

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES**



**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN:  
LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA. INCIDENCIA  
POLÍTICO-ECONÓMICA DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS  
INTERNACIONALES. CASO EL SALVADOR CON EL PROGRAMA  
RED SOLIDARIA**

PRESENTADO POR:  
**SONIA MARGARITA LAZO FLORES  
KENIA ZULEYMA RODRÍGUEZ AYALA**

PARA OPTAR AL GRADO DE:  
**LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

SAN SALVADOR, OCTUBRE DE 2008.

## **UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

### **RECTOR:**

Ingeniero Rufino Quezada

### **VICE RECTOR ACADÉMICO:**

Maestro Miguel Ángel Pérez

### **VICE RECTOR ADMINISTRATIVO:**

Licenciado Oscar Noé Navarrete

### **SECRETARIO GENERAL:**

Licenciado Douglas Vladimir Alfaro Chávez

### **FISCAL GENERAL:**

Doctor René Madecadel Perla

## **FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

### **DECANO:**

Doctor José Humberto Morales

### **VICE DECANO:**

Maestro Oscar Mauricio Duarte Granados

### **SECRETARIO:**

Licenciado Francisco Alberto Granados Hernández

## **ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES**

### **DIRECTOR DE LA ESCUELA:**

Maestro Jorge Alberto Aranda

### **COORDINADOR DEL PROCESO DE GRADUACIÓN:**

Licenciado Efraín Jovel Reyes

### **DIRECTOR DEL PROCESO DE GRADUACIÓN:**

Licenciado Miguel Alas Sevillano

## AGRADECIMIENTOS

*En la culminación de mi carrera universitaria, quiero externar mis más sinceros agradecimientos a:*

***Dios**, por haberme abierto las puertas de bendición y llevarme de la mano desde el comienzo de este esfuerzo.*

***Mi padre**, por ser el instrumento que Dios usó para esta bendición*

***Mi madre**, por su guía, confianza, sabiduría y oración constante, lo cual es el pilar fundamental de mi vida.*

***Mis hermanos**, por su apoyo y cariño incondicional. Por ser mi motivación.*

***Mi familia**, por su respaldo espiritual y ánimo.*

*En especial a los seres que ya no están pero que esperaron conmigo este momento, dejándome sentir su amor y confianza.*

***Mi amiga**, Kenia Rodríguez, por su confianza, paciencia, cariño y apoyo en muchas áreas de mi vida.*

***Mis amigos**, que con su ayuda, amor y comprensión me ayudaron a salir adelante en los momentos de angustia.*

*Que Dios me los bendiga siempre.*

*Sonia Margarita Lazo Flores.*

*Primeramente agradezco a Dios  
por ser mi mejor amigo, mi fortaleza y mi proveedor,  
por permitirme ser quien soy y no dejarme caer nunca.*

*A mis hermanitos queridos y Alfreto agradezco su amor y tolerancia,  
Sus oraciones y palabras de aliento cuando más las necesité.  
Adilson, gracias por todo tu apoyo, este triunfo también te pertenece.*

*A Sonia Lazo y familia, por conceder sentirme parte de ustedes.  
A Nelson, su cariño, dedicación y compañía en toda circunstancia.  
Al Lic. Miguel Alas Sevillano, por su amistad y paciencia.*

*A todos mis familiares y amigos que me animaban a seguir adelante.  
Sus palabras me mantuvieron perseverante.  
Agradezco también a las personas especiales que estuvieron  
solamente al principio de este trayecto.  
Gracias a todos los que contribuyeron con sus oraciones  
y consejos para la realización de esta meta. Bendiciones...*

*Kenia Zuleyma Rodríguez Ayala.*

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	i
CAPÍTULO I: LA PROBLEMÁTICA DE LA POBREZA EXTREMA EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS Y SU INCIDENCIA PARA LA ESTABILIDAD ECONÓMICA, SOCIAL Y DE SEGURIDAD	
1.1 Origen de la Pobreza.....	1
1.1.1 Definición de pobreza.....	1
1.1.2 La percepción de pobreza extrema en los países desarrollados.....	2
1.1.3 La percepción de pobreza extrema en los países subdesarrollados.....	3
1.1.4 El concepto de pobreza extrema de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI's).....	4
1.1.5 El concepto de pobreza extrema de Naciones Unidas.....	5
1.1.6 La pobreza extrema.....	6
1.2 Parámetros de medición de la pobreza extrema.....	7
1.2.1 Tasas de desempleo.....	8
1.2.2 Analfabetismo.....	10
1.2.3 Tendencias demográficas.....	11
1.2.4 Desigualdad y consumo.....	12
1.2.5 Prioridades de gasto público.....	17
1.2.6 Canasta básica.....	19
1.3 La pobreza extrema en el período de la Guerra Fría.....	21
1.3.1 Período de Cumbres sobre erradicación de pobreza extrema.....	26
1.3.2 Cumbre del Milenio.....	28
CAPÍTULO II: INCIDENCIA POLÍTICA Y ECONÓMICA DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES EN LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS EN LA ATENCIÓN A LA POBREZA EXTREMA	
2.1 Surgimiento de las Instituciones Financieras Internacionales.....	32
2.1.1 El Banco Mundial.....	33
2.1.2 El Fondo Monetario Internacional.....	41
2.1.3 El BM y el FMI en conjunto.....	50
2.1.4 Bancos Regionales.....	54

2.1.4.1 Banco Interamericano de Desarrollo .....	54
2.2 Crisis En El Sistema Económico Mundial .....	60
2.2.1 Contexto Histórico .....	60
2.2.2 Crisis Energética .....	62
2.2.3 Deuda Externa.....	64
2.2.4 Deuda Odiosa.....	73
2.2.5 Programas de Ajuste Estructural .....	75
2.2.6 Diseño de Políticas .....	81
<b>CAPÍTULO III: PROGRAMA DE RED SOLIDARIA PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA</b>	
3.1 Origen de los programas sociales para tratar la pobreza extrema .....	83
3.2 Los Fondos de Inversión Social en América Latina .....	84
3.2.1 Financiamiento de los Fondos de Inversión Social .....	84
3.2.2 Características de los Fondos de Inversión Social .....	89
3.2.3 Los FIS y los programas sociales.....	92
3.3 Programas Sociales.....	94
3.3.1 Diseño de Programas Sociales.....	99
3.3.1.1 México.....	104
3.3.1.2 Chile Solidario .....	109
3.3.1.3 Programa Red Solidaria El Salvador .....	115
3.4 COMPARACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA. ....	133
3.5 TRABAJO DE CAMPO.....	144
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	147
BIBLIOGRAFÍA.....	150

