



**RED SOCIAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE: LECCIONES
APRENDIDAS Y PERSPECTIVAS DE COOPERACION ENTRE LOS FONDOS
DE INVERSION SOCIAL**

by

Mario Torres A., Social Development & Policy Group Ltd

And

Francisco Pilotti, Unidad de Desarrollo Social y Educación - OEA

Con la colaboración de María Claudia Camacho, Consultora, UDSE-OEA

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

UNIDAD DE DESARROLLO SOCIAL Y EDUCACION

RED SOCIAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE:

Washington, D.C., mayo, 2002

Este documento hace parte de las actividades que se desarrollan en el marco del Programa de Apoyo a las Instituciones de la Red Social. Dicho Programa cuenta con el apoyo financiero del BID, a través de la cooperación técnica regional no reembolsable No. ATN/SF-5957-RG, y su ejecución está a cargo de la Unidad de Desarrollo Social y Educación de la OEA. Las opiniones expresadas en este documento son de entera responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones mencionadas.

PRESENTACION

En América Latina y el Caribe, los Fondos de Inversión Social (FIS) se consolidan durante la década pasada como una respuesta de emergencia a la situación de creciente pobreza provocada por la crisis económica de los años ochenta y las políticas de ajuste estructural que se implementaron para enfrentarla. En términos amplios, los FIS son mecanismos de financiamiento para realizar inversiones públicas en pequeños proyectos identificados, solicitados y ejecutados -parcial o totalmente- por grupos locales pobres. En el desarrollo de esta función, los FIS han demostrado ser organismos cuya flexibilidad institucional les ha permitido cumplir una notable función articuladora entre el gobierno central, las comunidades, el sector privado y los gobiernos locales. Después de más de una década de exitoso trabajo en los esfuerzos para aliviar la pobreza, actualmente se debate la conveniencia de transformar a los FIS en un componente permanente de la red de seguridad social, aprovechando sus ventajas comparativas para fortalecer los esfuerzos dirigidos a la reducción de la pobreza.

La creación de numerosos FIS a principios de los noventa, planteó la necesidad de establecer un mecanismo mediante el cual los Fondos pudieran compartir las innovadoras formas de gerencia social que caracterizan su labor. Con este propósito en 1991 los Fondos establecen un foro regional para intercambiar experiencias, que en 1993 se constituye formalmente como la Red Social de América Latina y el Caribe. Desde sus inicios la Organización de los Estados Americanos brindó apoyo a esta iniciativa, y desde 1996 su Unidad de Desarrollo Social y Educación (UDSE) se desempeña como Secretaría Técnica de la Red Social.

El principal objetivo de la Red Social es fomentar y facilitar la cooperación horizontal entre las instituciones miembros, especialmente en el área de la formación de sus recursos humanos. El mecanismo de red facilita la identificación de la oferta y demanda existente entre los Fondos, a partir de la cual se desarrollan programas de colaboración solidaria, lo que permite a los FIS aprender unos de otros. Para la transferencia de conocimientos, habilidades y lecciones aprendidas, la Red ha utilizado cursos, seminarios y pasantías. Con respecto a esta última modalidad, en 1998 se inauguró el programa intra-regional de pasantías, financiado por el BID y ejecutado por la UDSE/OEA en su calidad de Secretaría Técnica de la Red Social. A fin de evaluar lo realizado por este programa durante tres años de funcionamiento, se consideró necesario situarlo en el contexto más amplio de la cooperación horizontal que viene realizando la Red Social durante los últimos diez años. Por lo tanto, el propósito de este documento consiste en analizar la creación de la Red, su estructura interna y funcionamiento, así como las principales fortalezas y debilidades que se derivan de las actividades de cooperación solidaria realizadas entre los Fondos. Se espera que los resultados de este análisis sirvan de marco contextual para la evaluación final del programa de pasantías, cuya conclusión está prevista para fines de 2002, y como insumo para las reflexiones encaminadas a fortalecer las actividades de la Red Social ante los desafíos del nuevo milenio.

Para cumplir con los objetivos señalados, el presente documento examina la evolución de los FIS y sus perspectivas futuras, para luego describir la generación, estructura,

funciones y financiamiento de la Red Social. Posteriormente, se consideran las actividades de cooperación horizontal de la Red Social, para lo cual se analizan por separado sus principales componentes: mecanismos de comunicación e intercambio de información, estrategias educativas, y formas de gestión de la Red. A partir de la identificación de las lecciones aprendidas a lo largo de diez años, se plantea un conjunto de conclusiones y sugerencias orientadas a fortalecer la misión y las actividades de cooperación horizontal de la Red Social de América Latina y el Caribe. Estas propuestas se concentran en tres grandes áreas: gestión y administración de la Red; modelos de intercambio de información; y estrategias de formación de recursos humanos.

Finalmente, estimamos que este esfuerzo de sistematización de la experiencia de colaboración entre los Fondos de Inversión Social, contribuirá también a definir con más precisión las funciones de la UDSE como articuladora y facilitadora de la cooperación horizontal, papel que le corresponde desempeñar en su condición de Secretaría Técnica de la Red Social de América Latina y el Caribe y de los foros ministeriales de Educación, Trabajo y Cultura.

Sofíaleticia Morales Garza, Directora UDSE

INDICE

1. Introducción	7
2. Antecedentes: Los fondos de inversión social	8
2.1 Fondos de Inversión Social y Redes de Seguridad Social	8
2.2 Los FIS en América Latina	9
2.3 El impacto de los FIS	11
2.4 Los FIS y los organismos gubernamentales y no gubernamentales	13
2.5 Las experiencias de los FIS	15
2.6 Perspectivas futuras de los FIS	16
3. La Red Social	19
3.1 Antecedentes	19
3.2 ¿Qué es la Red Social?	21
3.3 Organización de la Red Social	22
3.4 Consolidación institucional de la Red Social	24
3.5 Financiamiento de la Red	25
4. Compartiendo y aprendiendo	29
4.1 Comunicación: del Tianguis al mercado virtual	29
4.2 Estrategia de aprendizaje: seminarios-talleres, cursos y pasantías	34
4.3 El programa de pasantías de la Red Social	37
4.4 La Red Social desde la perspectiva de la gestión de redes	43
5. Lecciones aprendidas	45
6. Conclusiones: El fortalecimiento de la Red Social y los desafíos para la cooperación horizontal	48

6.1	En materia de gestión y administración de la Red.....	48
6.2	En materia de modelos de intercambio de información.....	49
6.3	En materia de estrategias de formación.....	50
	Referencias.....	51
	Anexos.....	54
	Indice de siglas.....	99

Lista de Cuadros

Cuadro 1	Red Social de América Latina y el Caribe: Aportes Externos.....	27
Cuadro 2	Red Social de América Latina y el Caribe: Aportes Internos.....	28
Cuadro 3	Ejemplos de resultados de un Tianguis para la cooperación horizontal...	31
Cuadro 4	Número de pasantías realizadas por país según condición de institución receptora y otorgante (1999-2001).....	40

Lista de Figuras

Figura 1	El Tianguis.....	30
Figura 2	Programa Intra-Regional de pasantías.....	32
Figura 3	Proyecto Inter-Red social.....	33
Figura 4	Pasantías por área temática.....	38
Figura 5	Pasantías recibidas y otorgadas.....	41

Anexos

<u>Anexo 1</u>	Ofertas de cooperación horizontal, de acuerdo a información proporcionada por los FIS y procesada por la Secretaría Técnica.....	54
<u>Anexo 2</u>	Demandas de cooperación horizontal, de acuerdo a información proporcionada por los FIS y procesada por la Secretaría Técnica.....	75
<u>Anexo 3</u>	Listado de pasantías.....	95
<u>Anexo 4</u>	Evaluación de pasantías por los pasantes.....	98

1. INTRODUCCION

El propósito de este trabajo es hacer un balance de las lecciones aprendidas por la Red Social de América Latina y el Caribe, organización compuesta por los Fondos de Inversión Social (FIS) y otras agencias gubernamentales similares. Este balance se hace con relación a las actividades de cooperación horizontal orientadas a la formación de los recursos humanos de los Fondos. El énfasis en la capacitación responde a la necesidad de encontrar y perfeccionar los mecanismos más apropiados para la formación de recursos humanos y la disseminación de experiencias innovadoras para mejorar el diseño, ejecución y evaluación de programas más efectivos y eficientes para la superación de la pobreza.

El balance que se presenta tiene tres puntos de referencia: (a) los programas de capacitación para el fortalecimiento de las capacidades nacionales en materia de gerencia social; (b) la cooperación horizontal como una estrategia apropiada y eficiente para compartir y sistematizar las lecciones aprendidas; y (c) el mecanismo de red como un entramado de enlaces, conectividad y flujos de información para la transferencia de conocimientos y experiencias, y como modalidad asociativa para facilitar la identificación de perfiles de oferta y demanda sobre “cómo hacer”.

Este análisis se hace en el contexto de las tendencias predominantes para reformar las políticas sociales y las instituciones del Estado. Al respecto, la perspectiva que asume este trabajo es que los Fondos deben ser examinados como componentes de una red de seguridad social amplia que debe ser construida para superar la pobreza de millones de personas en la región. En este esfuerzo los organismos gubernamentales deben actuar concertada y coordinadamente con la sociedad civil y el sector privado, aspecto en el que los Fondos han jugado un relevante papel articulador.

Para abordar el tema planteado, la próxima sección del documento examina el desarrollo, funcionamiento y perspectivas futuras de los Fondos en América Latina y el Caribe. Seguidamente se describe la generación, estructura y funciones de la Red Social. La cuarta sección considera las actividades de cooperación horizontal de la Red Social, para lo cual se analizan por separado sus principales componentes: mecanismos de comunicación e intercambio de información, estrategias educativas, y formas de gestión de la Red. La quinta sección presenta las lecciones aprendidas derivadas de la cooperación horizontal para el perfeccionamiento de los recursos humanos de las instituciones miembros de la Red, y en la última sección se plantea un conjunto de conclusiones y sugerencias encaminadas a fortalecer la misión y las actividades de cooperación horizontal de la Red Social de América Latina y el Caribe.

2. ANTECEDENTES: LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL

2.1. *Fondos de Inversión Social y Redes de Seguridad Social*

Los Fondos de Inversión Social (FIS) surgen durante la década pasada como una respuesta de emergencia a la situación de creciente pobreza provocada por la crisis económica y las políticas de ajuste estructural que se implementaron para enfrentarla. En términos amplios, los FIS son mecanismos de financiamiento para realizar inversiones públicas en pequeños proyectos identificados, solicitados y ejecutados, parcial o totalmente, por grupos locales pobres, entre los que se cuentan las comunidades, los gobiernos locales y una diversidad de ONG. Por ello, los FIS no responden necesariamente a políticas para combatir los aspectos estructurales de la pobreza, siendo más bien instrumentos para aliviar el impacto social negativo del reajuste macroeconómico. En general, la mayoría de los FIS fueron creados por los gobiernos nacionales, en colaboración con donantes bilaterales y multilaterales, bajo condiciones de emergencia económica y con la finalidad de atender las poblaciones vulnerables en forma rápida y eficiente. Actualmente los FIS operan en casi 50 países, la mayoría en América Latina y África Sud-Sahariana. El FIS más grande del mundo está en Egipto. Recientemente estos fondos se han comenzado a establecer en países de Europa del Este y en Asia Central.

Los FIS se conciben actualmente como un componente de las redes de seguridad social cuyo propósito es proteger a las poblaciones más pobres de los impactos negativos de las crisis económicas, los desastres naturales, el desempleo, y el envejecimiento (BID, 2000:139). Se entiende por una red de seguridad social (“social safety net”) al conjunto de mecanismos formales e informales que brindan un apoyo a la población para evitar caer en la pobreza o que la ayudan a substraerse de ella. Dichos mecanismos se pueden definir de la siguiente manera:

1. Mecanismos informales (“informal safety nets”). Son formas de protección entre familias, parientes y amigos, incluyendo mecanismos de ayuda solidaria a nivel barrial, vecinal y comunitario.
2. Mecanismos formales (“formal safety nets”). Son esquemas más institucionalizados de protección social, ejecutados a través del Estado, el mercado, y / o las organizaciones de la sociedad civil, entre los que se cuentan los siguientes:
 - Los servicios sociales públicos (educación; salud; fondos de seguro, retiro y pensiones) ofrecidos por organismos estatales, actuando solos o en combinación con acciones del sector privado;
 - Los servicios de crédito de intermediarios financieros (la banca y los seguros) para pequeños productores;

- Los servicios de seguridad social ofrecidos por el sector privado a través del mercado tales como los fondos privados de pensión y los seguros privados de salud;
- Los programas de asistencia social mixtos que incluyen acciones tales como programas de nutrición escolar, subsidios alimenticios, construcción de infraestructura social y económica, programas de capacitación, programas de apoyo a la mujer, transferencias de dinero, programas de empleo de emergencia, micro-financiamiento, y programas de pequeños proyectos productivos.

Los FIS pueden definirse como un componente de la red formal de seguridad social. Dado que estos Fondos tienen un rango amplio de objetivos combinando, según el caso, varias de las intervenciones arriba mencionadas, pueden ser caracterizados como programas de asistencia social mixtos.

2.2. *Los FIS en América Latina*

Los FIS surgieron a partir de mediados de los años 80 para responder a la alarmante pobreza que provoca la crisis económica de esa década. Fueron concebidos como mecanismos temporales para aliviar la pobreza, con un enfoque predominantemente compensatorio y de corto plazo. Los FIS en América Latina se han concentrado principalmente en la ejecución de proyectos de infraestructura social y económica, desarrollo comunitario, servicios sociales, y apoyo a los procesos de descentralización del Estado y la pacificación de zonas afectadas por conflictos. Algunos han sido usados para responder a emergencias tales como la atención a los damnificados del Huracán Mitch en América Central. En general los FIS han probado ser instrumentos flexibles, rápidos para responder a este tipo de demandas, y más efectivos en comparación con el aparato ministerial tradicional cuando se trata de tareas relativamente simples – construcción de un local escolar, una obra de saneamiento, el equipamiento de una posta médica, etc . Si bien existen indicios que los FIS son más eficientes que otros organismos gubernamentales, está aún pendiente una evaluación rigurosa sobre este aspecto.

Los FIS son estructuras administrativas y financieras más pequeñas y flexibles en comparación con el resto del aparato público. Generalmente dependen de la Presidencia de la República. En respuesta a demandas específicas de las comunidades, financian y supervisan la ejecución -a cargo de la propia comunidad, empresas privadas u ONG- de obras de infraestructura social y económica (escuelas, hospitales, obras de agua potable y saneamiento) y la provisión de servicios de asistencia social^[1]. Ejemplos son los FIS de Perú, Ecuador, El Salvador y Honduras. En algunos otros casos los FIS realizan un número de actividades más amplias, incluyendo capacitación y promoción de actividades productivas, como el FOSIS de Chile. En general el apoyo a la promoción de actividades productivas y al mejoramiento ambiental es muy limitado. En otros casos estos fondos han sido organizaciones generales de coordinación de programas como FODESAF en Costa Rica, PRONASOL / SEDESOL en México y la Red de Solidaridad Social en Colombia.

Los Fondos no han tenido como función aumentar la cobertura nacional de servicios de salud, educación, saneamiento o agua potable, aunque sus acciones hayan contribuido a ello. Su misión original fué constituirse como una entidad especializada dedicada a la provisión de infraestructura social en forma focalizada. En este sentido su labor se ha centrado en identificar, con la participación de todos los involucrados, las necesidades de las comunidades más afectadas por la pobreza, y brindar acceso a los recursos necesarios para financiar proyectos destinados a satisfacer algunas de las demandas de estos grupos de la población.

La operación de los FIS se basa en proyectos que se originan en la demanda de las comunidades de áreas pobres. Los proyectos se seleccionan siguiendo lineamientos previamente establecidos para su financiamiento. Los FIS, en la mayoría de los casos, no ejecutan ni mantienen los proyectos. La ejecución es delegada a ONGs, contratistas privados o a la comunidad. Una vez terminado el proyecto los Fondos no se hacen cargo de las tareas de seguimiento y mantenimiento de las obras^[2].

