

CURSO DE
CAPACITACION EN
GERENCIA SOCIAL

GESTION PÚBLICA DESCENTRALIZADA



FORMACION DE POLITICAS PÚBLICAS

Temas a desarrollar

1. Gestión pública descentralizada
2. Ejercicio formación de políticas públicas
3. Políticas públicas

La descentralización



Aspectos positivos	Aspectos negativos	Aspectos positivos	Aspectos negativos

Políticas Públicas

Maria das Gracas Rua (1997). Propone a la política pública como un conjunto de **decisiones** que se traducen en **acciones**, estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados).

Su dimensión es **pública** por el tamaño del agregado social sobre el cual inciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo este revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público.



Elementos:

1. **Importancia de las decisiones, base de toda política**
2. **La existencia de acciones**
3. **El alcance de los público**

El carácter de lo publico puede relacionarse con la relevancia de la acción, se trata de acciones que sean importantes para la población afectada y además esta población debe ser un agregado importante del conjunto de la sociedad.

2da definición

Nioche (1997). Secuencia de acciones que conducen (o se traducen) a una respuesta más o menos institucionalizada, a una situación juzgada como problemática.

Elementos:

- 1. Conflicto latente que origina las decisiones que se traducen en acciones y de las cuales importa la secuencia**
- 2. Las acciones que se emprenden**
- 3. Carácter de lo público, relacionada con la característica, mas o menos institucionalizada de la respuesta.**

Modelo de formación de políticas sociales

El modelo de formación de políticas públicas tiene 5 características claves:

- 1. Alcance extendido de sus componentes**
- 2. Carácter interactivo e iterativo de sus componentes**
- 3. Ejercicio participativo en la orientación y alcance de sus actividades**
- 4. Forma democrática de sus decisiones**
- 5. Equilibrio entre los diferentes componentes del modelo**

Alcance extendido de sus componentes

Componentes tradicionales de un modelo de formación de políticas

- **Definición del problema**
- **Generación y selección de opciones**
- **Gestión de la opción seleccionada**
- **Monitoreo y evaluación**

Estos 4 componentes se corresponden con los elementos básicos de las políticas públicas.

La interacción y la iteración del modelo

La interacción y la iteración de los 4 componentes del modelo constituyen una **CARACTERISTICA** fundamental del proceso de formación de políticas públicas.

Por su característica no hay una secuencia definida a la cual haya que ceñirse.

Fuente de su dinamismo es el continuo intercambio de información.

Algunas opciones que fueron descartadas, pueden resurgir como válidas.

Los resultados esperados pueden evolucionar hacia otros distintos, pero igualmente deseables, a medida que la política se desarrolle.

Puede ajustarse continuamente a los cambios del entorno, mediante aproximaciones sucesivas.

Problemas en modelos verticales

Un modelo vertical en que no se promueve ni estimule la interacción entre las actividades, se asocia con problemas de estancamiento y miopía en los procesos de formación y gestión. Los problemas que surgen en estos modelos son:

- 1. La actividad de definición del problema resulta ser la determinante.**
- 2. Se presentan visiones distintas de un mismo problema entre los diseñadores y los gestores.**
- 3. La evaluación se vuelve irrelevante.**

Un modelo participativo

El alcance de las actividades esta definido por la forma de participación de los diversos interesados.

Mas participativo, mayores visiones sobre la definición del problema y generación de opciones.

Aporta solidez y sostenibilidad a la acción

Se precisan los resultados esperados

Se tiene mayor compromisos.

Se empoderan a los usuarios.

