
UNA GESTIÓN EFICIENTE DE PROMOCIÓN DEL BIENESTAR DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA*

DR. LEONARDO GARNIER

1. Los retos del presente

Para generar un proceso de desarrollo humano sostenible y restaurar la vitalidad y legitimidad de sus democracias en el contexto de acelerada globalización en que vivimos, América Latina necesita integrarse hacia afuera, con el mundo, pero también requiere integrarse hacia adentro, consigo misma.

Lamentablemente, y a pesar de los múltiples esfuerzos realizados a lo largo del último cuarto del siglo XX por sanear sus economías, los países de América Latina siguen constituyendo la región más desigual del planeta. Debemos reconocer que en casi todas las naciones se puso más énfasis en enfrentar los desequilibrios macroeconómicos y financieros que en enfrentar los desequilibrios sociales, que son tanto o más graves y ofensivos a la dignidad humana y que constituyen un claro freno al crecimiento económico y a la consolidación de la vida democrática.

Es preciso rectificar el rumbo, es necesario que pongamos tanta atención a los desequilibrios sociales como a los desequilibrios económicos, propiciando además que la resolución de unos contribuya a la resolución de los otros. Para ello, necesitamos una nueva e inteligente integración con la economía mundial, sustentada no en el bajo costo sino en el uso sofisticado, altamente productivo, sostenible y bien remunerado de los recursos humanos, naturales y financieros de la región. Pero esa integración externa sólo tiene sentido si se da sobre la base de una creciente integración interna de las sociedades latinoamericanas, con una participación creciente y solidaria de la población en la vida económica, social y política de cada nación, tanto en la producción de la base material de una creciente calidad de vida, como en el disfrute de esa riqueza y en el derecho a ejercer plenamente la ciudadanía.

En este mismo sentido, está extensamente documentado que aquellas sociedades que han logrado crear las condiciones adecuadas para garantizar la vida plena y el buen desarro-

* Palabras pronunciadas por el Dr. Leonardo Garnier, Consultor de UNICEF y PNUD en la sesión de trabajo sobre *Estrategias de modernización institucional para una gestión eficiente de promoción del bienestar de la niñez y la adolescencia* en la III Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.

llo de sus niños y niñas, son también las sociedades que han logrado mayores avances en su propio desarrollo económico y social. Por eso, para avanzar efectivamente hacia un desarrollo caracterizado por una mejor integración interna y externa de nuestros países, es indispensable que las oportunidades y los derechos sean efectivos en primer lugar para nuestra niñez y juventud. Es preciso que en todos y cada uno de los países de la región avancemos en el reconocimiento del carácter estratégico de la infancia y la adolescencia para que los procesos de desarrollo a los que aspiramos puedan ser una realidad en la que crecimiento económico, integración social y plena participación democrática se enriquezcan recíprocamente.

Para ello, es preciso avanzar con decisión en tres direcciones fundamentales que nos garanticen:

- Que desde su gestación, las niñas y niños lleven una vida saludable y que sean criados en un ambiente afectuoso que los haga crecer físicamente saludables, mentalmente alertas, emocionalmente seguros, socialmente competentes, intelectualmente capacitados para aprender y moralmente responsables para la vida en sociedad.
- Que todos los niños y niñas –y en especial aquellos que por su pobreza u otras condiciones de vulnerabilidad se encuentren en desventaja social- tengan acceso real y efectivo a una educación básica completa y de buena calidad, y a las condiciones y el entorno necesario para aprovechar plenamente esa oportunidad.
- Que los adolescentes tengan los espacios y las oportunidades necesarias para vivir plena e intensamente esa compleja etapa de la vida, disfrutándola y aprovechándola para desarrollar plenamente sus capacidades y avanzar en la definición y realización de su proyecto de vida en sociedad, conscientes tanto de sus derechos como de sus responsabilidades.

2. El presente de nuestra niñez

El presente de nuestros niños prefigura el futuro de nuestras naciones. Y el presente lo que nos muestra es que, en la mayoría de nuestros países, los niños, niñas y jóvenes son los que sufren los peores efectos de los desequilibrios sociales existentes.

