
D.R. © 2007. Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Calle San Ramón s/n • Col. San Jerónimo Lídice

C.P. 10100 México, D.F.

Tel: (5255) 5595 0011

Fax: (5255) 5683 8524

ciss@ciss.org.mx

<http://www.ciss.org.mx>

ISBN: 978-970-9880-06-9

Primera Edición: octubre de 2007

Diseño Editorial: Lucero Durán

Impreso y hecho en México

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) es un organismo internacional técnico y especializado, de carácter permanente, constituido en 1942 por los dirigentes de la seguridad social del Continente Americano, reunidos en Santiago de Chile.

La CISS tiene como objetivo el desarrollo de la seguridad social en los países de América, por lo cual fomenta la difusión de los avances de la seguridad social y la cooperación e intercambio de experiencias entre las instituciones y administraciones de seguridad social.

Por medio de sus publicaciones, la CISS recopila y difunde los avances de la seguridad social en América y a su vez formula recomendaciones para que se consideren en las políticas y programas de planificación de los países.

CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

Presidente

Juan Molinar Horcasitas

Instituto Mexicano del Seguro Social, México

Vicepresidentes

Lisette García Bustamante

Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Chile (2005)

José Ramón Fadul

Secretaría de Estado de Trabajo y
Consejo Nacional de Seguridad Social, República Dominicana (2006)

Rogelio Gómez

Social Security Administration, Estados Unidos de América (2007)

Contralor

Ian Carrington

National Insurance Office, Barbados

Secretario General

Gabriel Martínez

Director del CIESS

Luis José Martínez Villalba

Coordinadores de las Subregiones

I. Andina

César Peredo Alaiza

Caja Nacional de Salud, Bolivia

II. Centroamericana

Roberto José López Gómez

Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, Nicaragua

III. Cono Sur

Miguel Ángel Fernández Pastor

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Argentina

IV. Norteamérica y el Caribe Anglo

Reginald Thomas

National Insurance Scheme, San Vicente y Granadinas

V. México y el Caribe Latino

Pedro Morales Somohano

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del
Estado de Nuevo León, México

Presidentes de las Comisiones Americanas de Seguridad Social

Actuaría y Financiamiento (CAAF)

Eusebio Pérez Gutiérrez

Caja de Compensación de los Andes, Chile

Adultos Mayores (CADAM)

Jorge D'Angelo

Asociación Mutual de los Agentes de los Organismos
para la Tercera Edad (AMAOTE), Argentina

Jurídico Social (CAJS)

Miguel Ángel Yunes Linares

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los
Trabajadores del Estado (ISSSTE), México

Médico Social (CAMS)

Santiago Echevarría Zuno

Instituto Mexicano del Seguro Social, México

Organización y Sistemas Administrativos (CAOSA)

Rogelio Gómez

Social Security Administration, Estados Unidos de América

Prevención de Riesgos en el Trabajo (CAPRT)

Helmut Schwarzer

Ministério da Previdência Social, Brasil

Representantes de las Subregiones ante el Comité Permanente

I. Andina

Javier A. Rosas Santillana

Seguro Social de Salud, Perú

II. Centroamericana

Carlos Arturo Rivera Acosta

Instituto Hondureño de Seguridad Social, Honduras

III. Cono Sur

Helmut Schwarzer

Ministério da Previdência Social, Brasil

IV. Norteamérica y el Caribe Anglo

Reginald Thomas

National Insurance Scheme, San Vicente y Granadinas

V. México y el Caribe Latino

Marta Elena Feitó Cabrera

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Cuba

Representante de los Miembros Asociados

Henry González Vega

Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, Costa Rica

JUNTA DIRECTIVA DEL CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Presidente

