

Sector Social: Ajuste institucional*

Juan José Perfetti del Corral **

El nuevo modelo de desarrollo que el actual gobierno ha puesto en marcha, presupone una serie de ajustes institucionales en diversos campos. Adicionalmente, la promulgación de la nueva Constitución le representa nuevos retos institucionales a la sociedad colombiana. En este orden de ideas, y dentro del programa de modernización del Estado, el gobierno nacional adoptó, a finales de 1992, una serie de medidas relacionadas con ajustes en diferentes entidades y mecanismos institucionales. Dentro de este ajuste, se incluyeron algunos entes relacionados con el sector social.

En razón a lo anterior, se ha considerado de gran importancia adelantar un análisis de las implicaciones que el mencionado ajuste tiene sobre las diferentes instituciones del sector social. Como se verá más adelante, el ajuste adelantado en este sector tiene por objeto impulsar, mediante la creación de Fondos de Cofinanciación espe-

cializados, el proceso de descentralización que desde hace algunos años se adelanta en el país. No obstante la bondad de este objetivo, en la reglamentación de los correspondientes decretos será necesario tener en cuenta las características del sector social, con el objeto de que el ajuste institucional propuesto le signifique un verdadero impulso al sector.

I. Conpes para la política social

La operación del Conpes general ha sido, en varios aspectos, de gran importancia para el país. Así, por ejemplo, gracias a este mecanismo, ha sido posible definir políticas específicas que sirven para orientar las decisiones tanto del sector público como del privado. Así mismo, las definiciones en materia presupuestal ayudan a interpretar las intenciones del gobierno respecto a los verdaderos énfasis de política.

* Este artículo hace parte de un análisis que el autor realizó en desarrollo de una consultoría para el DNP y el Banco Mundial sobre *Beneficiarios del Gasto Social en las Áreas Rurales*. Se agradecen los comentarios de María del Rosario Guerra y Carlos Gerardo Molina.

** El autor es economista y consultor privado.

Esta experiencia positiva con el Conpes general en Colombia, junto a la generalizada creación, en varios países de América Latina de mecanismos similares a éste, pero especializados los mismos en el área social, debieron llevar al gobierno a proponer la creación del Conpes para la política social, mediante el decreto No. 2132 de diciembre de 1992. Entre las funciones de este organismo están la de aprobar las políticas, estrategias y programas en el área social, así como el plan de inversiones públicas en esa materia; definir, analizar y evaluar los planes y programas; establecer las características generales de los programas elegibles para el sistema de cofinanciación, así como trazar las orientaciones para su ejecución; determinar los programas que se ejecutarán directamente por los organismos y entidades nacionales; y aprobar el programa de asignación de recursos a los Fondos de Cofinanciación.

Uno de los principales logros de la creación del Conpes para la política social, es el reconocimiento explícito que se hace de la importancia que ha adquirido el tema social a nivel de las decisiones gubernamentales, al tiempo que se realza su manejo y tratamiento, diferenciándolo del económico. Al dársele el poder de aprobar las políticas y programas del sector social, al igual que el respectivo plan de inversiones, se le da mayor fuerza a las decisiones que se tomen en dicho Consejo.

No obstante lo anterior, no es claro cual es el grado de coordinación con los otros entes decisorios, en los cuales también se toman medidas que afectan al sector social, como es el Conpes general. En principio pareciera que al

estar la secretaría técnica de ambos organismos en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de dicha institución se lograría dicha coordinación. Sin embargo, cabe la pregunta de a quién finalmente le corresponde definir el presupuesto final para el sector social y si se respetarán las cifras aprobadas en el Conpes social. La tradición en el manejo presupuestal del país, es que el Ministerio de Hacienda tiene una gran ingerencia en la definición final del presupuesto global aún por encima del DNP y su sola presencia en el Conpes social no es garantía de que se respetarán las decisiones de este Consejo.

