
D.R. © 2008. Conferencia Interamericana de Seguridad Social

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

C.P. 10100 México, D.F.

Tel: (5255) 53774700

Fax: (5255) 53774703

ciss@ciss.org.mx

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

ISBN-13: 978-970-9880-08-3

Primera Edición: octubre de 2008

Diseño y Formación: Lucero Durán

Impreso en México por

GARTEX Imagen & Publicidad

Ixcateopan No. 295

Col. Letrán Valle C. P. 05600 México, D. F.

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.

CONFERÊNCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDADE SOCIAL

Presidente

Juan Molinar Horcasitas
Instituto Mexicano del Seguro Social, México

Vices-presidentes

Helmut Schwarzer
Ministério da Previdência Social, Brasil (2008)

Álvaro H. Vélez
Instituto de Seguros Sociales, Colômbia (2009)

Rogelio Gómez
Social Security Administration, Estados Unidos da América (2010)

Auditor Fiscal

Lennox Tim
National Insurance Scheme, São Vicente e Granadinas

Secretário-Geral

Gabriel Martínez

Diretor do CIESS

Miguel Ángel Fernández Pastor

Coordenadores das Sub-regiões

I. Andina

Juan Carlos Cortés
Corporación para el Desarrollo de la Seguridad Social, Colômbia

II. Centro Americana

Elsebir Ducreux de Castillero
Caja de Seguro Social, Panamá

III. Cone Sul

Mónica Cabañas Guimaraes
Ministério da Previdência Social, Brasil

IV. América do Norte e Caribe Anglo

Reginald Thomas
National Insurance Scheme, São Vicente e Granadinas

V. México e 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

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, Argentina

Jurídico Social (CAJS)

Edna Barba y Lara

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

Médico Social (CAMS)

Santiago Echevarria Zuno

Instituto Mexicano del Seguro Social, México

Organización y Sistemas Administrativos (CAOSA)

Rogelio Gómez

Social Security Administration, Estados Unidos

Prevención de Riesgos en el Trabajo (CAPRT)

Juan Horacio González Gaviola

Superintendencia de Riesgos del Trabajo, Argentina

Representantes de las Subregiones ante el Comité Permanente

I. Andina

Romel Yuri Rivero Herbas

Instituto Nacional de Seguros de Salud, Bolivia

II. Centroamericana

Alefredo R. del Cid Pinillos

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Guatemala

III. Cono Sur

Mario Ossandón Cañas

Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Chile

IV. Norteamérica y el Caribe Anglo

Reginald Thomas

National Insurance Scheme, San Vicente y las Granadinas

V. México y el Caribe Latino

Marta Elena Feitó Cabrera

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Cuba

JUNTA DIRECTIVA DEL CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Presidente