Juan Molinar Horcasitas

Secretario Técnico

Luis José Martínez Villalba

Representantes de las Subregiones

I. Andina

Nicanor A. Jové Aparicio

Instituto Nacional de Seguros de Salud, Bolivia

II. Centroamericana

Nelson Nolasco Perla

Instituto Salvadoreño del Seguro Social, El Salvador

III. Cono Sur

Sergio T. Massa

Administración Nacional de la Seguridad Social, Argentina

IV. Norteamérica y el Caribe Anglo

Sephlin Lawrence

Social Security Board, San Kitts y Nevis

V. México y el Caribe Latino

Sabino Báez García

Instituto Dominicano de Seguros Sociales, República Dominicana

Representante de los Miembros Asociados

Eusebio Pérez

Caja de Compensación de los Andes, Chile

Índice

Página

Presentación.....	xv
I. Introducción.....	1
II. Un Marco de Referencia para Analizar la Organización y Administración de los Programas Sociales.....	7
II.1 Introducción.....	9
II.2 Marco Conceptual.....	9
II.2.1 Modelo Operativo.....	9
II.2.2 Diseño Organizacional.....	12
II.3 Un Análisis General de los Sistemas Operativos de los Programas de Seguridad Social.....	13
II.3.1 Los Programas.....	13
II.3.2 Identificación de los Procesos Comunes y Específicos.....	16
III. Un Análisis de los Procesos Comunes.....	19
III.1 Introducción.....	21
III.2 Financiación, Administración y Entrega de Beneficios.....	22
III.2.1 Financiación: Afiliación, Recaudación y Asignación.....	22
III.2.2 Temas en la Administración: Inversión y Administración del Riesgo.....	30
III.2.3 Temas en la Administración: Administración de la Cuenta y Atención al Usuario.....	36
III.2.4 Temas en la Entrega de Beneficios.....	37
IV. Organización y Administración de los Programas de Pensiones.....	41
IV.1 Introducción.....	43
IV.2 Sistema Operativo de los Programas de Pensiones.....	47
IV.2.1 Desarrollo del Producto.....	47
IV.2.2 Financiación.....	49
IV.2.3 Administración.....	51
IV.2.4 Entrega de Beneficios.....	53
V. Organización y Administración de los Programas de Seguro de Invalidez General.....	55
V.1 Introducción.....	57
V.2 Modelo Operativo del Seguro de Invalidez General.....	58
V.2.1 Desarrollo del Producto.....	58
V.2.2 Financiación.....	63
V.2.3 Administración.....	64
V.2.4 Entrega de Beneficios.....	65
VI. Organización y Administración de los Programas de Salud.....	71
VI.1 Introducción.....	73
VI.2 Modelo Operativo de los Programas de Seguro de Salud.....	77
VI.2.1 Desarrollo del Producto.....	77
VI.2.2 Financiación: Afiliación, Recaudación y Asignación.....	78
VI.2.3 Administración.....	81
VI.2.4 Entrega de Beneficios.....	91
VI.2.5 Provisión.....	92
VII. Organización y Administración del Seguro de Riesgos de Trabajo.....	95
VII.1 Introducción.....	97
VII.2 Modelo Operativo del Seguro de Riesgos de Trabajo.....	98
VII.2.1 Desarrollo del Producto.....	100
VII.2.2 Financiación.....	103
VII.2.3 Administración.....	105
VII.2.4 Entrega de Beneficios.....	106

VIII. Organización y Administración del Seguro de Desempleo.....	109
VIII.1 Introducción.....	111
VIII.2 Modelo Operativo.....	112
VIII.2.1 Desarrollo del Producto.....	113
VIII.2.2 Financiación.....	117
VIII.2.3 Administración.....	120
VIII.2.4 Entrega de Beneficios.....	122
IX. Organización y Administración de los Programas de Cuidado de Niños.....	129
IX.1 Introducción.....	131
IX.2 Modelo Operativo de los Programas de Cuidado de Niños.....	132
IX.2.1 Desarrollo del Producto.....	132
IX.2.2 Administración.....	141
IX.2.3 Entrega de Beneficios.....	143
X. Organización y Administración de los Programas de Cuidados de Largo Plazo.....	145
X.1 Introducción.....	147
X.2 Modelo Operativo del Seguro de Cuidados de Largo Plazo.....	148
X.2.1 Desarrollo del Producto.....	148
X.2.2 Administración.....	155
X.2.3 Entrega de Beneficios.....	156
XI. Organización y Administración de los Programas Sociales No Contributivos.....	159
XI.1 Introducción.....	161
XI.2 Modelo Operativo de los PSNC.....	162
XI.2.1 Desarrollo del Producto: Diseño e Implementación de Productos.....	162
XI.2.2 Administración: Atención al Usuario.....	175
XI.2.3 Entrega de Beneficios.....	176
XII. Cambio Organizacional en las Agencias de Seguridad Social de América.....	179
XII.1 Introducción.....	181
XII.2 TI, Organización y Evolución de las Instituciones de Seguridad Social.....	181
XII.3 TI, Cambio Organizacional y Regulación.....	188
XII.4 Conclusiones.....	190
XIII. Cambio Organizacional de las Agencias en el Caribe: el Problema del País Pequeño.....	193
XIII.1 Introducción.....	195
XIII.2 La Creación de las Agencias en el Caribe.....	195
XIII.3 Provisión de Beneficios bajo el Sistema de Seguridad Social en la Organización de Estados Caribeños del Este (OECS).....	197
XIII.4 El "Problema" del País Pequeño.....	201
XIV. Conclusiones y Recomendaciones.....	205
Referencias Bibliográficas.....	211