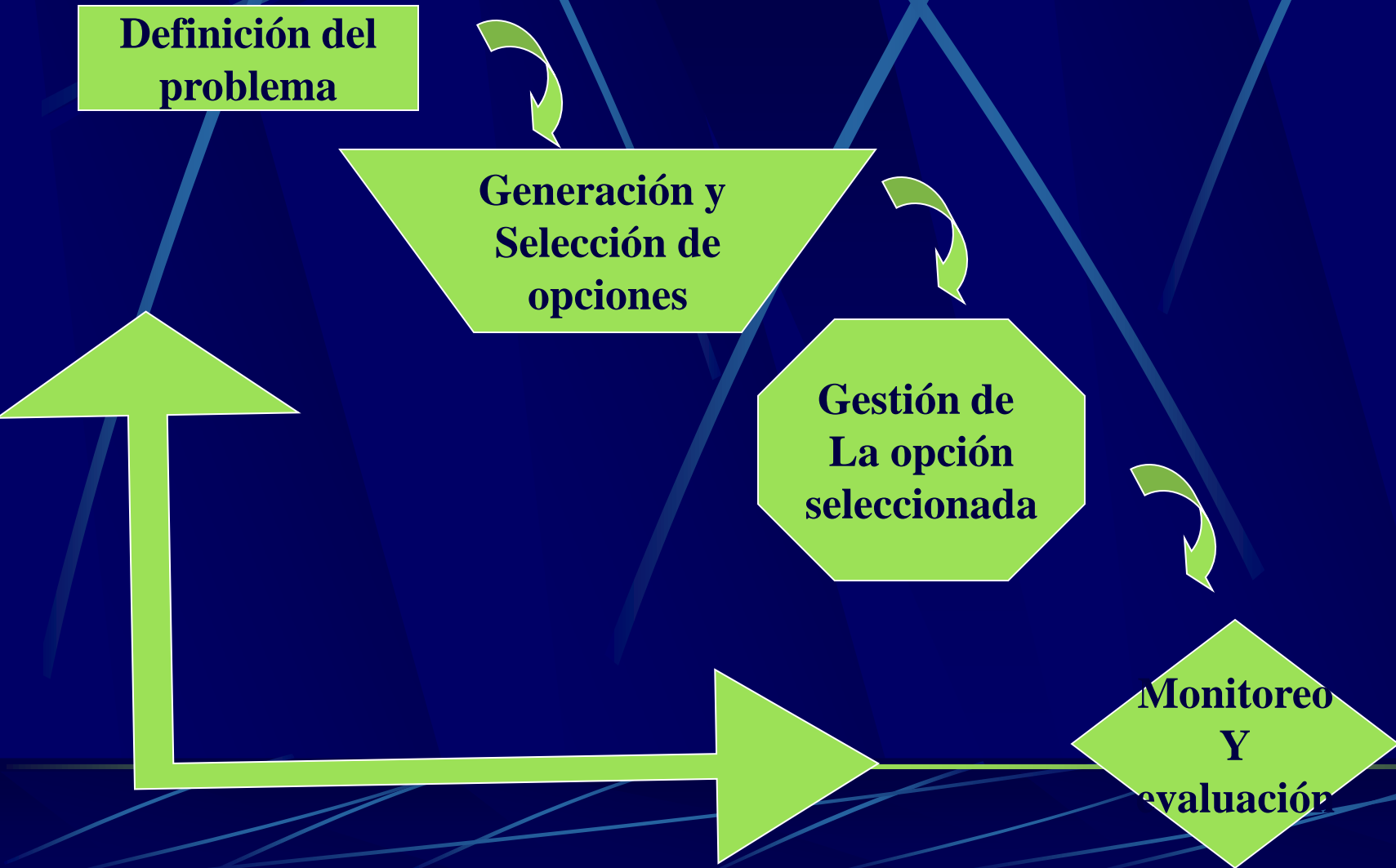
Toma de decisiones democrática

La forma como se toman las decisiones es importante. El carácter democrático debe ser predominante para darle mayor solidez y sostenibilidad.

En situaciones de conflicto y donde la distribución de información, poder e intereses entre los involucrados es desigual, no es fácil encontrar la vía correcta para la toma de decisiones finales.

Equilibrio entre los 4 componentes

El modelo propuesto plantea el equilibrio de los 4 componentes



Modelos de formulación y gestión de políticas y programas

Se pueden caracterizar los modelos en función de la actividad que ha primado

Modelo de Laswell (1962), vertical, las decisiones fluyen de arriba hacia abajo.

Modelo Kingdon (1984), esta centrado en la definición de agenda. Incluye la definición del problema y la generación de alternativas.