Juan Molinar Horcasitas

Director

Miguel Ángel Fernández Pastor

Representantes de las Subregiones

I. Andina

Pío Fernando Barrios Ipenza

Seguro Social de Salud, Perú

II. Centroamericana

Eduardo Doryan Garrón

Caja Costarricense de Seguro Social, Costa Rica

III. Cono Sur

Amado Gill Pessagno

Instituto de Previsión Social, Paraguay

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 Los Andes, Chile

Índice

Página

Presentación	xv
I. Introducción.....	1
II. Visiones y Perspectivas sobre la Medición y la Gestión de la Seguridad Social.....	7
II.1 Definiendo una Visión de Programas, Agencias y Sistemas.....	9
II.2 Enfoques: Social y Económico, Investigación de Operaciones, Administrativo, Fiscal, Actuarial.....	11
II.2.1 El Enfoque Económico.....	13
II.2.2 Enfoque Actuarial.....	14
II.2.3 Enfoque Fiscal.....	15
II.2.4 Investigación de Operaciones.....	15
II.3 Enfoques Administrativos.....	17
II.3.1 El Movimiento por la Calidad.....	19
II.3.2 El Enfoque Six-Sigma.....	21
II.3.3 Marcador Balanceado.....	23
II.3.4 Enfoques Financieros.....	24
II.3.5 Retos Jurídicos y Tecnológicos.....	24
II.4 Ventajas Comparativas de los Enfoques.....	26
II.5 Enfoques de las Principales Organizaciones Internacionales.....	26
III. Evaluación de los Sistemas y Programas de Pensiones.....	31
III.1 Introducción.....	33
III.2 Enfoque Actuarial: Proyecciones Financieras.....	34
III.2.1 Valuaciones Actuariales.....	35
III.2.2 Práctica Actuarial en ALC.....	35
III.2.3 Recomendaciones.....	35
III.3 Enfoque Fiscal: Solvencia de los Sistemas de Pensiones.....	36
III.3.1 El Gasto del Gobierno.....	36
III.3.2 Las Mejores Prácticas en el Manejo del Gasto del Gobierno.....	38
III.3.3 Recomendaciones.....	40
III.4 Enfoque Legal: Regulación y Supervisión de Pensiones.....	40
III.4.1 Comparación Institucional de las Comisiones Reguladoras.....	41
III.4.2 Fragmentación de Agencias Reguladoras y Rendición de Cuentas.....	42
III.4.3 Preguntas Sobre las Comisiones Reguladoras.....	43
III.4.4 Mecanismos de Protección al Consumidor.....	44
III.4.5 Elección de los Trabajadores.....	44
III.4.6 Política de la Competencia.....	46
III.4.7 Recomendaciones.....	47
III.5 Enfoque Social: Cobertura y Beneficios Adecuados.....	47
III.5.1 Indicadores de Cobertura y Beneficios.....	49
III.5.2 Recomendaciones.....	53
III.6 Enfoque Económico: Efectos de las Pensiones.....	53
III.6.1 Efectos de las Pensiones en los Resultados del Mercado Laboral.....	53
III.6.2 Efectos Micro y Macroeconómicos de las Pensiones en el Ahorro.....	54
III.6.3 Recomendaciones.....	55
IV. Evaluación de las Agencias y Programas del Seguro de Salud.....	57
IV.1 Introducción.....	59
IV.2 Marco de Evaluación en Salud.....	60
IV.2.1 Marcos para Organizar la Información.....	62
IV.2.2 Indicadores de Desempeño en Salud.....	63
IV.2.3 Fuentes de Información.....	70
IV.3 Evaluación.....	72
IV.4 Gobierno Corporativo de la Evaluación en Salud.....	78
IV.5 Conclusiones.....	82

V. Evaluación de los Programas de Cuidado de Niños y de Cuidados de Largo Plazo	83
V.1 Introducción.....	85
V.2 Evaluación de Programas de Cuidado Infantil.....	86
V.2.1 Objetivos del Programa.....	86
V.2.2 Demanda para el Cuidado de Niños.....	87
V.2.3 Oferta de Cuidado de Niños.....	87
V.2.4 Regulación.....	94
V.2.5 Evaluación de Cuidado de Niños.....	94
V.3 Evaluación de los Programas de Cuidado de Largo Plazo.....	96
V.3.1 Objetivos del Programa.....	96
V.3.2 Demanda de Cuidados de Largo Plazo.....	96
V.3.3 Oferta de Cuidados de Largo Plazo.....	97
V.3.4 Evaluación de los Cuidados de Largo Plazo.....	98
V.4 Conclusiones.....	102
VI. Conclusiones	103
Referencias Bibliográficas	109



Cuadros

II.1 Conceptos Clave de Enfoques de Evaluación	12
II.2 Debilidades y Fortalezas de los Enfoques de Evaluación.....	27
III.1 Estimaciones y Proyecciones del Costo Fiscal en Seis Países, Antes o Después de la Reforma, en Comparación con las Estimaciones y Proyecciones del Banco Mundial en 2003.....	38
III.2 Indicadores de Sustentabilidad Financiera, 2000-2002.....	40
III.3 Temas Principales en Multifondos.....	48
III.4 Cobertura y Beneficios de Pensiones de la Seguridad Social, Países Seleccionados: 2004-2006.....	51
III.5 Pensión Mensual Promedio de Vejez, Países Seleccionados: 2004-2007.....	52
III.6 Pensión Mensual Promedio de Discapacidad, Países Seleccionados: 2004-2007.....	52
IV.1 Ejemplos de Indicadores Simples Para Seguir Objetivos del Servicio de Salud.....	65
IV.2 Ejemplos de Indicadores Complejos para Seguir Objetivos de Servicio de Salud.....	67
IV.3 Principales Áreas de Regulación.....	78