De otra parte, en el mencionado decreto se establece que el Conpes social deberá determinar las características generales de los programas elegibles para el sistema de cofinanciación, así como trazar las directrices para su orientación, excepto aquellas que adelante el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República. Para efectos de coordinación, sería deseable que por lo menos en una sesión especial se presentaran los proyectos y programas que adelanta el Fondo, con el propósito de que las otras entidades del sector social, incluidos los Fondos de Cofinanciación, puedan realizar los ajustes requeridos y adoptar las medidas correspondientes. En este sentido, debe primar el concepto de coordinación en las inversiones sociales, ya que con ello se ordena el gasto público y se mejora su efectividad y eficiencia. Más adelante y como consecuencia de las múltiples funciones asignadas al Fondo de Emergencia Social, se verá que es fundamental la necesidad de coordinar todas las acciones institucionales del sector social, a través del Conpes para la política social.

II. Fondos de cofinanciación

Una de las bondades del ajuste adelantado recientemente en el país, es el ordenamiento institucional que se estableció en los mecanismos de apoyo a los entes territoriales. Al generalizarse la cofinanciación como el mecanismo de apoyo financiero a dichos entes, no sólo se hace un reconocimiento explícito de las bondades del mismo, sino que introduce el principio de que el desarrollo económico y social de las regiones es tarea propia de las mismas. Por otra parte, al establecerse fondos especializados por tipo de sector atendido y población objetivo, se racionaliza el uso de los recursos al tiempo que se hace más eficiente el accionar institucional.

A. Fondo para la Inversión Social-FIS

Mediante la fusión del Fondo Nacional Hospitalario y el Fondo del Ministerio de Educación Nacional, se conformó el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social-FIS. Este Fondo es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, el cual está adscrito al DNP.

El objeto del FIS es de cofinanciar, en forma descentralizada, programas y proyectos presentados por las entidades territoriales en diferentes áreas, entre las que se destacan: subsidio a la demanda, salud, educación, cultura, recreación, deportes y atención a grupos vulnerables de la población. Los recursos del Fondo se dedicarán a la inversión y a gastos de funcionamiento sólo en las fases iniciales. El Fondo contará con una junta directiva y un director general.

Un aspecto que sorprende del decreto por

medio del cual se creó el FIS, es el hecho de que el mismo esté adscrito no a un ministerio cualquiera del sector social, sino al DNP. Respecto a este punto es bueno traer a colación lo que pasó con el Fondo DRI, el cual, como se sabe, inicialmente estuvo adscrito al DNP, pero por razones de conflicto de intereses y de que, además, el DNP estaba desviando su atención de los objetivos propios de la institución, se decidió trasladarlo como una dependencia del Ministerio de Agricultura, para luego conformarlo como establecimiento público adscrito al mismo.

Así, no se entiende que en un proceso de racionalización del Estado se distraiga la acción institucional de una entidad dedicada a la planeación, para que se encargue de un Fondo netamente operativo y de financiación. No obstante que el DNP puede ser una entidad que ejerza un eficiente papel en la coordinación interinstitucional, la experiencia pasada con el Fondo DRI pone de presente que más que soluciones, probablemente se generarán dificultades a una entidad que de por sí tiene copada su capacidad de acción.

El hecho de que el FIS esté adscrito al DNP puede interpretarse como si la reforma del Estado no avanzó lo suficiente en la reestructuración del mismo, ya que existe el vacío que llena el DNP de no contar con el ministerio de lo social, el cual debería estar conformado con viceministerios fuertes y especializados en las diferentes áreas.

Un aspecto final respecto al FIS tiene que ver con el nombramiento del director general del Fondo. Se mantiene la indeseable práctica de que quien lo elija no sea su inmediato superior, el

director del DNP, sino el presidente de la República, quien además tiene la potestad de removerlo. Muchos han sido los casos en que el nombramiento de un alto funcionario por parte del presidente de la República obedece a criterios más allá de los propios del cargo, lo cual genera conflictos en el manejo de la institución, llegando a casos de cuestionamiento en las líneas de mando.

B. Fondo para la Infraestructura Vial y Urbana

Mediante el artículo 19 del Decreto 2132, se autorizó la ampliación de las actividades de Findeter. Específicamente se establece que esta institución administrará, mediante un sistema especial de cuentas, el Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana.

Los recursos del Fondo deberán destinarse a cofinanciar los proyectos regionales en la construcción, rehabilitación y mantenimiento de vías departamentales y veredales, y de programas y proyectos en las áreas urbanas en acueductos, plazas de mercado, mataderos, aseo, tratamiento de basuras, calles, malla vial urbana, parques, escenarios deportivos, zonas públicas de turismo y obras de prevención de desastres.