Hoope, Van de Graaf y Van Dijk (1985), privilegian el dialogo continuo entre generación de alternativas y su puesta en ejecución

Merilee y Jhon Tomas (1991), dan importancia a la interacción entre las diferentes actividades en un modelo.

Modelo interactivo a iterativo de formación de políticas



Concepto de Política Social

Diferentes conceptualizaciones

En resumen las política sociales están volcadas para respuesta a las demandas que tienen origen en el proceso de reproducción de los individuos en una sociedad, es complejo por que involucra:

1. Una dimensión valorativa, fundada en un consenso social.
2. Una dimensión estructural, que recorta la realidad de acuerdo a sectores
3. El cumplimiento de funciones vinculadas tanto a los procesos de legitimación como también a los de acumulación.
4. Procesos políticos institucionales y organizativos relativos a la toma de decisiones sobre la identificación de los problemas.
5. Un proceso histórico de formación de actores políticos y una dinámica relacional en la disputa por el poder
6. La generación de normas, muchas veces legales que defienden los criterios de redistribución.

Conceptualización	Característica	Ejemplo	Ventaja	Limitación
Finalísticas	Algunas definiciones pueden ser calificadas como teológicas por que su énfasis principal esta dada por el debe ser o las finalidades que la política social debería cumplir	Es un esfuerzo sistemático para reducir las desigualdades entre los hombres	Llama la atención al contenido valorativo de le política.	Reside en su capacidad de proveer instrumental
Sectorial	Es el recorte de las acciones y programas que se sitúan en los diferentes sectores, reconocidos como sociales. Se definen las políticas sociales como las decisiones estratégicas e instrumentos (programas y proyectos) que se orientan para el cumplimiento d	Metas en los sectores de salud, educación, vivienda	Delimitan el campo social a partir de sectores institucionales.	Son meramente descriptivos, no poseen instrumentos analíticos. Son inspiradas en las decisiones de la estructura gubernamental y no reconocen la intersectorialidad. Suponen una separación artificial entre políticas económicas y sociales.
Funcional	Estas se basan en la función que la política suele cumplir	Intervenciones del Estado orientadas a la reproducción de la vida de los sujetos sociales. Destinadas a producir identidad, como principal activo del capital social.	Estas definiciones llaman la atención en las consecuencias de las políticas que pueden ser muy diferentes de los enunciados y las metas. Esto nos permite realizar el análisis de los efectos en la sociedad	Es un raciocinio funcional que no permite identificar contradicciones. Corre el riesgo de ser unilateral.
Operacionales	Muchas de las políticas enfatizan en los instrumentos y mecanismos utilizados para organizar la acción dirigida a determinados fines	Conjunto de decisiones, acciones y omisiones adoptadas por el gobierno y/o por organizaciones no gubernamentales a través de un proceso tendiente a la solución de los problemas sociales.	Llaman la atención a la dimensión política institucional y organizacional de las políticas sociales, las conceptualizaciones instrumentales alcanzan a dar un material a la política social, además de los aspectos valorativos, finalísticos y funcionales.	Las limitaciones son consecuencia de un privilegio de visión de la política como un proceso institucional en el cual tiene lugar la toma de decisiones racionales, basadas en un fuerte contenido técnico.
Relacionales	La política es vista como un producto de la dinámica relacional de poder, en la cual diferentes actores son constituidos, se interpelan, se enfrentan y redefinen su identidades y estrategias.	Resultados del enfrentamiento y lucha de los grupos poblacionales más organizados por el mejoramiento de sus condiciones de vida y garantía de sus derechos.	El énfasis radica en las relaciones que históricamente, se establecen entre los diferentes actores sociales, por la redefinición de las relaciones de poder, con consecuencias en la distribución de los recursos producidos en una sociedad.	Al ampliar la visión de la política social a la lucha por el poder e insertarla en el ámbito de la sociedad, termina por quedarse limitada por su incapacidad de considerar, igualmente la distribución, institucional instrumental del ejercicio del poder, se

Ciudadanía

Política social indisociable al de ciudadanía

La inclusión de los derechos sociales bajo el concepto de ciudadanía es una creación histórica reciente. Marshall 1965.