En cuanto a su organización, los FIS tienen mayor autonomía que el resto de los ministerios o agencias de gobierno. Por ejemplo, operan aplicando principios de organización del sector privado y están exentos de las escalas de sueldos y normas sobre contratación que tiene el resto de la administración pública. En general reflejan el contexto institucional y político en que fueron creados. Así, por ejemplo, en Guatemala, Perú y Colombia los FIS han estado orientados a objetivos de pacificación. En otros casos han respondido adicionalmente a intereses políticos como son la búsqueda de legitimidad política o el apoyo electoral (Goodman et.al., 1997: 5). Esto último es comprensible dada su cercana relación con el poder ejecutivo y su facilidad para llegar a las comunidades con obras de gran visibilidad al corto plazo como puede ser la construcción de una escuela, la distribución de alimentos, o la provisión de empleo e ingresos temporales.

Dado que los FIS basan su operación en la demanda, los grupos más pobres no siempre han podido acceder con facilidad a los recursos de los Fondos ya que se encuentran en desventaja para articular peticiones y formular proyectos. El método de focalización de los Fondos ha logrado alcanzar a los pobres, pero ha tenido menos éxito en alcanzar a la población en pobreza extrema (Goodman et. al., 1997:16-17). En términos de eficiencia y eficacia los FIS han sido buenos para la administración y ejecución financiera de proyectos sencillos. Pero han tenido que enfrentar dos objetivos difíciles de conciliar: por un lado, alcanzar a los más pobres a partir de sus demandas, y por otro lado, aprobar proyectos de calidad. Para superar esta situación los FIS han desarrollado varias estrategias de discriminación positiva, tales como apoyar a organizaciones que ayuden a los más pobres para presentar proyectos viables, asignar más personal a tareas de focalización y difusión de información sobre los objetivos del Fondo entre la población objetivo, preasignar fondos a las comunidades más necesitadas, o dar un orden de prelación a las solicitudes según una escala de indicadores.

Las agencias donantes tuvieron un rol central en la formación de los Fondos. El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la Comunidad Europea han

gastado mas de 2,000 millones de dólares americanos en 18 fondos sociales desde los años 80, liderando el BID con 1,300 millones (Tendler, 2000: 87). Con pocas excepciones, tales como Chile y Colombia, los recursos externos en el periodo 1986-1996 fueron entre el 58 y 93 por ciento del total de los recursos de los Fondos. Salvo pocas excepciones los gobiernos han financiado menos del 20 por ciento de las operaciones de los Fondos (BID, 1998: 30). El BID ha sido el principal patrocinador de los FIS en América Latina, habiendo desempeñado un rol central en el proceso de institucionalización y legitimidad de los FIS, otorgándoles además diversos tipos de asistencia técnica.

En el caso de América Latina, los FIS posiblemente atenuaron el impacto negativo que tuvieron las políticas económicas de ajuste estructural durante los años 90. No obstante, hacia finales de ese decenio, los datos para América Latina mostraban que en términos relativos la pobreza continuaba situándose en niveles superiores a los registrados a fines de los setenta. Dada esta persistencia de la pobreza, los FIS han dejado de ser vistos como programas transitorios y han asumido la condición de estructuras administrativas permanentes para el combate a la pobreza.

Sin embargo, aparte de la necesidad de atender a la pobreza, detrás de este cambio administrativo en la gestión social del Estado, hay otras razones adicionales que explican el interés por mantener los Fondos:

- Existen intereses políticos de los gobiernos de turno que ven en los FIS un recurso para obtener apoyo electoral.
- Las agencias donantes ven en ellos un mecanismo rápido, efectivo y eficiente de ayuda a los más pobres.
- Las comunidades han mostrado satisfacción con los FIS ya que han respondido en corto tiempo a algunas de sus demandas.
- Los Fondos han facilitado los procesos descentralizadores y participativos en curso.
- A través de las licitaciones públicas organizadas por los FIS, las ONGs así como contratistas del sector privado, han visto en ellos una oportunidad de acceder a fondos públicos para ejecutar obras de infraestructura y proveer diversos servicios.

Por todo lo anterior, en la agenda de discusión está cada vez más presente el tema de como integrar a los FIS en calidad de componente permanente de la estrategia para manejar los múltiples riesgos asociados a la pobreza (World Bank, 2001: 135 y ss.).

2.3. *El impacto de los FIS*

Dado que los Fondos son mecanismos diseñados para financiar inversiones de pequeña escala a nivel comunitario, la inversión de los FIS a nivel de cada país fue pequeña según los datos disponibles para el periodo entre 1986 y 1996. Dicha información indica que el gasto anual de los FIS fue entre 1.1 por ciento del producto interno bruto (PIB) en Nicaragua y el 0.1 en la República Dominicana y Chile, cayendo los demás casos entre estos límites - por ejemplo Perú 0.3, Uruguay 0.2, Bolivia 0.5, Honduras 0.7. En cifras absolutas eso significa entre \$62 dólares por año por persona pobre en Uruguay, \$11 en El Salvador, Nicaragua y Perú, y \$3 en Guatemala, Haití y Honduras (Goodman et. al., 1997:20)

Los logros de estos microemprendimientos han sido ampliamente difundidos, destacándose resultados tales como construcción de aulas y postas de salud, habilitación de caminos, otorgación de microcréditos, expansión de servicios de agua y saneamiento, entrega de cursos de capacitación, etc. Sin embargo, se carece de una medición rigurosa del impacto de este tipo de inversión social, situación que llevó al Banco Mundial a realizar una evaluación de los resultados obtenidos por un grupo de Fondos, entre los que se cuentan los de Honduras, Bolivia, Nicaragua y Perú.

La referida evaluación busca determinar si los FIS llegan efectivamente a los pobres; si las inversiones realizadas se traducen en mayor bienestar para los beneficiarios; si los costos de las acciones de los FIS presentan ventajas en relación a las realizadas a través de mecanismos convencionales; y si los impactos son sustentables y contribuyen a la formación de capital social. A continuación se resumen algunos de los resultados preliminares de esta investigación.

Se constata que los FIS utilizan con bastante éxito una variedad de técnicas de focalización, tanto a nivel geográfico como de hogares. Ello les ha permitido canalizar una significativa proporción de los recursos a las municipalidades y distritos más pobres y, especialmente, a los hogares situados en condiciones de pobreza extrema. Los proyectos implementados por los Fondos han mejorado significativamente las condiciones de vida de los beneficiarios, particularmente en las áreas de salud, educación y provisión de agua potable y alcantarillado. En general, los costos de los proyectos de los FIS son mas baratos que otros similares a cargo de organismos del estado u ONG. Finalmente, se señala que la sustentabilidad de las intervenciones de los Fondos se ve fortalecida dado que responden a prioridades identificadas por la comunidad. Asimismo, contribuye a lo señalado la participación de los involucrados en las diferentes fases de los proyectos. Si bien la información disponible sobre el papel del capital social es escasa, se puede afirmar que en aquellas comunidades con mayor capital social, mayor es la probabilidad que los proyectos sean exitosos; por otra parte, la implementación de proyectos de esta naturaleza tiende a generar capital social. El estudio concluye que la mayor contribución de los FIS ha sido mejorar la calidad de vida de los grupos pobres, a través del incremento de las oportunidades de acceso a los servicios de educación y salud (Van Domelen, 2000: 41).

Es muy difícil evaluar el impacto de los FIS en el empleo y el nivel de ingresos de la población pobre. Aunque los FIS dieron empleo temporal en momentos de aguda crisis

económica, no hay evidencias de que hayan aumentado el ingreso de los pobres. Una razón es el tipo de características que tuvieron los proyectos que apoyaron los Fondos. Los proyectos eran pequeños, de corto plazo, muchas veces dirigidos por contratistas externos, y no incluían la capacitación de la fuerza de trabajo local. Así, el impacto en el empleo fue pequeño. Los FIS en sus mejores momentos dan cuenta de un porcentaje de nuevos empleos que no llega al 1.0 por ciento de la fuerza laboral (Goodman et. al., 1997:22). Además, debido a que como política se adoptó pagar menos que el salario mínimo a los participantes en los programas de empleo de emergencia, como una forma de auto selección para atraer sólo a los muy pobres, no se pudo sacar de la pobreza a la población más necesitada sino sólo aliviar temporalmente esta condición.

En cuanto a los aspectos de género, la participación de las mujeres es baja salvo algunas excepciones como se indica mas abajo. La tendencia fue que ellas recibieran menores remuneraciones que los hombres ya que no hubo una política explícita para contrarrestar prácticas discriminatorias. Esta situación refleja la condición de subordinación de la mujer en sus comunidades, particularmente en las zonas rurales. Esta situación contrasta con el papel que jugaron las mujeres en algunos programas. Ellas fueron eficaces en la organización comunitaria, en el manejo de los fondos, y mostraron mayor tendencia que los hombres a ahorrar e invertir. Las mujeres participaron más que los hombres cuando se trató de organizaciones de la comunidad y de proyectos de base popular como lo indican los datos para el FHIS de Honduras, el Fondo de Emergencia Social de Bolivia y el FOSIS de Chile.

Además de los niños, las mujeres fueron posiblemente las más beneficiadas con la construcción de escuelas y centros de salud, así como con el mejor acceso a las obras de agua potable, ya que ello les ahorra tiempo y energías gastados antes en el acarreo de agua. Desgraciadamente, se sigue desatendiendo a las mujeres en los programas ya que es mucho mayor el énfasis en proyectos de infraestructura, donde la participación de los hombres es mayor, que en proyectos productivos en donde predominan las mujeres (Goodman et. al., 1997:31).

Los resultados mencionados indican la necesidad de hacer periódicos ajustes y reorientaciones en los FIS para que complementen mejor la acción de los ministerios y contribuyan a modernizar la gestión pública de los servicios sociales (Tendler, 2000). Por otra parte, el éxito de los FIS a menudo impone demandas para que los Fondos amplíen sus actividades hacia nuevas áreas, lo que exige analizar las alternativas disponibles para ejecutar las intervenciones propuestas. Cabe señalar que la evaluación de la eficiencia de los Fondos no es fácil dado que el análisis comparativo resulta problemático. Al respecto, cabe destacar que en muchos casos no existen indicadores que permitan establecer comparaciones válidas, particularmente cuando los FIS son la principal fuente de inversión en ciertas áreas. En otros casos existen costos ocultos o implícitos no incluidos en la contabilidad presupuestaria, tales como las diversas contribuciones de la comunidad (el trabajo voluntario, por ejemplo) o los costos administrativos involucrados en la participación de diversos funcionarios de organismos gubernamentales en las diferentes etapas del proyecto. Estos factores limitan la

posibilidad de tener puntos de comparación en el sector público tradicional contra los cuales evaluar el trabajo de los Fondos.

2.4. Los FIS y los organismos gubernamentales y no-gubernamentales

Las formas de organización de los Fondos fueron variadas pero en general incluyeron un consejo de directores con representantes de los ministerios y de la sociedad civil, y una unidad ejecutiva. A través de estos componentes los FIS establecen una relación institucional fluida y orgánica con los gobiernos centrales, los gobiernos municipales, las comunidades, y las ONGs. Los FIS se han caracterizado por su trabajo proactivo, asistido por el uso de técnicas de marketing, difusión y comunicación para darse a conocer y promover su labor en diversos sectores de la sociedad.

En relación con la cooperación entre los FIS y los ministerios sectoriales, la coordinación ha sido un problema en muchos de los Fondos. Al inicio, los FIS tuvieron una considerable autonomía funcional y financiera con respecto a la burocracia gubernamental, particularmente en los países con gobiernos centrales más débiles. Esto no sucedió en Chile, México y Costa Rica donde los FIS estuvieron integrados a una estructura ministerial. Por ejemplo en Chile, el FOSIS se estableció como dependencia directa del Ministerio de Planificación. En general, se observa una evolución hacia la situación actual en la que los FIS coordinan con los ministerios la selección de proyectos y su mantenimiento. Al inicio, por ejemplo, en Perú y Bolivia los Fondos tuvieron gran autonomía pero luego pasaron a formar parte de consejos interministeriales. Otro ejemplo es la Red de Solidaridad Social de Colombia, la cual creaba foros de solidaridad en los ámbitos nacional, departamental y municipal para decidir sobre las zonas objetivo de los programas de salud (Goodman et.al., 1997:36-37).

En cuanto a la coordinación con los gobiernos municipales y las comunidades, los Fondos reflejan el proceso de descentralización y de mayor participación ciudadana en la determinación de los planes de desarrollo local que se ha observado en toda la región. Por ello la mayoría de los FIS se descentralizaron también paulatinamente y comenzaron a usar al municipio, a las organizaciones comunitarias o a las ONGs locales como agentes de selección, ejecución y mantenimiento de los proyectos. Ejemplos de la inclusión de las comunidades locales en la selección de proyectos son los casos del Fondo de Inversión Social en Bolivia, el FONCODES en Perú, los Comités de Solidaridad en México, o los planes de desarrollo local auspiciados por el FOSIS en Chile.

Finalmente, en lo que se refiere a las ONGs, su participación ha sido mas activa cuando se ha tratado de programas de adiestramiento y desarrollo comunitario, como en el caso del FOSIS de Chile o del Fondo de Asistencia Económica y Social de Haití. En ocasiones las circunstancias políticas de afinidad con el gobierno han condicionado si los FIS trabajan con el alcalde local - cuando éste es del partido del gobierno - o con las ONGs de la zona cuando el alcalde resulta ser miembro de la oposición política. Un factor que ha movido a los Fondos hacia una mayor coordinación con los gobiernos locales y las ONGs es la necesidad de obtener contrapartidas de financiamiento local.

Esta condición para los préstamos o ayudas financieras se está haciendo común en toda la región.

La cooperación entre los Fondos y los municipios, las comunidades y las ONGs locales ha tomado especial importancia no sólo por razones de una mejor identificación de las necesidades, mejor ejecución de los proyectos, mayor coordinación de las acciones con otras agencias, o la búsqueda de un financiamiento adicional, sino para solucionar un problema muy importante que enfrentan los FIS y que consiste en el mantenimiento de las obras después que se acaba el proyecto. La experiencia ha demostrado que el mantenimiento de las obras sólo se logra cuando se involucra estrechamente a las comunidades, se capacita a la población, se coordina con los ministerios, o se involucra otras agencias establecidas en la zona. Cuando no se pudo comprometer a las comunidades y conseguir socios que se ocupen del mantenimiento de la obras, se observó a menudo el deterioro o abandono de las mismas una vez concluidos los proyectos. Las razones son varias pero resaltan dos: la falta de programas de adiestramiento para los beneficiarios de los proyectos y los limitados recursos de tiempo, dinero y personal por parte de las comunidades y los gobiernos locales.

2.5. *Las experiencias de los FIS*

Una primera experiencia se refiere a la evaluación de las acciones. El monitoreo y evaluación de impacto de los proyectos de los Fondos han sido escasos. En general la evaluación es un problema de difícil solución. Una razón es que junto a la acción de los FIS se dan simultáneamente otros programas y circunstancias que hacen difícil precisar el impacto atribuible a las acciones de los FIS. Así, por ejemplo, un FIS puede ser responsable de la construcción de una escuela o puesto de salud, pero los beneficios finales que se derivan de estas obras son también atribuibles a insumos y recursos ajenos al Fondo, tales como la calidad de los maestros y médicos y la diversidad de aportes provenientes de los ministerios y gobiernos locales. Por otra parte, se hace necesario diferenciar entre los beneficios finales y los beneficios intermedios a fin de estimar el impacto real de las acciones de los FIS. El beneficio final de una escuela lo reciben los alumnos y la sociedad, vía un incremento del capital humano, mientras que los beneficios intermedios favorecen principalmente a los contratistas y la mano de obra involucrada. La tendencia ha sido a cuantificar estos últimos en términos de generación de empleos e ingresos, en detrimento de los beneficios finales más difíciles de medir. Por todo lo anterior, hace falta desarrollar y adaptar sistemas de información y procedimientos de evaluación que permitan avanzar en la estimación del impacto real de los Fondos.

Las evaluaciones de las actividades de los FIS basadas en la medición de satisfacción por parte de los usuarios - a través de la aplicación de cuestionarios y otras técnicas - han mostrado la necesidad de mejorar este tipo de metodologías de evaluación. Además, un aspecto que ha sido dejado prácticamente de lado es la evaluación del impacto ambiental de los proyectos. Hay que remarcar que no obstante las deficiencias anotadas, los FIS han avanzado notablemente en el desarrollo de instrumentos de identificación y focalización, lo cual es un paso esencial para establecer sistemas de información y evaluación efectivos.