## **ÍNDICE DE TABLAS, CUADROS, DIBUJOS Y MAPAS**

TABLA NO. 1.1 PORCENTAJE DE DESEMPLEO URBANO EN AMÉRICA LATINA.....	9
GRÁFICO NO. 1.1: DESIGUALDAD DEL INGRESO SEGÚN REGIONES .....	14

GRÁFICO NO. 1.2: RELACION ENTRE PRODUCTO PER CÁPITA Y MAGNITUD DE LA POBREZA URBANA EN 16 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA .....	15
CUADRO NO. 1.1: GASTO PÚBLICO DE ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA – 2004 .....	18
TABLA NO. 1.2: CANASTA ALIMENTARIA BÁSICA .....	19
TABLA NO. 1.3: SITUACIÓN DE POBREZA EN AMÉRICA LATINA .....	30
TABLA NO. 2.1: CUOTA DE LOS PAÍSES INTEGRANTES DEL BANCO MUNDIAL.....	34
DIBUJO NO. 2.1: PROCESO DE CONCESIÓN DE PRÉSTAMOS DEL BANCO MUNDIAL.....	38
TABLA NO. 2.2: VOTOS EN EL FMI .....	42
TABLA NO. 2.3: CUOTAS Y PORCENTAJE DE VOTOS DE LOS PAÍSES PARA LA TOMA DE DECISIONES DEL FMI .....	43
DIBUJO NO. 2.2: PROCESO DE CONCESIÓN DE PRÉSTAMOS DEL FMI.....	46
TABLA NO. 2.4: ASISTENCIA FINANCIERA DEL FMI .....	49
CUADRO NO. 2.1: DIFERENCIA/SIMILITUD OPERACIONAL ENTRE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES.....	52
TABLA NO. 2.5: CLASIFICACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL BID .....	55
DIBUJO NO. 2.3: CONCESIÓN DE PRÉSTAMOS DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.....	57
TABLA NO. 2.6: VOTOS DENTRO DEL BID .....	59
CUADRO NO. 2.2: INICIATIVAS PARA ALIVIO DE LA DEUDA EXTERNA.....	69
TABLA NO. 2.7: DEUDA EXTERNA AMÉRICA LATINA .....	71
TABLA NO. 2.8: INTERESES PAGADOS POR AMÉRICA LATINA.....	72
CUADRO NO. 3.1: PRINCIPALES ÁREAS DE ACCIÓN DE LOS FIS DE	

ACUERDO A RECURSOS ASIGNADOS .....	87
TABLA NO. 3.1: FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS FIS A INICIOS DE LA DÉCADA DE 1990 .....	88
CUADRO NO. 3.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS FIS EN AMÉRICA LATINA .....	91
DIBUJO NO. 3.1: IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES PARA LOS PROGRAMAS SOCIALES .....	97
CUADRO NO. 3.3: DIFERENCIA ENTRE PROGRAMAS SOCIALES Y PROYECTOS.....	98
DIBUJO NO. 3.2: PROCESO DE DISEÑO DE PROGRAMAS SOCIALES .....	100
CUADRO NO. 3.4: REQUISITOS PARA EL DISEÑO DE PROGRAMAS SOCIALES .....	101
CUADRO NO. 3.5: PROGRAMAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA.....	103
TABLA NO. 3.2: POBREZA EN MÉXICO: NÚMERO ABSOLUTO E ÍNDICES DE POBREZA Y DESIGUALDAD .....	108
TABLA NO. 3.3: POBLACIÓN POR LÍNEA DE POBREZA 1990 – 2000.....	111
DIBUJO NO. 3.3: PROCESO DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA CHILE SOLIDARIO .....	113
CUADRO NO. 3.6: BONOS DE PROTECCIÓN FAMILIAR .....	115
TABLA NO. 3.4: EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES MACROECONÓMICOS.....	117
TABLA NO. 3.5: EL SALVADOR: COMPORTAMIENTO DE LA BALANZA DE PAGOS .....	118
TABLA NO. 3.6: AGRUPAMIENTOS DE POBREZA EXTREMA .....	121
CUADRO NO. 3.7: EJES DE INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA RED SOLIDARIA.....	127
DIBUJO NO. 3.4 ESQUEMA GENERAL DE LA SELECCIÓN DE FAMILIAS PARA EL PROGRAMA.....	129



CUADRO NO. 3.8: BONOS DE SALUD Y EDUCACIÓN POR TIPO DE FAMILIA.....	131
CUADRO NO. 3.9: COMPARACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA.....	135
DIBUJO NO. 3.5: ESQUEMA DE TRABAJO ENTRE PAÍSES E IFI's PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES .....	140
CUADRO NO. 3.10: EFECTO Y FOCALIZACIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS .....	138
DIBUJO NO. 3.5: ESQUEMA DE TRABAJO ENTRE PAÍSES E IFI'S PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES.....	140
CUADRO NO. 3.11: PROGRAMAS SOCIALES DE AMÉRICA LATINA ORIENTADO A LAS FAMILIAS POBRES.....	143
MAPA NO. 3.1: MAPA DE TOROLA, MORAZÁN.....	144

## ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO NO. 1	
MAPA DE POBREZA DE EL SALVADOR.....	157
ANEXO NO. 2	
MAPA DE TOROLA, MORAZÁN, EL SALVADOR .....	161
ANEXO NO.3	
ENTREVISTA CON ONG SOMOS, SAN MIGUEL .....	162
ANEXO NO.4	
ENTREVISTA CON EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE TOROLA, MORAZÁN .....	165
ANEXO NO. 5	
ENTREVISTA CON LA COORDINADORA MUNICIPAL DEL PROGRAMA RED SOLIDARIA EN TOROLA, MORAZÁN .....	170
ANEXO NO. 6	

ENCUESTA DE MONITOREO DE BENEFICIARIOS EN EL MUNICIPIO DE TOROLA, DEPARTAMENTO DE MORAZÁN .....	172
ANEXO NO. 7	
DECRETO DE CREACIÓN DEL PROGRAMA RED SOLIDARIA .....	175

## INTRODUCCIÓN

La importancia de la investigación sobre la incidencia de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI's) a favor del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sobre la erradicación de la pobreza extrema, radica en la identificación de las consecuencias que las políticas económicas diseñadas por las IFI's, han producido en las mayorías y específicamente en las personas de escasos recursos en América Latina; asimismo, conforme a un análisis de dichas consecuencias fue posible dimensionar la realidad del fenómeno y discernir posteriores efectos.