Cuadros

III.1	Población Asegurada como Porcentaje de los Trabajadores en América Latina y el Caribe	22
V.1	Países en la Región de ALC con Programas de Asistencia Familiar para Personas con Discapacidades.....	64
VI.1	Componentes del Riesgo en Salud.....	82
VI.2	Acciones en la Administración de la Demanda.....	84
VI.3	Principales Servicios en la Atención al Usuario.....	86
VI.4	Mecanismos de Pago y Palancas Clave para la Administración.....	88
VI.5	Incidencia Potencial de Errores por Mecanismos de Pago.....	90
X.1	Definición de Actividades Cotidianas y Tipo de Servicios de Atención.....	149
XI.1	Indicadores Sociales Seleccionados de América Latina y el Caribe, 2004.....	164
XI.2	Condicionamiento en Materia de Salud en los Programas de TCE.....	171
XI.3	Gasto Total en Programas Asistenciales que Llevan a cabo una Evaluación Financiera, por Tipo de Programa: Estados Unidos, 2000.....	174
XII.1	Fundación de las Agencias de Seguridad Social.....	182
XIII.1	Resumen de Beneficios Provistos por los Fondos Providentes Nacionales en la OECS.....	197
XIII.2	Resumen de los Beneficios Provistos por los Esquemas Nacionales de Seguridad Social en la OECS.....	198
XIII.3	Contribuyentes como Porcentaje de la Fuerza Laboral y Desempleo en la OECS.....	200

Gráficas

II.1	Índice de Procesos por Programa.....	17
III.1	Niveles de Cobertura de los Trabajadores por Tamaño de Establecimiento.....	23
IV.1	Mapa General de Procesos en Pensiones.....	44
IV.2	Modelo Operativo del Sistema de Pensiones.....	45
IV.3	Sistema Operativo de los Programas de Seguro de Pensiones: Cuentas Individuales.....	46
V.1	Mapa General de Procesos en el Seguro de Invalidez General.....	57
V.2	Modelo Operativo de los Programas de Seguro de Invalidez General.....	62
V.3	Proceso de Adjudicación de Beneficios de Discapacidad.....	67
VI.1	Mapa General de Procesos en Salud.....	74
VI.2	Modelo Operativo del Seguro de Salud.....	76
VII.1	Mapa General de Procesos en el SRT.....	98
VII.2	Modelo Operativo del SRT.....	99
VIII.1	Mapa General de los Procesos en el Seguro de Desempleo.....	112
VIII.2	Modelo Operativo del Sistema de los Programas de Desempleo.....	112
IX.1	Mapa General de Procesos en los Programas de Cuidado de Niños.....	132
X.1	Mapa General de Procesos en los Programas de Cuidados de Largo Plazo.....	148
XI.1	Mapa General de Procesos en los Programas Asistenciales.....	162
XII.1	Evolución de los Negocios, la Informática y las Organizaciones de Seguridad Social.....	185
XII.2	Descomposición de la Industria y la Agencia.....	188
XII.3	Movimientos de Descentralización y Especialización.....	189
XII.4	Regulación y Mejora al Gobierno Corporativo del Cambio Organizacional.....	190