Esto se ve claramente en términos de la pobreza, que afecta a más de doscientos millones de personas en América Latina, de las cuales más de setenta millones son menores de 15 años y constituyen el 60% de los niños del continente.

Se han realizado avances importantes en algunos campos, como el de la mortalidad de menores de 5 años, cuya tasa bajó de 51 a 39 muertos por mil entre 1990 y 1998; o en el de la desnutrición infantil, que ha alcanzado un nivel históricamente bajo en el continente. También son notables los avances en vacunación de diversas enfermedades, la erradicación de la polio y la reducción del 95% en el número de muertes por sarampión.

Pese a ello, no podemos sentirnos bien cuando sabemos que cada año en América Latina y el Caribe mueren casi medio millón de niños y niñas menores de 5 años, y que un 60% de esas muertes son atribuidas a causas prevenibles que pueden ser tratadas a bajo costo, como la diarrea, el sarampión, el tétano, la tos ferina y la neumonía. En efecto, si bien la tasa de mortalidad infantil ha bajado hasta un promedio de 32 por mil nacidos vivos, sabemos que podría ser menor a 15 y que eso significaría salvar la vida de cientos de miles de niños. También sabemos que, sin ninguna necesidad y menos justificación, la mortalidad materna acaba con más de 25,000 mujeres cada año, en su mayoría debido a complicaciones prevenibles y tratables con una adecuada atención del embarazo y el parto.

En el campo de la educación, el principal logro probablemente esté en la reducción del analfabetismo y el aumento de la cobertura de primaria, que ha alcanzado un promedio del 87%. A pesar de que representa una mejora, este nivel de cobertura muestra que aún estamos lejos de la universalidad de la educación primaria. De hecho, el 20% de los niños y niñas ingresan tarde a la escuela, el 42% repite el primer grado y el 30% repite el segundo grado. Más aún, casi una cuarta parte de los niños y niñas jamás asiste a la escuela, los que ingresan aprueban apenas cuatro años en promedio y más de la mitad de los adolescentes está fuera de las aulas que serían su garantía de mejores condiciones de ingreso y bienestar. Aún para aquellos que se mantienen en la escuela, el aprendizaje, sin embargo, es bajo: se estima que sólo la mitad de los alumnos de cuarto grado de las escuelas públicas de América Latina comprende lo que lee, y sabemos que hasta en las escuelas privadas el promedio es significativamente menor que en los países desarrollados.

Pero si la calidad de vida que se refleja en los promedios está aún lejos de ser satisfactoria a nivel regional, sub regional o nacional, la realidad es mucho más dura y compleja ya que, tras esos promedios mediocres, se esconden las desigualdades más altas del planeta. Las comunidades pobres del continente –urbanas y rurales- muestran indicadores mucho más alarmantes en todos los campos: mortalidad infantil, desnutrición, acceso a la educación, empleo infantil, violencia, vulnerabilidad. Las mujeres, y en particular las mujeres jefas de hogar, siguen presentando las mayores carencias y sufriendo las mayores cargas, con la

consecuente reproducción intergeneracional de la pobreza. Y es en los pueblos indígenas de América Latina donde se concentra la mayor diversidad e intensidad de las exclusiones.

Estas realidades muestran que una gran parte de nuestros niños y niñas y jóvenes no puede ejercer sus derechos más elementales como seres humanos y que la sociedad los excluye hasta tal punto que muchos de ellos carecen por completo de protección y de posibilidades de aportar al desarrollo y participar de sus beneficios. De seguir las tendencias actuales, la gran mayoría de los hijos de los niños y jóvenes pobres y excluidos también lo serían, perpetuando la pobreza, la exclusión y las limitaciones de nuestras sociedades para construir su propio desarrollo.

Debiera resultar evidente que una mejor y más adecuada atención a quienes comienzan el camino de la vida y del trabajo nos permitirá corregir más rápidamente los desequilibrios sociales y mejorar el bienestar de todos, fortalecer la democracia, crear condiciones inmediatas y de largo plazo para incrementar el crecimiento económico y obtener mejores condiciones para el éxito en el nuevo contexto económico y político universal.