Como se verá más adelante, el DRI continúa financiando la construcción y mantenimiento de vías veredales e igual potestad le compete al Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana. En este sentido hubiera sido más lógico asignar esta función en aquella entidad especializada en el área rural, como es el DRI, y no mantener la duplicidad que hasta ahora se

venía presentando entre Caminos Vecinales y el Fondo DRI. Este fue un conflicto que en lugar de resolverse, se mantuvo vigente.

Al ubicarse el Fondo de infraestructura urbana en el Findeter, se especializa a la entidad en la prestación de servicios de financiación y cofinanciación a las entidades del sector urbano, lo cual es un acierto en la racionalización del Estado. Además, esto es adecuado ya que debe mantenerse en la mira el criterio de que en el largo plazo deben reducirse y eliminarse las transferencias permanentes del sector central a los entes territoriales. De cumplirse esto, la entidad llamada a permanecer como mecanismo de apoyo, a través de la financiación de programas y proyectos, es Findeter.

C. Fondo para la Inversión Rural-DRI

Mediante el artículo 10 del Decreto 2132, el Fondo DRI se transformó en el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural-DRI. Este Fondo continúa siendo un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura, dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

El objeto del DRI es la cofinanciación de programas y proyectos de inversión para las áreas rurales en general y en especial en las áreas de economía campesina y en zonas de minifundio, de colonización y las comunidades indígenas. Estos programas y proyectos deberán ser presentados por las respectivas entidades territoriales. Las áreas en las cuales se cofinanciarán proyectos son: asistencia técnica agropecuaria, comercialización, adquisición de tierras, proyectos de irrigación, rehabilitación y conservación

de cuencas, control de inundaciones, acuacultura, pesca, electrificación, acueductos, subsidio a la vivienda rural, saneamiento ambiental y vías veredales.

Entre las actividades de cofinanciación ntran algunas nuevas, las cuales no se cofinanciaban últimamente. Este es el caso de la adquisición de tierras, control de inundaciones, electrificación y subsidio a la vivienda rural.

En las primeras etapas del DRI se financió la actividad de electrificación y los resultados obtenidos fueron buenos. Para las otras actividades no existe en la institución experiencia en su manejo. De otra parte, se espera que al trasladarle al DRI la función de cofinanciar el subsidio a la vivienda rural, se puedan ejecutar los recursos disponibles, ya que los problemas propios de la Caja Agraria y su falta de especialización en este tipo de programas, se convertía en un cuello de botella que impedía el buen desempeño del programa.

En materia de adquisición de tierras, y de mantenerse el programa nacional de tierras del Incora, deben definirse criterios claros que permitan dirimir los posibles conflictos que surgían entre la visión nacional de un problema de tierras y la municipal. Sin lugar a dudas, la decisión de permitirle a los alcaldes tener la iniciativa para resolver los posibles conflictos por el uso de la tierra agropecuaria en su jurisdicción, es buena y ayuda a agilizar la solución de este tipo de problemas. Esto obligaría al Incora a trabajar más articuladamente su política de tierra con las au-

toridades locales, con el propósito de evitar conflictos entre las demandas y las realizaciones. De esta forma los posibles conflictos encontrarán un mayor apoyo a nivel regional.

Los diferentes programas y proyectos, según el decreto, deberán hacer parte de un proyecto de desarrollo rural integrado. Esto es una adecuada forma de impulsar el que los municipios diseñen sus propios planes de desarrollo, instrumento fundamental para dirigir y orientar este proceso a nivel regional. Al mantenerse este criterio, se logra que el uso de los recursos, tanto nacionales como locales, sea más eficiente, ya que las acciones derivadas del proyecto o programa financiado no son aisladas.

No obstante las bondades anotadas, la decisión de ampliar la cobertura del DRI a todas las zonas rurales¹, significa que se pasa de un esquema relativamente más focalizado, en el que para ello se utilizaban criterios de pobreza y grado de campesinidad de los distintos municipios, a un sistema "universal", en el que toda la población rural está en igualdad de condiciones para acceder a los recursos del Fondo de Cofinanciación. En otras palabras, con el nuevo diseño de este Fondo prima el criterio de desarrollo rural sobre uno de focalización de las acciones.