El estudio resultó relevante dada la compleja situación en la que los países pobres se integraron más a la economía mundial, generando una dependencia a la estructura financiera, supeditando decisiones que anteriormente correspondían a un consenso nacional y que ahora resuelven las IFI's.\* Esas decisiones, forman parte de una problemática liada a compromisos o condicionantes que producen los préstamos para el financiamiento de programas sociales y donde las responsabilidades financieras condicionan el bienestar de una población, por cuanto los países pobres desarrollan el comportamiento de implementación de políticas de austeridad por buscar la prioridad de mantener una solvencia y conservar la calidad de ser sujeto de préstamos.

Desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales, de la interacción de Estados y las Instituciones Financieras Internacionales, fue necesario exponer las raíces económicas de la pobreza.\*\* Era inviable realizar este estudio sin analizar a las instituciones dinamizantes de la economía mundial, y someter a observación la eficacia de las políticas propuestas en contraste con el aumento de la desigualdad, desempleo, subempleo, deterioro en los servicios básicos, educación, vivienda y salud.

---

\* Las IFI's, por medio de un conjunto de medidas de política económica basadas en la austeridad y en la liberalización de la economía, posibilitaron el saneamiento financiero y el crecimiento económico, esas medidas constituidas básicamente por políticas de estabilización y reformas estructurales limitan el papel del Estado en materia de aplicación de política monetaria, presupuestaria y gasto social.

\*\* Entendida como la interacción entre la pobreza estructural de los países con bajo nivel de desarrollo y el impacto de la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural que agravaron la condición de las economías mono exportadoras.

Fue preciso señalar los elementos en interacción para procurar una respuesta al actual deterioro social y obtener con los resultados de esta investigación, una valoración fundamentada sobre el cumplimiento o no de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el 2015, año establecido por la Organización de Naciones Unidas para presentar la consecución de metas.

La novedad de la temática abordada en esta investigación hicieron de este estudio un instrumento valioso para futuras indagaciones científicas, debido a la oportuna disposición de un análisis que colocó en contraste datos acerca de desarrollo humano proporcionados por fuentes oficiales, contra los vertidos por las instituciones no vinculadas a gobiernos, encargadas de velar por el desarrollo social. Partiendo de dicha comparación, pudo entonces proporcionarse una valoración fundamentada sobre la positiva o negativa incidencia de las IF's para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Considerando el problema ya esbozado, se plantea el tema de investigación: **“La erradicación de la pobreza extrema. Incidencia político-económica de las Instituciones Financieras Internacionales. Caso El Salvador con el Programa Red Solidaria”**, cuyos alcances son: el papel desempeñado por las IF'S a través de los Programas de Ajuste Estructural, los informes presentados por las mismas entidades respecto a los logros de las políticas diseñadas y que han sido implementadas por los Gobiernos latinoamericanos, los informes de Naciones Unidas en los cuales se detallan los avances, obstáculos y estancamiento en materia de Objetivos de Desarrollo del Milenio, el objetivo sobre la erradicación de la pobreza extrema y los programas sociales puestos en marcha en América Latina; y cuyo límite es: el desempeño de los restantes objetivos planteados en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas.

En virtud de lo antes planteado, se establece el problema general: ¿en qué medida la intervención de las Instituciones Financieras Internacionales en los programas sociales como Red Solidaria, contribuirá a la erradicación de la pobreza extrema en los países de América Latina?, y los problemas específicos: ¿cuáles son los efectos que condicionan el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio?, ¿qué incidencia tienen las Instituciones Financieras Internacionales con el diseño y financiamiento de políticas y programas para la erradicación de la pobreza extrema en los países de América Latina? y ¿qué efectos tiene la

implementación de programas sociales como Red Solidaria en El Salvador para la erradicación de la pobreza extrema?.

Por tal motivo se fija el objetivo general de identificar la situación de pobreza extrema en América Latina y la incidencia de las IFI's a través del diseño e implementación de programas sociales con la meta de erradicarla para 2015 en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y los objetivos específicos de determinar los efectos que produce en los países subdesarrollados y desarrollados la situación de pobreza extrema en América Latina como condición al logro de los ODM, identificar las modalidades de intervención, consecuencias y logros que genera la implementación de programas recomendados por las IFI's para la erradicación de la pobreza extrema en los países latinoamericanos y conocer el diseño, planificación, ejecución y resultados de los programas de Red Solidaria en América Latina para el cumplimiento del Objetivo del Milenio de erradicar la pobreza extrema.

Luego de hacer un estudio de los eventos suscitados en torno al tema de investigación, se plantea la hipótesis general que afirma que la superación de la situación de la pobreza extrema en los países latinoamericanos está determinada por la calidad y condicionalidad de la aplicación de los programas sociales establecidos por las Instituciones Financieras Internacionales y las hipótesis específicas que aseguran que la problemática de la pobreza en los países latinoamericanos, representa un obstáculo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que la incidencia política y económica de las IFI's a través de la implementación de programas para la erradicación de la pobreza extrema, genera logros y consecuencias para los países latinoamericanos y que la implementación y ejecución de programas sociales en América Latina y específicamente El Salvador con el Programa Red Solidaria para el cumplimiento de los ODM, se dará en la medida de la intervención de las IFI's

En aras de medir la validez de dichas hipótesis, se desarrollan tres capítulos que, a través de la teoría sistémica, pretenden aportar una propuesta para solventar la problemática. Dicha teoría expone al sistema como un todo, distingue de actores que a pesar de ser de distintas disciplinas, interactúan para influir y dinamizar la relación de variables que pretenden resolver el problema. Estos actores interactúan entre sí estableciendo un sistema en el que

tienen la prosecución de uno o de varios objetivos o la búsqueda de varios nuevos, a la vez, que trabajan por el mantenimiento original de las relaciones que los caracteriza como grupo respecto a los demás. Las relaciones interdependientes de dichos actores en conjunto, puede resultar no ser siempre simétrica, es decir, el flujo horizontal de relaciones entre los actores supranacionales universales y los de bloque, difieren de la interacción asimétrica en flujo vertical que éstos mantienen con los actores nacionales no dominantes.

