

LOS COMPONENTES DEL DISEÑO DE PROGRAMAS PÚBLICOS: EL CASO DE LAS PENSIONES SOCIALES LOCALES EN IBEROAMÉRICA¹

The components of public program designs: the case of local social pensions in Ibero-America

JARUMY ROSAS ARELLANO²
Universidad de Guadalajara, México
jarumy.rosas@gmail.com

Vol. XVI, N° 28, 2018, 139-160
Recepción: 22 de mayo de 2018
Aceptación: 14 de julio de 2018

RESUMEN: La búsqueda de soluciones a los problemas públicos propicia la existencia de políticas públicas que responden a las necesidades de un tiempo y espacio específico. Por lo anterior, el objetivo de este artículo es identificar la influencia que ejerce el contexto sobre el diseño de políticas públicas mediante el análisis de sus componentes explícitos, los cuales son definidos como aquellos elementos observables en el diseño final que contribuyen a mejorar la eficacia, eficiencia y transparencia de una política pública. Para ejemplificar lo anterior se presenta un análisis comparativo del diseño de los programas de pensión social para adultos mayores de Barranquilla, Colombia; Cataluña, España y Jalisco, México.

PALABRAS CLAVE: diseño, pensión social, Iberoamérica.

¹ Este artículo es resultado del proyecto de investigación denominado «Análisis de la política social en los gobiernos locales Iberoamericanos», financiado con recursos del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para tipo superior (PRODEP). Secretaría de Educación Pública, México. Se agradece la colaboración de Paola Caudillo, Alan González y Sadel Quintero para la búsqueda y sistematización de información.

² Profesora-investigadora, Departamento de Estudios Regionales-INESER, Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, Universidad de Guadalajara.

ABSTRACT: The search for solutions to public problems propitiates the existence of public policies that respond to the needs of a specific time and space. Therefore, the objective of this article is to identify the influence exerted by the context on the design of public policies through the analysis of its explicit components, which are defined as those elements observable in the final design that contribute to improving effectiveness, efficiency and transparency of a public policy. To illustrate the above, this article presents a comparative analysis of the design of social pension programs for older adults in Barranquilla, Colombia; Catalonia, Spain and Jalisco, Mexico.

KEYWORDS: design, social pension, Ibero-America.

Cuando un diseñador de políticas públicas se enfrenta al desafío de buscar una solución a un problema público encara no solo el reto de encontrar dicha medida, sino construirla bajo un contexto social, político y económico específico. Esta situación implicará que cada diseño se verá influido por el contexto particular en que se desarrolla.

Por lo anterior, el objetivo de este artículo es identificar la influencia que tiene el contexto sobre el diseño de políticas públicas a través del análisis de sus componentes explícitos. Estos últimos son definidos como los elementos observables en el diseño final que contribuyen a incrementar la eficacia, eficiencia y transparencia de la política pública. Para ejemplificar este ejercicio, se realiza el análisis comparativo de los componentes de tres programas de pensión social local diseñados en Barranquilla, Colombia; Cataluña, España y Jalisco, México.

Este artículo se compone de cinco apartados. En el primero, se presentan algunas consideraciones conceptuales sobre el diseño de políticas públicas, para continuar con la identificación de los componentes explícitos y sus características. En el tercer apartado, se hace una breve descripción de los casos de estudio, para presentar posteriormente los resultados del análisis comparativo realizado, y finalizar con las reflexiones de este trabajo.

EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acuerdo a Howlett (2014), los estudios sobre diseño de políticas públicas han considerado desde sus inicios la presencia e influencia del contexto en estas acciones. Cuando se reconoce que una política pública se construye en un espacio y tiempo específico se dimensiona la necesidad de incorporar esta variable al análisis, debido a que «el contexto es

probablemente el pronosticador individual más importante de qué tipo de diseño resultará» (Schneider e Ingram, 1997: pág. 69).

El contexto influye en el diseño de la política pública, por lo tanto, es posible reconocer las diferencias contextuales en los elementos que definen el curso de acción para resolver un problema público. Sin embargo, en la actualidad nuestras sociedades democráticas requieren no solo la búsqueda de soluciones, sino que estas sean transparentes y respondan a criterios específicos, ya que «las acciones de gobierno que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aun eficiencia, son lo que en términos genéricos puede llamarse política pública» (Aguilar, 2010: pág. 17).

El diseño de políticas públicas debe apuntar a la solución de problemas de manera eficaz, eficiente y transparente. La eficacia se relaciona con el logro de los objetivos propuestos; la eficiencia requiere que este proceso se realice al menor costo posible, mientras que la transparencia demanda la exposición de las decisiones tomadas en la búsqueda de los dos criterios anteriores. Todo esto bajo un contexto específico.

Estudiar el diseño de políticas públicas implica reconocer la doble connotación que posee este concepto, debido a que puede ser entendido como un verbo o un sustantivo. Definir el concepto de diseño como verbo se relaciona con el proceso mismo de diseñar, mientras que el diseño como sustantivo implica pensar en este como un resultado.

Estas perspectivas han sido consideradas y abordadas en la literatura sobre el diseño de políticas públicas, lo que ha generado dos vertientes analíticas importantes. De manera específica, se reconoce que existen «por un lado, la exploración de los aspectos de procedimiento del diseño –los tipos específicos de actividades de formulación de políticas que conducen al diseño más que a otra forma de generación de política– y por otro, los componentes sustantivos, es decir la substancia o contenido del diseño en sí mismo, en términos de los instrumentos y la configuración de los instrumentos que lo componen» (Howlett y Mukherjee, 2014: pág.5).

En el campo de las políticas públicas existen definiciones del concepto de diseño que están enfocadas en la formulación de políticas públicas, o en el diseño como verbo. En esta perspectiva, se encuentra la definición de Dryzek (1983) que considera al diseño como «el proceso de inventar, desarrollar y poner a punto un curso de acción con la mejora de un problema o el logro de algún objetivo en mente» (1983: pág. 346) o aquella señaladas por Birkland (2011) en la que el diseño es entendido como «el proceso a través del cual las políticas son diseñadas, mediante el análisis técnico y el proceso político para alcanzar una meta» (2011:

pág. 33). Así, es posible señalar que el diseño como acción es entendido como «un proceso realizado por actores que toman decisiones sobre el rumbo que tendrá una política pública, con la intención de generar un cambio en una situación que se considera problemática» (Rosas, 2017: pág.15).