Una segunda experiencia se relaciona con la provisión de servicios. La contribución más importante de los FIS ha sido la provisión de servicios básicos a los pobres, los que raramente o nunca habían recibido esos servicios. Ello mejora sus condiciones de vida aunque no se tenga un impacto importante al largo plazo en sus niveles de empleo e ingresos ni en su capacitación laboral. En países como Perú, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Haití los FIS sirvieron también para aliviar el impacto causado por la guerra civil, la violencia, y la tensión social. En general, estas acciones son bien evaluadas por los beneficiarios[3].

Una tercera experiencia tiene que ver con el empoderamiento. Los FIS han podido fortalecer las capacidades de las desatendidas comunidades pobres para organizarse, ayudarse a sí mismas, y demandar ante las agencias de gobierno. Asimismo han demostrado que la participación de la comunidad es posible para la identificación de proyectos y su ejecución.

Una cuarta experiencia es que, a pesar de los problemas existentes, los FIS han demostrado que la acción pública puede ser efectiva y llegar a los más pobres cuando se trata de proyectos cortos, relativamente simples, y que cuentan con unánime aprobación social. Los Fondos han desarrollado sistemas para focalizar sus acciones en las comunidades y hogares más pobres y una estructura administrativa ágil para responder con eficiencia y eficacia a las demandas de los habitantes de esos sectores.

Finalmente, hay que indicar otra experiencia de muy especial valor. La mayoría de las operaciones de los FIS ha estado libre de corrupción. No obstante hay que señalar que han surgido demandas por mayor auditoría social en el mecanismo de las licitaciones, por lo que se debe avanzar en la creación de procedimientos que introduzcan la mayor transparencia posible en este aspecto.

2.6. *Perspectivas futuras de los FIS*

Una conclusión general que emerge de la discusión actual sobre el futuro de los FIS es que deben continuar mientras persista la pobreza y no haya una institución del gobierno cuyo objetivo central sea diseñar, promover, coordinar, y llevar a cabo eficientemente proyectos en beneficio de los más pobres (BID, 1998: 10). La cuestión es bajo qué forma institucional dentro de la estructura del Estado deben existir los FIS, y cuáles necesidades sociales de la población pobre deberían satisfacer prioritariamente. Este es un punto que despierta controversia ya que los resultados obtenidos pueden usarse para justificar tanto su continuación como su desaparición.

En importante medida el futuro de los FIS dependerá de cual sea su nicho dentro de la estrategia mayor de combate a la pobreza que se proponga el Estado y la sociedad civil, de los intereses políticos de los gobiernos y, en algunos casos, de la continuidad del apoyo de los donantes externos.

Por un lado, los Fondos han sido mecanismos de ayuda en emergencias. Pero existe consenso que no deben servir de reemplazo a la red formal de seguridad social. Mas bien los Fondos pueden servir para afianzar dicha red, ser un medio para encauzar recursos, y un mecanismo para determinar en cuáles áreas hay que reforzar los programas que forman la red. Desde esta perspectiva, se debe buscar consolidar las ventajas comparativas de los Fondos dentro del contexto de las actividades de otros programas, instituciones, y ministerios.

Por otro lado, los FIS pueden servir de bisagra entre el gobierno y la sociedad civil. Para el gobierno los FIS son también un importante instrumento de legitimidad política y de control social en situaciones de crisis social y económica. Para la sociedad civil los FIS pueden ser un mecanismo de concertación entre las comunidades pobres, las ONGs, las organizaciones del sector privado orientadas a actividades de responsabilidad social y filantropía, y los donantes. Para ambos, gobierno y sociedad civil, la capacidad de los FIS de situarse al margen de la estructura tradicional de los ministerios y de llegar con facilidad a las comunidades, los convierte en atractivos mecanismos de articulación entre el gobierno y diversos actores sociales.

Los FIS han mostrado caminos para la modernización y mejor operación del sector público (BID, 1998:1). Sin embargo, si se desea que los FIS sean instrumentos más permanentes de la política social y asuman el papel articulador antes mencionado, será necesario que cuenten con más recursos nacionales, sean menos dependientes del financiamiento de donantes externos, y sean más flexibles en su ajuste a las necesidades locales y sectoriales. Se debe considerar también el potencial problema político que puede derivarse de las incompatibilidades que surgen al declarar como permanente a una institución que goza de excepcionalidad dentro de las leyes que rigen la administración pública y el presupuesto nacional. A la postre una situación de este tipo puede generar fricciones políticas entre los Fondos y el resto de las instituciones públicas del gobierno central. Además hay que examinar la capacidad de sus recursos humanos e institucionales a fin de minimizar el riesgo de volverlos inefectivos o ineficientes al aumentar sus actividades más allá de sus posibilidades.

Es posible que los Fondos sigan en el futuro con el actual menú de actividades para el alivio de la pobreza ya que las necesidades de infraestructura social y económica no están satisfechas en la región. Lo nuevo en la agenda debe ser poner más énfasis en la capacitación, participación, y organización de la comunidad. Es necesario fortalecer la capacidad de la población y de los gobiernos locales para la apropiada identificación de necesidades. De igual manera, hay que buscar que los más pobres aumenten su capacidad para formular y canalizar propuestas y demandas ante las agencias de gobierno.

Resumiendo, para que los FIS encuentren su ubicación óptima dentro de la “red formal de seguridad social” habrá que tomar en cuenta lo siguiente:

- La definición del papel de los FIS dentro del sistema formal de seguridad social. Ello incluye definir qué tipos de necesidades sociales deben atender sus programas. Al respecto, se advierte el peligro que algunos Fondos se conviertan en “supermercados de proyectos”, con una tendencia a diversificar demasiado su menú de programas para satisfacer una creciente demanda, lo que los puede hacer perder eficiencia y efectividad. Sin embargo, en la medida que los FIS se vayan alejando de su papel tradicional centrado en proyectos de infraestructura, tendrán que afrontar una gama más amplia de problemas ocasionados o agravados por la pobreza crítica: cuidado de los adultos mayores, atención de niños y jóvenes en riesgo, integración de la población indígena, etc. En suma, será necesario limitar y precisar aquellas áreas de intervención en las que los Fondos cuenten con ventajas comparativas.

- La expansión de la capacidad de los Fondos para la supervisión y evaluación de impacto. En particular los FIS deben mejorar sus sistemas de información y expandir su capacidad de análisis social y económico para establecer con mayor precisión los parámetros de evaluación de sus actividades. Es importante dar más atención al impacto directo y a la coordinación con los ministerios y otros organismos involucrados en el combate a la pobreza. Esto último facilitará evaluar efectos indirectos o a largo plazo;

- La cuidadosa selección de los tipos de actividades productivas que deben apoyar los Fondos. Existe la propuesta que los FIS no deben entrar en esta área, salvo en dos casos. Un caso es la promoción de capacidad para articular proyectos y demandas en el área productiva. El otro caso es cuando se demuestra que el Fondo es la única y mejor alternativa de ejecución. La razón para ser cautelosos es que los proyectos de producción exigirán que los FIS aumenten su capacidad de gestión (BID, 1998:14);

- La forma en que debe promoverse la participación de los involucrados. La participación es esencial para la ejecución, fiscalización y mantenimiento de las obras y programas. En general, los Fondos han tenido más éxito en promover la participación en la fase correspondiente a la identificación de los proyectos que en la etapa de diseño. En la implementación, los proyectos de los Fondos exhiben mayor participación que los proyectos convencionales apoyados por el sector gubernamental tradicional, especialmente en los aspectos operativos y de mantenimiento. El objetivo debe ser fomentar la capacidad local, especialmente de las autoridades y organizaciones locales para plantear y diseñar proyectos viables, ejecutarlos y mantenerlos. Si las actividades de los FIS son vistas como parte del esfuerzo más amplio orientado a fortalecer el capital social y los derechos ciudadanos, será necesario concebir al empoderamiento como un fin y no sólo como un medio para ejecutar proyectos.

- La coordinación con los ministerios y agencias especializadas que formen parte de la red formal de seguridad social. Hay que resolver la ubicación de los FIS con relación a los ministerios y los gobiernos locales y hay que mejorar la coordinación de los FIS con la estrategia nacional de descentralización y desarrollo municipal. Las condiciones especiales bajo las cuales han funcionado los FIS les ha permitido desarrollar numerosas innovaciones operativas en una diversidad de áreas: contratación de la empresa privada; asignación transparente de recursos; capacidad de captación de fondos; eficiencia administrativa, sistemas de rendición de cuentas financieras; contacto con los usuarios; operación participativa con los gobiernos locales; y manejo de sistemas de información gerencial. Desde esta perspectiva, los FIS pueden cumplir con el rol de laboratorios sociales para la reforma estatal, transfiriendo su experiencia a otras instituciones públicas, promoviendo la difusión de las lecciones aprendidas de sus programas innovadores, y asumiendo un papel articulador para facilitar el proceso de descentralización. (BID, 1998: 23).

- El fortalecimiento de la gerencia social de los Fondos. Diversas instancias y mecanismos pueden contribuir al incremento cualitativo de la gerencia social de los Fondos, entre los que destacan los siguientes:

- o Instituciones académicas y de investigación;

- o Organismos de la sociedad civil con una rica y diversificada experiencia en aspectos relacionados con el desarrollo de la comunidad;

- o Organismos intergubernamentales y multilaterales en su condición de agentes que facilitan y proveen asistencia técnica y financiera;

o Redes regionales de intercambio y apoyo mutuo entre los FIS de la región a fin de promover la cooperación horizontal en materia de capacitación y aprendizaje. La Red Social de América y el Caribe surge para cumplir con este papel.

Los puntos señalados tienen importantes implicaciones institucionales, financieras, políticas y de recursos humanos que deben considerar los FIS. El apoyo político de los gobiernos y el apoyo financiero de los donantes, si hay voluntad, puede darse en un tiempo relativamente corto. Pero la generación de recursos humanos y el desarrollo institucional es cuestión de mediano y largo plazo. El desarrollo futuro de los Fondos y su capacidad de impacto van a estar en importante medida condicionados por el nivel de entrenamiento de los diseñadores, ejecutores y operadores de sus proyectos.

3. LA RED SOCIAL

3.1. Antecedentes

Durante la década de los ochenta, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se vieron enfrentados a una serie de procesos comunes, entre los que destaca la crisis de la deuda externa. Las políticas de ajuste estructural diseñadas para enfrentar este problema ocasionaron un significativo aumento de la pobreza en la región, al punto que dicho decenio ha sido calificado como la “década perdida” en los esfuerzos para combatir dicho problema. A la similitud de las situaciones de pobreza entre los países de América Latina y el Caribe, se agrega una significativa apertura democrática y la aplicación de un conjunto de medidas comunes para hacer frente a los problemas sociales generados por los ajustes macroeconómicos. Entre dichas acciones destacan la descentralización del Estado y las reformas en las políticas sociales orientadas a la privatización, la focalización, la recuperación de costos, y la devolución de la gestión de los programas a los gobiernos locales^[4]. Algunos ejemplos son las acciones de descentralización de los servicios de educación y salud, la regularización de la tenencia de la tierra en zonas urbanas, los programas de emergencia para la generación de empleo e ingresos, la búsqueda de la participación comunitaria en los proyectos, y la asistencia crediticia a microempresarios. Este tipo de acciones son observables en casi toda la región, si bien pueden adquirir modalidades específicas de acuerdo a las condiciones y características particulares de cada país.

En este contexto de reformas y respuestas similares a los problemas de pobreza surgen los Fondos de Inversión Social como mecanismos de emergencia destinados a paliar las carencias de los sectores más pobres de la población. Así, por ejemplo, en 1986 se crea en Bolivia, con carácter temporal, el Fondo Social de Emergencia cuyo objetivo era aliviar el costo social de la crisis económica y proteger a los pobres durante la implantación del programa de estabilización macroeconómica y de ajuste. Al cabo de unos pocos años, con fines similares aparecen iniciativas institucionales casi idénticas en una diversidad de países, tales como el FOSIS (Chile, 1990), FIS (El Salvador, 1990), FAES (Haití, 1990), FHIS (Honduras, 1990), FISE (Nicaragua, 1990), FONCODES (Perú, 1991) y FONAPAZ (Guatemala, 1991).

Las nuevas modalidades que asumía la política social y la emergente institucionalidad para ejecutarla, dieron lugar a la necesidad de generar mecanismos internacionales para intercambiar experiencias y lecciones aprendidas en un terreno experimental, carente aún de un ordenamiento sistemático. Aun cuando existen diferencias socioculturales importantes en la región, ellas no constituían un obstáculo insalvable para examinar cómo un tipo de solución aplicado en una situación podría servir de ejemplo en otra muy distante y cómo el conocimiento y la experiencia de unos programas podrían ahorrar esfuerzos y recursos a otros.

El creciente interés por fortalecer la cooperación horizontal en materias atinentes al combate a la pobreza, se manifiesta en las recomendaciones que emanan de una diversidad de encuentros y conferencias regionales realizadas hacia finales de la década de los ochenta. En efecto, destaca al respecto la resolución adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Santiago de Chile en 1991 durante su XXI período ordinario de sesiones, en el sentido de intensificar la lucha solidaria y la acción cooperadora contra la pobreza crítica. En este contexto, el Gobierno de México y la Secretaría General de la OEA acuerdan organizar el “Primer Taller de Intercambio de Experiencias sobre Combate a la Pobreza en América Latina y el Caribe”, mismo que se realiza en Tlaxcala, México en junio de 1991. Al Programa Nacional de Solidaridad de México le interesaba intercambiar experiencias con los FIS de reciente creación, mientras que la OEA buscaba responder a su mandato regional consistente en apoyar la cooperación solidaria entre los países.

Este evento, al que asistieron representantes de 13 países, entre los que se contaban ejecutivos de 7 FIS, produjo como resultado una agenda de cooperación técnica horizontal basada en el “mercado de propuestas” (Tianguis) generado en el Taller. En dicha oportunidad, a través de un intercambio de ofertas y demandas, los países identificaron 70 temas a partir de los cuales se podrían organizar acciones cooperativas de adiestramiento, asesoría, intercambio de expertos e información, visitas, y ejecución de proyectos conjuntos^[5]. Entre los temas de interés destacan: la organización y operación de los Fondos sociales, la formulación de proyectos, las metodologías de trabajo, las estrategias institucionales y programáticas, las formas y líneas de financiamiento, la selección de beneficiarios, y la gestión y administración de recursos. Se acordó, además, que la referida agenda de cooperación fuera realizada con el apoyo técnico y financiero de la Secretaría General de la OEA, el BID, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el caso de la OEA, a través de su Proyecto Plurinacional de Desarrollo Social y Pobreza, se llevaron a cabo las primeras actividades de la naciente Red, tales como pasantías, capacitación en servicio y difusión de información (Pérez et.al., 1996: 54).

En octubre de 1992 en La Serena, Chile se efectuó el Segundo Seminario-Taller, oportunidad en la que los representantes de 17 países identificaron 76 iniciativas de oferta y demanda de diversos tipos de cooperación. En este taller se discutió la necesidad de realizar esfuerzos de cooperación horizontal de manera sistemática y operativa, propiciando la obtención de recursos que permitan a las instituciones tener acceso a las acciones de intercambio (Pérez et.al., 1996: 55). El Seminario-Taller aprobó la

Declaración de La Serena en la que se señala: “Que pese a las dificultades para la materialización de la cooperación horizontal durante el primer año de funcionamiento del consenso de Tlaxcala, se ha ratificado por parte de todos los representantes reunidos en La Serena la decisión de perfeccionar dicha cooperación horizontal.” Una respuesta a esta necesidad fue encargar al FOSIS de Chile, al PRONASOL de México y a la Secretaría General de la OEA, la preparación de un proyecto para crear una *Red* para la cooperación en materia de desarrollo social y pobreza.