Con el objeto de lograr un mayor nivel de focalización y dada la situación actual, en la que diferentes programas atienden ciertas poblaciones diferenciadas en la mayoría de los casos por situaciones de pobreza, presencia del Estado, niveles de violencia, grado de campesinidad, etc.,

1 No se debe olvidar que muchas de las grandes ciudades como Bogotá y Medellín tienen dentro de su territorialidad amplias zonas rurales, las cuales podrían ser objeto de financiación.

y en razón a que aún persiste un gran desbalance a nivel de las zonas rurales, existiendo algunas cuya situación de desarrollo es bastante aceptable y otras en un gran estado de atraso, es indispensable diferenciar la acción del Estado, de tal forma que los recursos de cofinanciación provenientes del gobierno central se dirijan efectivamente hacia los grupos más necesitados y que sirvan como mecanismo para reducir el grado de desbalance en el desarrollo regional. Esto quiere decir que al diseñarse la matriz de cofinanciación se debe establecer, en la medida de lo posible², niveles diferenciales de cofinanciación, de forma tal que el resultado final de la misma permita la auto-focalización en la asignación de recursos, eliminándose de esta manera las dificultades derivadas de la universalización de la cobertura.

En general, se anota que en la configuración de las juntas directivas de los Fondos de Cofinanciación no se colocaron representantes de las gobernaciones, ni de los municipios, sino que se dejó claro el mensaje de que los recursos eran de origen nacional y que por ende su manejo debería hacerse a este nivel. No obstante lo anterior, debió permitirse la presencia de un representante regional en las distintas juntas, ya que el objeto de los Fondos es el apoyo al desarrollo de las regiones y son ellas quienes finalmente se benefician de las inversiones de las cuales participan financieramente.

D. Disposiciones comunes a los fondos

El capítulo IV del decreto de creación de los Fon-

dos de Cofinanciación contempla una serie de disposiciones comunes a los Fondos. Así, se establecen funciones relativas al manejo de los recursos del sistema de cofinanciación, principios de la cofinanciación, apropiaciones presupuestales, creación del Conpes Social, el cual se discutió anteriormente, manejo de los recursos de cofinanciación y organización regional.

En razón al alto grado de desequilibrio, tanto social y económico como en materia institucional que existe a nivel departamental y municipal, resulta adecuada la reglamentación mediante la cual se obliga a los Fondos de Cofinanciación a adoptar políticas de apoyo y asesoría a los entes territoriales en la formulación, preparación, evaluación y tramitación de los programas y proyectos que pongan a la consideración de las mencionadas entidades. Ojalá en la reglamentación del decreto se haga especial énfasis a este punto, ya que la experiencia del Fondo DRI muestra que uno de los principales cuellos de botella de la cofinanciación y de la focalización está en la falta de preparación de muchos municipios para poder sacar pleno provecho de dicho mecanismo.

Se establece, así mismo, que los Fondos de Cofinanciación deberán adoptar cupos indicativos de recursos según regiones, categorías de entidades territoriales, sectores y programas, para lo cual se tendrán en cuenta una serie de criterios relacionados con las características de los distintos municipios.

La adopción de estos cupos regionales

² Téngase en cuenta que la auto-focalización es posible en el caso de algunos componentes, sin embargo, en otros es difícil la diferenciación de usuarios, a menos que la misma se haga simultáneamente municipio-beneficiario.

reconoce el hecho de que los distintos Fondos atienden poblaciones y actividades diferentes, y que por lo tanto los mecanismos de cofinanciación deben, manteniendo un objetivo y sentido común, reconocer esta diversidad de situaciones. Los cupos regionales deben interpretarse como un instrumento complementario de la matriz de cofinanciación, la cual se convierte en el verdadero diferenciador de municipios y actividades. Lo anterior supone que cada Fondo deberá establecer su propia matriz de cofinanciación, de acuerdo con las características de las actividades y del sector que se cofinancia. Con el objeto de reforzar el funcionamiento de la matriz, se pueden establecer cupos regionales globales. Estos podrían ser, por ejemplo, por tipo de municipios.