Por otra parte, en la perspectiva que aborda el diseño como sustantivo y que considera el estudio de su contenido se puede identificar la visión de Schneider e Ingram (1997), quienes definen al diseño como el:

contenido o la sustancia de la política pública- los planos, arquitectura, discursos y estéticas de la política tanto en su forma instrumental como en su forma simbólica...los textos (previsiones) de la política son parte del diseño, como lo son las prácticas que revelan quién hace qué, cuándo, cómo, con qué recursos, por qué razones, y con qué clase de artefactos motivacionales» (1997: pág. 2).

Este trabajo se concentra en el estudio del diseño desde una perspectiva sustantiva, por lo tanto, se enfoca en el contenido de la política que refleja las características del contexto en que se construyó, las mismas que pueden ser estudiadas a través de la identificación de los componentes del diseño que contribuyen a mejorar la eficacia, eficiencia y transparencia de la política pública.

En una perspectiva general y multidisciplinaria, Ralph y Wand (2013) argumentan que todos los diseños tienen siete elementos: 1) objeto, definido como el diseño en sí mismo; 2) agentes, relacionado con aquello que determina las especificaciones que deberá tener el diseño; 3) metas, entendido como el efecto que se desea tenga el diseño; 4) ambiente, definido como el entorno o contexto en el cual el objeto y los agentes operan; 5) requisitos, que se relaciona con las características esperadas del objeto; 6) primitivas, son los componentes básicos y disponibles para conformar el objeto y 7) restricciones, entendido como los elementos a los cuales está sujeto el objeto.

En el campo de las políticas públicas, Birkland (2011) señala que el diseño de este tipo de acciones se conforma a través de cinco elementos: objetivo, teoría causal, herramientas, población objetivo y la instrumentación de la política. El objetivo está conformado por aquello que se desea realizar para resolver un problema, por su parte, la teoría causal es entendida como «una teoría sobre las causas el problema y que intervención –esto es, que política responde al problema– podría aliviar ese problema» (2011: pág.161). La población objetivo son los actores que serán receptores de la intervención gubernamental y sobre los cuales se desea alcanzar un cambio de comportamiento, lo cual se logrará mediante el

uso de elementos o acciones para incentivar dicho cambio, que son entendidos como las herramientas de política. Por último, la implementación de la política es entendida como la definición de los elementos que determinar la forma en que se llevará a cabo la política.

Schneider y Sidney (2009) retoman los componentes del diseño de Schneider e Ingram (1997) y señalan que el diseño se compone de: a) definición del problema y metas a alcanzar, que hace referencia a la intención al diseño y las consecuencias deseadas del mismo sobre el problema público; b) población objetivo, definida como «las personas, grupos, y organizaciones que son impactadas por la política» (Schneider, 2015: pág. 224); c) beneficios y cargas, entendido como la valoración que un diseño puede proporcionar a la población objetivo; d) reglas, las cuales definen las acciones de los actores; e) herramientas que proporcionan incentivos para el cumplimiento de las reglas y por ende se logren los objetivos de la política; f) estructura de implementación, la cual determina qué tipo de instrumentación se llevará a cabo, g) construcciones sociales, definido como «las imágenes de la realidad, los estereotipos que las personas utilizan para darle sentido a la realidad como la perciben» (Schneider y Sidney, 2009: pág.105); h) racionalidades, entendidas como «las razones, justificaciones o legitimaciones del diseño en sí mismo» (Schneider, 2015: pág.224) y por último i) afirmaciones, que se relacionan con los supuestos que el diseño establece para las relaciones causales.

Como se puede observar, existe coincidencia entre los elementos que conforman el diseño de una política o programa público. Algunos componentes del diseño tienen mayor influencia sobre las decisiones que se toman en el proceso, y estas decisiones quedan plasmadas en el resultado del diseño. Por lo anterior, cuando se analiza el diseño desde la perspectiva sustantiva es posible identificar la existencia de dos tipos de componentes: implícitos y explícitos.

Los componentes implícitos son aquellos que influyen en la toma de decisiones durante el proceso de diseño, pero que su observancia no es específica en el diseño final; generalmente estos componentes solo pueden ser estudiados al reconstruir el proceso de diseño y entrevistar a los actores involucrados en el mismo. Por otra parte, los componentes explícitos son aquellos que son observables y que debido a su importancia para la instrumentación de la política son plasmados directamente en el diseño final, contribuyendo a incrementar la eficacia, eficiencia y transparencia de la política pública.

Al analizar los componentes del diseño señalados por Ralph y Wand (2013), Birkland (2011) y Schneider e Ingram (1997) es posible reconocer la existencia de algunos elementos que forman parte del proceso de

diseño como: la definición de la teoría causal, las construcciones sociales, el ambiente y las racionalidades, por lo cual se considera que estos son elementos implícitos en el diseño final y su observación requiere del análisis de los actores involucrados, sus intereses e influencia durante el proceso.

No obstante, existe coincidencia entre los autores presentados al considerar que el diseño está conformado por cinco elementos clave: objetivo o metas, población objetivo, reglas, estructura de implementación, así como instrumentos o herramientas. Estos elementos pueden ser observados de manera explícita en el diseño final, debido a que dan forma al programa o política pública y se convierten en las características que diferencian a un diseño de otro debido a la influencia que tiene el contexto en el contenido de cada uno de ellos. Sin embargo, la sola existencia del componente explícito en el diseño final no asegura la contribución hacia la mejora de la eficacia, eficiencia y transparencia de la política pública, ya que cada uno debe poseer características particulares para realizar una aportación adecuada, mismas que se explican a continuación.