En el tercer Seminario-Taller en Puntarenas, Costa Rica (noviembre, 1993) los delegados de 19 países deciden formalizar la iniciativa expresada en Tlaxcala y La Serena, en el sentido de constituir una red que asocie a los Fondos de Inversión Social e instituciones con similares mandatos.^[6] Con base en el proyecto presentado por PRONASOL, FOSIS y la Secretaría General de la OEA, aprueban la creación de la Red Social como un mecanismo para favorecer la cooperación horizontal entre los miembros de la Red. También se aprueba la estructura de la Red Social y el plan de trabajo que describe las modalidades que asumirá la cooperación horizontal, fundamentalmente en las áreas de formación de recursos humanos y difusión e información. (IMAS, 1993: 36)

3.2. *¿Qué es la Red Social?*

Los documentos de fundación de la Red Social, surgidos de la reunión de Puntarenas, señalan que la Red es un proyecto de los diferentes Fondos de Inversión Social y otras instituciones que los países de América Latina y el Caribe han creado para superar la pobreza. La Red tiene por objeto hacer contribuciones en este esfuerzo mediante el aprovechamiento de las experiencias logradas por los diversos países, dentro de un marco de solidaridad, y utilizando preferentemente el instrumento de la cooperación horizontal.

Entre los objetivos específicos de la Red Social, están:

1. Orientar los recursos de la cooperación horizontal hacia actividades de pasantías, asesorías, y capacitación a través de seminarios y cursos especializados;
2. Promover acciones para captar asistencia técnica nacional, bilateral y multilateral en beneficio de las actividades de capacitación, las pasantías, y las asesorías que promueva la Red;
3. Establecer una base de datos que sistematice las ofertas y demandas de cooperación horizontal que planteen los integrantes de la Red;
4. Crear un banco de recursos humanos con amplia experiencia y especialización en programas para superar la pobreza;
5. Canalizar las demandas y requerimientos identificados por la Red hacia donantes que pudieran apoyarlas;

6. Establecer un sistema de información sobre programas innovadores para la superación de la pobreza que facilite la comunicación dentro de la Red; y
7. Aprovechar las oportunidades de capacitación en materia de desarrollo social y pobreza.

3.3. *Organización de la Red Social*

Para el cumplimiento de los objetivos planteados, la Red se dotó de una estructura orgánica integrada por tres subestructuras: la Conferencia Anual, el Comité Coordinador y la Secretaría Técnica. La Conferencia Anual constituye la instancia superior de la Red Social y está conformada por los Fondos Sociales e instituciones destinadas a la superación de la pobreza en los países de América Latina y el Caribe. Cada país integrante puede tener más de una institución como miembro de la Red. Sin embargo, cada país está representado en la Conferencia por una sola institución la cual es considerada como "punto focal" de la Red en ese país.

La Conferencia Anual tiene a su cargo aprobar el plan de trabajo anual; considerar los compromisos anuales de aportes de los países miembros, de otras instituciones y de organismos internacionales para el desarrollo del plan anual; analizar los avances logrados en la región en materia de superación de la pobreza y las experiencias innovadoras desarrolladas; ofrecer un espacio de diálogo para sus miembros en materia de superación de la pobreza; definir las acciones más convenientes en materia de captación de recursos adicionales provenientes de fuentes nacionales, bilaterales o multilaterales, para apoyar las actividades de la Red; y vincular a la Red con las ONGs y los organismos o agencias internacionales relacionadas con programas para la superación de la pobreza. La Conferencia anualmente escoge la sede de la siguiente reunión y los nuevos integrantes del Comité Coordinador^[7]. Bajo este formato, la primera Conferencia Anual se realizó en Quito en 1994, y las posteriores en las siguientes sedes: Santo Domingo (1995), Ciudad de Panamá (1996), Buenos Aires (1997), Kingston (1998), Tlaxcala (1999), Managua (2000). La VIII Conferencia se llevó a cabo en Santo Domingo en octubre de 2001.

El Comité Coordinador es el órgano ejecutor de las políticas y decisiones de la Red y está integrado por seis instituciones miembros, de acuerdo a una distribución geográfica que contempla dos representantes por cada una de las siguientes áreas: América Central y México; el Caribe, la República Dominicana y Guyana; y América del Sur. La elección de las instituciones que conforman el Comité Coordinador se efectúa en la Conferencia Anual, en la que cada país tiene un voto, independientemente del número de instituciones que sean miembros de la Red en dicho país. El período de actuación es de 2 años y se renueva la constitución del Comité en forma parcial (tres integrantes por año). El Comité Coordinador elige de entre sus miembros un presidente y un vicepresidente y se reúne al menos dos veces al año. Sus responsabilidades son la ejecución del Plan Anual de

Trabajo y la elaboración de las propuestas de organización, presupuesto y métodos de trabajo para la consideración de la Conferencia Anual[8].

La estructura inicial de la Red tuvo una Secretaría que era responsabilidad del Fondo o institución que había sido sede de la Conferencia Anual. Esta Secretaría era encargada de prestar servicios técnicos y administrativos al Comité Coordinador, ejecutar los proyectos y actividades aprobados por la Conferencia, suministrar información periódica a la Red, administrar y responder por el manejo de los recursos de la Red, y facilitar la ejecución de las actividades de cooperación. Bajo esta modalidad la Secretaría fue ejercida por el IMAS de Costa Rica (1993-1994) y el FISE del Ecuador (1994-1995). En la III Conferencia Anual de la Red Social en Panamá (noviembre de 1996) se acordó crear una Secretaría Técnica permanente y se aceptó el ofrecimiento de la Unidad de Desarrollo Social y Educación de la OEA (UDSE/OEA) para ejercer dicha función, designación que se ha mantenido vigente hasta la fecha.

La V Conferencia Anual realizada en 1998 en Jamaica definió, siguiendo una propuesta de la UDSE/OEA, a la Secretaría Técnica como la instancia permanente de apoyo a la labor del Comité Coordinador, correspondiéndole cumplir con las siguientes funciones principales:

- Colaborar con el Comité Coordinador para promover: (a) la identificación de oportunidades de cooperación con la OEA, especialmente con la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo; y (b) la vinculación de la Red con las instancias políticas de la OEA, particularmente con el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI);
- Apoyar al Comité Coordinador para la ejecución de las actividades del Plan de Trabajo Anual, incluyendo los seminarios, los talleres y la Conferencia Anual;
- Asistir al Comité Coordinador para la identificación, obtención y gestión de recursos de la cooperación internacional;
- Ejecutar proyectos específicos según los lineamientos dados por la Conferencia Anual y el Comité Coordinador, particularmente aquellos orientados a fortalecer la cooperación horizontal entre las instituciones miembros de la Red; y
- Sistematizar y preservar la memoria histórica de la Red.

3.4. *Consolidación institucional de la Red*

En la década de los noventa la Red Social avanzó en el proceso de consolidación institucional, adquiriendo durante sus primeros 10 años de existencia, identidad corporativa, reconocimiento internacional y recursos para fortalecer su institucionalidad y desarrollar actividades de cooperación horizontal. Como se indicó, durante los primeros años se plasma la iniciativa de conformar un colectivo de FIS. Luego, entre 1994 y 1996 se establece formalmente la Red y se profundizan los intercambios de información y

aprendizajes, se expande su membresía, y continúa el proceso de institucionalización. A partir de 1996, se formaliza la relación de colaboración con la OEA al asumir la UDSE la condición de Secretaría Técnica de la Red. Además, durante ese período se materializan aportes del BID y el Banco Mundial para proyectos específicos de la Red, así como diversas actividades de asesoría y capacitación a cargo de la CEPAL.

Cabe señalar que, a nivel mundial, la Red Social de América Latina y el Caribe es la agrupación más antigua de este tipo, razón por la cual su modelo organizativo y experiencias adquiridas han sido consideradas por redes de más reciente aparición. En efecto, entre 1997 y 1998 se crean redes de FIS en África (ASIFNET y AFRICATIP), Europa Oriental y Asia Central (ECANet) y el Medio Oriente y África del Norte (MENANET), iniciativas que fundamentalmente surgen de la Primera Conferencia Internacional sobre Fondos Sociales de 1997, organizada por el Banco Mundial, y en la que se analizó la experiencia de la Red Social. En junio de 2000 el Banco organiza la Segunda Conferencia Internacional en la que la Red cumple con una destacada participación. El interés por conocer las lecciones aprendidas de la experiencia latinoamericana, se refleja también en las presentaciones hechas por la Presidencia de la Red Social (SEDESOL, México) en las reuniones fundacionales de las otras redes regionales: Armenia (1998), Egipto (1998) y Zimbabwe (1999). Lo señalado se reafirma si se considera que a la Sexta Conferencia Anual de la Red Social, realizada en Tlaxcala en 1999, asisten, en calidad de observadores, representantes de FIS de Albania, Armenia, Bulgaria, Egipto, Federación Bosnia Herzegovina, Georgia, Mali, Moldova, Palestina, Rumania, Tajikistan y Zimbabwe.

La madurez institucional adquirida a lo largo de una década, se refleja también en la producción sistemática de publicaciones y la creación de un sitio en el Internet, vehículos a través de los cuales se difunde ampliamente la labor de la Red y sus integrantes. Al respecto, destacan las Memorias de las Conferencias Anuales y de los diversos seminarios y talleres realizados, Boletín “Aldea” en formato electrónico e incorporado al web page de la Red, folletería de difusión, Boletín “Infopasantías” (“InternshipNews”) del Programa de Pasantías, y dos publicaciones sobre la evolución de la Red Social.

3.5. *Financiamiento de la Red*

Para el financiamiento de sus actividades, la Red ha contado con fondos externos provenientes de ciertos organismos intergubernamentales y con recursos aportados por los propios miembros. El cuadro 1 detalla los orígenes de los fondos externos utilizados durante los últimos diez años, correspondiéndole a la OEA más del 75% de los mismos. Al analizar la información contenida en el referido cuadro, se puede apreciar que los tres donantes – OEA, BID, Banco Mundial- han dirigido su colaboración hacia tres áreas específicas de la estructura y funcionamiento de la Red: fortalecimiento institucional, cooperación horizontal a través de pasantías, e incorporación de tecnologías de información y comunicación, respectivamente.

- Fortalecimiento institucional. En lo referente a este aspecto de la Red, muy vinculado a su relación con la OEA, se pueden distinguir dos fases:

a. La primera etapa se da en el marco de las líneas estratégicas del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), las que dan lugar a los Proyectos Plurinacionales para el período 1990-1995, los cuales son ejecutados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la OEA (DAES/OEA). En este contexto, uno de los proyectos prioritarios del DAES durante esos años consiste en apoyar la generación de un mecanismo de cooperación horizontal entre los Fondos de Inversión Social. Para el logro de este objetivo el DAES presta asistencia técnica, financiera y administrativa a los seminarios y encuentros que dieron origen a la Red a principios de los noventa, así como a las primeras Conferencias anuales, asesorías, pasantías y publicaciones realizadas durante la primera mitad del decenio.

b. La segunda fase se da a partir de 1996 cuando la Unidad de Desarrollo Social y Educación de la OEA (UDSE/OEA) reemplaza al DAES y pasa a desempeñarse como Secretaría Técnica de la Red Social. Durante este período, la colaboración financiera de la OEA a la Red se enmarca dentro de las modalidades de cooperación técnica establecidas por el Consejo Interamericano de Desarrollo Integral (CIDI), particularmente en su Plan Estratégico de Cooperación Solidaria 1997-2001. Durante los años 1998, 1999 y 2001 el CIDI aprobó proyectos presentados por SEDESOL de México, en representación de la Red, para apoyar la realización de conferencias anuales, reuniones del Comité Coordinador, publicaciones y seminarios.

- Apoyo a las actividades de cooperación horizontal de la Red. La Red buscó desde sus inicios cumplir con el objetivo de facilitar el intercambio de experiencias innovadoras para combatir la pobreza. Con este propósito, la Red presentó en 1997 un proyecto al BID para realizar un programa permanente y sistemático de *pasantías*^[9]. El objetivo era permitir a los funcionarios de los Fondos llevar a cabo visitas in-situ a programas exitosos en otros países miembros. Esta iniciativa fue aprobada en junio de 1998 bajo el título de “Programa de Apoyo a las Instituciones de la Red Social”. El Banco otorgó una cooperación técnica regional no-reembolsable para la realización de 100 pasantías

en un período de cuatro años, correspondiéndole a la UDSE/OEA la función de organismo ejecutor. Las características, resultados y perspectivas futuras de este proyecto se analizan en detalle más adelante.

- Incorporación de tecnología de información y comunicación. A fin de dotar a la cooperación horizontal de la Red con mayor eficiencia, tiempos de respuesta más rápidos y la posibilidad de un contacto virtual permanente entre los Fondos, se propuso la creación de un sitio de la Red Social en la Internet. Con este fin el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) de la Argentina ejecutó entre 1996 y 1999 el proyecto “InterRed Social” gracias a una donación del Banco Mundial.

El diseño del sitio de la Red en la Internet contempló dos áreas. Un área pública de libre acceso con información general acerca de la Red, sus actividades y los Fondos participantes (www.redsocial.org) y un área reservada para uso exclusivo de los miembros de la Red, que incluye una biblioteca electrónica en línea, foros electrónicos, y vínculos a otros sitios de la Internet.

Los fondos del proyecto sirvieron para contratar un Administrador del sitio que se encargara de su diseño, alimentación y mantenimiento; los servicios de un servidor; y la realización de tres talleres: “Establecimiento de los parámetros del Web Site” (Honduras, 1997); “Formación de capacitadores del proyecto” (México, 1998); y “Evaluación y traspaso de la administración del Web Site por parte de FOPAR a otro miembro de la Red” (Argentina, 1999) (FOPAR, 2000).

Tan importante como la ayuda externa han sido los aportes hechos por los propios miembros de la Red, contribuciones que son difíciles de cuantificar. En efecto, la realización de prácticamente todas las actividades de la asociación requiere de recursos complementarios provenientes de los Fondos. Así, por ejemplo, cuando se realiza un seminario el país anfitrión asume una diversidad de costos entre los que se cuentan los derivados de las comunicaciones, el uso de infraestructura, la organización de actividades extracurriculares, la asignación de recursos humanos de apoyo, la impresión y distribución de materiales, el transporte local, etc. A lo señalado se suma, a partir de 2000, la decisión de que cada Fondo realice un aporte anual voluntario de un mínimo de US\$5.000 a una cuenta especial de la Red Social en la Secretaría General de la OEA, la que es administrada por la Secretaría Técnica de acuerdo a instrucciones de la Presidencia y el Comité Coordinador de la Red.

La señalada decisión fue adoptada en la VI Conferencia Anual de Tlaxcala en 1999, en respuesta al hecho que durante 2000 no se recibiría el aporte del Fondo FEMCIDI/OEA, como puede observarse en el cuadro 1. La pronta reacción de los involucrados ante esta situación crítica, revela la importancia y valoración que le asignan a su trabajo en la Red y a los resultados y logros que se obtienen por esta vía. La voluntad de asumir una parte importante de los costos que implica esta tarea, es tal vez la más clara demostración de la vitalidad, flexibilidad, vigencia y sustentabilidad de la Red Social. En el cuadro 2 se presenta un detalle de los aportes nacionales realizados durante el período 2000-2001.

CUADRO 1

RED SOCIAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: APORTES EXTERNOS

Fuente de Financiación y Actividad	Subtotales (US\$)	Totales (US\$)
ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS, OEA		1'917.900
Aporte CIES / DAES(a) para el fortalecimiento institucional de la Red Social entre 1991 y 1996 (b)	850.000	
Fondos del FEMCIDI(c) para dar apoyo a las actividades de la Red Social		
1997	252.000	
1998	210.000	
1999	255.900	
2001	150.000	
Aporte administrativo y en recursos humanos de la Unidad de Desarrollo Social y Educación como Secretaría Técnica, 1997 – 2001	200.000	
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, BID		
Programa Intra Regional de Pasantías 1998 – 2001		270.000
BANCO MUNDIAL		
Proyecto InterRed Social – Website de la Red Social 1997- 2000		311.000
TOTAL		2'498.900

(a) Consejo Interamericano Económico y Social / Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

(b) Pérez et. al. 1996: 74.

(c) Fondo Especial Multinacional del Consejo Interamericano de Desarrollo Integral

FUENTE: Secretaría Técnica, UDSE/OEA.