Plena pertenencia de los individuos a una comunidad política por medio de un estatus que garantiza a los individuos derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades.

Pilares o dimensiones de la ciudadanía:

- **Inclusión activa**

- **Una dimensión igualitaria**

- **Una dimensión jurídica**

- **Una dimensión institucional**

- **Una dimensión histórica**



FOCALIZACION

CARACTERISTICAS

Surgen en los 80 con la crisis y fracaso frecuente de los programas universales.

- Concentración de los beneficios a ciertos grupos de personas: población objetivo.**
- Que implica la exclusión de otros grupos de los beneficios del programa.**
- La población objetivo depende de la naturaleza del programa: enfermos, población en riesgo médico, niños desnutridos, etc.**
- Con la focalización es posible aumentar el nivel de beneficios y/o disminuir el costo del programa.**
- Las decisiones de focalización deben estar basadas en los costos y beneficios de los programas.**

Tipos de costos

1. Costos de administración.

Se derivan de los mecanismos utilizados para identificar al grupo de beneficiarios, mientras más precisa mas costosa la administración.

2. Efectos de los incentivos.

Cambios de conducta que pueden ser positivos o negativos.

3. El apoyo político.

Los pobres generalmente no tienen voz, programas de focalización eficiente pueden no tener apoyo político y perder sus recursos.

Medición de la precisión de la focalización

Implica definir la población objetivo y determinar los errores de focalización

	Pobres	No Pobres
Beneficiarios	Exito	Error tipo I (Inclusión)
No beneficiarios	Error tipo II (exclusión)	Exito

Tasa de participación.

Nos da información sobre la proporción de la población que se beneficia de un programa y nos sirve para determinar la subcobertura de un programa.

Generalmente son las restricciones financieras y no los mecanismos de focalización los que limitan los beneficios de un programa.

Filtraciones vs subcobertura.

Con una focalización estricta aumentan las posibilidades de subcobertura, mientras que las filtraciones aumentan con programas de amplia cobertura.

Costos administrativos.

Hay que separar los costos de administración de los programas de los costos de focalización

Subsidios a alimentos.

Depende del tipo de alimentos subsidiados y de la red de comercialización

Programas nutricionales en las escuelas

Programas de empleos

Programas de crédito

Mecanismos de focalización

1. Evaluación individual.

Con pruebas de ingreso, por parte de un trabajador social, pruebas del ingreso estimado, sexo del jefe de familia, situación nutricional.

2. Características grupales.

Estudiantes de ciertas escuelas, por lugar de residencia, por edad.

3. Autofocalización.

Programas de empleo, alimentos de destete, uso de servicios de salud pública, etc.

4. Provisión universal.

Subsidios a alimentos, servicios de salud, educación pública, etc.

LA ENTREGA DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Sistemas de entrega de servicios sociales

Los sistemas de entrega de servicios tienen dos categorías básicas:

- **De financiamiento**
- **De organización**

Estas se pueden abordar desde 7 dimensiones

- 1. Fuentes de los recursos financieros**
- 2. Modalidades de asignación de los recursos**
- 3. Descentralización**
- 4. Articulación de los distintos oferentes**
- 5. Regulación**
- 6. Participación comunitaria**
- 7. Evaluación**

Cambios recientes en la entrega de servicios sociales

	Modalidad tradicional	Modalidad nueva
Financiamiento		
Fuentes	Público y nacional	Diversas fuentes
Asignación de recursos	Asignación a la oferta	Asignación a la demanda
Organización y gestión		
Distribución de poder	Centralización	Descentralización
Oferentes	Monopolio público	Multiplicidad oferentes
Participación	Excluida	Se enfatiza la participación
Regulación	Altamente y formalmente normado	Simplificación de normas y regulación de prestadores privados
Evaluación	Como control y	Iniciante, hacia una

Dimensiones del financiamiento

A. Fuentes de financiamiento.

1. Diversas opciones de las fuentes de financiamiento:

Fuentes Públicas

Fuentes privadas

2. Las tendencias emergentes de las fuentes de financiamiento.

Diversificación de las fuentes de financiamiento

Promoción de impuestos con destino específico hacia servicios sociales.