3. El sentido de la reforma institucional

Hasta ahora, los procesos de reforma institucional en el continente se han diseñado y ejecutado con plena conciencia de los problemas que representa el déficit fiscal, la deuda interna y externa, los desequilibrios monetarios, los déficits comerciales y las elevadas tasas de inflación. Hoy por hoy, estamos convencidos de que si bien es fundamental resolver los desequilibrios financieros, es también insuficiente. Los procesos de reforma institucional deben estar igualmente marcados y determinados por la conciencia de este tipo de desequilibrio social o déficit social, que constituye no sólo una afrenta en sí mismo a la dignidad humana, sino uno de los mayores frenos al propio proceso de desarrollo económico de la región.

Por esta razón, consideramos que durante el decenio que comienza, la política social deberá centrarse en lograr la ampliación de oportunidades y la garantía para el ejercicio de los derechos de nuestros niños, niñas y jóvenes. Para ello se requiere tanto de la acción pública de los Estados como de la participación activa de las organizaciones de acción pública de los Estados como de la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil y la empresa privada. Los gobiernos tienen la responsabilidad de sintetizar las demandas sociales y transformarlas en políticas públicas y programas gubernamentales que, a su vez, deben estar adecuadamente financiados. Esto supone también la respon-

sabilidad de generar este financiamiento, definiendo así la distribución de las cargas y beneficios asociados a dichos programas. Las organizaciones de la sociedad civil tienen la responsabilidad de participar tanto en el diagnóstico como en la evaluación y vigilancia de las políticas y programas públicos, a lo que se agrega su participación –junto con las instituciones públicas y la empresa privada- en la ejecución de los diversos programas sociales.

Los cambios que se requieren deben ir orientados a una flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos en la definición y operacionalización de estos programas; a la implementación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de estas políticas; y al montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios sociales y la población infantil y adolescente que recibe esos servicios. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, de manera que se vaya construyendo un nuevo contrato entre los políticos, los funcionarios públicos y la sociedad, en este caso, los niños y adolescentes que la integran.

En años recientes se ha experimentado en los países de la región una serie de innovadores esquemas institucionales que, en mayor o menor medida, apuntan en esta dirección. Dichas innovaciones van desde la creación de ministerios y agencias *ad hoc*, hasta el desarrollo de vastos y diversos mecanismos de participación ciudadana, de instancias públicas no estatales y de la misma empresa privada en la prestación de servicios públicos. Refieren también al creciente proceso de descentralización político-administrativo que modifica el papel y las funciones en este campo de los gobiernos regionales y locales. Aunque en todos estos campos hay diversos ejemplos exitosos en los distintos países del continente, no se percibe aún un proceso sólido y sistemático de innovación institucional que ponga los derechos de los niños en el centro de la acción pública y que haga realidad el acceso de todos a las oportunidades del desarrollo. Por ello, el desafío es asumir la innovación como política y evitar la autocomplacencia que puede surgir del impulso a pequeños modelos irreproducibles. Hay que entender las innovaciones como parte del trabajo creativo que debe generarse y legitimarse institucionalmente.

Dada la diversidad de estas innovaciones y la vastedad de organismos públicos y privados encargados de su ejecución, es importante evaluar las distintas experiencias de manera que, en cada caso particular, las sociedades latinoamericanas puedan determinar aspectos como los siguientes:

- ¿Cuáles son las modalidades más funcionales para deliberar acerca de los objetivos, estrategias y programas de promoción de bienestar de la niñez y la adolescencia?
- ¿Cuáles son los procesos políticos-institucionales más adecuados para definir las políticas sociales correspondientes a niñez y adolescencia?
- ¿Cuáles son los diseños de organización pública idóneos para coordinar las acciones de los múltiples organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil, empresas y organizaciones del sector público?
- ¿Cuáles son las mejores opciones para financiar estos programas, garantizando tanto su cobertura como su calidad?
- ¿Cuáles son los medios adecuados para fiscalizar, en cada caso, las tareas emprendidas por el Estado y las diversas entidades y organizaciones que participan en estas áreas?