CUADRO 2

RED SOCIAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE: APORTES INTERNOS

País / Institución	Aporte (US\$)
AÑO 2000	
Argentina / Fondo Participativo de Inversión Social, FOPAR	5,000
Belize / Social Investment Fund	4,980
Chile / Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS	4,982
Colombia / Red de Solidaridad Social	5,000
Costa Rica / Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS	5,000
Nicaragua / Fondo de Inversión Social de Emergencia	5,000
Panamá / Fondo de Inversión Social	5,000
Paraguay / Dirección de Beneficencia y Ayuda Social, DIBEN	5,000
República Dominicana / Pro-Comunidad	5,000
Uruguay / Pronappa	5,000
Venezuela / Fondo de Inversión Social, FONVIS	5,000
Total Año 2000	\$ 54,962
AÑO 2001	
Belize / Social Investment Fund	4,980
Belize / Ministry of Human Development, Women and Civil Society	5,000
Chile / Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS	4,990
Colombia / Red de Solidaridad Social	5,000
Costa Rica / Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS	5,000
Panamá / Fondo de Inversión Social	5,000
Paraguay / Dirección de Beneficencia y Ayuda Social, DIBEN	5,000
República Dominicana / Pro-Comunidad	5,000
Trinidad & Tobago / Ministry of Social and Community Development	5,000
Venezuela / Fondo de Inversión Social, FONVIS	4,998.25
Total Año 2001	\$ 49,968.25
TOTAL APORTES A DICIEMBRE 10, 2001	\$ 104,930.25

FUENTE:SecretaríaTécnica,UDSE/OEA

4. COMPARTIENDO Y APRENDIENDO

Como se indicó en secciones anteriores, el contexto socioeconómico resultante de la crisis de la deuda externa de los 80, está en la raíz del profundo proceso de reforma del Estado del que emergen los FIS durante la década pasada. De las innovadoras formas y estilos de política social que los Fondos ponen en práctica, surge la necesidad de un esfuerzo regional para compartir las lecciones aprendidas. La cooperación horizontal aparece como la respuesta natural para satisfacer esta demanda y la creación de una Red como el instrumento institucional más idóneo para hacerla efectiva. A partir de lo señalado, el estudio de lo realizado por la Red puede abordarse desde tres perspectivas analíticas que arrojan luz sobre los distintos órdenes de problemas que enfrentan iniciativas de este tipo.

En primer término, resulta necesario precisar los mecanismos de comunicación utilizados por la Red para identificar la oferta y la demanda de experiencias por parte de los miembros, a fin de mapear y planificar las actividades de cooperación horizontal. Los flujos de información y los canales de comunicación que se abren al interior de la Red durante sus diez años de existencia, revelan las ventajas y desventajas del uso de diferentes alternativas, unas de corte convencional y otras con mayor énfasis en la incorporación de tecnología comunicacional.

En segundo lugar, se puede analizar las estrategias educativas utilizadas por la Red para cumplir con el propósito de lograr la transferencia de conocimientos, métodos y habilidades entre los Fondos miembros. Entre las opciones pedagógicas empleadas puede mencionarse los seminarios, talleres, conferencias y, en particular, las pasantías. La Red ha privilegiado esta última modalidad dado su énfasis en la cooperación horizontal basada en el aprendizaje *in-situ*.

Por último, resulta de interés estudiar la institucionalidad de la Red desde la perspectiva de la gestión de redes. En efecto, se aprecia el natural tránsito de una trama de relaciones de tipo informal hacia la conformación de una organización más formal, basada en procedimientos estatutarios, división interna del trabajo, mayor complejidad presupuestal, etc. El análisis de este aspecto de la Red enfatiza la naturaleza de las relaciones entre sus miembros, así como las diferentes modalidades de participación. En este contexto, cobran importancia las asimetrías y diferencias entre los Fondos, no obstante su similitud genérica. La dinámica interna de la Red debe situarse en el marco mayor de la diversidad de relaciones externas que se generan en el curso de su funcionamiento, tales como las que se establecen con diversos organismos intergubernamentales, especialmente en el ámbito financiero y de asistencia técnica, y con otras redes similares.

4.1 *Comunicación: del Tianguis al mercado virtual*

Las líneas de comunicación que se abren al interior de la Red para facilitar los flujos de información necesarios para identificar la oferta y demanda de cooperación horizontal,

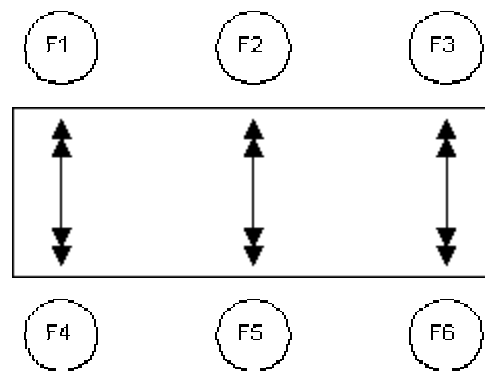
corresponden, en términos generales, a modelos de intercambio de tipo directo, indirecto y virtual.

El Tianguis: modelo de intercambio directo. En los primeros seminarios de la Red se puso en práctica un mecanismo de información inspirado en el “Tianguis”, manifestación cultural mexicana de origen prehispánico, correspondiente a un mercado tradicional en el que se exhiben una diversidad de productos y se generan espacios de interacción directa entre los asistentes, a fin de negociar potenciales intercambios basados en la oferta y demanda disponible.

Desde esta perspectiva, en los “tianguis” realizados en los primeros talleres cada uno de los FIS colocaba en una mesa información sobre sus programas y lo que podía ofrecer como experiencia de aprendizaje a otros. Los participantes circulaban entre las mesas y así podían establecerse demandas y ofertas, interacción que facilita la negociación y concertación bilateral de cooperación técnica horizontal entre los países participantes. El modelo de estas mesas de negociación se muestra en la Figura 1.

FIGURA 1

EL “TIANGUIS”



Donde F = Fondo de Inversión Social

Sobre la base de este modelo de intercambio de información, el primer taller realizado en Tlaxcala en 1991 registró 70 actividades de cooperación horizontal identificadas y negociadas entre los países participantes. El Cuadro 3 presenta una muestra de los resultados de este “tianguis”.

CUADRO 3**EJEMPLOS DE RESULTADOS DE UN TIANGUIS PARA LA COOPERACIÓN HORIZONTAL**

PAIS DEMANDANTE	PAIS OFERENTE	TEMA	MODALIDAD
BOLIVIA	MÉXICO	Transferencia de experiencias de los programas de escuela digna, hospital digno y mujeres en solidaridad	Adiestramiento
COLOMBIA	CHILE	Apoyo institucional para la descentralización de los sectores de salud y educación	Adiestramiento
COLOMBIA	MÉXICO	Apoyo para el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en zonas urbanas	Asesoría y adiestramiento
COSTA RICA	BOLIVIA	Asesoría en el seguimiento y medición del impacto de los programas sociales	Asesoría y visita
GUATEMALA	BOLIVIA	Cooperación para organización, ejecución y control de proyectos de combate a la pobreza	Adiestramiento
HONDURAS	MÉXICO	Desarrollo de programas y proyectos para el empleo de la mujer	Asesoría
JAMAICA	COLOMBIA	Apoyo técnico para el desarrollo del plan nacional de micro-empresas	Adiestramiento
JAMAICA	MÉXICO	Cooperación para el desarrollo de recursos humanos con relación a la educación y empleo de jóvenes	Asesoría y adiestramiento
MEXICO	VENEZUELA	Capacitación en programa de apoyo para los niños de la calle	Adiestramiento
PERU	MÉXICO	Cooperación para desarrollar programas para la micro-empresa	Asesoría y adiestramiento
URUGUAY	CHILE	Asesoría en materia de salud, pequeños proyectos productivos y mujer rural	Asesoría

FUENTE: OEA / SPP, 1991

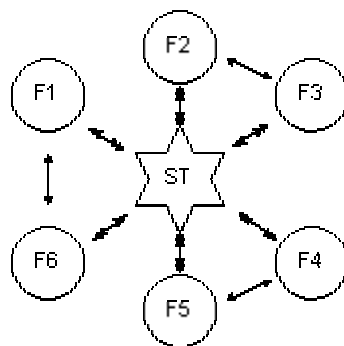
En el segundo taller, realizado en La Serena en 1992, se repitió la experiencia de Tlaxcala. No obstante, en esa oportunidad también se expresaron algunas reservas en cuanto a las dificultades involucradas en mantener el impulso cooperador una vez concluido el “Tianguis”. La experiencia registrada con posterioridad a la reunión de Tlaxcala indicaba que muchas de las iniciativas detectadas en esa oportunidad, no se materializaron debido a la falta de canales de comunicación permanentes, así como de mecanismos que facilitaran los aspectos operativos y administrativos necesarios para hacer efectivos los programas de cooperación horizontal.

Ante esta situación los Fondos participantes acuerdan encargarle a PRONASOL de México, al FOSIS de Chile y a la Secretaría General de la OEA, la preparación de un proyecto destinado a superar las carencias señaladas. Concretamente, entre los acuerdos contenidos en la Declaración de La Serena se señala: “Solicitar a la Secretaría General de la OEA que, con la participación de los programas de superación de la pobreza de México y Chile, prepare un proyecto de creación de un fondo especial para la cooperación horizontal en materia de desarrollo social y pobreza, destinado a dar cumplimiento y seguimiento a las tareas y labores que en materia de cooperación horizontal acuerden y soliciten los países a dicho fondo.” Mas adelante, se especifica que el fondo especial comprenderá un “mecanismo periódico de información, seguimiento y evaluación de los compromisos de cooperación horizontal entre programas de superación de la pobreza.” De esta forma, se sientan las bases para el surgimiento de lo que hemos denominado modelo de intercambio indirecto, mismo que busca fortalecer el Tianguis.

Programa Intra-Regional de Pasantías: modelo de intercambio indirecto. A partir de la iniciativa señalada, se preparó y negoció con el BID el proyecto “Programa de apoyo a las instituciones de la Red Social”, mismo que fue aprobado en 1998. Entre los objetivos del Programa se cuentan los siguientes: facilitar la transferencia de conocimientos e intercambio de experiencias innovadoras y eficaces de gestión social entre las instituciones miembros de la Red Social; elevar los niveles de formación y capacitación de los cuadros técnico-profesionales de los FIS; y promover una cultura de intercambio a fin de compartir las experiencias mediante la cooperación horizontal. Para el logro de estos objetivos, el Programa contempla un plan de pasantías consistente en la otorgación de 100 becas a funcionarios de las instituciones miembros de la Red para que realicen visitas programadas a otros Fondos.

La ejecución del Programa Intra-Regional de Pasantías de la Red Social está a cargo de la UDSE/OEA, en su calidad de Secretaría Técnica de la Red. Para poner en marcha el programa se preparó y distribuyó un cuestionario para identificar el interés de los FIS para participar como institución “receptora” (aquella que recibe el apoyo para enviar un pasante a que visite una institución otorgante) y / o como institución “otorgante” (aquella que ofrece la pasantía). La Secretaría Técnica circula de manera rutinaria dicho cuestionario a fin de mantener actualizado el cuadro de ofertas y demandas, a partir del cual prepara las pasantías entre los Fondos interesados. Este segundo modelo de cooperación horizontal se representa en la Figura 2.

FIGURA 2



PROGRAMA INTRA-REGIONAL DE PASANTIAS

Donde: F = Fondo de Inversión Social

ST = Secretaría Técnica

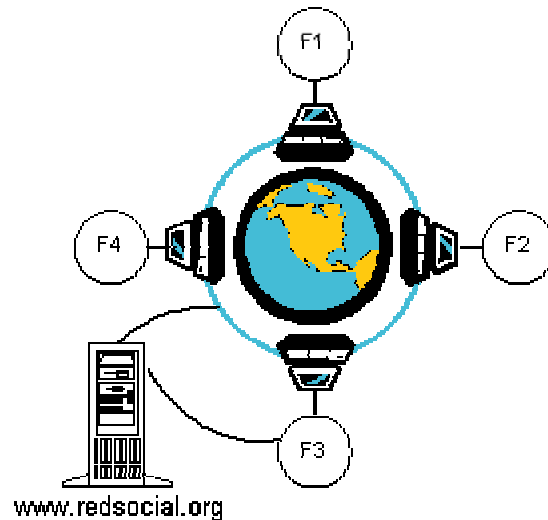
Como se puede apreciar, el segundo modelo de cooperación no incluye el intercambio directo de información entre los Fondos, correspondiéndole a la Secretaría Técnica actuar como el centro focal que solicita, recibe e irradia información, a partir de la cual establece una matriz de oferta y demanda y programa las pasantías correspondientes. El éxito del modelo depende de la calidad de la información aportada por los Fondos, la cual debe ser oportuna y específica; de la capacidad de un agente externo para implementar el Programa (Secretaría Técnica); y del financiamiento de un donante, también externo a la Red (BID).

Proyecto InterRED Social: Modelo de intercambio virtual. Los avances registrados en el ámbito de la tecnología de la información, así como la expansión del acceso a la Internet, permitieron que la Red Social se planteara, a mediados de los noventa, la conveniencia de utilizar esta vía para fortalecer sus actividades de cooperación horizontal. Para ello, se diseñó el proyecto InterRED Social, concebido como un instrumento tecnológico para apoyar los objetivos de la Red Social a partir de la implementación de un sitio en la “web”, provisto de una biblioteca virtual, una base de datos con información sobre las instituciones miembros de la Red, un Boletín Informativo on-line, y un correo electrónico destinado a facilitar la comunicación entre los integrantes de la Red.

El proyecto busca fortalecer la cooperación horizontal de las siguientes formas: (1) catalogando en forma sistemática la información clave de las instituciones contenida en diversos tipos de documentos institucionales; (2) reduciendo los costos de intercambio de información y de comunicación; (3) ofreciendo la oportunidad para profundizar la cooperación a través de un intercambio permanente, y (4) ampliando el número de participantes activos en las actividades de la cooperación horizontal. (FOPAR, 2000: 16)

Como se indicó, el proyecto fue aprobado y financiado por el Banco Mundial y su ejecución estuvo a cargo de FOPAR de Argentina entre 1996 y 1999. Durante ese período se diseñó y puso en marcha el Sitio Web www.redsocial.org y se realizaron tres talleres para capacitar a los miembros de la Red Social en su uso y mantenimiento. Al término del proyecto, la administración del sitio quedó bajo la responsabilidad del FOSIS de Chile entre 1999 y 2001. El modelo de intercambio virtual se representa en la Figura 3.

Figura 3



Proyecto InterRED SOCIAL

Donde: F = Fondo de Inversión Social

F3 = Fondo Administrador Web Site

Este modelo de intercambio presupone que los Fondos de la Red disponen de la necesaria tecnología y que la cultura institucional facilita y promueve su uso. Su efectividad depende también que el diseño del sitio web responda a los objetivos trazados y que los Fondos lo mantengan al día, proporcionando sistemática y rutinariamente la información requerida. Esto último depende, a su vez, de la capacidad de un Fondo para ejercer, cuando le corresponda, la administración del sitio, función que demanda la existencia de un cierto nivel de capacidad técnica así como la asignación de recursos humanos y financieros.

Una vez concluido el proyecto, el sitio de la Red Social en la web ha enfrentado dificultades, las que han sido analizadas en documentos de circulación interna. Al respecto, se señala que es necesario revisar el diseño del sitio ya que no responde adecuadamente a los objetivos de la Red y no le permite al usuario acceder a información relevante para la cooperación horizontal. Por otro lado, el limitado uso del sitio queda en evidencia al considerar que en un período de dos años fue visitado sólo 263 veces y los

foros de discusión recibieron apenas 33 comunicaciones. Además, se considera que el diseño contiene demasiados elementos gráficos, característica que enlentece el acceso.[\[10\]](#)

Al término de su gestión como administrador del sitio durante el período 1999-2001, el FOSIS de Chile presentó al Comité Coordinador de la Red un informe final en el que detalla algunos problemas que debió enfrentar en el desempeño de dicha función. Sobre el particular, señala que la mayor dificultad se debió a la poca información recibida de los Fondos. El informe destaca el hecho que de los 32 países que integran la Red, 28 están en el sitio, de los cuales sólo 3 cuentan con información completa, 17 presentan información parcial y 8 carecen de ella. Agrega que la sección foros de discusión está obsoleta por falta de actualización, habiéndose registrado el último foro en junio de 1999. El informe concluye señalando que “el mayor problema radica fundamentalmente en la no-utilización (del sitio) por los Fondos Sociales. Al parecer los Fondos no tienen una cultura informática y/o no se encuentran familiarizados con el Sitio, al desconocer la poderosa herramienta que tienen a su disposición.”[\[11\]](#)

4.2 Estrategia de aprendizaje: seminarios-talleres, cursos y pasantías.

La información recabada por medio de los canales de comunicación señalados anteriormente, le permiten a la Red identificar las áreas temáticas prioritarias para las actividades de cooperación horizontal. La transferencia de conocimientos, habilidades y experiencias prácticas se realiza a través de la organización de seminarios, cursos y pasantías.