COMPONENTES EXPLÍCITOS DEL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El objetivo de la política pública es el primer componente explícito. Todos los diseños de programas públicos deben tener un objetivo preciso y metas que dan origen a la construcción de dicho diseño. La determinación del objetivo o meta de un programa público se encuentra relacionado con el problema público identificado.

Los problemas públicos son la razón de ser de las políticas públicas. La definición y construcción del problema es importante debido a que marca el rumbo del diseño y «este punto es fundamental porque las políticas desarrolladas dependen de la forma en que se percibe el problema que las justifica» (Harguindéguy, 2015: pág.32). La definición del problema influye en las soluciones, el objetivo y por ende en el diseño de la intervención.

El diseño de un programa público debe especificar el problema que justifica la intervención y la magnitud del mismo. La cuantificación dependerá de lo identificado en el diagnóstico y permitirá determinar las metas e indicadores de monitoreo del programa para reconocer si la política pública fue eficaz. Adicionalmente, la identificación del problema proporciona los argumentos para determinar el objetivo del programa

público. La relación entre estos elementos denota la congruencia de la intervención.

El segundo componente explícito del diseño es la definición de la población objetivo, entendida esta última como «aquellos grupos realmente elegidos para recibir los beneficios y cargas a través de los diversos elementos del diseño de políticas públicas» (Ingram, *et al.*, 2007: pág. 95), de tal forma que la población objetivo está conformada por el grupo de actores que comparten características similares que las convierten en sujeto de la intervención gubernamental.

De manera particular, el diseño debe especificar las características de aquellos actores que conforman a la población objetivo. Los criterios que definen a la población objetivo se estipulan durante el proceso de identificación del problema. Generalmente, estas características se inclinan hacia la edad, estado civil, sexo, ingresos, niveles de escolaridad, entre otros; las mismas que se convierten en los criterios de elegibilidad o exclusión de la población que puede convertirse en beneficiaria de la intervención.

La definición de la población objetivo permite considerar el efecto de la política pública en el presupuesto público, así como las demandas en términos de recursos humanos, organizacionales y técnicos. Este componente es importante no solo para alcanzar los resultados deseados, sino para lograrlo al menor costo posible. Adicionalmente, la definición de los criterios de elegibilidad evita incurrir en problemas de transparencia en la selección de los beneficiarios, que pueden traducirse en la desconfianza en el ejercicio de los recursos públicos.

El diseño de un programa público debe especificar las reglas para los actores y los procesos relacionados con la intervención, el cual es el tercer componente del diseño explícito. Ostrom (2011) señala que «las reglas son entendimientos compartidos entre los involucrados que hacen referencia a las prescripciones forzadas sobre qué acciones (o estados del mundo) son requeridos, prohibidos o permitidos» (2011: pág. 17). Las reglas son un elemento trascendental en el diseño debido a que proporcionan certidumbre y transparencia a los procesos, considerando adicionalmente que brindan un marco de actuación para los actores durante su participación en el programa.

Howlett *et al.* (2014) utiliza los siete tipos de reglas definidas por Ostrom (2011) para señalar las reglas del análisis y diseño institucional de los programas públicos efectivos. Un programa debe tener a) reglas de límites, entendidas como aquellas que definen a la entrada y salida de participantes; b) reglas de posición, consideradas como las que definen la posición de los actores y sus posibles cambios; c) las reglas de alcance,

que como su nombre lo indica señalan el alcance de las actividades del programa, d) reglas de elección, relacionan las acciones de distintos involucrados en el programa con estas actividades; e) reglas de agregación, señalan el nivel de influencia o control que un actor puede tener sobre las reglas y sus acciones; f) reglas de información, relacionadas con el flujo de información entre actores; y g) reglas de pagos, entendidas como aquellas que señalan incentivos, beneficios, costos, sanciones, entre otros elementos.

Estas reglas pueden ser observadas en todo el diseño de un programa público. Para su análisis explícito, se considera que las reglas de límites están relacionadas con la selección de los beneficiarios, mientras que las reglas de información, posición y alcance influyen durante el proceso de instrumentación. Las reglas de pagos se relacionan con las directrices para acceder a los beneficios o apoyos que otorgan los programas públicos. Por último, las reglas de elección y agregación influyen en las acciones permitidas o prohibidas para los principales actores, ya sean beneficiarios o autoridades gubernamentales.

Bajo este esquema se considera que un diseño de programa público debe contener al menos cinco tipos de reglas básicas y observables de manera explícita: a) reglas para la selección de los beneficiarios; b) reglas para el proceso de instrumentación; c) reglas para la obtención o pérdida de los beneficios del programa, d) derechos y obligaciones de los beneficiarios; y e) derechos y obligaciones de las autoridades involucradas en el proceso.

La determinación de las reglas en el diseño de la política pública contribuye a la mejorar la transparencia. Cada actor debe conocer el marco que regula su actuación y la del resto de los involucrados. La existencia de reglas contribuye a visibilizar las decisiones tomadas durante el proceso de diseño y manifiesta el comportamiento esperado por parte de los actores durante la etapa de instrumentación de la política pública.

El cuarto componente explícito del diseño es la estructura de instrumentación. Desde sus inicios, la literatura sobre instrumentación de políticas pública, en el afán de identificar las razones por las cuales fallan las acciones gubernamentales, ha demostrado la importancia de reconocer el vínculo existente entre el diseño y la instrumentación de políticas y programas públicos. En esta línea de análisis, Winter (2012) desarrolló un modelo de instrumentación integrada (*integrated model implementation*) a través de un conjunto de factores relacionados con la instrumentación; siendo la formulación y el diseño de políticas públicas los primeros factores que influyen en los resultados obtenidos en esta etapa, ya que algunos elementos como el objetivo, teoría causal, la conexión entre

objetivos y medios así como los instrumentos o herramientas elegidos influyen en la ejecución de la política pública.