Para el propósito de este estudio, la teoría sistémica contribuye a enfocar el sistema internacional en la relación Estado–Organismos Internacionales. En la presente investigación, el sistema internacional está compuesto por tres variables interrelacionadas que incluyen actores (países desarrollados y subdesarrollados); así como actores supranacionales universales y de bloque (representado por Naciones Unidas y las Instituciones Financieras Internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial). Estas variables, crean una relación interdependiente por medio de una relación asimétrica, debido a la capacidad de influencia de los actores dominantes en la toma de decisiones en el área económica y política, creando por medio del flujo de demandas-respuestas, un sistema singular de interacción de las relaciones internacionales.

Además de la interacción interdependiente, el sistema se distingue por representar un círculo de causa y efecto. Es decir, que las decisiones tomadas entre los elementos que conforman el grupo dominante, crearán repercusiones en las demás variables en interacción debido a la acción realizada para responder a demandas presentadas por el bloque con capacidades influyentes dentro del sistema. Para el propósito de este estudio, se aborda la problemática de la pobreza extrema bajo la interacción de los actores de un sistema formado por los países desarrollados, las IFI's y los países subdesarrollados que se relacionan de manera interdependiente, siendo una de estas formas, el trabajo en conjunto para aplacar los efectos de la pobreza según cómo ésta afecta a cada uno de ellos. De la investigación se desprenden las conclusiones y recomendaciones respectivas.

# **CAPÍTULO I: LA PROBLEMÁTICA DE LA POBREZA EXTREMA EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS Y SU INCIDENCIA PARA LA ESTABILIDAD ECONÓMICA, SOCIAL Y DE SEGURIDAD**

## **1.1 Origen de la Pobreza**

El origen del fenómeno de la pobreza es difícil de ubicar en la historia, para unos autores el comienzo de ésta es paralelo con la existencia del hombre; para otros, éste constituye las consecuencias de la influencia de los imperios europeos en otros continentes para el siglo XV y XVI; algunos analistas sugieren que ésta tiene referencias en la era antes de Cristo y sus repercusiones han continuado agudizándose debido a los distintos acontecimientos a nivel mundial como el desencadenamiento de una serie de guerras, revoluciones, crisis financieras, hambrunas, sequías, etc., las cuales afectaron a grandes regiones como India y África, por mencionar algunas.

En América Latina la pobreza también representa un problema que tiene implicaciones en las áreas económicas, políticas y las sociales; viéndose afectados por una marcada situación de desempleo, hambre, desnutrición e inseguridad social.

### **1.1.1 Definición de pobreza**

El intento del ser humano por categorizar y definir el concepto multidimensional de pobreza extrema, ha generado diversas percepciones, principalmente relativos a la economía por los factores de ingreso de cada persona, asimismo de otras apreciaciones que la hacen multidimensional como las políticas, de educación, alimentación, salud y vivienda; intentos que si bien es cierto, no la definen con un concepto universal, pero sí que poseen factores comunes para su clasificación.

Tomando en consideración los parámetros generales y términos semejantemente utilizados a nivel internacional, se entiende pobreza como la circunstancia económica en la que una persona carece del ingreso suficiente y/o de las capacidades para poder satisfacer sus necesidades básicas de atención médica, alimento, vivienda, vestido, educación, integración a la comunidad y desarrollo de sus capacidades.

Debido a la multiplicidad de elementos y visiones de la pobreza y; partiendo de una perspectiva general, se vuelve necesario el estudio de la concepción de los representantes de la comunidad internacional para tener un punto de vista adecuado de la realidad de este fenómeno.

### **1.1.2 La percepción de pobreza extrema en los países desarrollados**

En el mundo desarrollado vive aproximadamente un 20% de la población mundial, no todos los que habitan en él tienen un nivel de vida aceptable. Para los países desarrollados, la pobreza extrema es minoritaria o inexistente, más bien ellos la ven como una pobreza relativa,<sup>1</sup> pues los Estados proporcionan ciertos servicios imprescindibles que amortiguan la situación de necesidad,<sup>2</sup> donde les permite a las personas de escasos recursos, tener acceso a la canasta alimentaria y educación básica gratuita, a una vivienda adecuada, atención médica y otros servicios tales como electricidad y agua potable.

A la finalización de la década de los setenta, la pobreza se convirtió en un objeto de técnicas de gestión social para los países desarrollados, hasta que, con la aparición de fenómenos de exclusión social,<sup>3</sup> empieza a ser percibida como un proceso preocupante para el buen funcionamiento económico y social, porque reciben a inmigrantes procedentes de los países abatidos por la pobreza extrema. Para los países desarrollados estas personas son agentes de desestabilización a quienes se les adjudica elementos de delincuencia, bajo nivel educativo, trabajo ilegal, grupos raciales y culturalmente diferentes donde la marginación étnica y social, incluye la desigualdad de género.

La suma de todos estos factores de la pobreza, se volvieron un tema de mayor interés para la sociedad, por ello, en la actualidad para los países desarrollados la pobreza parece ser

---

<sup>1</sup> Según el PNUD, la pobreza relativa es la falta de ingreso necesario para satisfacer tanto las necesidades alimentarias básicas como las necesidades no alimentarias básicas, tales como vestido, energía y vivienda. Universidad Tecnológica de Colombia (2000): "Conceptos de Pobreza" <http://www.unitecnologica.edu.co/descargas/taller/DefinicionesdePobreza.doc>, P.3. Consultado el 27 de agosto de 2007.

<sup>2</sup> Planeta SEDNA (2007): "Pobreza en el mundo, la pobreza en los países desarrollados", <http://www.portalplanetasedna.com.ar/poblacion12a.htm>, consultado el 20 de septiembre de 2007.

<sup>3</sup> El concepto de exclusión social se refiere a los procesos y situaciones que impiden la satisfacción de las necesidades básicas de las personas (trabajo, vivienda, educación, acceso a la sanidad) y su participación en la sociedad. *Ibídem*



resuelta en el Foro Económico Mundial,<sup>4</sup> mejor conocido como Foro de Davos, en el que anualmente se reúnen las élites sociales y económicas del mundo para hablar de negocios, propuestas, señalar problemáticas en zonas muy específicas que atañen al mundo en sí, tratando por medio de este foro, concretar sus inquietudes referentes a la erradicación de la pobreza donde se permitiera defender sus intereses y de una u otra forma, resolver las demandas de los países que padecen los efectos del fenómeno.