4. La definición de prioridades y responsabilidades

En primer lugar, es preciso definir las prioridades del desarrollo nacional, y definir el carácter y las prioridades de las distintas políticas y los diversos programas de acción gubernamental, de manera que estas prioridades sirvan de hilo conductor y de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones sociales y, en particular, a la elaboración y aplicación de las políticas públicas.

Desde una óptica gubernamental, se requiere avanzar en dos direcciones. Por un lado, la de descubrir y explicitar la estrategia política que pretende guiar el accionar del gobierno en cada administración. Por otro, el de permitir la construcción – a partir de esa estrategia- de un sistema de prioridades que dé orden y sentido al conjunto de políticas, programas y acciones mediante las que el gobierno piensa alcanzar sus metas. Sólo de esta forma el accionar de los gobiernos logra conjugar, de manera simultánea, el sentido estratégico con el sentido de realidad.

Si la ausencia de prioridades claramente establecidas puede ser un problema para el funcionamiento estratégico de un gobierno, un problema igualmente serio se desprende de la ausencia de una clara definición de las responsabilidades para cumplir efectivamente con esas prioridades. Es por ello que, a partir de las prioridades establecidas, es preciso asumir y sentar responsabilidades en todos los niveles de gobierno, de manera que se distribuyan y asignen correctamente las tareas y los recursos que corresponden a cada instancia, y que se pueda exigir el consecuente y necesario rendimiento de cuentas.

En primer lugar, deben establecerse las responsabilidades políticas. Debe definirse claramente quiénes –y qué ente- ejercen la rectoría política en los distintos ámbitos de gobierno, de manera que se concentren y especialicen en las funciones que les compete: definir y negociar las políticas sectoriales, formular las grandes directrices, supervisar tanto su ejecución como la asignación de los recursos correspondientes, y evaluar sus resultados.

Dado el peso que inevitablemente tienen las rutinas y prácticas sectoriales e institucionales, parece conveniente contar con mecanismos de coordinación intersectorial (como los Gabinetes Económicos y los Gabinetes Sociales) como un espacio intermedio de coordinación de políticas. En la medida de lo posible, las instancias de mayor responsabilidad política deben separarse de la operación o ejecución de programas específicos.

En segundo lugar, deben establecerse las responsabilidades en la generación y asignación de los recursos necesarios para llevar adelante los programas y las acciones de gobierno. Debe estar clara la relación entre las responsabilidades definidas en términos del sistema de prioridades, y las correspondientes asignaciones y responsabilidades financieras, de manera que tanto las prioridades como la asignación de recursos sean asumidas por todos como una definición del gobierno en su conjunto, y no desde una óptica meramente sectorial o desde determinada institución. Esto debe incidir tanto en los procesos presupuestarios como en la misma generación de recursos.

Finalmente, deben establecerse con claridad las diversas responsabilidades operativas en el gobierno. Esto supone definir con claridad las reglas del juego que se aplicarán a la ejecución de las políticas públicas y los programas correspondientes en los distintos sectores, estableciendo de manera explícita ¿cuáles son los entes, instituciones o personas responsables de dicha ejecución? ¿cuáles son las relaciones entre ellos, y con respecto a los entes rectores? ¿cuáles son los recursos financieros, físicos, humanos y políticos con qué cuentan? ¿cuáles son los mecanismos de control y evaluación de resultados? y ¿cuáles son los criterios y prioridades para el rendimiento de cuentas?

Es a este último nivel que los temas de eficiencia operativa y gerencia pública asumen la mayor importancia ya que, en la mayoría de los casos, no se encuentra en las instituciones públicas una cultura basada en la programación y la evaluación por resultados. Muchas veces, aunque existe un aparato para administrar los insumos, y suele llevarse una buena contabilidad de los costos globales de la institución, no se tiene mayor idea de cuáles son los productores y los resultados que se obtienen con la aplicación de estos insumos y, mucho menos, cuál es el costo de cada uno de esos productos o resultados.