Durante el diseño del programa público es necesario determinar el proceso a través del cual se ejecutará dicha acción. Al respecto, Jann y Wegrich (2006) señalan que el proceso de instrumentación posee tres elementos centrales: especificación de los detalles del programa, la localización de los recursos y la toma de decisiones. Bajo esta perspectiva, se considera que la estructura de instrumentación determinada desde la visión sustantiva del diseño debe señalar los detalles del programa, los cuales en atención al proceso del mismo contemplan la difusión de los programas, solicitudes de ingreso, selección de beneficiarios, entrega de los apoyos, seguimiento y evaluación, así como los organismos y/o actores gubernamentales que participan en cada una de las etapas del programa.

La definición de los procesos y los actores responsables de los mismos permiten que exista transparencia en la gestión de los recursos públicos y permite a los diseñadores contemplar desde las primeras etapas las necesidades y capacidades que se requerirán en términos humanos, técnicos, organizacionales e incluso financieros para instrumentar de forma eficiente el programa o política pública que se diseñó.

Por último, el quinto componente explícito del diseño de políticas públicas son los instrumentos o herramientas, las mismas que influyen para lograr un cambio en la población objetivo. De manera específica, Schneider e Ingram (1997) definen a los instrumentos como «los elementos del diseño de política que causa que los agentes o población objetivo haga algo que de otra forma no haría con la intención de modificar su comportamiento para resolver problemas públicos o alcanzar objetivos políticos» (1997: pág.93).

Existen diversos tipos de instrumentos o herramientas disponibles para influir en el comportamiento de la población objetivo. Schneider e Ingram (1997) definen la existencia de cinco tipos de instrumentos: instrumentos de autoridad, relacionados con la autoridad del gobierno para modificar el comportamiento de la población objetivo; estímulos y sanciones para alterar la conducta de los agentes; instrumentos de construcción de capacidades, relacionadas con la capacitación de los actores para mejorar su situación inicial; instrumentos exhortativos, para motivar a las personas a cambiar sus acciones y los instrumentos de aprendizaje que influyen para que la población objetivo adquiera conocimiento y experiencia.

Cada diseño de política o programa público contempla el uso de diferentes instrumentos que deben ser elegidos por diversos factores,

como el objetivo que se desea alcanzar y el contexto en que se desarrollará la intervención. Por lo anterior, se considera que el diseño final de la política debe definir el instrumento a utilizar y las características del mismo, relacionadas generalmente con el tipo de instrumento, temporalidad, mecanismos de entrega, entre otros. Esta situación contribuye a incrementar la eficiencia de la política pública al posibilitar la estimación de los recursos necesarios para cumplir con los objetivos establecidos.

Cada uno de los componentes del diseño se ve influido por el contexto en que se realizó el proceso de diseño. Su presencia dentro del diseño final es un requisito indispensable para contribuir a mejorar la eficacia, eficiencia y transparencia de la política pública. Para ejemplificar esto se realizó el análisis comparativo de los componentes explícitos de tres diseños creados e instrumentados en contextos distintos.

Para realizar el análisis comparativo en primera instancia fue necesario seleccionar los casos de estudio. Este ejercicio se realizó a través de una revisión documental exploratoria³ en la cual se identificó la existencia de veintidós programas de pensión social en la región de Iberoamérica; de manera particular hay tres programas en Argentina, Colombia y España y doce más en México. Adicionalmente, se consideró que los programas correspondieran a gobiernos locales estuvieran vigentes y con varios años de instrumentación. Los casos elegidos fueron los programas: «Subsidio Distrital para el Adulto Mayor» de Barranquilla, Colombia; «Prestación complementaria a pensión no contributiva» en Cataluña, España y «Atención a los adultos mayores» de Jalisco, México⁴.

Una vez seleccionados los casos de estudio se procedió a identificar el diseño de cada uno de ellos. Para realizar esto, se recurrió a los documentos institucionales que especifican el diseño final de programa, el cual se refleja en un decreto de creación o reglas de operación que fueron determinadas a partir de un proceso de diseño.

Posteriormente, se realizó la revisión del diseño de cada programa seleccionado con la intención de identificar los cinco componentes

³ Durante el periodo de agosto-octubre de 2017, se realizó una revisión de las páginas web de los gobiernos locales de veintidós países considerados parte de la región Iberoamericana. Los países en los cuales se realizó la revisión fueron: Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Portugal, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

⁴ Es importante señalar que Barranquilla es un distrito especial, mientras que Cataluña es una comunidad autónoma y Jalisco una entidad federativa; sin embargo, en el marco de sus respectivos contextos territoriales los tres casos son considerados gobiernos locales.

explícitos. Es importante reiterar que el diseño de los programas cambia constantemente, pero en muchas ocasiones solo se transforma operativamente sin que estas modificaciones se incorporen al diseño final. Debido a esta situación solo se consideró la información establecida de manera formal en el diseño final de cada programa. A continuación, se presenta una descripción de los casos de estudio seleccionados para posteriormente exponer los resultados del análisis comparativo.

LAS PENSIONES SOCIALES LOCALES

Las pensiones sociales son un instrumento de protección social no contributiva que tiene el objetivo de otorgar una transferencia económica a los adultos mayores para garantizar su derecho a la seguridad social y prevenir a su vez la posibilidad de que incurran en situaciones de pobreza o vulnerabilidad. HelpAge (2017) ha identificado que existen 110 países en el mundo que cuentan con esquemas de pensión social en el ámbito nacional. Cada país cuenta con un diseño de pensión social distinto, el mismo que obedece a las necesidades propias de cada nación. Los resultados de las evaluaciones han demostrado que los programas de pensión sociales tienen efectos positivos entre los adultos mayores relacionados principalmente con equidad de género, pobreza e ingreso del hogar (Gorman, 2005; HelpAge International, 2006; Barrientos, 2012; Clark, 2009).

El contexto demográfico en Colombia, España y México implica cambios importantes al vislumbrase un incremento de adultos mayores en los próximos años. Adicionalmente, las estadísticas sobre pobreza indican que existen importantes porcentajes de adultos mayores que viven en situación de pobreza, los cuales alcanzan el 25% y 12% para Colombia (Olivera y Zuluaga, 2014) y España (IMSERSO, 2014); mientras que en México el 41% de los adultos mayores se encontraban en esta situación (CONEVAL, 2016).