Seminarios-talleres. La Red ha sido particularmente activa en cuanto a la realización de talleres, habiendo organizado 21 eventos de esta naturaleza durante el período 1991-2001. Los primeros tres talleres entre 1991 y 1993 discutieron temas relativos a los problemas del desarrollo de América Latina ocurridos con posterioridad a las políticas de ajuste estructural, los determinantes de la pobreza, los programas para la superación de la pobreza, y el rol que les correspondía cumplir a los Fondos de Inversión Social. Estos talleres sirvieron para generar una percepción compartida entre las instituciones de la Red sobre los problemas que tenían que enfrentar. Posteriormente, los talleres[\[12\]](#) fueron mas especializados y analizaron temas como los siguientes:

- Financiamiento de los programas para la superación de la pobreza
- Sostenibilidad de los proyectos de inversión social
- Monitoreo y evaluación de resultados de los programas
- La contribución de los programas de inversión social a la política social
- Participación social y control social
- Descentralización y fortalecimiento municipal para la superación de la pobreza

- Descentralización y programas para la superación de la pobreza
- Generación de empleo e ingresos al nivel local
- Rol de la mujer

Los talleres han permitido identificar problemas específicos relativos a la operación de los programas, la coordinación de los Fondos con el Estado, la participación de la sociedad civil, así como las necesidades de capacitación de los FIS. De todas las actividades que realiza la Red, los talleres son las menos endógenas ya que su formato permite la interacción con profesionales y especialistas provenientes de ámbitos externos a los Fondos, particularmente de los sectores no-gubernamental y académico. Los seminarios-talleres han brindado un espacio de participación al personal técnico de los Fondos, facilitando el intercambio y análisis de aspectos metodológicos y lecciones aprendidas. Estos eventos han sido oportunidades para que los responsables de los programas pudieran conocerse y compartir sus problemas con expertos que proporcionaron lineamientos generales de solución.

No existen mediciones sobre la efectividad de los talleres como experiencia de aprendizaje para los participantes. Los documentos disponibles solo informan sobre las ponencias presentadas. Es de suponer, por la evolución que presentan los temas de los talleres, que se trató de discusiones bastante enfocadas en problemas específicos y de gran relevancia para la gestión de los Fondos. Tampoco se cuenta con información relativa a la aplicación de los conocimientos adquiridos en la rutina de trabajo de los Fondos, ni del efecto multiplicador que potencialmente pudo tener el participante al interior de su institución. Ello no necesariamente indica falta de impacto sino más bien la carencia de información confiable acerca de los tipos de uso que los participantes hicieron de las herramientas obtenidas en los seminarios y talleres auspiciados por la Red. Ante las dificultades propias de la evaluación del impacto de este tipo de actividades, cobra especial importancia el proceso de selección, toda vez que un participante ubicado en una posición estratégica en su institución cuenta con mejores posibilidades de lograr mayor efecto multiplicador e impacto institucional.

Cursos. En los procesos de identificación de los temas de interés para la cooperación horizontal entre los miembros de la Red, surgieron algunos que por su especialización no se prestan para ser tratados bajo los formatos de seminario-taller o pasantía. Este es el caso particular de las técnicas de monitoreo y evaluación de proyectos, solicitadas por la mayoría de los Fondos, cuya naturaleza requiere de un abordaje sistemático, consistente en exposiciones teóricas con apoyo bibliográfico, y laboratorios de aplicación práctica y discusión de conceptos.

Para satisfacer esta necesidad, la Red recurrió a la CEPAL cuya División de Desarrollo Social cuenta con amplia experiencia en esta materia, la que accedió a impartir en 2000 un curso sobre *Formulación, Monitoreo y Evaluación de Programas y Proyectos Sociales*, mismo que se repitió en 2001. Aproximadamente 50 técnicos de 13 Fondos recibieron capacitación en los dos cursos de la CEPAL. El contenido del curso contempla

el análisis del ciclo de vida de los proyectos; los tipos de evaluación; los indicadores, supuestos y la matriz lógica para la formulación de proyectos; los alcances y limitaciones de los distintos tipos de análisis de costo; el análisis de la matriz de costos; y el plan de monitoreo y la evaluación ex - post. Bajo el formato de laboratorio, se analiza la aplicación práctica de un sistema de evaluación y monitoreo en una institución social de América Latina.

Dado el éxito de esta actividad se encuentra en estado preparatorio el tercer curso, a realizarse durante el primer semestre de 2002. La experiencia de la CEPAL en la entrega de este tipo de capacitación, sumado al rigor de su proceso de enseñanza, hace suponer que los participantes concluyen el curso con niveles altos de aprendizaje. Sin embargo, al igual que en el caso de los seminarios-talleres, no se dispone de información para evaluar el impacto que esta formación tiene en la gestión de los Fondos participantes.

Pasantías. Desde los inicios de la Red, las pasantías se constituyeron en una de las modalidades de cooperación horizontal más utilizadas. La necesidad de poder conocer en el terreno los programas más exitosos y aprender directamente de sus operadores fue expresada desde las primeras reuniones que tuvo la Red. A lo anterior se suma el hecho que muchas de las prácticas innovadoras de los Fondos no han sido objeto de sistematización ni forman parte de cursos formales de políticas y programas sociales, razón por la cual las visitas *in situ* se convierten en la única alternativa para conocer y aprender experiencias nuevas.

Una pasantía consiste en la estadía programada de un funcionario de un Fondo en otro FIS, por un periodo relativamente corto de tiempo, con el propósito de aprender ciertas habilidades específicas, obtener información, conocer un proceso, u observar una rutina gerencial. Para que cumpla su fin, una pasantía debe tener objetivos identificados y resultados previstos, un programa de actividades, una tutoría por personal especializado, y un mecanismo de evaluación.

La Red adoptó la modalidad de la pasantía a fin de que un miembro del personal de un Fondo pudiera en un tiempo corto conocer las actividades de otros FIS y extraer información, lecciones y recomendaciones que pudieran mejorar la actuación de los programas. Las primeras pasantías se realizaron a partir de 1992[13] y se basaron en los resultados del ejercicio de los “tianguis”. Posteriormente, en 1998, se formaliza el Programa Intra-Regional de Pasantías financiado por el BID y ejecutado por la Unidad de Desarrollo Social y Educación de la OEA en su calidad de Secretaría Técnica de la Red Social. Como se indicó anteriormente, por medio de un modelo de intercambio indirecto, la Secretaría Técnica recaba información sobre las ofertas y necesidades de los Fondos a partir de la cual diseña pasantías entre dos o más Fondos. A continuación se presenta una breve reseña de las principales características de este Programa, con base en la experiencia aportada por tres años de aplicación.

4.3 *El programa de pasantías de la Red Social*

Requisitos para postular y criterios de selección:

- Presentación del candidato por la autoridad de una institución miembro de la Red indicando que se trata de un directivo o técnico de la institución, con dos años de experiencia y que está trabajando en el tema en el que solicita la pasantía;
- Grado universitario o su equivalencia;
- Certificación del dominio del idioma que es lengua oficial en el país que se va a visitar, excepto que la institución otorgante facilite los servicios de traducción; y
- Presentación de un programa de actividades a ejecutar durante la pasantía.

La selección de los pasantes se guía por los siguientes criterios:

- La relevancia y aplicabilidad del contenido de la pasantía para las funciones laborales del pasante;
- El contenido del programa ofrecido por la institución otorgante debe responder a las necesidades del pasante y su institución. Los contenidos propuestos para la pasantía por la institución otorgante se comparan con los objetivos que busca alcanzar el pasante, a fin de asegurar que la pasantía genere el máximo de utilidad;
- Los costos y la duración de la pasantía deben atenerse a las normas del programa que cubre los costos de transporte y estadía por 5 días hábiles; y
- La distribución equitativa geográfica entre Centroamérica, Sudamérica, y el Caribe. Además la distribución de las pasantías se fija por países miembros y no por instituciones y se busca dar preferencia a los países de menor desarrollo relativo.

Siguiendo estos criterios, al 30 de junio de 2001 el Programa ha llevado a cabo un total de 60 pasantías.

El perfil de los pasantes :

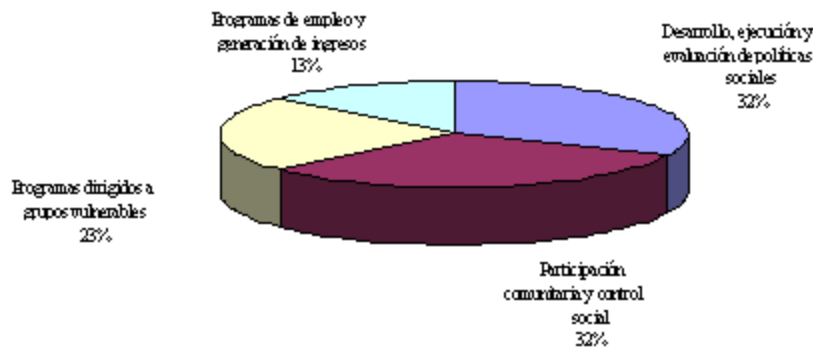
Tomando como base la información disponible para 33 pasantes, resultó que 18 fueron hombres y 15 mujeres. Según la posición dentro de sus instituciones, 16 eran oficiales de proyectos, supervisores o analistas, 14 tenían posiciones de dirección, jefaturas de área o coordinación general, y 3 eran consultores adjuntos a posiciones de dirección. En cuanto a la experiencia en el cargo, 7 pasantes tenían menos de 1 año, 10 entre 1 y 3 años, y 16 más de 3 años.

Contenido de las pasantías:

Desde el inicio del programa, la UDSE estableció un mecanismo para recabar y ordenar la información sobre las ofertas y demandas de los Fondos. Esta herramienta equivale a un “tianguis virtual”, mediante el cual la Secretaría Técnica organiza las pasantías del programa. El anexo 1 presenta el menú de ofertas y demandas, agrupadas en cuatro

categorías temáticas. El anexo 2 contiene el detalle de las 60 pasantías que se analizan en este informe, cuya distribución en las 4 categorías básicas se presenta en la figura 4.

FIGURA 4



(a) Información de 60 pasantías

PASANTÍAS POR ÁREA TEMÁTICA (a)

- Desarrollo, ejecución y evaluación de políticas sociales.

En este tema se realizaron el 32 por ciento de las pasantías (19 sobre un total de 60). En términos generales se buscó aprender cómo se diseñan políticas y programas de superación de la pobreza, cómo es la estructura organizacional de un Fondo de inversión exitoso, cómo se conduce la aplicación de los programas, cuáles sistemas de información se usan para el monitoreo, y cómo se hace la evaluación de impacto. Entre los Fondos visitados estuvieron SEDESOL de México, la Red de Solidaridad Social de Colombia y el Fondo de Inversión Social de Jamaica. Estas pasantías también incluyen las asistencias al curso de la CEPAL.

- Participación comunitaria y control social.

Este tema comprendió otro 32 por ciento de las pasantías (19) e incluyó los siguientes aspectos: participación de las comunidades en los proyectos de tal forma que los mismos respondan a sus necesidades, contribuyan a fortalecer sus capacidades de demanda y, además, sean sustentables luego que se acabe el apoyo del programa; mecanismos de auditoría social para fortalecer la transparencia y el rol fiscalizador de la comunidad. Se

visitaron, entre otros, los Observatorios Sociales de la Red de Solidaridad Social de Colombia y el Triángulo de Solidaridad del IMAS de Costa Rica.

- Programas dirigidos a grupos vulnerables.

El 23 por ciento de las pasantías (14) se dió en este tema. La atención se puso sobre los programas que se basan en una metodología de focalización sobre grupos vulnerables tales como los jóvenes cesantes, los desertores del sistema escolar, las madres jóvenes pobres, las poblaciones rurales e indígenas, y los adultos mayores. Los intereses estuvieron en cómo prevenir la marginación, cómo incorporar social y laboralmente a los grupos vulnerables a la sociedad y al mercado de trabajo, y cómo motivar para obtener mayor participación en los programas. Las pasantías incluyeron el FOSIS de Chile, el Fondo Hondureño de Inversión Social y SEDESOL de México.

- Programas de empleo y generación de ingresos

En este tema se realizó el 13 por ciento de las pasantías (8). La atención se centró en las acciones para crear empleo en las áreas rurales y dar, sobretudo a los jóvenes pobres, acceso a oportunidades de trabajo productivo. Se tuvo especial interés en conocer la promoción y ejecución de proyectos productivos, proporcionar crédito y crear oportunidades de trabajo para los jóvenes. Los Fondos visitados fueron SEDESOL y el FOSIS.

Participación e interacción entre los países miembros de la Red Social:

Con base en la información contenida en el cuadro 4 es posible determinar los niveles de participación de los países en el Programa de Pasantías, perfil que se resume en la figura 5 a continuación.

CUADRO 4

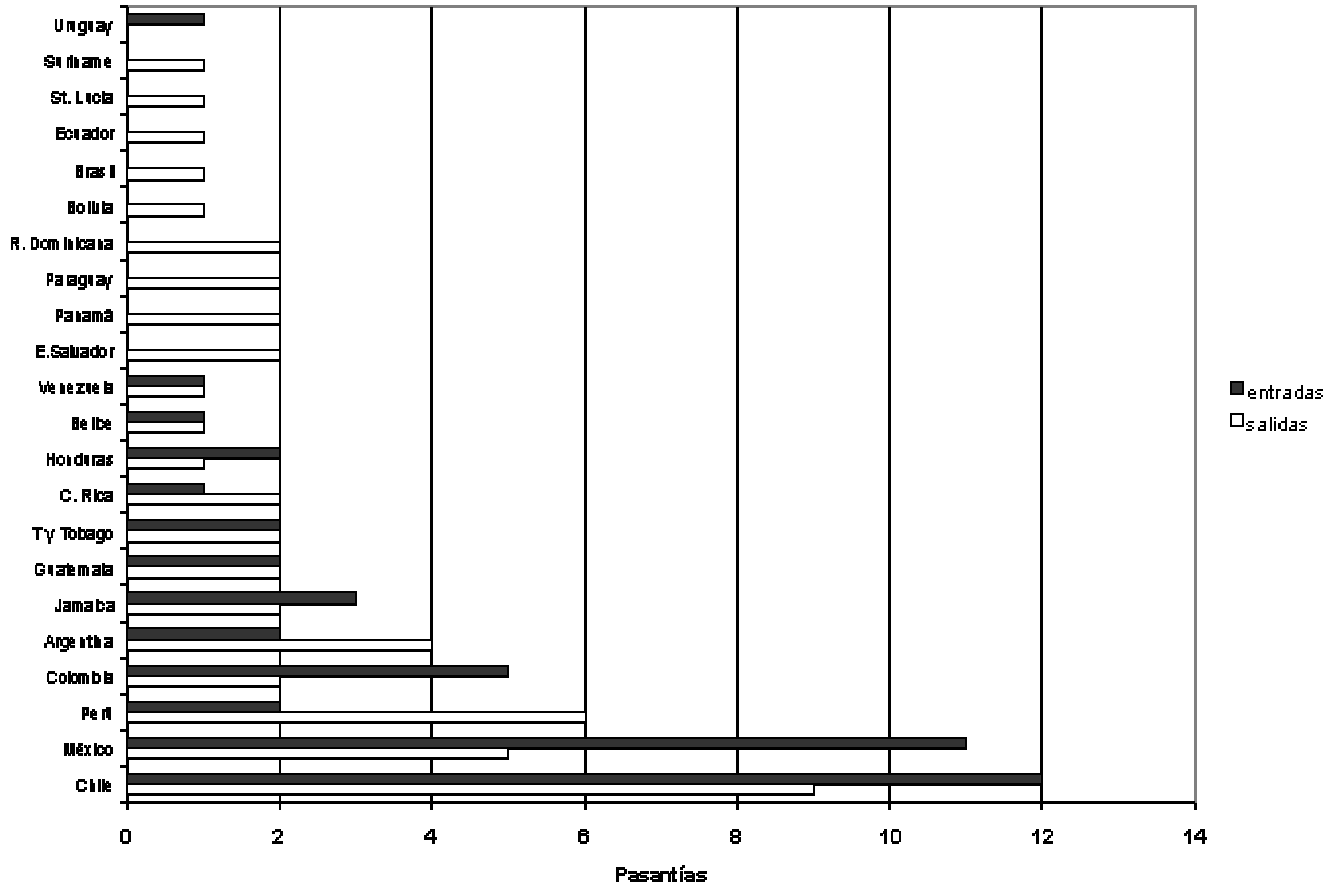
NUMERO DE PASANTIAS REALIZADAS POR PAIS SEGUN CONDICION DE INSTITUCION RECEPTORA Y OTORGANTE (1999 – 2001)

PAIS	INSTITUCIÓN	
	RECEPTORA	OTORGANTE
ARGENTINA	4	2
BELICE	1	1
BOLIVIA	1	
BRASIL	1	
COLOMBIA	2	5
COSTA RICA	5	3
CHILE	9	12
ECUADOR	2	
EL SALVADOR	4	
GUATEMALA	4	2
HONDURAS	1	2
JAMAICA	2	3
MEXICO	5	13
PANAMA	3	
PARAGUAY	2	
PERU	6	8
R. DOMINICANA	3	
SANTA LUCIA	1	
SURINAME	1	
TRINIDAD Y TOB	2	2
URUGUAY		1
VENEZUELA	1	1
CEPAL		5
TOTAL	60	60

FUENTE: Secretaría Técnica. Red Social. OEA

FIGURA 5

PASANTIAS RECIBIDAS Y OTORGADAS



Donde: ENTRADAS = Pasantías recibidas en el país

SALIDAS = Pasantías otorgadas al país

FUENTE: Anexo 2. Datos para 55 pasantías, excluyendo las 5 pasantías al curso de la CEPAL.