En ausencia de un sentido de las prioridades, de responsabilidades bien definidas y de metas claras para evaluar el desempeño de la gestión pública, se hace imposible cualquier tipo de coordinación y planeamiento estratégico, lo que a su vez conduce a una asignación de recursos y una formulación de presupuesto que se reproducen automáticamente de acuerdo no con la estrategia, sino con la rutina y la inercia de los programas e instituciones existentes, que son los que cuentan con la clientela interna y externa para defenderlos.

5. La definición y financiamiento del presupuesto público

En las discusiones sobre la asignación de los recursos públicos, con frecuencia se tiende a ver el presupuesto como un instrumento técnico mediante el cual los gobiernos enfrentan el problema de optimizar la asignación de los recursos públicos de acuerdo con las supuestas preferencias de la sociedad.

Pero no es este un problema técnico que se pueda resolver con sólo un mejor uso de los instrumentos disponibles, ni con el perfeccionamiento de su capacidad para descubrir 'qué es lo que la gente realmente quiere'. El problema es más bien político: ante la imposibilidad de conocer con un alto grado de certeza técnica tanto los costos como los beneficios sociales y de largo plazo de diversas actividades económicas a las que los mercados no logran aprender en forma adecuada, las sociedades han tendido a recurrir a un proceso político de construcción de acuerdos –preferiblemente democráticos-. Este proceso político es intrínsecamente una búsqueda de soluciones de *second best*, un proceso en el que no existen óptimos, solo existen los acuerdos posibles. Y de lo que se trata es de hacer que, mediante prueba y error, esos acuerdos posibles sean cada vez mejores, y que así sean percibidos por la sociedad.

En los países industrializados esto ha llevado a profundizar los esfuerzos por integrar las actividades de coordinación de políticas con los procesos de reforma presupuestaria, por medio de una creciente participación de los gabinetes en la definición presupuestaria. En América Latina los procesos presupuestarios y su vinculación con los esfuerzos por coordinar las políticas no han alcanzado ese grado de desarrollo institucional, y suelen mostrar todavía un predominio de la confrontación entre las políticas sectoriales –representadas por cada ministro o autoridad correspondiente- y las políticas globales que por lo general se han visto reducidas a lo fiscal representadas por los ministros de hacienda o finanzas.

Conforme la estabilidad se ha ido consolidando, no sin dificultad, durante la última década; y conforme las oportunidades y los retos de la globalización se han hecho más evidentes y amenazantes, ha ido resurgiendo la idea de que las políticas y los programas públicos deben enmarcarse en una visión de conjunto y una estrategia de largo plazo que les de sentido y coherencia. En consecuencia, han ido ganando fuerza los esfuerzos por reconstituir la programación presupuestaria como algo que va más allá de la buena técnica y, en especial, algo que va más allá de la política fiscal y que, por tanto, requiere de un esfuerzo a nivel del gabinete en su conjunto, y no sólo la negociación –o conflicto– bilateral de cada ministro con su colega de hacienda o finanzas. Así, el proceso presupuestario debe satisfacer dos condiciones fundamentales: debe generar incentivos para la acción individual y colectiva, y debe producir resultados.

Pero no es fácil pasar de la administración de los insumos a la de los productos. Y es aún más difícil avanzar hacia un esquema de políticas públicas orientado a los resultados, en especial si comprendemos que el margen de acción de los políticos, y de los gobiernos, puede ser alto en términos de los insumos, y ser aún significativo en término de los productos, pero siempre es ambiguo en términos de los resultados sociales, en cuya construcción incide multiplicidad de actores y procesos. Aún así, la sociedad demanda resultados, y la asignación de los recursos que se refleja en el presupuesto público sólo tiene sentido –como proceso– cuando se le juzga en términos de tales resultados.

En esta búsqueda de resultados, pues, son vitales tanto los instrumentos y procesos de evaluación como la capacidad de generar, a partir de ellos, sistemas de incentivos capaces de infundir una dinámica que consolide y perpetúe la búsqueda de la eficiencia social en la asignación de los recursos públicos. Esta eficiencia social demanda un sentido de relevancia que debe estar reflejado en las prioridades estratégicas del gobierno y que refiere, por tanto, a la esfera de la calidad política del mismo. Pero la eficiencia social también tiene que ver con la mayor o menor eficiencia con que se asignen y utilicen esos recursos públicos, lo que refiere a la calidad de la gestión pública como tal.