Las estadísticas demográficas y de pobreza en los adultos mayores son preocupantes, pero aquellas relacionadas con la seguridad social implican la reducción de ingresos para este grupo de población y el incremento de la posibilidad de incurrir en vulnerabilidad, marginación y pobreza. En España, el 13% de los adultos mayores no cuentan con una pensión contributiva (IMSERSO, 2014), pero estos porcentajes se incrementan en Colombia y México, donde las cifras alcanzan el 23% (Olivera y Zuluaga, 2014) y 25% (INEGI, 2016), respectivamente.

La baja cobertura de las pensiones contributivas ha implicado que los gobiernos de estos países instrumenten programas de pensión social desde el gobierno nacional. Los programas «Colombia Mayor» de Colombia, «Pensiones no contributivas por jubilación» en España y «Pensión para Adultos Mayores» en México han significado esfuerzos para incrementar la cobertura de seguridad social. Sin embargo, los esfuerzos han sido insuficientes, lo que ha impulsado a los gobiernos locales de estos países a participar en estos esquemas.

El programa «Subsidio Distrital para el Adulto Mayor» (SD) se instrumenta en Barranquilla, Colombia, desde el año 2008. El objetivo de este programa es proporcionar un apoyo económico a los adultos mayores en situación de indigencia o pobreza extrema, que no participan en el sistema de protección social y carecen de ingresos. Para lograr este objetivo se otorga un apoyo económico de \$100.000 pesos colombianos mensuales a los beneficiarios de este programa.

Por otra parte, el programa «Prestación complementaria a pensión no contributiva» (PC) en Cataluña, España, se instrumenta desde el año 2006 y tiene el objetivo de complementar la pensión no contributiva que otorga el gobierno central a los adultos mayores que no pueden realizar actividades laborales. El apoyo económico que proporcionó el programa en el año 2017 fue de €107.60 euros (\$125 USD aprox.) mensuales.

El programa «Atención a los adultos mayores» (AM) se instrumenta desde el año 2013 en Jalisco, México. El objetivo de este programa de pensión social apunta a la reducción de las condiciones de vulnerabilidad económica y pobreza en las que pueden incurrir los adultos mayores que no cuentan con ingresos por pensiones contributivas. El programa otorgó un apoyo económico de \$1.095.60 pesos mexicanos mensuales en el año 2016.

Inicialmente, se puede observar que estos programas están focalizados para proporcionar una pensión social a los adultos mayores; sin embargo, existen diferencias relacionadas con el contexto en que se diseñaron e instrumentaron. De acuerdo a lo planteado en este trabajo, se considera que, a pesar de estas diferencias, los diseños de política pública deben contar con componentes explícitos que contribuyen a conformar políticas públicas más eficaces, eficientes y transparentes. Para ejemplificar lo anterior se presenta un análisis comparativo entre los tres casos seleccionados.

3. ANÁLISIS COMPARATIVO

Para realizar el análisis comparativo se partió de la identificación de los componentes del diseño de cada uno de los programas de pensión social seleccionados como casos de estudio. Adicionalmente, se reconocieron los elementos y características que debería tener cada componente. Los resultados se presentan a continuación.

Objetivo

Los programas de pensión social se diseñan ante la identificación de un problema y la cuantificación de la magnitud del mismo. En el caso del programa SD de Barranquilla, se identificaron dos problemas a combatir: baja cobertura del programa nacional, así como un incremento en la demanda de población que potencialmente se convertiría en población objetivo del programa. En el diseño final del programa se estima que el programa de pensión social nacional solo alcanza una cobertura de 12.5%, dejando al resto sin el apoyo económico. Esto determinó que el objetivo del programa estuviera enfocado en «otorgar un subsidio económico de carácter transitorio y temporal para personas de la tercera edad que por sus características y condiciones socioeconómicas no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, se encuentran en la indigencia o en una situación de pobreza extrema con la imposibilidad de generar recursos» (Alcaldía de Barranquilla, 2008: pág.1).

En el caso del programa PC de Cataluña, se reconoce que el problema está relacionado con la existencia de personas que no cuentan con ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas; sin embargo, en el diseño final no se observa una estimación del porcentaje de personas que se encuentran en esta situación, por lo que se carece de una magnitud del problema. Por su parte, el objetivo del programa es proporcionar «una prestación permanente de derecho subjetivo destinada a complementar la pensión de la modalidad no contributiva del sistema de seguridad social para aquellas personas que no pueden incorporarse al mundo laboral» (Departamento de acción social y ciudadanía, 2007: pág.18.688).

Por último, la definición del problema que justifica la creación del programa AM de Jalisco es más amplia. La intervención está justificada debido a que los adultos mayores tienen mayor riesgo de estar en situación de vulnerabilidad económica, exclusión o abandono y requieren mayores ingresos para obtener servicios de salud, situación que se agrava al considerar la baja cobertura de pensiones sociales. Esta situación se

estima que alcanza a afectar a 94.465 adultos mayores en Jalisco. Por lo anterior, el objetivo del programa AM es: «Reducir la vulnerabilidad económica y de carencias sociales de la población jalisciense Adulta Mayor de 65 años o más, que no recibe ingresos por jubilación o pensión de tipo contributivo» (Gobierno del estado de Jalisco, 2016: pág.12).

Los tres programas de pensión social local están basados en un problema similar: los adultos mayores no cuentan con suficientes ingresos para cubrir sus necesidades. Adicionalmente, cada contexto reconoce problemas específicos, en el caso de los programas SD y AM apuntan a las bajas coberturas de otros esquemas de pensiones, ya sean contributivos o sociales. En el caso del programa PC, se observa que el diseño final no determina la magnitud del problema, situación contraria al resto de los programas. La ausencia de la magnitud del problema reduce la eficacia y eficiencia al no reflejar la información necesaria para reconocer si el programa alcanzó sus resultados y si lo realizó al menor costo posible.

Las diferencias contextuales de Colombia, España y México influyen al considerar los problemas que dan origen a los programas de pensión social; pero se basan en un problema similar: la falta de ingresos de los adultos mayores. Por lo cual se determina que, si bien, el diseño final de los tres programas de pensión social establece un problema similar, la magnitud del mismo está definida por elementos contextuales, lo que ha llevado a que cada programa tenga objetivos y estrategias diferentes.