A partir de la información presentada, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Los Fondos de mayor participación en el Programa son el FOSIS de Chile y SEDESOL de México y, en menor medida, FONCODES de Perú y la Red de Solidaridad Social de Colombia.
- Al analizar los flujos entre países de origen y destino de las pasantías, se aprecia que América Latina y el Caribe son áreas de interacción separadas.
- Los FIS de México y Chile exhiben un nivel alto de interacción entre ellos en comparación con el intercambio que se da entre los demás países.

Evaluación por los pasantes:

Al final de cada pasantía se pide a cada participante responder a un cuestionario orientado a evaluar algunos aspectos del programa[14]. En el Anexo 3 se presentan las respuestas recibidas, correspondientes a 32 casos[15]. En términos generales la experiencia es considerada como muy positiva por los pasantes. Tomando en cuenta la evaluación de aspectos tales como los criterios utilizados para planificar la pasantía, la organización de las tareas, la fijación de los objetivos, los resultados inmediatos en el trabajo del pasante, y las características del programa que se siguió, entre el 53 y 86 por ciento de los pasantes califican estos aspectos como muy buenos, excelentes, importantes, claves, adecuados o inmejorables.

Si bien los resultados generales que se derivan del anexo 3 son positivos, el hecho que algunos pasantes opinen que la experiencia fue medianamente positiva o menos que eso, indica que el programa presenta carencias que deben mejorarse. Solo en un aspecto, la duración de la pasantía, fijada en 5 días, hubo unanimidad en considerar que fue un periodo apropiado.

Algunas conclusiones preliminares:

Estando aún pendiente la evaluación final del Programa de Pasantías, no es posible emitir un juicio definitivo sobre su calidad y efectividad. No obstante, es posible extraer algunas conclusiones preliminares.

En cuanto al funcionamiento de la estrategia de intercambio indirecto, utilizando a la Secretaría Técnica como intermediaria, sus resultados son regulares. En general, fué difícil mantener al día la información del cuadro de ofertas y demandas debido a que los tiempos de respuesta por parte de los Fondos han sido lentos. Aquellos FIS que cuentan con una oficina o funcionaria encargada de las relaciones externas han demostrado ser más ágiles en esta materia.

Al comparar la información obtenida a través de los Tianguis y la recabada por la Secretaría Técnica, se puede comprobar que la agenda de cooperación horizontal no cambia sustantivamente, caracterizada por una amplia gama de ofertas y demandas. No obstante este diversificado menú, destaca el mayor interés por los temas referidos a la

participación comunitaria y a la evaluación y monitoreo de programas, como puede apreciarse en la figura 3.

Llama la atención la desigual participación de los países miembros de la Red, concentrándose el grueso de las pasantías en sólo seis naciones. La ausencia de Brasil - sólo registra una pasantía- es particularmente preocupante en atención al tamaño de su población pobre y por el hecho de disponer de numerosos programas altamente innovadores en el combate a la pobreza. Por otro lado, se perfila una separación entre los Fondos de habla hispana y los de habla inglesa, entre los que no se registran pasantías conjuntas, salvo una entre Trinidad y Tobago y Chile. Si bien las diferencias idiomáticas explican en parte esta situación, se trata de un problema que futuros programas de intercambio tendrán que superar.

Finalmente, la principal falla metodológica del Programa se deriva de un deficiente mecanismo de evaluación, basado en cuestionarios que los pasantes y las instituciones participantes deben responder una vez finalizada la pasantía. El diseño de este instrumento y las dificultades que se enfrentan al aplicarlo a la distancia, no ha permitido disponer de información confiable sobre el aprendizaje logrado por el pasante ni el impacto de los conocimientos obtenidos en la gestión de los Fondos participantes. Ante esta situación, cobra especial importancia el proceso de selección mediante el cual los Fondos determinan el perfil y la idoneidad de los candidatos que presentan al Programa. Al respecto, sólo el FOSIS de Chile y la Red de Solidaridad Social de Colombia han avanzado en el diseño e implementación de concursos internos por medio de los cuales el proceso de selección deja de depender exclusivamente de la discrecionalidad de los ejecutivos de la institución.

A pesar de estas dificultades, el espíritu de los Tianguis originales se ha mantenido, siendo las pasantías la principal vía mediante la cual las innovaciones de los FIS circulan a nivel hemisférico entre los operadores encargados de la gerencia de los programas de combate a la pobreza. Los testimonios de los pasantes, recogidos en los boletines informativos del Programa –Infopasantías- revelan la diversidad, riqueza y originalidad de las iniciativas que actualmente llevan a cabo los Fondos y su impacto en los pasantes. El desafío consiste en perfeccionar esta herramienta de cooperación horizontal solidaria, a fin de asegurar que la transferencia de conocimientos sea lo más efectiva y eficiente posible.

4.4 La Red Social desde la perspectiva de la gestión de redes

Una red es un medio para alcanzar determinados fines. Es un mecanismo entre entidades que tienen funciones o intereses semejantes, que surge como una respuesta a la necesidad de generar una masa crítica de conocimiento y experiencia mayor a la que podría alcanzar cualquiera de sus miembros operando de manera individual. En este sentido, la Red Social surge para facilitar el intercambio de tecnología social relevante para el combate a la pobreza, a través del instrumento de la cooperación horizontal. Desde esta perspectiva, la permanencia en el tiempo de una asociación de este tipo sólo se justificaría en la medida que sea exitosa en el cumplimiento de los fines que respaldaron su creación. No

obstante, conviene destacar que una vez creadas, las redes adquieren una dinámica institucional propia que, en ciertos aspectos, no sólo responde a los fines del colectivo sino que también a los patrones de interacción entre sus miembros, a diversos intereses puntuales ajenos a los propósitos finales, a las asimetrías internas de poder, a consideraciones presupuestarias, y a la naturaleza cambiante de los vínculos que la red debe mantener con organismos externos. Además, la supervivencia de muchas redes depende de la capacidad de su estructura institucional para adaptarse a los cambios derivados del tránsito de arreglos informales simples a formas asociativas formales más complejas.

En sus inicios la Red Social asumió la forma de una red voluntaria, con financiamiento externo, fines claramente delimitados (cooperación horizontal), y una distribución equitativa del poder entre sus miembros. De preferencia se ha utilizado el mecanismo del consenso para elegir rotativamente a las autoridades, arribar a decisiones colectivas y dirimir posibles conflictos o diferencias de opinión. Estas últimas pueden surgir cuando algún miembro percibe que no existe una distribución equitativa de los beneficios, o en torno a los objetivos operativos de un plan anual de actividades. Durante los primeros años de la red, este esquema de funcionamiento se vió facilitado por el hecho que parte importante de la gestión de la Red durante esa fase inicial estuvo en manos de un agente externo (OEA), encargado de las comunicaciones, publicaciones, organización de eventos, etc.

Los aspectos más formales de la gestión de la Red, se concentran en las Conferencias Anuales, mecanismo que brinda el espacio para que los directivos de los fondos de inversión social se reúnan para establecer áreas y criterios de cooperación, den a conocer los avances de los gobiernos en la lucha contra la pobreza, y acuerden las líneas generales de acción para la Red a través de la elaboración y aprobación de planes de trabajo anuales. Las Conferencias Anuales son eventos de política institucional en los que se elige a las autoridades del Comité Coordinador y se prepara las declaraciones que explicitan las prioridades de trabajo y la posición de la Red frente a situaciones o problemas socioeconómicos que afectan a la región.

Sin embargo, a medida que la Red se desarrolla institucionalmente, varios de sus elementos constitutivos experimentan modificaciones, lo cual introduce mayor complejidad a su gestión y nuevos desafíos para la supervivencia institucional. Entre estos factores se cuentan la diversificación de las fuentes de recursos, lo que implica la negociación y el establecimiento de nuevas relaciones externas, así como la adopción de medidas de autofinanciamiento; la asignación de responsabilidades diferenciales a los Fondos miembros, algunos de los cuales deben asumir la condición de ejecutores de proyectos para la Red; el fortalecimiento del rol ejecutivo de la Presidencia que asume funciones que antes recaían en la Secretaría Técnica; la conveniencia de contar con una imagen e identidad pública más elaborada, especialmente a través de un sitio web propio; la necesidad de contar con un cuerpo de normas y procedimientos que regulen el funcionamiento de la Red; y la desigual participación de las instituciones miembros en las actividades de la asociación. La alta rotatividad de los directores de los Fondos, toda

vez que se trata de cargos de confianza política, en ocasiones dificulta el mantenimiento de una cohesión colectiva basada en una memoria histórica compartida.

Al aumentar la complejidad de la Red, surgen numerosos objetivos intermedios que demandan tiempo, recursos y negociación, situación que en ocasiones desdibuja el objetivo central. Como señala Mandell, bajo estas circunstancias el desafío consiste en mantener la unanimidad sobre el “metaobjetivo”, al tiempo que se abren espacios para la negociación de aspectos relacionados con los medios, sobre los cuales no siempre existe consenso ya que están en juego los intereses particulares de cada miembro (por ejemplo, ser sede de un evento o acceder a una posición en el cuerpo directivo). (Mandell, 1989: 40) En estos casos, cobra especial importancia en la gestión de la red la capacidad mediadora de los miembros que han adquirido una posición estratégica o dominante debido a su participación activa y constante en la creación y mantenimiento del colectivo. Las instituciones que ocupan esta posición tienden a ejercer, además, un papel de enlace entre subconjuntos de miembros de la red facilitando la transferencia de recursos e información, a la vez que participan activamente en las relaciones externas con otras redes y organismos relevantes. (Whetten, 1981:9)

En el caso de la Red Social, el FOSIS de Chile y SEDESOL de México pueden ser calificados como miembros estratégicos. Además de ser las instituciones que más participan en el programa de pasantías, según se aprecia en la figura 4, ambas cumplieron un papel protagónico en las reuniones fundacionales de la Red, encargándose de la preparación, con la Secretaría General de la OEA, de los primeros proyectos para poner en marcha iniciativas de cooperación horizontal. SEDESOL es la institución que ha ocupado la presidencia por más tiempo y, en representación de la Red, le ha correspondido la ejecución de los cuatro proyectos financiados por la OEA por un monto superior al medio millón de dólares. FOSIS ha ocupado la vicepresidencia en varias oportunidades, estuvo a cargo del proyecto InterRed durante el período 1999-2001, y ha organizado el mayor número de seminarios para la Red – cuatro en total. No se cuenta con la necesaria información para analizar las razones de esta destacada participación, aunque se pueden mencionar dos aspectos que deben haber contribuido, uno político y otro de gestión. En cuanto al primero, tanto México como Chile fortalecieron, especialmente durante los noventa, la cooperación horizontal como componente central de su política exterior en la región. Con respecto al segundo, la existencia de oficinas de relaciones internacionales en ambas instituciones facilita el papel articulador que asumen con respecto a la Red.

Los aspectos señalados sirven para ilustrar las complejidades que inevitablemente surgen cuando una red se torna más compleja y cambia el contexto que le dió origen. El soporte histórico brindado por FOSIS y SEDESOL, con el permanente apoyo de la OEA, debiera complementarse con la participación más activa del resto de los miembros y de otros organismos intergubernamentales. Cabe destacar que Argentina, Colombia, Costa Rica, Jamaica y Perú han colaborado intensamente con la Red y en el futuro podrían asumir un dinámico papel revitalizador, particularmente en lo que se refiere a la consolidación de grupos subregionales al interior de la Red (Andino, Caribe, Cono Sur y América Central).

El fortalecimiento de estos grupos podría contrarrestar la fragmentación actual que dificulta la participación más plena de todos los miembros de la Red.

5. LECCIONES APRENDIDAS

La superación de la pobreza es una tarea que requiere el concurso de múltiples actores dentro y fuera de los países para crear una red de seguridad social que no sólo alivie la pobreza sino que contribuya también a su erradicación. En este esfuerzo deben participar concertadamente los sectores gubernamental, no-gubernamental y privado. En América Latina y el Caribe los FIS han demostrado ser organismos cuya flexibilidad institucional les ha permitido cumplir una notable función articuladora entre el gobierno central, las comunidades, las empresas y los gobiernos locales. También no se puede ignorar el hecho que los FIS se ajustan a una visión dominante sobre el manejo de los problemas sociales dentro del desarrollo económico y global. En esta visión se asume que los mecanismos de mercado y la competencia deben operar con la mayor libertad a fin de asegurar efectividad y eficiencia, en tanto el Estado debe jugar preferentemente un rol subsidiario, promotor y fiscalizador. En otras palabras, los Fondos se insertan en el contexto de los procesos de democratización, descentralización, privatización y globalización que vive la región.

Lo señalado, sumado a las evaluaciones favorables que han recibido los FIS y a las necesidades sociales que con seguridad generará la recesión con la que se inicia el nuevo milenio, indica que los Fondos continuarán siendo un componente central de la política social. A partir de esta perspectiva cobra especial interés la identificación de los logros, problemas y lecciones aprendidas que se derivan de la experiencia de la Red Social.

La Red Social eleva a un plano regional la labor innovadora de los FIS, contribuyendo a producir un ‘efecto demostración’ con respecto a sus logros, entre los que se cuentan la promoción de acciones de interés público a partir de la participación de los ciudadanos, la contribución al proceso de reforma de los ministerios tradicionales, la descentralización de una manera muy tangible para la población, y la articulación de los sectores gubernamental, no-gubernamental y privado en la ejecución de los programas. La utilidad de la Red Social como mecanismo de integración y formación ha servido de inspiración a otras redes que surgen en otras regiones en años recientes.

Entre los logros de la Red, cabe destacar los siguientes:

- o Circulación e intercambio de información sobre gerencia social aplicada entre los directivos y personal técnico-profesional de los FIS.
- o Creación de un foro de discusión regional para examinar experiencias de programas de combate a la pobreza, especialmente a través de talleres y seminarios.
- o Generación de un modelo de capacitación basado en las pasantías, el cual ha permitido la interacción *in-situ* entre funcionarios y técnicos provenientes de diferentes

países de la región, lo que ha facilitado la transferencia de experiencias innovadoras, aún no sistematizadas ni incorporadas en los programas convencionales de formación.

- o Formación de una comunidad de profesionales que trabajan en programas sociales para el alivio de la pobreza, provenientes de países con distinto nivel de desarrollo e importantes diferencias socioculturales.
- o Demostración de la pertinencia y utilidad de una organización internacional como la OEA para promover y apoyar foros regionales que de otra manera no podrían emerger por la escasez de recursos políticos e institucionales.
- o Identificación y diagnóstico de las necesidades de capacitación y formación profesional en los Fondos.