La simple reducción de costos, que resulta tan útil en el sector privado, cuando se traduce en un precio de mercado y enfrenta como contraparte las ofertas de los competidores y las demandas de los consumidores, es insuficiente en el caso de los bienes y servicios públicos, ya que puede no significar más que un deterioro de la calidad, o una reducción de la cobertura para abandonar a los clientes de mayor costo. Es por eso que la búsqueda de la eficiencia en el sector público debe fundamentarse en un balance dinámico y difícil de cuantificar plenamente, entre tres variables: el costo que se carga a la sociedad por

producir determinado bien o servicio, la calidad con que se produce ese bien o servicio público y la cobertura con que este llegue a la población.

Si lo que se busca es el predominio de la estrategia de gobierno, y de las prioridades que ésta implica, por encima del logro de objetivos parciales, sectoriales o de corto plazo, entonces la coordinación de las políticas de ingresos resultan tan importantes como la coordinación de las políticas de gasto. América Latina no sólo se ha caracterizado por una incapacidad relativa para financiar sanamente su gasto público, sino por mantener estructuras tributarias poco equitativas y, con frecuencia, perversamente distorsionantes. A esto se han agregado un sinnúmero de 'correctivos' –como incentivos, exenciones, excepciones, deducciones y demás arreglos tributarios- que no sólo tendieron a agravar los de por sí graves desequilibrios fiscales, sino a complicar los efectos netos de la política de ingresos en términos distributivos y sectoriales.

Es fundamental que los instrumentos que se utilicen para generar ingresos fiscales no sólo sean adecuados desde el punto de vista estrictamente fiscal sino que deben ser también adecuados desde el punto de vista de su impacto sobre el conjunto de las políticas de gobierno. Los incentivos y desincentivos que la política de ingresos implique para los diversos actores sociales deben ser consistentes con los incentivos y desincentivos que, de manera explícita, se busquen mediante las distintas políticas –económicas, sociales ambientales, etcétera- que constituyen la acción conjunta del gobierno.

6. Instrumentos de gestión de la política social

En el pasado, las políticas sociales fueron asumidas por los gobiernos bajo una óptica de ampliar su cobertura (o, en algunos casos mejorar su calidad) más allá de lo que el sistema de mercado podría lograr en las condiciones existentes, tanto de oferta como de demanda. Muchas veces, en su búsqueda de mayor cobertura –o calidad- estas actividades públicas perdieron de vista el problema de la eficiencia y descuidaron el costo con el que lograban sus objetivos. En las condiciones actuales, es principalmente por razones de costo y eficiencia (y en algunos casos por razones de calidad) que estas actividades tienden a ser 'sacadas' del gobierno mediante alguna de las opciones en boga: contratación privada, descentralización o privatización. Y aún en aquellos casos en que se mantienen como actividades estrictamente públicas, la preocupación por los costos y la eficiencia ha adquirido un nuevo estatus, y demanda nuevos esquemas de gestión.

En realidad, entre los distintos esquemas administrativos vigentes, y entre las distintas formas de aprovechar la gestión privada –o no gubernamental– para ejecutar los programas que corresponden a las distintas políticas públicas, no debe existir una relación de mutua exclusión, como si alguno de esos esquemas fuera intrínsecamente superior a los otros para todo momento y situación, sino más bien una relación de complementación mutua, que dependerá de las condiciones particulares del caso.

a) La gestión pública como tal

Dentro de esta gran variedad de esquemas dentro de los cuales pueden operar las políticas públicas, es indudable que la ejecución pública como tal seguirá siendo una de las opciones que caracterizará, de forma significativa, el quehacer de los estados latinoamericanos. Ante los riesgos y oportunidades del momento, la reconstrucción de la capacidad estatal para gobernar eficientemente es una condición esencial para que los países latinoamericanos puedan enfrentar con éxito los retos de la democratización, del desarrollo económico y de la equidad. En este contexto, como ha planteado el CLAD, la construcción de una nueva gestión pública para América Latina aparece como un elemento fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político.