Población objetivo

En término de la población objetivo, el diseño final debe contener dos elementos fundamentales: la definición de la población objetivo y los criterios de elegibilidad de la misma.

El programa SD señala que la población objetivo de sus apoyos son las personas de la tercera edad que carecen de acceso a seguridad social, viven en situación de pobreza extrema y carecen de ingresos o fuentes de ingreso. Por lo anterior, los criterios de elegibilidad están enfocados a buscar a la población que: sean colombianos y tengan una residencia mínima de diez años en el país, se encuentren en los niveles más bajos del SISBEN⁵, estén

⁵ El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) es una herramienta del gobierno de Colombia a través de la cual se focalizan los apoyos gubernamentales mediante la definición de puntajes y clasificaciones de la población en atención a sus niveles de carencias socioeconómicas. Entre más bajo sea el nivel en el SISBEN mayor es el grado de pobreza.

inscritos en un Centro de Bienestar del Anciano⁶ y hayan realizado el trámite correspondiente para acceder a una pensión social del gobierno nacional.

Por su parte, el programa PC determina que la población objetivo está conformada por las personas pensionistas en situación de necesidad y que cuentan con una pensión no contributiva del esquema de seguridad nacional. De manera particular, los criterios de elegibilidad requieren que la persona resida en Cataluña, se encuentre en situación de necesidad, sea beneficiario de una pensión no contributiva nacional, no realice actividades laborales ni cuente con propiedades que le permitan tener ingresos mayores a los que aporta el programa.

El programa AM define que su población objetivo son las personas que tienen 65 años y más, y carecen de un esquema de pensión contributivo. Los criterios de elegibilidad señalan que podrán acceder al programa las personas que tengan 65 años y más, residan en Jalisco y no cuenten con ingresos por pensión de un monto similar o mayor al que otorga el programa.

En el caso del programa SD no está definido el grupo de población denominado personas de la tercera edad o adultos mayores. Cada diseño podría definir rangos particulares para participar de los programas sociales para la población que se considera adulto mayor, convirtiéndolo en un elemento influido por el contexto. Adicionalmente, los criterios de elegibilidad se encuentran en función del diseño particular. En los casos estudiados, la participación o no en los esquemas de seguridad social nacional determina la posibilidad de ingresar al programa. En el caso del programa PC, no se puede obtener el apoyo si el adulto mayor no es beneficiario del programa nacional, situación que implicaría la pérdida de apoyo en los casos de los programas SD y AM. Estos criterios se relacionan con el objetivo del programa, el cual a su vez se determina por elementos contextuales.

Reglas

El diseño final de los programas sociales debe especificar los cinco tipos de reglas que deberán seguir los actores. En el caso de las reglas para la selección de los beneficiarios se observa que los diseños de los casos de estudio no determinan un proceso y solo incorporan algunos criterios

⁶ Los Centros de Bienestar del Anciano son espacios de recreación y cuidado de los adultos mayores.

de priorización. En el caso del programa SD, la selección atiende a las características socioeconómicas del adulto mayor y su participación en los centros de bienestar, mientras que en el programa AM prioriza la vulnerabilidad de los adultos mayores. El caso del programa PC solo define los criterios de elegibilidad.

En cuanto a las reglas para el proceso de instrumentación, el diseño final del programa SD determina que los procesos serán especificados en el manual de procedimientos, el mismo que fue modificado en el año 2016; sin embargo, se considera que el diseño final no cuenta con las reglas del proceso de instrumentación. Para el caso del programa PC, las reglas del proceso de instrumentación están presentes en el diseño final; mientras que en el programa AM, las reglas de instrumentación están definidas parcialmente en el diseño final, faltando los procesos para la entrega de los apoyos o el proceso de selección de beneficiarios.

Por otra parte, en el diseño final de los tres programas se observa que las reglas para la obtención del apoyo están relacionadas principalmente con los requisitos y criterios de elegibilidad. Para el caso de las reglas definidas sobre la pérdida del apoyo, se observa que en los tres casos analizados sería debido a la muerte del beneficiario, proporcionar información falsa, cambiar de residencia, ausencia del cobro, entre otros.

Los derechos y obligaciones de los beneficiarios son un elemento ausente en el diseño final del programa SD; mientras que en el programa PC este componente está definido, pero de manera implícita en el texto. En el programa AM, los derechos y obligaciones se encuentran claramente determinados.

Por último, los derechos y obligaciones de las autoridades relacionadas con el proceso de instrumentación del programa SD están definidas parcialmente, ya que solo se especifican las obligaciones del administrador fiduciario del subsidio, el cual es el actor responsable del manejo y entrega de los recursos económicos que se otorgarán a los beneficiarios del programa. En el diseño final del programa PC están definidos claramente, situación contraria a lo que ocurre con el programa AM, en el cual no se estipulan estos elementos para las autoridades locales.

En el caso de las reglas que deberían estar incorporadas al diseño final de los programas de pensión social, se observa que existen ausencias importantes relacionadas con el proceso de selección de la población objetivo, así como diferencias en el grado de determinación de los derechos y obligaciones de los beneficiarios y autoridades locales. Estas diferencias entre los tres casos estudiados se reconocen como omisiones al diseño final, y no se identifica que estén relacionadas con factores contextuales.

Estructura de implementación

El diseño final de los programas de pensión social debe reflejar el proceso de instrumentación, así como los organismos responsables de estas acciones. En el caso de la difusión, se observa que los programas PC y AM definen las áreas responsables de realizar esta acción; sin embargo, en el caso del programa SD no se hace mención de esta etapa. Los programas PC y AM determinan que la difusión debe proporcionar a la población objetivo y a todos los interesados, la información relacionada con el programa, los requisitos y criterios para acceder a los apoyos, entre otros.

