

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

U n sistema nacional de seguridad social es por excepción un conjunto claramente ordenado de agencias y programas. Con frecuencia, es el resultado de un largo proceso que ha tomado décadas en la búsqueda de modelos, de competencia política entre puntos de vista acerca de lo que la seguridad social debería ser y de circunstancias históricas que a menudo se salen del control de las sociedades nacionales, como la recesión económica e incluso la guerra. Por lo tanto, sería ingenuo esperar un punto de vista puramente tecnocrático o esquemático para definir un buen enfoque para evaluación. La principal tarea parece ser comprender los diferentes enfoques y herramientas, por qué existen, y qué preguntas intentan responder.

Este Informe presenta lo que consideramos son los enfoques más aplicables a la evaluación de la seguridad social. En nuestra opinión hay básicamente cuatro aspectos que deben ser considerados en una evaluación exhaustiva de la seguridad social. En primer lugar, la evaluación debe responder a las preocupaciones de distintos puntos de vista: económico, actuarial, administrativo, fiscal y de investigación de operaciones. Todos son diferentes en tanto que el objetivo de la evaluación, incluyendo indicadores y metas, pueden diferir en cada enfoque. Cada uno de los puntos de vista representa las preocupaciones de distintos grupos de interés.

Cualquier evaluación de programas sociales que considere opiniones de manera aislada puede fallar como una herramienta para la mejora potencial de los programas.

En segundo lugar, debe basarse en los bien conocidos pasos para el diseño de seguimiento y evaluación: la participación de los grupos clave interesados, el diseño del marco para el seguimiento y la evaluación, la determinación de indicadores y la fijación de objetivos, la definición de las fuentes de información, el desarrollo de los elementos para la evaluación y el diseño de políticas de divulgación de los resultados. Todos los pasos son importantes para el éxito de la evaluación y el orden no es inocuo para obtener el mayor provecho de la herramienta.

En tercer lugar, argumentamos que la evaluación debe realizarse para sistemas, agencias y programas. Conceptualizamos que los programas son administrados por agencias y que los sistemas son el conjunto de agencias y programas. Además, insistimos en que se debe reconocer que en una agencia muchos procesos se llevan a cabo y que el sistema de evaluación debe desarrollarse acorde a esto.

En cuarto lugar, la evaluación debe tener como objeto de análisis el ciudadano, es decir, el uso de microdatos debe ser la norma y todos los contactos del individuo con las agencias y programas deben registrarse en forma consolidada.

En resumen, creemos que el éxito de una estrategia de evaluación debe ser integral en el sentido que debería reconocer que, si bien los diferentes grupos de interés en general tienen prisa por conocer cierta información del sistema, sólo una estrategia bien estructurada, que incorpore todos los puntos de vista de las entidades y procesos implicados será un instrumento que pueda mejorar con éxito las agencias y programas y, por tanto, el rendimiento del sistema. Por otra parte, argumentamos que un sistema bien diseñado que aprovecha todas las capacidades de las tecnologías de información (TI) debe estar en condiciones de ofrecer datos a corto y largo plazo, así como información urgente y estratégica.

Este Informe puede ser visto como un paso natural en la agenda de la CISS. En el Informe anterior argumentamos que "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" (CISS 2007 p. 3). En esta edición alentamos a los encargados de formular políticas y a los administradores a implementar un sistema global de evaluación, no sólo de metas principales y de los aspectos fiscales de los que los agentes públicos están siempre preocupados, sino también sobre las operaciones diarias realizadas en todos los procesos que ejecutan las diferentes agencias. Debe lograrse un equilibrio entre las diferentes opiniones de los distintos grupos de interés si las agencias, programas y por ende sistemas han de mejorarse en forma significativa.

Conviene reconocer que por lo general los administradores de agencias y programas tienen incentivos para cumplir justamente con lo que está establecido en las leyes y reglamentos. Después de todo, ellos son evaluados con relación a aspectos fiscales y el alcance de las estrategias a largo plazo suele estar más allá del período para el cual son designados. Por ello, la implementación de un sistema

global de evaluación, que además es costosa y puede evidenciar deficiencias y áreas de oportunidad, está en ocasiones hasta abajo de la agenda. Por lo tanto, una estrategia de evaluación adecuada requiere no sólo de altos directivos comprometidos, sino también que otras esferas del gobierno, tales como los ministerios de finanzas y el congreso, actores principales en la evaluación de las agencias públicas, abran su enfoque de evaluación, abandonen el punto de vista fiscal y abarquen un planteamiento global, puesto que después de todo, todos los puntos de vista tienen un valor intrínseco.