Es necesario que la asignación de los recursos humanos, de los recursos financieros y de la propia inversión pública corresponda con las prioridades de gobierno, pero es también necesario que los propios sistemas de gestión de estos recursos y los incentivos (y desincentivos) que contengan estos sistemas, sean además conducentes al aumento de la productividad y la eficiencia social de la gestión pública. Por lo general, esto conlleva una mayor autonomía gerencial de las distintas agencias ejecutoras al interior del propio gobierno y el uso de distintos tipos de acuerdos, "contratos" o "compromisos de resultados" al interior del sector público y aún dentro del propio poder ejecutivo, del gabinete. En consecuencia, surge la necesidad de construir nuevas formas de control que sean adecuadas a esta combinación de mayor flexibilidad gerencial por un lado y mayor compromiso con las prioridades estratégicas del gobierno, por otro.

b) La ejecución privada de programas públicos

Si bien el fenómeno no es nuevo, sí hay una creciente comprensión de la amplitud, diversidad y profundidad con que hoy puede recurrirse al sector privado no sólo para producir

y distribuir muchos de los bienes y servicios que constituyen el corazón mismo de diversos programas y políticas públicas, sino incluso para administrar algunos de estos programas.

De lo que se trata es de mantener en el ámbito público la decisión sobre la asignación de los recursos sociales, pero aprovechando la mayor productividad o la mayor eficiencia en el uso de los recursos, que ofrece en ciertos casos la empresa privada. En otras palabras, se trata tan sólo de sustituir los tradicionales contratos laborales con los que opera el modelo burocrático, por contratos con empresas privadas y otros entes no estatales. En condiciones adecuadas –y con los instrumentos idóneos- esto le puede permitir al gobierno bien mejorar la calidad o bien reducir el costo de sus programas mediante aumentos en la productividad. Sin embargo, la gestión pública por medio de contratos demanda una transformación institucional importante y el desarrollo de nuevas capacidades, ya que supone la utilización de instrumentos para los cuales no estaban diseñados los esquemas tradicionales con que se toman las decisiones públicas, se administran los programas y se da seguimiento a su ejecución.

c) La descentralización

Por distintas razones, la descentralización es una de las tendencias que más claramente marca los esfuerzos de reforma institucional que se han impulsado en las últimas décadas en América Latina. Para algunos, la descentralización es una forma de fortalecer la democracia, llevando las decisiones a espacios institucionales más cercanos a la gente y a sus comunidades. Para otros, la descentralización es una forma de aumentar la eficiencia del sector público, descargando al gobierno central de la responsabilidad por la producción y distribución de muy diversos servicios públicos –educación, saneamiento, salud, seguridad ciudadana, etcétera- y permitiéndole concentrarse en sus funciones propiamente políticas. Para algunos la descentralización alivia las presiones sobre el déficit fiscal, pues los gobiernos locales podrían acceder a sus propios ingresos tributarios. Mientras para otros la descentralización es tan sólo un primer paso hacia el objetivo final: la privatización de los servicios públicos y la reducción de la influencia de la política en la asignación de los recursos de la sociedad.

En muchas ocasiones la descentralización se plantea como una alternativa dicotómica a la "centralización" del poder, los recursos y la capacidad administrativa a nivel del gobierno nacional. La centralización unilateral que se dio en muchos países resultó, efectivamente, tanto en un alejamiento de ciertas decisiones de las necesidades más sentidas de los ciudadanos como en un sobredimensionamiento y recargo de los aparatos administrativos

centrales, con la consecuente atrofía de las capacidades administrativas locales. Pasar, sin embargo, a un énfasis igualmente unilateral en la descentralización, genera sus propios problemas: puede haber una pérdida de visión estratégica y nacional; surgen dificultades de coordinación sectorial e intersectorial; las decisiones que se descentralizan pueden ser "capturadas" por los grupos de poder local, con lo que se reduce, en lugar de aumentar, la participación democrática; y puede prevalecer una ausencia de criterios agregados que conduzcan a mantener los equilibrios macroeconómicos, macro-sociales y ambientales. Comprender que la relación entre la centralización y la descentralización no es dicotómica sino complementaria, demanda por tanto un esfuerzo particular de coordinación, tanto sustantivo como institucional.