Aquí se mantiene la hipótesis de que los mecanismos de cofinanciación deben servir como instrumentos para reducir los desbalances regionales existentes en diversos campos (económico, social, fiscal, etc.), al tiempo que deben obedecer a objetivos específicos de desarrollo económico y social. Todo lo anterior debe llevar a que la asignación de los recursos nacionales, canalizados a través de los Fondos de Cofinanciación, y de los regionales, sea la más eficiente posible. Un resultado adicional del proceso de cofinanciación debe consistir en el fortalecimiento de la capacidad de planeamiento y control intergubernamental a nivel regional. Finalmente y de manera indirecta, la cofinanciación estimula el esfuerzo fiscal de los municipios y departamentos.

Así, la cofinanciación es un instrumento útil de fortalecimiento y profundización del proceso de descentralización, al tiempo que le permi-

te al gobierno central lograr que los recursos dirigidos a los programas de cofinanciación cumplan con la tarea de promover el desarrollo económico y social de las regiones bajo criterios redistributivos y de equidad. No obstante, es necesario que el gobierno central fortalezca los instrumentos de diseño y ejecución de las políticas, de forma tal que el resultado final sea el fortalecimiento de las diversas instituciones en los diferentes niveles. En este contexto, los Fondos de Cofinanciación sólo deben verse como instrumentos a través de los cuales se canalizan recursos a las regiones.

El ordenamiento institucional que significa la creación de Fondos de Cofinanciación especializados por actividades y sectores a atender, deja sin piso gran parte de las actividades de otros programas como el PNR, limitándolos a acciones muy especializadas y con otros interlocutores diferentes, además de las autoridades departamentales y municipales. Con el objeto de mantener y fortalecer las estructuras institucional y de planeación a nivel regional, debería contemplarse la posibilidad de institucionalizar, en los mecanismos de cofinanciación, las instancias de participación creadas por el PNR, como son los Consejos Departamentales y Municipales de Rehabilitación, y las Veedurías Populares.

Así, el reordenamiento hecho a través de los Fondos de Cofinanciación significa la necesidad de repensar el papel que debe jugar el PNR. A la luz de la creación de los Fondos de Cofinanciación, y el fortalecimiento y ampliación del campo de acción del Fondo de Solidaridad y Emergencia, pareciera que la parte de los recursos de la dirección del PNR que competen directamente con los Fondos de Cofinanciación

deberían pasarse a éstos. Sin embargo, los recursos correspondientes al rubro "Proyectos Especiales" del PNR y otros de la organización y capacitación comunitaria, deberían mantenerse como un programa especial del Fondo de Solidaridad y Emergencia. Ello implicaría la necesidad de afinar los mecanismos de cofinanciación de los Fondos, permitiendo la focalización del gasto hacia los municipios y comunidades cubiertas actualmente por el PNR. Ello en razón a que este Programa atendía, en buena parte, actividades relacionadas con situaciones estructurales y de desarrollo. Las otras actividades, más de carácter coyuntural, que adelanta el PNR, podrían ser ejecutadas a través del Fondo de Solidaridad y Emergencia.

Lo anterior pone de presente la necesidad que existe de definir claramente los objetivos y el campo de acción del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, pues como quedó establecido en el Decreto 2133 del 30 de diciembre, existe la posibilidad de que este Fondo actúe en los mismos campos, para la misma población objetivo y bajo condiciones más preferenciales que los Fondos de Cofinanciación, convirtiéndose en competencia y fuente de desorden institucional. En principio pareciera que los Fondos de Cofinanciación deben ser, como se dijo anteriormente, mecanismos diseñados exclusivamente para atender situaciones de tipo estructural, en tanto que el Fondo de Solidaridad debería responder a problemas de corte coyuntural y, como lo dice su nombre, de emergencia social. Además, este Fondo es el único que tiene la posibilidad, por su estructura y prerrogativas, de actuar y dar respuesta efectiva a este tipo de situaciones.

De ahora en adelante los distintos ministerios

tendrán mayor ingerencia en el diseño y control de las políticas nacionales que tienen que ver con los mecanismos de cofinanciación. Esto es bueno pues no deben ser los Fondos de Cofinanciación a quienes les corresponda el diseño y definición de las políticas, ya que su papel es el de ejecutores de las políticas establecidas por los correspondientes ministerios.

Otro de los principios de cofinanciación consiste en la posibilidad de cofinanciar los recursos de preinversión y desarrollo institucional. Como se ha dicho en repetidas ocasiones, uno de los mayores esfuerzos que deben desarrollar los Fondos de Cofinanciación es el de poder poner a los municipios más atrasados en la capacidad efectiva de competir por los recursos de cofinanciación. Con la posibilidad de cofinanciar la preinversión se logra, en parte, que ello así sea.