3. Las implicaciones de las opciones de las fuentes de financiamiento.

Opción	Eficacia	Eficiencia	Equidad	Sostenibilidad
Ingresos nacionales	(+) Hay tradición de ellos y capacidad institucional	(-) Servicio costo cero	(+) Redistribución regional	(+/-) Depende de volatilidad de estos ingresos
Ingresos regionales municipales	(-) Sin tradición, sin capacidad institucional	(+) acerca es prestador al financiador	(-) Menor redistribución regional	(+/-) Depende de volatilidad de estos ingresos
Otros ingresos públicos	(+) Agrega nuevos recursos (+) Puede tener destino específico hacia lo social		(-) Crea sistemas paralelos	(+) Siempre que se apoyen en fuentes no sujetas a ciclos económicos
Pago usuario	(-) Aleja al usuario del servicio	(+) Disminuye sobre uso	(-) Regresivo	(+) Genera compromiso usuario

B. Mecanismos de asignación de recursos

1. Diversas opciones para la asignación de recursos a los servicios sociales.

Se reconocen mecanismos de asignación de recursos.

- **Financiamiento de la oferta**
 - **Pago por insumos**
 - **Pago por presupuesto histórico**
- **Financiamiento de la demanda.**
 - **Bonos**
- **Asignación por resultados**
 - **Reembolso por servicios prestados**
 - **Capacitación o pago per cápita**

2. Las implicaciones de las opciones de asignación.

Opción	Eficacia	Eficiencia	Equidad	Sostenibilidad
Pago por insumos	(-) Los insumos se convierten en el fin	(-) Insumos sin articulación y sin relación con población objetivo	(-) Dominado por inercia	(+/-) Sostiene insumos pero no necesariamente resultados
Reembolso por servicio prestado	(+) Asegura que el servicio se entrega	(-) Incentiva sobre uso	(-) Se benefician quienes tienen ventajas (mejor información, mayor capacidad de presión, etc)	(-) Por sobre uso insostenible económicamente
Subsidio demanda	(+) Tiende a traducirse en servicios prestados	(+) Requiere estimar costo del servicio. (-/+) Depende cuantificación servicio.	(+) Cuando se asigna a quienes más lo necesitan	(+) Rol activo al usuario
Capacitación	(+) Define población asegurada y alcance de servicios ofrecidos	(+) Relaciona pago con servicios potenciales predefinidos (+) Incentiva formas diversas de	(-) Puede desestimular servicios costosos (-) Puede generar selección adversa (+) por aseguramiento	(+) El usuario conoce derechos y puede exigirlos

3. Las tendencias emergentes en la asignación de recursos.

Se pueden observar dos tendencias en los cambios de los mecanismos de asignación de recursos.

- 1. La diversificación de la tradicional asignación vía oferta hacia otras que empiezan a privilegiar el comportamiento de la demanda.**
- 2. La inclinación por esquemas de asignación que incentivan los resultados.** (es decir la provisión de servicios integrales, con estándares de calidad previamente aceptados y que sea utilizado realmente por los usuarios).

Dimensiones de la organización en la entrega de servicios sociales

En la organización de la entrega de servicios se pueden analizar al menos 5 dimensiones:

1. **Descentralización.**
2. **Articulación de oferentes**
3. **Evaluación**
4. **Participación comunitaria**
5. **Normatividad y Regulación**

Los cambios en la organización de los sistemas de entrega de servicios nos han llevado de esquemas tradicionalmente **centralizados**, en los cuales el gobierno central ha sido el único prestador y **sin participación ciudadana**, a sistemas **descentralizados**, con múltiples prestadores tanto públicos como privados, en los cuales **se promueve la participación ciudadana** en la gestión, el financiamiento y los procesos decisorios.

Conclusiones

La elección de las opciones de financiamiento y organización moldea en buena medida, el alcance y dirección de las políticas de su sector. No hay una opción que sea siempre la mejor. La bondad de una opción esta en función de la manera como ella misma se desarrolla y se integra con los contextos económicos e institucionales.