Recuadros

III.1	La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes de Colombia.....	29
III.2	Resumen de las Recomendaciones de AISS y OCDE sobre los Fondos de Reserva de la Seguridad Social.....	35
V.1	Dificultades para Determinar la Discapacidad: El Caso de Oscar Pistorius.....	66
VI.1	Reformando el Sistema Holandés: Límites Impuestos por la Complejidad Administrativa	74
IX.1	Mejoras en la Atención al Usuario: Proyecto de Guarderías de Manitoba.....	143
XI.1	Fraudes en las Redes de los Programas de Seguridad Social.....	169

Acrónimos y Abreviaturas

AC	Administración de la Cuenta
AE	Arquitectura de la Empresa
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
AHRQ	Agencia para la Investigación y Calidad del Cuidado de la Salud (Agency for Healthcare Research and Quality)
AIC	Administración Integrada de Casos
AIOS	Asociación Internacional de Organismos de Supervisión
AISS	Asociación Internacional de la Seguridad Social
ALC	América Latina y el Caribe
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
AU	Atención al Usuario
BLS	Oficina de Estadísticas Laborales (Bureau of Labor Statistics)
BPAC	By Pass de la Arteria Coronaria
CARICOM	Comunidad del Caribe (Caribbean Community)
CAS	Cuentas de Ahorro de Salud
CDR	Revisión de Continuación de Discapacidad (Continuing Disability Review)
CEF	Fondos Económicos Federales de Brasil (Caixas Economicas Federales)
CISS	Conferencia Interamericana de Seguridad Social
CLP	Cuidados de Largo Plazo
CPP	Plan de Pensiones de Canadá (Canada Pension Plan)
CPPIB	Consejo de Inversiones del CPP (CPP Investment Board)
CUIL	Código Único de Identificación Laboral
DCFS	Departamento de Servicios Infantiles y Familiares de los Estados Unidos (Department of Children and Family Services)
FA	Familias en Acción
FAT	Fondo de Protección al Trabajador (Fundo de Amparo ao Trabalhador)
FIAP	Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
GRD	Grupos Relacionados de Diagnóstico
IAAF	Asociación Internacional de Federaciones de Atletismo (International Association of Athletics Federations)
ID	Identificación
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INC	Año en que la Ley Tomó Efecto (Inception)
IPC	Índice de Precios al Consumidor
NAEYC	Asociación Nacional para la Educación de Niños Pequeños (National Association for the Education of Young Children)
NAFCC	Asociación Nacional para la Atención Familiar a la Niñez (National Association for Family Child Care)

NEB	Oficina Nacional de Empleos (National Employment Bureau)
NECPA	Programa Nacional para la Infancia (National Early Childhood Program Accreditation)
NIF	Normas de Información Financiera
NSS	Número de Seguridad Social
OACS	Organización y Administración del Cuidado de la Salud
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OECS	Organización de Estados Caribeños del Este (Organization of Eastern Caribbean States)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PANES	Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social
PATH	Programa para el Progreso por Medio de la Salud y la Educación de (Program for Advancement Through Health and Education)
PCGA	Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados
PDONU	Programa de Desarrollo de la ONU
PIB	Producto Interno Bruto
PILA	Planilla Integrada de Liquidación de Aportes
PRAF	Programa de Asignación Familiar
PSNC	Programas Sociales No Contributivos
RPS	Red de Protección Social
SCN	Servicios de Cuidado de Niños
SAP	Sistemas, Aplicaciones y Productos
SASSA	Agencia de Seguridad Social de Sudáfrica (South African Social Security Agency)
SIG	Seguro de Invalidez General
SD	Seguro de Desempleo
SINE	Servicio Nacional de Empleos (Sistema Nacional de Empleo)
SRT	Seguro de Riesgos de Trabajo
SSA	Administración de la Seguridad (Social Security Administration)
SSDI	Seguro de Discapacidad de la Seguridad Social (Social Security Disability Insurance)
TANF	Programa para la Ayuda Temporal para las Familias Necesitadas (Temporary Assistance for Needy Families)
TCE	Transferencias Condicionadas en Efectivo
TI	Tecnologías de Información
UCI	Unidad de Cuidados Intensivos