Uno de los mayores avances que se lograron con la creación de los Fondos de Cofinanciación, es el de permitir que el manejo de los recursos de cofinanciación se haga mediante contratos de fiducia. En el pasado reciente el Fondo DRI tenía problemas en razón a que el manejo presupuestal impedía la agilidad en la ejecución, característica fundamental para la buena marcha de un sistema de cofinanciación, restándole efectividad en la respuesta al Fondo. Esto se soluciona con el manejo fiduciario, pues la ejecución no estará afectada por el manejo vía presupuesto nacional. La experiencia que otros programas han tenido con el manejo fiduciario, aunque apunta hacia la efectividad en la ejecución, muestra al mismo tiempo que, sin un adecuado control presupuestal y financiero, se pueden presentar problemas con el manejo de los recursos. Así, la creación de mecanismos de control deberá estar en

la agenda de prioridades de los Fondos de Cofinanciación.

E. Fondo de Solidaridad y Emergencia Social

Mediante el Decreto 2133 del 30 de diciembre de 1992, se fusionó el Fondo Especial de la Presidencia de la República al Fondo de Solidaridad y Emergencia Social. Este Fondo fue ordenado por la Constitución Política de Colombia de 1991 mediante el artículo transitorio 46. En este artículo se establecía que el Fondo tendría una duración de cinco años y que su objeto sería financiar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana.

El Fondo de Solidaridad y Emergencia Social es un establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Su objeto es financiar, cofinanciar y coordinar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana y obtener recursos de cooperación nacional e internacional.

Con la expedición del mencionado proyecto, se fortalece el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, además que se amplía la cobertura de actividades en las cuales puede intervenir el Fondo. Así, el Fondo podrá adelantar programas que tengan por finalidad promover los derechos constitucionales y contribuir a la satisfacción de las necesidades de las personas y grupos vulnerables por diferentes razones (violencia, condiciones económicas, físicas y mentales, o por virtud de la edad y el sexo). También le corresponde realizar las acciones necesarias para contribuir al proceso de reconciliación nacional. Ade-

lantar programas de desarrollo social e institucional de las comunidades donde se presenten mayores problemas de pobreza, marginamiento y necesidades básicas insatisfechas. Le compete al Fondo desarrollar programas de generación de empleo y mejoramiento de ingresos. Ejecutar los programas especiales que defina el presidente de la República en beneficio de los sectores sociales más vulnerables y para asegurar la convivencia pacífica de la población colombiana. Por último, el Fondo de Solidaridad y Emergencia podrá llevar a cabo programas o proyectos especiales que contribuyan a conjurar una situación de emergencia social o que demanden una atención especial del Estado.

Como se ve, con el Decreto 2133 se amplía el campo de acción del Fondo de Solidaridad y Emergencia mucho más allá de lo inicialmente establecido por la Constitución. No sólo se habla de financiación de proyectos sino que se pueden cofinanciar y coordinar éstos. Por otra parte, en el artículo transitorio 46 se hacía referencia tan sólo a proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana. Ahora se habla de programas que promuevan los derechos constitucionales y contribuyan a la satisfacción de necesidades de todo tipo de población vulnerable sea por condición de violencia, económica, física, mental, edad, sexo, etc. También se pueden adelantar acciones en el campo de la reconciliación nacional, programas en zonas de pobreza, marginamiento y necesidades básicas insatisfechas, programas de generación de empleo y mejoramiento del ingreso, etc.

Del análisis de las funciones del Fondo de

Solidaridad y Emergencia se concluye que el mismo puede adelantar tanto acciones de tipo coyuntural, que serían aquellas más acordes con situaciones de emergencia social, como las de más corte estructural. Tampoco se diferencia por población objetivo, pues puede atender todo tipo de población y no sólo la vulnerable, además que lo puede hacer en una gran diversidad de situaciones. Así, el instrumento más idóneo para focalización y apoyo a los programas de ajuste, se convierte en el más universal en términos de población objetivo y tipo de programa.