En cuanto a los problemas que han dificultado la labor de la Red Social durante los últimos 10 años, se destacan los siguientes:

- o En algunos Fondos el compromiso con la Red es más personal que institucional, dependiendo del grado de participación que desee imprimirle el director de turno.
- o La participación en la Red puede estar condicionada por los lineamientos de los donantes, particularmente en el caso de los Fondos altamente dependientes del financiamiento externo.
- o La falta de conocimiento sobre las características y funciones de la Red al interior de los Fondos, puede limitar la capacidad para evaluar las ventajas y el potencial que la Red puede ofrecer a sus miembros.
- o Es posible que algunas de las actividades de capacitación organizadas por la Red no hayan sido aprovechadas plenamente por posibles desajustes con la formación de los beneficiarios, dado que no se cuenta con un perfil técnico-profesional del staff de los Fondos.
- o La conectividad de la Red no se apoya en la tecnología comunicacional más avanzada por lo que el intercambio de información entre sus miembros pierde efectividad, eficiencia y rapidez. Un indicador de ello es el fracaso de los foros electrónicos que intentó organizar el proyecto InterRed.
- o La Red no ha incorporado en sus actividades a todos los estamentos del personal técnico-profesional de los FIS. Es posible que, más allá de los directivos y algunos técnicos de alto nivel, la mayoría de los funcionarios de los Fondos desconozca la existencia de la Red Social.

o La falta de mecanismos de evaluación no permite establecer el grado de aplicación de los conocimientos adquiridos por medio de la cooperación horizontal en la gestión de los Fondos.

Las debilidades de la Red Social se derivan, en parte, del hecho que los FIS no tienen la tradición ni la consolidación institucional que ostentan los ministerios sectoriales. La mayoría de los Fondos se han constituido por decreto ejecutivo y carecen de los vínculos orgánicos que otros sectores tienen con las universidades y los gremios profesionales, como es el caso de salud, educación y justicia con las organizaciones de médicos, educadores y abogados. Además, la mayoría de los FIS carecen de rango ministerial, lo que limita su autonomía política y le da a su misión un carácter más coyuntural que permanente.

A diferencia de otras redes - como las asociaciones regionales de Fondos de pensiones, las cámaras de comercio e industria, las federaciones sindicales, o las organizaciones bancarias, para mencionar algunos ejemplos - la Red Social puede ser vista como una red de entidades temporales llamadas a cumplir un papel transitorio sobre la base de recursos externos, en la mayoría de los casos, y cuyas principales partes interesadas (los “stakeholders”) son los pobres - también casi por definición actores con escasa influencia. Una consecuencia de lo señalado es que la Red Social ha adquirido, para muchos observadores externos e incluso para muchos de sus integrantes, la condición de una asociación de tipo “técnico”, por medio de la cual se implementan programas de cooperación horizontal para el intercambio de experiencias exitosas. Sin embargo, los aspectos políticos inherentes a su condición de foro regional para examinar los problemas del desarrollo social y la pobreza -temática para la cual no existen ministerios en la mayoría de los países de la región- inevitablemente le plantean a la Red el desafío de incursionar en un ámbito más político que técnico. Entre estos temas, se pueden mencionar la participación de la Red en la discusión sobre cual debe ser el rol de los FIS dentro de una red de seguridad social, el papel de los fondos externos para los programas de combate a la pobreza, y la coordinación con los ministerios de línea.

6. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS: EL FORTALECIMIENTO DE LA RED SOCIAL Y LOS DESAFIOS PARA LA COOPERACION HORIZONTAL

Las características de la Red Social y la experiencia acumulada a lo largo de 10 años de colaboración entre los Fondos de Inversión Social, permiten afirmar que se trata de un mecanismo único capaz de cumplir con dos funciones fundamentales en el combate a la pobreza en América Latina y el Caribe: 1) Como foro para la discusión de las políticas sociales aplicadas, especialmente de los problemas que surgen en la esfera de su implementación y ejecución; y 2) Como herramienta de difusión de experiencias y prácticas innovadoras, insumo esencial para las actividades de formación y capacitación en gerencia social. Para avanzar en el fortalecimiento de las ventajas comparativas de la Red Social, a continuación se presenta un conjunto de sugerencias orientadas a optimizar su diseño y avanzar hacia modalidades de cooperación horizontal de mayor impacto. Desde esta perspectiva, es posible pensar en una renovación del modelo de trabajo

convencional, a partir del fortalecimiento de tres ámbitos de la Red Social: gestión y administración, información y comunicación, y capacitación de recursos humanos.

6.1 En materia de gestión y administración de la red.

- Fortalecer la formación de grupos subregionales. Si bien estos ya existen en la conformación del Comité Coordinador, se considera necesario fomentar una mayor articulación de subgrupos relativamente homogéneos, cuyo tamaño más reducido permitiría una mejor coordinación de actividades comunes durante la ejecución de los planes de actividades anuales.
- Integrar las estrategias de cooperación horizontal –fundamentalmente técnicas- con estrategias políticas orientadas a dotar a la Red de canales y espacios para participar o influir en los debates regionales sobre desarrollo social y económico. Entre las acciones que se podrían llevar a cabo, se cuentan:
 - a) Establecer vínculos orgánicos con otros foros. Por medio de la relación existente con la OEA se podrían estrechar los nexos con la Comisión Interamericana de Desarrollo Social y con diversos foros ministeriales tales como los de educación y trabajo. Ello, a su vez, facilitaría el acceso al proceso preparatorio de las Cumbres Presidenciales.
 - b) A nivel interamericano, la Red podría analizar las ventajas y desventajas de convertirse en la Red Social de las Américas incorporando a los Estados Unidos y Canadá como miembros. Una iniciativa de este tipo podría empezar por la negociación del status de observador para los dos países en cuestión.
 - c) La Red ha mantenido buenas relaciones de trabajo con la OEA, el BID y el Banco Mundial. Si bien estos vínculos deben mantenerse y fortalecerse, la Red debería ampliar sus contactos con otros organismos de cooperación, como los de la comunidad europea.
 - d) Afianzar los vínculos con otras redes similares en otras regiones del mundo. La Red ha avanzado en esta materia y sus experiencias han servido de estímulo para la conformación de esas agrupaciones. En una segunda fase, la Red podría impulsar acuerdos de cooperación, por medio de los cuales los Fondos miembros podrían ofrecer asesorías y servicios específicos a las redes del Africa (ASIFNET y AFRICATIP), Europa Oriental y Asia Central (ECANet) y el Medio Oriente y Africa del Norte (MENANET).
- Consolidar el fondo especial en funcionamiento desde el año 2000, formado con los aportes de las instituciones miembros de la Red. Esta es la vía más apropiada hacia el autofinanciamiento de las actividades de la Red, aspecto que le otorgaría más autonomía y poder negociador, y estimularía a los contribuyentes a participar más activamente.

6.2 En materia de modelos de intercambio de información.

- Evaluar la situación actual del sitio web de la Red. El potencial de la Internet para facilitar las comunicaciones entre los miembros es reconocido por todos. Los principales problemas detectados corresponden a los siguientes aspectos:

- a) Diseño y función. El formato original de www.redsocial.org debe ser replanteado, de acuerdo a una evaluación de las necesidades actuales de la Red, la capacidad instalada en los Fondos miembros y sus políticas de comunicación, y las opciones que ofrece la tecnología vigente para la construcción de sitios web;

- b) Web hosting. El proyecto original -InterRed- contempló la contratación de los servicios de un servidor privado, opción que ha resultado demasiado onerosa. Se deberá analizar la factibilidad de otras alternativas, tales como incorporar el sitio web de la Red al portal de otra institución;

- c) Administración. El Fondo que asume la responsabilidad de administrar el sitio web tiene que comprometer recursos humanos y financieros para el cumplimiento adecuado de esta función. Asimismo, todos los Fondos tienen que participar en calidad de co-administradores, en la medida que permanentemente tienen que proporcionar información relevante para mantener el sitio al día. A partir de una evaluación del proyecto InterRed se deben precisar estas funciones, responsabilidades y costos.

- Analizar la posibilidad de incorporar nuevas tecnologías para el intercambio de información, tales como teleconferencias, CD-ROM y conferencias en línea. Muchas de las actividades de formación y de gestión de la Red podrían hacerse por estas vías, lo que generaría ahorros considerables. Cabe señalar que el FOSIS de Chile utiliza las teleconferencias en su gestión interna, lo que facilitaría la transferencia de esta modalidad tecnológica al resto de la Red.

6.3 En materia de estrategias de formación.

- Incorporar instrumentos de evaluación a las actividades de capacitación. Las pasantías y talleres han demostrado ser mecanismos apropiados para la transferencia de conocimientos y habilidades. Sin embargo, han carecido de una evaluación que mida con rigor los niveles de aprendizaje obtenidos por los participantes, la aplicación de los conocimientos adquiridos en el puesto de trabajo del beneficiario, y su impacto a mediano y largo plazo en la gestión de los Fondos;

- Compartir las actividades de formación con instituciones ajenas a la Red. La capacitación ha sido mayoritariamente endógena, exclusivamente para funcionarios de los Fondos miembros. En ciertas actividades podría considerarse la incorporación de organizaciones de la sociedad civil y de otros sectores gubernamentales con los que los Fondos mantienen relaciones de trabajo, con lo cual se enriquecería el proceso educativo;

- Evaluar y dar a conocer los resultados de intervenciones exitosas, a fin de promover la replicabilidad de las buenas prácticas y las lecciones aprendidas. Después de diez años de cooperación e intercambio, se hace necesario detectar las áreas consolidadas del menú

de experiencias para someterlas a una elaboración más sistemática y diseñar estrategias para su difusión. En esta tarea podrían participar la secretaría técnica y organismos regionales especializados, tales como el ILPES y el INDES, a fin de analizar los componentes de los programas consolidados, extraer estudios de caso y documentar las experiencias más relevantes. De esta forma se sistematizarían los aspectos teóricos y metodológicos de los programas más innovadores de los Fondos, lo que contribuiría a su reproducción, difusión y evaluación.

REFERENCIAS

Banco Mundial, SAR

1995 Staff Appraisal Report, Honduras Environment Development Project. Versión mimeografiada. Washington D.C.

BID, Banco Inter Americano de Desarrollo

1998 La utilización de fondos de inversión social como instrumento de lucha contra la pobreza. Estrategia Sectorial del Banco. Washington D.C.

Blum, Volkmar

1996 Estudio de Impacto: Proyectos del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) de Nicaragua – Préstamo 729-OC-NI del BID. Versión mimeografiada. Berlín.

Castillo, Cecilia De

1996 Bolivia: Fondo de Inversión Social, Estudio del BID sobre los Fondos de Inversión Social. Versión mimeografiada. Banco Inter Americano de Desarrollo, La Paz

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

2000 Anuario estadístico para América Latina y el Caribe. Santiago: Naciones Unidas.

Drapper, Michael

1996 Social Investment Fund study: Country Case Report, Haití. Banco Inter Americano de Desarrollo, Washington D.C.

Fernández, Patricio

1994 Cooperación Solidaria para Superar la Pobreza, DAES/OEA. “Fondo de Intercambio de Experiencias en Superación de la Pobreza”. Washington D.C.

FIS Fondo de Inversión Social – Guatemala

1995 Memoria de Labores. Versión mimeografiada. Ciudad de Guatemala.

FOPAR

2000 “Memorias Proyecto InterRed Social”. Buenos Aires: FOPAR.

Glaessner, Philip J., Kye Woo Lee, Anna Maria Sant’Anna, Jean-Jacques de St Antoine.

1994 Poverty Alleviation and Social Investment Funds. The Latin American Experience. 261 World Bank Discussion Papers. Washington D.C.: World Bank

González-Polio, Edgardo

1997 Proyecto de Investigación Conjunto sobre Fondos de Inversión Social. Banco Inter Americano de Desarrollo (BID) y Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ). Guatemala. Versión mimeografiada. San Salvador.

Goodman, Margaret, Samuel Morley, Gabriel Siri y Elaine Zuckerman

1997 Los Fondos de Inversión Social en América Latina. Resultados y Papel Futuro. Washington D.C.: Banco Inter Americano de Desarrollo

Jorgensen, Steen L., Gras y M. Schacter, editores

1991 Easing the Poor through Economic Crisis and Adjustment: The Story of Bolivia's Emergency Social Fund. Programa de Estudios Regionales, Banco Mundial, Washington D.C.

Moncada Vigo, Gilberto

1996 Proyecto de Investigación Conjunta sobre los Fondos de Inversión Social en América Latina y el Caribe. FONCODES-Perú. Lima

OEA/SPP Organización de Estados Americanos / Secretaria de Programación y Presupuesto

1991 Taller de Intercambio de Experiencias sobre Combate a la Pobreza en América Latina y el Caribe. Informe de Resultados. La Trinidad, Tlaxcala, México.

OEA/SPP Organización de Estados Americanos / Secretaria de Programación y Presupuesto

1991 Taller de Intercambio de Experiencias sobre Combate a la Pobreza en América Latina y el Caribe. Memoria. La Trinidad, Tlaxcala, México. Junio.

OEA / FOSIS Organización de Estados Americanos / Fondo de Solidaridad e Inversión Social

1992 Taller de Intercambio de Experiencias. Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe. La Serena. Chile. Octubre.

OEA / PRO-COMUNIDAD Organización de Estados Americanos / Fondo de Promoción de las Iniciativas Comunitarias.

1995 II Conferencia de la Red Social de América Latina y el Caribe. Memoria. Santo Domingo, Republica Dominicana. Noviembre.

OEA / FES. Organización de Estados Americanos / Fondo de Emergencia Social

1996 III Conferencia de Red Social de América Latina y el Caribe. Panamá, Republica de Panamá. Octubre/ Noviembre.

OEA/IMAS. Organización de los Estados Americanos/Instituto Mixto de Ayuda Social

1993 Tercer Seminario de Intercambio de Experiencias para la Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe: Síntesis de Relatoria. San José, Costa Rica, Noviembre

OEA / SEDESOL / SDA / Red Social. Organización de Estados Americanos / Secretaria de Desarrollo Social de México / Secretaria de Desarrollo Social de Argentina / Red Social

1997 IV Conferencia anual de la Red Social de América Latina y el Caribe. Memoria. Buenos, Argentina. Noviembre

OEA / JSIF / SEDESOL. Red Social Organización de Estados Americanos / Jamaica Social Investment Fund / Secretaria de Desarrollo Social de México / Red Social.

1998 5th Annual Conference of the Social Network of Latin América and the Caribbean. Poverty Eradication and Social Participation. A Compendium. Kingston, Jamaica. Noviembre.

OEA / SEDESOL / Red Social. Organización de Estados Americanos / Secretaria de Desarrollo Social de México / Secretaria de Desarrollo Social de Argentina / Red Social

1998 VI Conferencia anual de la Red Social de América Latina y el Caribe. Memoria. Tlaxcala, México. Noviembre.

Mandell, Myrna

1989 “Gerencia Intergubernamental: Una perspectiva revisada”, INDES-BID.

Pérez Puig, Guillermo, Germán Puerta Restrepo, Alfredo Toledo Ivaldo

1996 Red Social de América Latina y el Caribe. 1991-1996. Cinco años de cooperación entre los Fondos de Inversión Social en su lucha para erradicar la pobreza de la Región. Santa Fe de Bogota: Red de Solidaridad Social de Colombia.

Raczynski, Dagmar

1996 Fondos de Inversión Social en América Latina y Estrategia de Reducción de la Pobreza: El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile. CIEPLAN, Santiago.

Tendler, Judith

2000 “Safety Nets and Service Delivery: GAT Are Social Funds Really Telling Us? en Social Development in Latin América. The Politics of reform editado por Joseph S. Tulchin & Allison M. Garland. Woodrow Wilson Center. Current Studies of Latin América. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Van Domelen, Julie

2000 “Evaluating Social Fund Performance Across Countries” en SPectrum, The World Bank, Summer/Fall, 2000.

Webb, Anna Kathryn, H. Caldera T., Caraciolli M. y G. Urquia B.

1996 Informe de Evaluación del Programa de Inversión Social – Fondo de Emergencia Social de Panamá, Washington D.C.

Whetten, David A.

1981 “Interorganizational Relations: A Review of the Field” en Journal of Higher Education, Vol. 52, No. 1

World Bank, The International Bank for Reconstruction and Development

2001 World Development Report 2000 / 2001. Attacking Poverty. Washington D.C.: World Bank / Oxford University Press.