EQUIPO DE TRABAJO Y AGRADECIMIENTOS

La elaboración del Informe sobre la Seguridad Social en América 2008 fue posible gracias a la colaboración de investigadores de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, incluyendo a su Centro Interamericano de Estudios sobre Seguridad Social y a expertos externos. La preparación del Informe fue dirigida por el Secretario General, Gabriel Martínez. La editora principal fue Nelly Aguilera, Coordinadora de Investigación del CIESS.

El Capítulo I fue escrito por Nelly Aguilera. El Capítulo II fue preparado por Nelly Aguilera quien contó con el apoyo de investigación de Mónica Morales. El Capítulo III fue escrito por Nelly Aguilera con la ayuda de Guillermo Garnica y Mónica Morales. El Capítulo IV fue escrito por Adriana Valle. El Capítulo V fue preparado por María Luisa Galicia con la ayuda de Silke Fontanot. El Capítulo VI fue escrito por Nelly Aguilera con el apoyo de Guillermo Garnica. El Capítulo VII fue preparado por Martha Miranda con la asistencia de Carlos Contreras y Brenda Pequeño. El Capítulo VIII fue escrito por Liliana Charles con la ayuda de Klaudia Rosado. Los Capítulos IX, X y XI fueron escritos por Evelyne Rodríguez quien contó con el apoyo de investigación de Alejandro Montesinos. El Capítulo XII fue preparado por Nelly Aguilera y Adriana Valle. El Capítulo XIII está basado en un documento de trabajo escrito por Valda F. Henry.

Finalmente nos gustaría expresar nuestro agradecimiento a Silke Fontanot por integrar este Informe.

PRESENTACIÓN

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social prepara de forma anual el Informe sobre la Seguridad Social en América. El objetivo de este Informe es el de convertirse en una herramienta que mejore el entendimiento del estado que guardan los programas de seguridad social en América, a través de la evaluación de los temas que la Asamblea General selecciona cada año. Este Informe está dirigido a la comunidad de la seguridad social, incluyendo en ésta a gobiernos, agencias, grupos sociales, empleadores, usuarios y cualquier persona interesada en la mejora de la protección social en la sociedad contemporánea.

El Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social en su XXII Asamblea General, llevada a cabo en Cancún, México, aprobó los temas seleccionados para el Informe 2008. El título del Informe es *Innovando los Modelos de Aseguramiento Social*. El Informe se escribió bajo la hipótesis de que el potencial para que los programas de seguridad social puedan obtener grandes ganancias en eficiencia es grande, y que algunos de los problemas que se enfrentan pueden resolverse al dar un enfoque apropiado a los temas administrativos y organizacionales.

Este Informe provee información acerca de las mejores prácticas operacionales y organizacionales, y subraya cuál debe ser el papel de los reguladores para incrementar la productividad de los programas. Este Informe constituye sólo un paso en la agenda de investigación de la CISS para comprender las mejores prácticas en la administración de los programas sociales. El diseño operacional es un proceso dinámico y constante. Debido a esto la implementación de las mejores prácticas debe hacerse paso por paso e incluir la mejora de la infraestructura de Tecnologías de Información a través del tiempo. El Informe proporciona mejores prácticas de aplicación general. Cada agencia y sistema nacional debe plantear respuestas a situaciones detalladas. Sin embargo, una de las principales recomendaciones de este Informe es que para realizar desde el cambio organizacional más específico hasta el más general, la agencia debe conformar tanto una arquitectura organizacional como una estrategia global de la empresa.

Esperamos que la información contenida en este Informe incremente el interés por mejorar la productividad de los programas sociales. Creemos que es posible proveer más a los beneficiarios, sin que esto signifique necesariamente que se lleven a cabo grandes reformas legales que afecten beneficios y temas fiscales, los cuales constituyen generalmente el material dominante en los debates sobre seguridad social.

Gabriel Martínez
Secretario General