Gráficas

II.1 Modelos Six Sigma: DMAIC y DMEDI.....	22
II.2 DMAIC: Fase de Definición.....	22
III.1 Cobertura en Pensiones de la PEA en Países de AL, 1990s y 2000s.....	49
III.2 Cobertura de Pensiones de Vejez (Régimen Contributivo y No Contributivo) de la Población 60+ en Países Seleccionados en ALC.....	51

Recuadros

II.1 ¿Por Qué la Forma Habitual para Medir Puede Ser Engañosa?.....	17
II.2 Minería de Datos.....	25
IV.1 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en Salud.....	73
IV.2 Comparando Servicios de Salud: Kaiser Permanente y el Servicio Nacional de Salud del Reino Unido.....	74
V.1 Tasas de Rendimiento de la Inversión en Capital Humano.....	92

Acrónimos y Abreviaturas

AARP	Asociación Americana de Personas Jubiladas (American Association of Retired People)
AC	Administración de la cuenta
AF	Asignaciones familiares
AFJP	Administradora de Fondos y Jubilaciones de Pensiones
AFP	Administradoras de fondos de pensiones
AL	América Latina
ALC	América Latina y el Caribe
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
AS	Asistencia social
AU	Atención al usuario
AVD	Actividades de la vida diaria
BD	Beneficio definido
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BSC	Marcador balanceado (balanced scorecard)
CEN	Centros de educación nutricional
CINAI	Centros infantiles de atención integral
CISS	Conferencia Interamericana de Seguridad Social
CLP	Cuidados de largo plazo
CMS	Centros para servicios de Medicare y Medicaid (centers for Medicare and Medicaid services)
DEA	Análisis de la envolvente de los datos (data envelopment analysis)
EAP	Programa de Asistencia al Empleo (Employee Assistance Program)
ECG	Grupo de Cooperación y Evaluación (Evaluation and Cooperation Group)
EE.UU.	Estados Unidos de América
EITC	Crédito fiscal al ingreso devengado (earned income tax credit)
EMA	Entidad Mexicana de Acreditación A.C.
EMS	Sistemas de gestión del medio ambiente (environmental management systems)
ENESS	Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social
HCB	Hogares comunitarios de bienestar
HEDIS	Datos de Efectividad del Cuidado de Salud e Información (Healthcare Effectiveness Data and Information Set)
HHA	Agencias de salud en el hogar (home health agencies)
HRQOL	Calidad de vida relacionada a la salud (health related quality of life)
IAF	Foro Internacional de Acreditación (International Accreditation Forum)
IAOB	Consejo Internacional de Supervisión Automotriz (International Automotive Oversight Bureau)

ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IEG	Grupo de Evaluación Independiente (Independent Evaluation Group)
IHEA	Instituto de Ingeniería Hospitalaria de Australia (Institute of Hospital Engineering Australia)
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INN	Instituto Nacional de Normalización
INSS	Instituto Nicaraguense de Seguridad Social
IO	Investigación de operaciones
IRS	Servicio Interno de Impuestos (Internal Revenue Service)
ISO	Organización Internacional de Normalización (International Organization for Standardization)
KP	Kaiser Permanente
LAC	Latinoamérica y el Caribe
NCB	Beneficio nacional de niños (national child benefit)
NCQA	Comité Nacional para el Aseguramiento de la Calidad (National Committee of Quality Assurance)
NH	Hogares para el cuidado (nursing homes)
NHS	Servicio Nacional de Salud (National Health Service)
OAA	Organismo Argentino de Acreditación
OACS	Organización y administración del cuidado de la salud
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSCAR	Cuidado y recreación (out-of-school care and recreation)
OSFI	Oficina Federal del Superintendente de Instituciones Financieras (Office of the Superintendent of Financial Institutions)
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión (Office of Evaluation and Oversight)
PBGC	Corporación de Garantía de Beneficios de Pensiones (Pension Benefit Guaranty Corporation)
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto
PWBA	Administración de Beneficios de Pensión y Bienestar (Pension and Welfare Benefits Administration)
QALY	Años de vida ajustados por la calidad (quality adjusted life years)