### **1.1.3 La percepción de pobreza extrema en los países subdesarrollados**

La visión de pobreza extrema de los países subdesarrollados, específicamente para América Latina, es distinta a la de los países desarrollados, pues consideran que son directamente afectados por este fenómeno debido a factores a los que algunos países se ven enfrentados como condiciones geográficas desfavorables para su crecimiento económico tales como sus rutas marítimas o fluviales lejanas, aislamiento por parte del bloque dominante; hambrunas y desnutrición, sobre todo en niños; por el rápido crecimiento demográfico; el poco o nulo acceso a servicios básicos como educación, salud, agua potable; así como la implementación de políticas económicas empleadas erróneamente que empeoran las condiciones de la población más pobre y así, un sinfín de particularidades que amenazan su estabilidad económica, política y social.<sup>5</sup>

En vista de la necesidad de responder a las demandas de su población por no contar con recursos propios, los países subdesarrollados se inclinan a buscar ayuda externa para impulsar su crecimiento económico y de esta manera mejorar su nivel de vida, a pesar de que esta medida crea una fuerte dependencia del exterior en tecnología, industria, comercio y créditos.

Asimismo, al igual que los países desarrollados, representantes de los países subdesarrollados se organizan para buscar responder a sus demandas, éstos poseen grupos de discusión como el Foro Social Mundial, el cual es un espacio de debate democrático de

---

<sup>4</sup> El Foro Económico Mundial es una organización internacional independiente encargada, según sus objetivos e intereses, de mejorar el estado del mundo contratando a líderes, a sociedades, formar agendas globales, regionales y de la industria para lograr sus propósitos. Foro Económico Mundial (2007): <http://www.weforum.org/en/about/index.htm>, visitado el 27 de agosto de 2007.

<sup>5</sup> Lizano, Eduardo (2005): "Jeffrey D. Sachs y la pobreza extrema". <http://www.academiaca.or.cr/Otros/OnEndPoverty.pdf>, P.14, consultado el 10 de septiembre de 2007.

ideas, reflexión, formulación de propuestas, cambio de experiencias y articulación de movimientos sociales, red de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) y otras organizaciones de la sociedad civil que se oponen al dominio del mundo por el capital y por cualquier forma de imperialismo por parte del bloque dominante, mediante la búsqueda y construcción de alternativas políticas neoliberales. Por ejemplo, los participantes en el Foro, se contraponen a un proceso de globalización, dirigido por las grandes corporaciones multinacionales y por los Gobiernos e instituciones que hacen valer sus propios intereses, con la complicidad de los gobiernos nacionales

#### **1.1.4 El concepto de pobreza extrema de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI's)**

El sistema financiero internacional y la economía mundial son muy diferentes en comparación con lo que se vislumbró en 1944 en la conferencia de Bretton Woods, cuyo objetivo primordial era impulsar el crecimiento económico mundial, el intercambio comercial entre las naciones y la estabilidad económica tanto dentro de los países como a nivel internacional. En la actualidad la visión es la misma, pero estableciendo diferentes parámetros con enfoques de estabilización económica debido a las fuertes crisis financieras suscitadas a finales de la década de los ochentas, como el de contribuir a la erradicación de la pobreza extrema de los países menos desarrollados.

Las máximas representantes de las IFI's, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), establecen un consenso sobre la necesidad de aumentar drásticamente la financiación externa para que los países en desarrollo puedan alcanzar un crecimiento aceptable y hacerle frente a la pobreza, la cual es vista como:

*Una consecuencia de procesos económicos, políticos y sociales que están relacionados entre sí y con frecuencia se refuerzan mutuamente, lo que agrava todavía más las privaciones que sufren los pobres, asimismo, los exiguos activos con que cuentan, la falta de acceso a los mercados y la escasez de oportunidades de empleo, le impiden salir de su situación de pobreza material.<sup>6</sup>*

---

<sup>6</sup> León Gómez, Jessica Claudia (2002): "Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la Pobreza" Comunidad Latina de Estudiantes de Negocios".  
<http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/infordesmundial.htm>, consultado el 16 de septiembre de 2007.

Es decir, según las Instituciones Financieras Internacionales, el término de pobreza se refiere al mínimo de bienes que posee una persona o grupo para encontrarse en una condición digna de vida en un país que se vea afectado por dicho fenómeno, ya que se ven sometidas a la implementación de políticas destinadas a mejorar la supervisión que ejercen las autoridades nacionales sobre las instituciones y los mercados financieros para reducir el riesgos económicos que causa problemas sociales.

### **1.1.5 El concepto de pobreza extrema de Naciones Unidas**

Para Naciones Unidas, su preocupación por los Derechos Humanos ha estado presente desde su creación en 1945; entre sus objetivos que reiteran el compromiso común del mundo para mejorar la vida de los habitantes de los países pobres, se encuentra promover el progreso social, el cual comprende una serie de elementos considerados fundamentales para que su relación con el desarrollo humano, esté siempre ligado a los Derechos Humanos.

Entre los elementos fundamentales manifestados en objetivos para el avance de los Derechos Humanos, se encuentran poseer una vida larga y saludable; educación, un nivel de vida apropiado, con el cual se pretende erradicar la pobreza extrema y el hambre; libertad civil y política que permita participar en la vida de la comunidad a la que pertenece, sostenibilidad ambiental, equidad, especialmente equidad de género y permitir un entorno económico global.<sup>7</sup>

En cuanto al elemento de la erradicación de la pobreza extrema, Naciones Unidas se refiere a ella como *la condición de quien sufre dos o más carencias en materia de salud, educación, nutrición, vivienda u otro aspecto de importancia vital para su supervivencia y el desarrollo.*<sup>8</sup> Considerando dicho fenómeno como un mal que se ha enraizado en diversas regiones del mundo, afectando a niños, jóvenes y adultos, tanto en zonas rurales como urbanas, tratando además, de contribuir a la erradicación de la pobreza extrema mediante sus órganos de

---

<sup>7</sup> PNUD (2003): "Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos del Milenio, un pacto entre naciones para eliminar la pobreza", Ediciones Mundi-Prensa, p. 28.

<sup>8</sup> Naciones Unidas (2005): "Childhood Poverty in Mozambique".  
[http://www.unicef.org/media/files/Final\\_SITAN\\_English\\_summary.pdf](http://www.unicef.org/media/files/Final_SITAN_English_summary.pdf), consultado el 27 de septiembre de 2007.

ayuda del sistema de Naciones Unidas<sup>9</sup> según su naturaleza y visión a la que éstos estén encaminados.