Por su mismo carácter, el Fondo de Solidaridad y Emergencia debería ser el complemento de los Fondos de Cofinanciación, sin embargo, como se le ha constituido se convierte en una fuente de competencia, que puede llevar a limitar y entorpecer la acción de los Fondos. El gobierno deberá, en la reglamentación del Fondo de Solidaridad, tratar de definir y ordenar, bajo criterios de focalización y apoyo de tipo coyuntural, la acción del mismo.

La experiencia de otros programas con los cuales se ha querido abarcar muchas actividades y diversos tipo de población, muestran, por una parte, que con presupuestos limitados, la amplitud de las acciones llevan a que los programas pierdan efectividad, pues el tamaño de las necesidades está por encima de los recursos, y, por otra, que la asignación de los recursos no sea la más eficiente, ya que no se tienen claros los objetivos que se persiguen.

III. Conclusiones

La anterior discusión se ha centrado en el

análisis de los cambios institucionales adelantados por el gobierno nacional en desarrollo del denominado programa de modernización del Estado y fundamentados los mismos en el artículo 20 transitorio de la nueva carta política. Como se vio, las principales modificaciones, además de la puesta en marcha del Conpes para la política social, consisten en la creación de los Fondos de Cofinanciación. Estos Fondos son mecanismos de cofinanciación de programas y proyectos de los entes territoriales. Cada Fondo tiene áreas específicas de financiación y sectores a atender. Con los Fondos especializados se logra, entre otras cosas, un mejor ordenamiento sectorial, además de que con el proyecto se les dota de una serie de instrumentos que facilitarán su operación.

En la presente discusión se ha mantenido la hipótesis de que la cofinanciación es un instrumento útil de fortalecimiento y profundización del proceso de descentralización, al tiempo que le permite al gobierno central lograr que los recursos dirigidos a los programas de cofinanciación cumplan con la tarea de promover el desarrollo económico y social de las regiones bajo criterios redistributivos y de equidad. No obstante, es necesario adoptar una serie de medidas que permitan que el mecanismo opere plenamente.

Como se dijo, los Fondos de Cofinanciación sólo pueden verse como mecanismos de cofinanciamiento. Sus programas deben responder a los lineamientos de política diseñados y liderados por los distintos ministerios y entidades competentes. En ningún momento dichos Fondos pueden reemplazar a estas instancias. En este sentido es fundamental que se promueva el

fortalecimiento institucional del sector social tanto a nivel central como local.

De otra parte, con el propósito de evitar que los Fondos de Cofinanciamiento se conviertan en instrumentos de promoción de programas y proyectos en los que los criterios de calidad de los servicios puedan perderse de vista, es necesario establecer, en los criterios técnicos de elegibilidad de proyectos, elementos que involucren el concepto de calidad de los servicios. Esto también pone de presente la importancia que tiene el fortalecimiento institucional del sector, al que se hizo referencia en el párrafo anterior.

Varios aspectos deben ser tenidos en cuenta al momento de reglamentar los Fondos de Cofinanciamiento. Por una parte, deberá precisarse el campo de acción del Fondo de Solidaridad y Emergencia, y en lo posible deberá buscarse que sus actuaciones estén debidamente coordinadas con los otros Fondos. Para ello se deberá tener en cuenta el alcance inicial que se le quiso dar a este Fondo en la nueva constitución. Esta definición de funciones tiene como

consecuencia que el gobierno deba determinar, entre otras cosas, el papel institucional que jugará el PNR. De otra parte, es fundamental que en el diseño de la matriz y en la fijación de los cupos regionales se diferencie la acción del Estado, de tal forma que los recursos de cofinanciación provenientes del gobierno central se dirijan efectivamente hacia los grupos más necesitados y que sirvan como mecanismo para reducir el grado de desbalance en el desarrollo regional. Esto quiere decir que al diseñarse la matriz de cofinanciación se debe establecer, en la medida de lo posible, niveles diferenciales de cofinanciación, de forma tal que el resultado final de la misma permita la auto-focalización en la asignación de recursos.

Así mismo, en la reglamentación sería deseable crear mecanismos que permitan la presencia de representantes regionales en las instancias de decisión de los Fondos de Cofinanciación, ya que el objeto de los mismos es el apoyo al desarrollo de las regiones y son ellas quienes finalmente se benefician de las inversiones de las cuales participan financieramente.