d) La privatización

En el caso de la privatización, el Estado enfrenta un reto peculiar: el de evitar que la mayor rentabilidad y eficiencia de las empresas públicas privatizadas se obtenga a costa de los consumidores. Es por eso que, junto a la clara definición de objetivos y la transparencia que debe caracterizar estos procesos, es necesario desarrollar previamente el rol y la capacidad reguladora del Estado, en particular cuando las actividades a privatizar presentan significativas imperfecciones y externalidades en sus mercados, o retienen un marcado interés público. La regulación, y las responsabilidades que implica, supone un importante esfuerzo de coordinación para el que los gobiernos y la institucionalidad vigente suelen estar poco preparados.

Los problemas que enfrenta la regulación son diversos y complejos. En primer lugar, los mismos esfuerzos por hacer posible la regulación pueden atentar contra los esfuerzos por promover la competencia, dando paso más bien a la creación o mantenimiento de monopolios u oligopolios privados que, lógicamente, tenderían a concentrar para sí los beneficios de cualquier aumento en la productividad. En segundo lugar, las dificultades técnicas de la regulación tienden a producir marcos reguladores ambiguos y hasta contradictorios, con gran cantidad de fallos y vacíos que permiten –y hasta promueven– el abuso frente a los consumidores. Finalmente, la situación ventajosa de las empresas reguladas se combina con la situación desventajosa de las entidades reguladoras, para producir una patología frecuentemente descrita en la literatura: la captura del regulador por parte del regulado.

7. Hacia la X Cumbre de Jefes de Estado

El tema de atención focal de la X Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, a realizarse

en Panamá durante este año será "Unidos por la Niñez y la Adolescencia, base de la Justicia y la Equidad en el Nuevo Milenio". Esta cumbre se centrará, precisamente, en impulsar una agenda pública que rescate el carácter estratégico de la niñez y la adolescencia en los procesos de desarrollo y sirva de base a las acciones, programas y políticas necesarias para promover y garantizar –con un criterio de universalidad- la atención y la integración de nuestros niños y jóvenes a la vida social, económica y política de nuestros países.

Esta agenda demanda un cambio de paradigma en la gestión pública de nuestros países y, en particular, en aquellos campos relativos a las políticas de la niñez y la adolescencia. Estos cambios deben afectar los diseños institucionales y organizacionales de los organismos públicos responsables de la formulación, articulación, ejecución y evaluación de las políticas de promoción del bienestar y garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia. Para propiciar este nuevo estilo de trabajo en política pública en los países, hay que avanzar de manera significativa en los siguientes aspectos:

- El consenso estratégico: consolidar los procesos de definición de las prioridades sociales y acuerdo nacional respecto a las metas y el esfuerzo que cada sociedad desea y necesita dedicar para alcanzar su desarrollo social y lograr que dentro de esas prioridades destaquen aquellas referidas a la niñez y la adolescencia.
- La ruta crítica como política de Estado: lograr la definición de estrategias sociales y acuerdos nacionales respecto a la ruta crítica necesaria para llegar en el menor plazo posible al cumplimiento de las metas, de tal manera que en temas básicos –como los relativos a infancia y adolescencia- cada uno de nuestros países logre trascender los intereses particulares y la visión inmediatista para ubicarse en una perspectiva nacional y de largo plazo.
- El financiamiento del desarrollo: definir los montos de inversión y costo operativo necesario para dar sustento a los programas y políticas económicas y sociales relativas a niñez y adolescencia; con un acuerdo sobre las reglas del juego y los incentivos que promuevan el cumplimiento de los objetivos. Se debe contemplar tanto el rol de las políticas y programas públicos como la participación del sector privado –vía mercado- y las organizaciones sociales de la sociedad civil.
- La rendición de cuentas: definir los criterios y mecanismos mediante los cuales se desarrollará y operacionalizará una cultura de rendición de cuentas que promueva y garantice una adecuada vigilancia ciudadana sobre el avance de los programas sociales dirigidos a la niñez y la adolescencia.