Para el caso de la presentación de la solicitud de ingreso, en los tres casos se determina que deberá ser el adulto mayor interesado quien deberá presentar su solicitud y los documentos que acrediten los requisitos para participar en el programa, o podrá ser un representante en caso de que el adulto mayor no pueda asistir personalmente. La documentación es validada por las áreas responsables del programa; sin embargo, esta acción solo está determinada en el diseño final de los programas SD y PC.

Una de las etapas más importantes de la estructura de implementación es el proceso de selección de beneficiarios. En los tres casos, la descripción de estas acciones, así como las áreas responsables de este proceso, no son señaladas de forma específica en el diseño final. La ausencia del proceso para la selección de los beneficiarios de las pensiones sociales conlleva problema de transparencia y rendición de cuentas que pueden ser evitados a través de la incorporación de este elemento al diseño final de los programas.

El proceso de entrega de apoyos solo se encuentra descrito brevemente en el programa SD, en el cual se determina que el administrador fiduciario recibe los recursos económicos, y él es quien los transfiere a través de cuentas bancarias a los beneficiarios. En el caso de los programas PC y AM solo se especifican las características del apoyo, pero no existe un procedimiento determinado en el diseño final.

Por último, los procesos de seguimiento y evaluación no están determinados en el caso del diseño del programa SD. En el programa PC, el seguimiento es realizado por los responsables de la implementación, quienes mantienen inspecciones entre los beneficiarios para comprobar si ha existido algún cambio en su situación, pero no se establece la obligación de realizar evaluaciones del programa. El programa AM es más completo, ya que su diseño determina que el área de contraloría supervisa el manejo de los recursos financieros y es posible destinar un porcentaje del presupuesto del programa para la evaluación del mismo.

La estructura de implementación de cada programa es diferente y atiende a las capacidades y recursos disponibles, los cuales dependen de los factores contextuales. Sin embargo, en los casos estudiados la escasa información identificada en los diseños finales no permite llegar a esta conclusión.

Instrumentos

Los instrumentos o herramientas de los programas de pensión social local se concentran en los apoyos económicos que proporcionan a la población objetivo. Existen diferencias importantes entre los programas estudiados en términos del tipo de apoyo que proporcionan. El programa SD determina que es un apoyo en forma de subsidio temporal, lo que implica que el beneficio será retirado cuando el adulto mayor obtenga la pensión nacional. Por su parte, el programa PC define el apoyo como una prestación permanente de derecho subjetivo; lo que implica que una vez que el adulto mayor obtuvo el apoyo económico no le será retirado, siempre y cuando no se incurra en alguna de las situaciones señaladas. En el caso del programa AM, el beneficio otorgado simplemente es considerado como un apoyo económico.

En términos de la temporalidad, los programas SD y AM proporcionan un apoyo mensual que será entregado bimestralmente; mientras que el programa PC especifica que el beneficio económico debe ser entregado a los adultos mayores de manera mensual. Por otra parte, en cuanto a los mecanismos de entrega, los tres casos estudiados señalan que se utilizan las herramientas disponibles en el sistema bancario.

Por último, el monto del apoyo económico de la pensión social en los programas SD y AM está determinado en función de los salarios mínimos establecidos en cada país; sin embargo, existe una diferencia importante, ya que en el caso del programa SD el monto es fijo y no se incrementa de forma automática con cambios en el salario mínimo y solo puede ser modificado si se cambia a través de un decreto. El monto del apoyo del programa SD corresponde al 10% del salario mínimo y será determinado en múltiplos de cinco mil, por lo que inicialmente se fijó en \$50.000 pesos colombianos (\$18 USD aprox.), posteriormente en el año 2016 se modificó la cantidad que ascendió a \$75.000 pesos colombianos (\$75 USD aprox.).⁷ En el caso del programa AM, el monto corresponderá

⁷ En algunos documentos de planeación del programa se identificó que el apoyo económico para el programa es de \$100.000 pesos colombianos; sin embargo,

a 15 salarios mínimos y en el año 2016 fue de \$1.095.60 pesos mexicanos (\$60 USD aprox.). Por último, el programa PC determina su monto de apoyo como un equivalente de la pensión social nacional, el cual para el año 2017 alcanzó los 107.60 euros (\$125 USD aprox.)

Los instrumentos de los programas sociales son determinados en función del objetivo y la estrategia plasmada en el diseño final. Como se puede observar, existen diferencias muy importantes en las características de las herramientas, las cuales se encuentran en función de las capacidades de gestión e instrumentación de cada programa. Por otra parte, el monto del apoyo está determinado en función del presupuesto del gobierno local, lo que permite corroborar que las herramientas están en función del contexto.

CONCLUSIÓN

La intención principal de este artículo fue reconocer que existen componentes explícitos en el diseño -que son influidos por el contexto en que se construye la política pública-, y que contribuyen para incrementar la eficacia, eficiencia y transparencia de la misma. Para comprobar esta afirmación, se realizó el análisis comparativo de tres programas de pensión social local que tienen la intención de incrementar los ingresos de los adultos mayores a través de transferencias de efectivo; sin embargo, el diseño de cada uno es distinto en atención a su contexto.

De manera particular, al analizar los componentes explícitos de cada diseño, se observó que existen diferencias importantes que atienden al contexto de cada país. En el caso del objetivo, la población objetivo y los instrumentos, se reconoció que estos componentes están determinados por el contexto. En el caso de las reglas, se identificó que los diseños de los casos estudiados eran muy similares entre sí, por lo cual se concluyó que este elemento no estaba determinado por el contexto. Por último, en el caso de la estructura de instrumentación, el supuesto inicial consideraba que este elemento estaría en función de las capacidades de gestión de cada gobierno; sin embargo, no fue posible identificar información en el diseño final de los casos seleccionados que permitiera corroborar dicho supuesto; situación que abre una futura línea de investigación.

Al considerar la posibilidad de que los componentes explícitos mejoren la eficacia, eficiencia y transparencia se encontró que los casos

en este apartado se está considerando exclusivamente el monto definido en el diseño final.

estudiados tienen deficiencias importantes al respecto. La ausencia de la magnitud del problema, así como la falta de definición del grupo de población reconocido como adultos mayores, tienen efectos en términos de eficacia y eficiencia, ya que no es posible determinar si se cumplió con el objetivo planteado ni reconocer si se realizó a los menores costos posibles.