El Informe está organizado de la siguiente manera. El Capítulo II tiene por objeto proporcionar un mapa de los principales enfoques analíticos para la evaluación de la seguridad social, mapa que también establece la metodología para capítulos posteriores. Este muestra una combinación de enfoques específicos, tales como el actuarial, la investigación de operaciones y el económico y otros que son más orientados a la operación, como el fiscal y el administrativo. Se comienza por plantear la necesidad de distinguir entre la evaluación de agencias, programas y sistemas. Para las agencias de seguridad social es de especial interés conocer sobre los enfoques administrativos para la evaluación. Estos son generalmente una combinación no sólo de técnicas, sino también un resultado del empate entre las tecnologías disponibles y el perfil del capital humano de los directivos. En la variedad de aplicaciones disponibles para la evaluación administrativa, el capítulo pone en perspectiva tres movimientos que están teniendo un impacto significativo sobre la administración de las agencias de seguridad social: el movimiento por la calidad, el marcador balanceado (*balanced scorecard*) y el enfoque *six-sigma*.¹ El Capítulo II termina con una descripción de los enfoques de evaluación de los grandes organismos internacionales.

¹ Este Informe en especial mantiene algunos términos del inglés, por ser éstos de uso común. Estos se indican a lo largo del texto con letra cursiva. En casos de documentos originales u organismos, si éstos contienen traducciones, los hemos utilizado.

El Capítulo III examina la evaluación de los programas de pensiones y los sistemas desde la perspectiva de las distintas opiniones expuestas en el Capítulo II. La mayor parte de la atención se concentra en el análisis de la situación financiera en los estudios actuariales de los programas de pensiones, el análisis de cómo los gobiernos enfrentan pasivos de pensiones utilizando fondos públicos en estudios fiscales; la regulación y vigilancia de los programas de pensiones desde un punto de vista jurídico; y la adecuación de las pensiones medida en términos de cobertura de seguridad social y beneficios, lo cual se considera una evaluación desde una perspectiva social.

El Capítulo IV explica la evaluación en salud. Se organiza a lo largo de los pasos para la implementación de una estrategia de evaluación: la participación de los principales grupos de interés, el diseño del marco de seguimiento y evaluación, la identificación de indicadores, y la fijación de objetivos, la definición de fuentes de información, el desarrollo de elementos para la evaluación y el diseño de políticas de divulgación o resultados. También describe lo que la evaluación de los distintos enfoques, económica, actuarial, administrativa, fiscal y de investigación de operaciones significa en salud. Por último, se describe el gobierno corporativo de la evaluación en salud, es decir, qué se evalúa y quién lo supervisa.

El Capítulo V analiza las cuestiones que rodean la evaluación de programas de cuidados de largo plazo y de los programas de cuidado infantil. Para ello, los objetivos de los programas existentes son expuestos, así como un breve análisis de los determinantes de la oferta y la demanda de servicios. Por último, el capítulo se refiere a algunos aspectos que están siendo considerados para evaluar tales programas; ya que la atención en el hogar es muy importante para ambos, se presta especial atención a la importancia de proporcionar entrenamiento a proveedores potenciales de cuidados.

El Capítulo VI concluye analizando cuatro temas importantes. En primer lugar, sostiene que aunque hay muchos obstáculos internos y externos a las agencias y programas, debe adoptarse una estrategia de evaluación. La implementación de herramientas de forma aislada puede ayudar a identificar algunas cuestiones pero no significará un compromiso creíble de mejora. En segundo lugar, en vista de que los sistemas son el conjunto de agencias y programas, cualquier objetivo fijado a nivel del sistema debe estar acompañado de metas acordes a nivel de las instituciones y de los programas, y la estrategia de evaluación debe reconocer que las medidas a nivel del sistema son sólo la agregación de medidas en las agencias y programas. En tercer lugar, se destaca el hecho de que la evaluación debe centrarse en el ciudadano, lo que significa que todos los contactos de la persona con cualquiera de las instituciones y programas, sean ellos de salud, pensiones o servicios sociales, deben registrarse en forma consolidada. Por último, aunque hay importantes argumentos en favor de revelar toda la información, también existen preocupaciones válidas con respecto a la privacidad. El nivel de transparencia debe equilibrar la necesidad de información para la mejora, las capacidades de agencias y programas para usarla y responder y las preocupaciones sobre privacidad.

El movimiento para fortalecer la evaluación no es algo nuevo. Ha sido la respuesta a situaciones financieras difíciles y a las exigencias de transparencia por parte de los ciudadanos. Sin embargo, todavía hay un largo camino por recorrer. Los nuevos esfuerzos de evaluación deben ser amplios reconociendo que todos los enfoques y herramientas se complementan y también se debe tener en cuenta que las preocupaciones de todos los grupos interesados (directivos, trabajadores, usuarios, funcionarios gubernamentales, políticos y ciudadanos) deben ser respondidas con prontitud y de forma creíble.

Esperamos que este Informe aliente a los encargados de formular políticas, administradores y funcionarios públicos para priorizar en la agenda la estrategia de evaluación, y proporcione información clave a las personas interesadas en poner en marcha una estrategia de evaluación integral.