### **1.1.6 La pobreza extrema**

Dada la diversidad de definiciones de pobreza, aún no existe el concepto universal que explique los elementos causantes de dicho fenómeno que afecta a todas las regiones del mundo en diferentes niveles y que tiene la marcada característica de haber trascendido de generación a generación. Al reconocer que la pobreza no tiene una referencia fija, es necesario establecer nuevos criterios para determinar las distintas concepciones y niveles de pobreza que marca el inicio y el fin de ésta.

Por ello, puede decirse que la pobreza extrema es el grado de privación que una persona de una determinada sociedad de un Estado, tiene para acceder a un nivel de vida digno, en la cual, ésta no posee los bienes e insumos necesarios para subsistir.\*

Es decir, la ausencia o limitantes al acceso de los servicios básicos a los que una persona se enfrenta debido al factor ingreso, le induce a mantenerse en un nivel bajo de vida; incluyendo además factores como nutrición, salud, vivienda y educación, los cuales, pueden ser no alcanzados o no satisfechos en su totalidad y provocando con ello, la marginación de la sociedad.

Concerniente a las necesidades que las personas en pobreza extrema tienen, puede decirse que se representan esencialmente a la carencia de bienes y servicios mínimos requeridos para vivir y funcionar como un miembro activo de la sociedad. Por ejemplo, en algunas regiones la pobreza es más notoria que en otras, aún se diferencia fácilmente dentro de un mismo Estado, ya que la pobreza es más marcada en las zonas rurales que en los urbanos, posiblemente sea porque en esas zonas el desarrollo económico, tecnológico y social no existe o se dificulta el acceso a ellos. Tales bienes o servicios básicos para un buen nivel de

---

<sup>9</sup> Entre los órganos y programas de ayuda de Naciones Unidas para contribuir al desarrollo, se encuentran el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); así como los órganos especializados: la Organización Internacional del Trabajo (OIT); Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); y la Organización Mundial para la Salud (OMS) entre otros. Naciones Unidas, (1998): "ABC, de las Naciones Unidas" Nueva York, Estados Unidos. P24 - 25

\* Concepto de elaboración propia.

vida digna de una persona, pueden englobarse a servicios públicos como educación, salud, vivienda digna, agua potable y alimentación.

Además de la circunstancia económica de la persona que carece del ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas como vivienda, alimentación, vestuario, salud; es del mismo modo, una obstrucción para el desarrollo humano, jurídico y social de las comunidades que la padecen, reflejadas en el nulo o complicado acceso a servicios como la educación, agua potable y respeto a la equidad de género, por ejemplo; asimismo, incluye el difícil desarrollo económico, tecnológico y comercial del Estado, viéndose en peligro la garantía de los Derechos Humanos de su población.

La pobreza extrema entonces, representa un obstáculo para el crecimiento económico y social de las regiones que la sufren, viéndose los Estados en la necesidad de buscar ayuda del exterior para responder a las demandas de su población mediante la ejecución de programas orientados a la erradicación de la pobreza, donde el bloque dominante, es decir, los países desarrollados y las IFI's, no sólo brindan apoyo por intereses políticos y económicos, sino también, porque con ésto pretende menguar los efectos de la pobreza que impulsan a los pobres buscar oportunidades de desarrollo en los países ricos.

## **1.2 Parámetros de medición de la pobreza extrema**

A lo largo de la historia se ha producido una evolución en la comprensión de los contenidos de la pobreza que puede agruparse en tres grandes categorías: a) la pobreza contemplada desde la perspectiva del ingreso o renta y que considera exclusivamente los requerimientos mínimos; b) la pobreza que parte de las necesidades básicas, desde las más elementales como educación, salud y vivienda, hasta la inclusión de otras exigencias para una adecuada vida social, y c) la privación relativa, que establece una visión más global de la persona y que define la pobreza desde las capacidades más o menos plenas de las personas para desarrollarse.

Los indicadores son analizados con diferentes métodos investigativos, éstos son determinados dependiendo de la naturaleza del indicador, la herramienta básica por excelencia es la denominada línea de pobreza, la cual permite determinar quiénes son

pobres y es entonces a partir de este dato que se elaboran los indicadores que se consideren más adecuados para reflejar la pobreza de un país.

El concepto de línea de pobreza<sup>10</sup> consiste en determinar la renta teórica necesaria para cubrir los requerimientos mínimos de calidad de vida de una persona o un hogar en un país determinado. Así, una línea de pobreza establece la cantidad constante real de renta por debajo de la cual se considera que una persona u hogar es pobre. Se suelen distinguir dos niveles: la pobreza extrema, que se corresponde con la renta necesaria para cubrir las necesidades alimentarias y la pobreza moderada o relativa, que comprende además las necesidades mínimas no alimentarias. Dentro de las metodologías empleadas para el análisis en la línea de pobreza puede mencionarse, por ejemplo, la determinación de una referencia básica de necesidades reales, conocida como canasta básica, que se valora en moneda local, además de los métodos de ingreso, los cuales revelan el estado de la brecha de ingresos entre pobres y ricos.

No obstante, existen otros parámetros empleados que resultan ser reveladores en su análisis sobre las carencias de una población determinada, tales como tasas de desempleo, analfabetismo, tendencias demográficas, desigualdad, entre otros, los cuales corresponden a la multidimensionalidad de la pobreza.

### **1.2.1 Tasas de desempleo**

En los países desarrollados, los ciudadanos cuentan con un sistema comunitario de solidaridad en caso de estar desempleados; este sistema, obliga a los empleados con un seguro contra riesgos sociales como enfermedades, jubilación y desempleo. En los países pobres este tipo de seguro es completamente una utopía y aunque parece ser un beneficio para los desempleados, éste no constituye una solución a los problemas de la pobreza, tanto para países desarrollados como subdesarrollados, puesto que este sistema acarrea otro tipo de problemas para los países que lo implementan.

---

<sup>10</sup> La línea de pobreza es fijada de forma tal que una persona es considerada pobre si su ingreso es inferior en cierta magnitud al ingreso promedio que reciben los individuos en la sociedad a la que pertenece. Social Watch, Informe 2006: "Arquitectura Imposible: Por qué la estructura financiera no le sirve a los pobres y cómo rediseñarla para la equidad y el Desarrollo. El Desafío de la Universalidad." P.65

El ocio generalizado de las masas que se acomoda a una manutención representa una carga para el Estado desarrollado; caso contrario en los países subdesarrollados con problemas de desempleo, en los que no existe tal seguro, lo que se incrementa son las tasas de subempleo y del sector no estructurado.<sup>11</sup> Sin embargo, no es lo único que aumenta; factores como el desempleo, constituyen causas para problemas como la violencia social, inseguridad, migración y otros.