Por otra parte, las ausencias de contenidos importantes relacionados con los componentes explícitos de reglas y estructura de instrumentación tienen efecto sobre la transparencia de la política pública. Cuando no están definidas las reglas de procesos o los derechos y obligaciones de actores se puede prestar a la discrecionalidad en la toma de decisiones.

De manera general, se reconoce que los programas de pensión social SD, PC y AM tienen un origen similar al identificar la existencia en mayor o menor medida de adultos mayores en situación de pobreza, necesidad o vulnerabilidad; pero cada diseño presenta un objetivo y estrategia de acción distinto, una definición de la población objetivo y criterios de selección diferenciados, así como características de los apoyos que responden a las capacidades y recursos disponibles en cada gobierno. Esta situación permite reconocer que los programas de pensiones sociales locales que se analizaron en este artículo han sido influidos por el contexto en que se diseñaron y su contenido contribuye a incrementar la eficacia, eficiencia y transparencia de la política pública.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2010). Introducción. En L. Aguilar (comp.), *Políticas públicas*, (pp. 17-60). Ciudad de México, México: Siglo XX Editores.
- Alcaldía de Barranquilla. (2008). *Decreto 0564 de 2008 «por medio del cual se establece el programa de subsidio distrital para la tercera edad»*. Colombia.
- Barrientos, A. (2012). *What is the Role of Social Pensions in Asia?* Tokio, Japón: Asian Development Bank Institute.
- Birkland, T. (2011). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Clark, F. (2009). Experiencia de las pensiones no contributivas en América Latina. En CárITAS del Perú, UNFPA-Perú, HelpAge International, Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y OIT-ANDINA (eds.), *Envejecimiento con dignidad: pensiones no contributivas*

- para reducir la pobreza en el Perú*, (pp. 15-35). Recuperado el 13 de febrero de 2016, de <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>, 26-09-2017.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2016). *Medición de la pobreza en México. Anexo estadístico 2016*. Recuperado el 19 de febrero de 2018, de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2016.aspx
- Departamento de acción social y ciudadanía. (2007). *Decreto 123/2007 de 29 de mayo, por el que se determina el régimen aplicable a la solicitud y concesión de las prestaciones sociales de carácter económico de derecho subjetivo, y se concretan los requisitos para el reconocimiento del derecho a las prestaciones creadas en desarrollo de la Ley 13/2006 de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico*. España.
- Dryzek, J. (1983). Don't Toss Coins Into Garbage Cans. A Prologue to Policy Design. *Journal of Public Policy*, 3, 345-367.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2016). *Reglas de operación del programa «Atención a los adultos mayores» para el ejercicio fiscal 2016*. Guadalajara, México: Autor.
- Gorman, M. (2005). Securing Old Age: the Case for Social Pensions in Developing Countries. *Public Finance and Management*, 5 (2), 310-330.
- Harguindéguy, J. B. (2015). *Análisis de políticas públicas*. Madrid, España: Difusora Larousse-Editorial Tecnos.
- Helen, I., Schneider, A., y De León, P. (2007). Social Construction and Policy Design. En P. Sabatier (edit.), *Theories of the Policy Process* (pp. 93-126). Boulder, Estados Unidos: Westview Press.
- HelpAge International. (2006). *Why Social Pensions are Needed Now*. Londres, Inglaterra: HelpAge International.
- HelpAge International. (2017). Social Pension Database. *Pension Watch Social Protection in Older Age*. Recuperado el 7 de julio de 2017, de www.pension-watch.net
- Howlett, M. (2014). From the «Old» to the «New» Policy Design: Design Thinking Beyond Markets and Collaborative Governance. *Policy Sciences*, 47(3), 187-207. <https://doi.org/10.1007/s11077-014-9199-0>
- Howlett, M., Mukherjee, I., y Rayner, J. (2014). The Elements of Effective Program Design: A Two-Level Analysis». *Politics and Governance*, 2(2), 1-12.
- Howlett, M., y Mukherjee, I. (2014). Policy Design and Non-Design: Towards a Spectrum of Policy Formulation Types. Working paper Series N° LKYSP-14-11. Lee Kuan Yew School of Public Policy. Canada.

- Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO). (2014). *Informe 2014. Las Personas Mayores en España*. Recuperado el 4 de julio de 2017, de <https://goo.gl/G49Uz5>, 12-10-2017.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2016). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Primer trimestre 2016*. Recuperado el 24 de agosto de 2017, de www.inegi.org.mx
- Jann, W. y Wegrich, K. (2006). Theories of the Policy Cycle. En F. Fischer, G. J. Miller, y M. S. Sidney (eds), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Florida, Estados Unidos: CRC Press Taylor y Francis Group.
- Olivera, J., y Zuluaga, B. (2014). The ex-ante Effects of non-Contributory Pensions in Colombia and Peru. *Journal of International Development*, 26(7), 949-973.
- Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 7-27. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x>
- Ralph, P., y Wand, Y. (2013). A Proposal for a Formal Definition of the Design Concept. *Annual Review of Policy Design*, 1(1). https://doi.org/10.1007/978-3-540-92966-6_6
- Rosas, J. (2017). *El contexto en el diseño de la política social municipal*. Guadalajara, México: Miguel Ángel Porrúa/Universidad de Guadalajara.
- Schneider, A. (2015). Policy Design and Transfer. En E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, y X. Wu (eds.), *Routledge Handbook of Public Policy*, (pp. 217-228). Londres, Inglaterra: Routledge.
- Schneider, A., e Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence KS, Estados Unidos: University Press of Kansas.
- Schneider, A., y Sidney, M. (2009). What is Next for Policy Design and Social Construction Theory? *Policy Studies Journal*, 37(1), 103-119. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00298.x>
- Winter, S. (2012). Implementation. En G. Peters, y J. Pierre (eds.). *The Sage Handbook of Public Administration*, (pp. 217-228). California, Estados Unidos: Sage.