos deben abandonar la idea de que las prácticas que han sido exitosas en el sector privado no lo serán en el público, además de comprender que no hay fórmulas mágicas que puedan ser transferidas entre fronteras y organizaciones. Comúnmente la cultura nacional y el legado administrativo de los sistemas de protección social juegan un rol determinante en la implementación de ideas.

Desafortunadamente los líderes también enfrentan otro obstáculo. Existe poca información acerca de cómo deben ser administrados los programas. Los esfuerzos de reorganización a menudo fracasan y usualmente la incorporación de TI no arroja los beneficios esperados. Para incrementar la productividad se requiere más que voluntad política; es necesario entender a cabalidad las mejores prácticas en la administración de programas para poder ajustarlas a las circunstancias particulares de cada organización. Es muy útil

conocer las experiencias de otros países para poder identificar principios básicos. Las realidades nacionales deben adecuarse con inteligencia a las tendencias globales para encontrar la mejor solución a cada caso. Comúnmente las organizaciones se encuentran cautivas por la operación del día a día. Un cambio integral para impulsar la productividad requiere de mucha voluntad política, pero no puede ser alcanzado sin un entendimiento de las posibilidades, de una planeación inteligente y de información suficiente sobre el futuro de las agencias y programas, así como de los aspectos regulatorios, financieros y operativos. Las agencias públicas que han incrementado su productividad han recurrido a una o varias de las siguientes estrategias: rediseño operacional, rediseño organizacional y esquemas de abasto estratégico (Dormhann y Mendoca 2004).

Este Informe proveerá los principios básicos requeridos para incrementar la productividad de los programas sociales, con especial énfasis en el rediseño operativo y organizacional. Así, más que hacer un análisis diagramático del seguro social, este Informe propone la existencia de una ventana abierta a través de la cual se pueden mejorar sustancialmente la organización y administración de una gran variedad de programas sociales sin la necesidad de tratar temas como los de privatización, financiación, contribuciones, equidad y otros que por lo general definen las estrategias de las políticas nacionales. Ciertamente, no se pretende decir que estos temas son secundarios, sino que existe una alternativa abierta para la investigación de una forma sistemática, no anecdótica, que permite identificar estrategias administrativas y organizacionales exitosas y que las instituciones de seguridad social—nacionales o regionales, especializadas o integradas horizontalmente, públicas o privadas, verticalmente integradas o descentralizadas—pueden encontrar soluciones para numerosos problemas con el enfoque propuesto. De hecho, esto tampoco significa que estas soluciones sean fáciles de alcanzar o inclusive que sean más fáciles de alcanzar que los "temas de política". Las reformas organizacionales

definen retos que demandan un compromiso de largo plazo y un liderazgo decisivo, además de importantes recursos financieros.

En este Informe se provee información acerca de las mejores prácticas operacionales y organizacionales. En cuanto al rediseño operacional, se destaca cómo deben alinearse los procesos para mejorar la productividad y los servicios ofrecidos a los ciudadanos. Con respecto al rediseño organizacional, se describen las nuevas tendencias en la organización y se evalúa bajo qué circunstancias la integración vertical u horizontal es beneficiosa. En este contexto, la integración horizontal se refiere a que una misma institución administre diferentes programas, mientras que la integración vertical se refiere a que una sola institución maneje el proceso completo de los programas sociales, desde la afiliación (y comúnmente incluyendo la regulación) hasta la entrega de los beneficios.

Este Informe además destaca cuál debe ser el papel de los reguladores para aumentar la productividad de los programas. Enfatiza la idea de que deben guiar sus acciones hacia aquellas organizaciones y procesos que más afectan los resultados relevantes. El papel de los reguladores emerge de forma natural en este Informe, a medida que se analiza la forma en que los programas son administrados.

Este constituye solo un paso en la agenda de investigación de la CISS para entender las mejores prácticas en la administración de los programas sociales. El diseño operacional es un proceso dinámico y la implementación de las mejores prácticas se debe realizar de forma continua. El análisis se debe entender en este contexto. El Informe provee las mejores prácticas de aplicación general; las respuestas a situaciones particulares deben ser determinadas por cada institución, a pesar de que una de las principales recomendaciones es que incluso el cambio organizacional más específico deba cumplir con una estrategia global y una arquitectura de la empresa.

El Informe analiza los procesos de los siguientes programas sociales: i) retiro; ii) invalidez general; iii) salud; iv) riesgos de trabajo; v) seguro de desempleo y servicios de empleo; vi) cuidados de largo plazo; vii) cuidado de niños; y viii) programas asistenciales o no contributivos, en particular los programas de transferencias en efectivo. Capítulos especiales tratan de cómo los cambios han transformado las agencias y la acción gubernamental, y resumen las conclusiones.

La mayoría de la información contenida en este Informe proviene de la literatura sobre administración, la cual se contrasta con las situaciones que hoy enfrentan las organizaciones del Continente. La información de la situación actual se obtuvo de fuentes públicas y privadas. Agradecemos a todos los miembros de la CISS que nos proporcionaron información para escribir este Informe.

El Informe está organizado de la siguiente manera. El Capítulo II describe la metodología usada a lo largo del Informe. La conclusión de este análisis es que existen procesos comunes a todos los programas y procesos específicos para cada programa; ahí se establece la estructura para organizar el resto del texto. El Capítulo III analiza en detalle los procesos comunes. Del Capítulo IV al Capítulo XI se analizan los procesos específicos a cada uno de los riesgos cubiertos por la seguridad social. El Capítulo XII analiza los temas de la integración vertical y horizontal, cómo se han transformado las agencias y el rol de los reguladores. El Capítulo XIII discute el caso de los países del Caribe. Finalmente, el Capítulo XIV resume las conclusiones.