Las tasas de desempleo, subempleo y del sector no estructurado, son utilizadas como indicadores de pobreza. En 1991, la tasa de desempleo en América Latina fue de 5,8%, mostrando un considerable incremento para 1997, año en el que se estimó que la región ostentaba tasas de desempleo de 7,5%. Para ese mismo año, 12 de 22 países de los cuales se conocen datos de forma regular, la tasa fue cercana o incluso superior a 10%, mostrando así, un incremento súbito desde 1994 (véase Tabla No. 1.1). Respecto al empleo no estructurado, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), afirma que éste, aumentó de 51,6% del total de la población trabajadora en 1990 a 56% en 1995.<sup>12</sup>

TABLA NO. 1.1:  
PORCENTAJE DE DESEMPLEO URBANO EN AMÉRICA LATINA

		<b>(Promedio de Tasas Anuales)</b>										
		1991	1992	1993	1994		1995	1996	1997	1999	2004	2005
<b>Algunos países de América Latina</b>												
<b>Chile</b>	Región Metropolitana	9.3	7.0	6.2	8.3	7.4	7.0	7.5	7.1	7.5		
<b>El Salvador</b>	Total Urbano	7.9	8.2	8.1	7.0	7.0	7.5	...	6.1	4.9	...	...
<b>México</b>	Áreas Urbanas	2.7	2.8	3.4	3.7	6.2	5.5	3.9	3.9	4.4	6.1	...
<b>Nicaragua</b>	Total Nacional	14.2	17.8	21.8	20.7	16.4	14.8	13.9	12.4	11.5	3.7	4.3
<b>Venezuela</b>	Total Urbano	10.1	8.1	6.8	8.9	10.9	12.3	12.8	12.7	16.6	13.3	11.3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Organización Internacional del Trabajo (2000): "Informa: América Latina y El Caribe. Panorama Laboral 2000." Ed.1. P.55.

<sup>11</sup> Este sector lo constituyen trabajadores por cuenta propia, trabajadores de familia no remunerados y trabajadores empleados en microempresas y en el servicio doméstico. Naciones Unidas, (2003): "Informe sobre la situación social en el mundo, 2003: Vulnerabilidad social, fuentes y desafíos" Ed.1 Nueva York, P.55

<sup>12</sup> Organización Internacional del Trabajo (2000): "Informa: América Latina y El Caribe. Panorama Laboral 2000." Ed.1. P.55.

Las personas que forman parte del sector no estructurado, tienen la invariable característica de no contar con ningún tipo de protección social aún y cuando forman parte de la población productiva. Como puede observarse, es poco probable que las personas sin empleo se beneficien de los mecanismos oficiales de protección social, como la indemnización por despido o jubilación, por ejemplo.

### **1.2.2 Analfabetismo**

La UNESCO, ha definido al analfabetismo como el porcentaje de personas entre 15 y 24 años que no pueden leer y escribir un enunciado sencillo sobre la vida cotidiana y efectuar cálculos matemáticos sencillos. Éste representa uno de los indicadores relevantes para discernir progresos o estancamientos en la calidad de vida de una población.

En los últimos 30 años, el sistema educativo de América Latina ha tenido mejoras en cuanto infraestructura y recursos humanos, la matriculación se ha incrementado a nivel de enseñanza primaria con un promedio de 95% y secundaria, con una significativa matriculación de las niñas. Sin embargo, estos avances han tenido un ritmo menor al de otras regiones en desarrollo.<sup>13</sup>

La región latinoamericana aún presentaba un importante nivel de analfabetismo, superior al 10% en al menos 10 países, lo que constituye más de 40 millones de latinoamericanos que no saben leer ni escribir. Esta situación es significativamente diferente entre países, mientras que en unos es de una de cada dos personas, en otros es una relación de una por cada 50 personas.

La mejora de la educación en los países subdesarrollados ha estado en la agenda de los organismos internacionales, gobiernos y la sociedad civil desde hace décadas, y aunque los avances han sido importantes, se acrecientan las desigualdades significativamente. El aspecto de la educación y el desempleo están íntimamente ligados. Actualmente, el mercado demanda de un mercado laboral calificado, produciendo así durante la última década la

---

<sup>13</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2003): "Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos del Milenio, un pacto entre naciones para eliminar la pobreza", cuadro de indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ediciones Mundi-Prensa, P. 202 -204



ampliación abrupta de la brecha salarial entre los trabajadores calificados y los no calificados.<sup>14</sup>

Esta situación refleja las restricciones en el acceso a la educación que marcaron el pasado de la población latinoamericana. Si se compara con las cifras de hace 30 años, la mejora ha sido significativa, pero los avances tecnológicos hace que la mejora parezca simbólica, pues ahora se suma una nueva modalidad de analfabetismo: la digital.

El analfabetismo digital se refiere a la incapacidad de una persona de comunicarse por los nuevos medios tecnológicos que ofrece la informática. El problema se amplía cuando la población no responde a las tendencias de un mundo globalizado y donde la incapacidad de leer y escribir deja de ser un factor educativo para convertirse en un problema político, económico y social. En El Salvador, hasta el 2003, en el sector educativo escolarizado público el 91.8% de los centros escolares (de 5,511 centros) no tenían Internet. El PNUD en su informe de sobre Desarrollo Humano 2004, sostiene que en El Salvador sólo el 3.0% de cada 100 habitantes poseía Internet en sus hogares y sólo el 5.4% poseía computadora personal.

### **1.2.3 Tendencias demográficas**

En América Latina las tendencias demográficas y el mercado de trabajo son adversas. México, por ejemplo, su población pasó de 59,1 millones de la población total en 1975 a 100,5 en 2001, siendo el 33% de su población para el 2001, menores de 15 años y de los cuales el 4,1% son jóvenes desempleados. En El Salvador, la población pasó de 4,1 millones en 1975 a 6,3 millones para el 2001, lo cual indica una tasa de crecimiento demográfico anual de 1,6% teniendo un 6,5% de población en edad activa que estaba desempleada.<sup>15</sup> Debido a la informalidad del empleo se produce un aumento en la desigualdad de ingresos y a la nula protección social. Los factores que se presentan como determinantes para estos fenómenos es la marcada tendencia de migración interna en los países.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Social Watch, (2006): *Op. Cit.* P. 70.

<sup>15</sup> PNUD (2003): *Op. Cit.* P.9.