QM	Gestión de calidad (quality management)
QMI	Instituto de la Gestión de Calidad (Quality Management Institute)
QMS	Sistemas de gestión de calidad (quality management systems)
SCC	Consejo de Normas de Canadá (Standards Council of Canada)
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
SSA	Administración de la Seguridad Social de los Estados Unidos (Social Security Administration)
TI	Tecnologías de información
TMI	Tasa de mortalidad infantil
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (United Nations Evaluation Group)

EQUIPO DE TRABAJO Y AGRADECIMIENTOS

La elaboración del Informe sobre la Seguridad Social en América 2009 fue posible gracias a la colaboración de investigadores de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Este es un esfuerzo conjunto de su Centro Interamericano de Estudios sobre Seguridad Social y de la Secretaría General. El Informe 2009 fue dirigido por Gabriel Martínez (Secretario General), Nelly Aguilera (Coordinadora de Investigación), Martha Miranda (Coordinadora de Publicaciones) y Liliana Charles (Coordinadora General). Para la elaboración del texto han sido de gran valor las opiniones y revisiones de Miguel Ángel Fernández Pastor, director del CIESS. El equipo de investigadores incluyó a Silke Fontanot, Brenda Pequeño, Ángel Andrés Sánchez, Mónica Morales, Guillermo Garnica y María Quintana. Finalmente, Silke Fontanot llevó a cabo un trabajo excepcional de edición de este Informe.

PRESENTACIÓN

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) prepara anualmente el Informe sobre la Seguridad Social en América. El objetivo de esta publicación es que sea una herramienta para mejorar la comprensión de la situación de los programas de seguridad social en el Continente, a través de la evaluación de temas que la Asamblea General elige cada año. Está dirigido a la comunidad de seguridad social, incluidos los gobiernos, agencias, grupos sociales, empresarios, usuarios y cualquier persona interesada en la mejora de la protección social en la sociedad contemporánea.

Este Informe de 2009 sobre la *Evaluación en los Sistemas de Seguridad Social* tiene un vínculo natural con el tema del año pasado. En esa ocasión tratamos el tema *Innovando los Modelos de Aseguramiento Social*, un campo en el que la administración y la organización son palabras clave. Ahora, nos ocupamos de la evaluación, lo cual es una forma de medir y administrar actividades, resultados y expectativas.

Las mejores prácticas contemporáneas en materia de administración consideran a la evaluación y la gestión como parte de una misma actividad integrada. Históricamente, la evaluación ha sido a menudo considerada como un extra, como una acción adicional que los organismos de seguridad social o los gobiernos pueden realizar para mejorar la comunicación, corregir desviaciones y obtener el apoyo para las agencias o para un proceso de reforma. Un principio básico del enfoque de este Informe es que una buena administración no se puede separar de una evaluación efectiva. Esta última retroalimenta a la administración y a la formulación de políticas. Si bien esto puede haber sido cierto y reconocido siempre en casos bien diseñados y bien administrados, el cambio tecnológico ha determinado que el círculo gire a una velocidad mucho mayor.

Al igual que en años anteriores, este Informe pretende ofrecer un mapa equilibrado del campo. Cada gobierno y agencia deberá encontrar el enfoque más adecuado para la evaluación, dependiendo de su capital humano, recursos, visión y objetivos. Sin embargo, nos gustaría hacer énfasis en una característica que sale a la superficie en varias ocasiones en éste y en el Informe del año pasado: la administración y la evaluación han evolucionado hacia un enfoque centrado en el individuo. Las tecnologías actuales permiten un nivel de atención personalizado que era imposible lograr en décadas pasadas: a los trabajadores, a los ancianos, a niños, a las personas con discapacidad, a los empleadores, y en general para cada individuo que recibe beneficios o realiza aportes a la seguridad social. Este Informe se basa en esta idea.

Esperamos que este Informe pueda ayudar a aquellos interesados en la región como un apoyo para la evaluación de la protección social y los programas de seguridad social.

Gabriel Martínez
Secretario General