<sup>16</sup> Lusting, Nora, *Et. All* (1998): "El Banco Interamericano de Desarrollo y la Reducción de la Pobreza." Deutsch. BID. Unidad de Pobreza y Desigualdad, Washington, D.C., Estados Unidos. P 35.

Ciertamente las zonas rurales presentan grandes desafíos de desarrollo, pero también lo hacen las zonas urbanas. La migración interna de población ha llevado a que las zonas urbanas se extiendan hacia lugares en las que el acceso a servicios básicos se vuelva un reto de infraestructura. No es extraño que los hogares de escasos recursos sean los que se ubican en áreas menos cubiertas por los servicios públicos, presentando nuevas carencias en cuanto a agua, saneamiento, además de vivienda.

Según el Informe sobre de Desarrollo Humano (IDH)<sup>17</sup> del PNUD para el 2003, más de 1.000 millones de personas en los países en desarrollo, es decir, una de cada cinco personas, no tiene acceso a agua potable y 2.400 millones carecen a un servicio mejorado de saneamiento.<sup>18</sup> Estos accesos en situación de escasez pueden plantear cuestiones de vida o muerte, es de esperar entonces que los más afectados sean las personas en pobreza extrema que viven en zonas rurales y en los barrios urbanos más precarios.<sup>19</sup>

La ampliación de cobertura de servicios básicos, implicaría inversiones importantes a medida que la dinámica de crecimiento demográfico y migratorio lo requiere. Aunque es de mencionar la mejora de los accesos a los servicios públicos en la zona urbana es notoria, caso contrario en las zonas rurales, donde Centroamérica presenta las mayores carencias de la región latinoamericana.

El crecimiento de la población, tiende a acelerarse en aquellos países en los que el desarrollo humano tiene los más bajos niveles; ésto se suma a los problemas estructurales de los países pobres, disponibilidad de tierras de cultivo y la intensificación de la degradación ambiental, deforestación, degradación del suelo, agotamiento de reservas pesqueras y reducción de los recursos de agua dulce.

#### **1.2.4 Desigualdad y consumo**

Enunciar los problemas de la pobreza en términos de estratificación supone concebir la primera como un problema de desigualdad. Así, el enfoque de desigualdad explica en gran manera la escasez del pobre y la abundancia del rico, dicho en otras palabras, pobreza. Pero

---

<sup>17</sup> PNUD (2003): *Op. Cit.* P.1

<sup>18</sup> *Ibidem.* P. 9

<sup>19</sup> *Ibidem.* P 7.

aunque los conceptos se relacionan y explican entre sí, un concepto no abarca en su totalidad al otro.

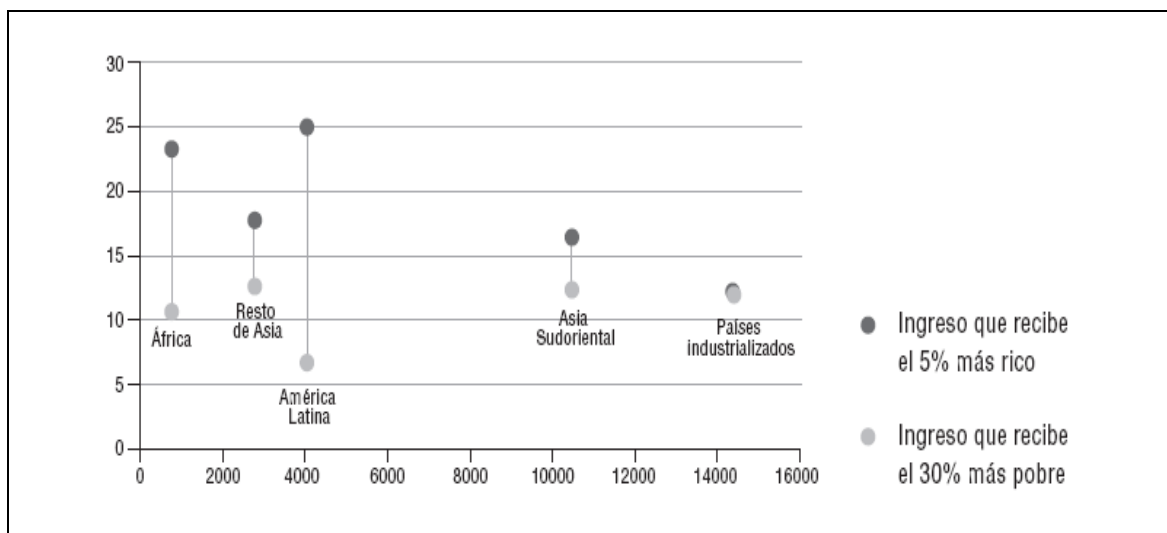
La desigualdad de ingresos es un concepto utilizado para el estudio de la situación de los países en cuanto a la correlación de las políticas de éste y su distribución de ingresos nacionales. Normalmente se habla de un análisis de los efectos de la apertura económica o medidas de redistribución, sin embargo la situación es más compleja.

En muchos países la desigualdad de ingresos parece ir en aumento. Numerosos estudios sostienen que la desigualdad se ha agudizado por factores como la deuda externa y otras crisis económicas, pero las consecuencias son claras en indicadores de calidad de vida. Los ingresos se distribuyen más desigualmente entre los habitantes de la tierra que en el país más desigual.

Para el parámetro de la desigualdad, los expertos se hacen valer de herramientas de cálculo como el coeficiente de Gini, el cual es una medida de la desigualdad de ingresos, que va de 0, que indica la igualdad perfecta, a 1, que indica una desigualdad total. Brasil por ejemplo, tiene un coeficiente Gini de 0,61, El Salvador de 52,4; lo cual indica en los dos casos, una desigualdad por demás alarmante. Hablando en términos globales, el 5% más rico de la población mundial recibe 114 veces los ingresos del 5% más pobre. El 1% más rico recibe tanto como el 57% más pobre. Haciendo un poco más gráfica la situación, la desigualdad corresponde a 25 millones de americanos más ricos los cuales tienen tantos ingresos como los casi 2.000 millones de personas más pobres del mundo.

La brecha entre ricos y pobres no sólo se percibe entre los habitantes de un mismo pueblo, sino también entre regiones, y es sobre este punto donde la pobreza extrema se vuelve compleja. Entre regiones, la desigualdad y su magnitud se vuelven dramática, y más aun entre los países que componen el continente americano (Ver Gráfico N° 1.1).

GRÁFICO NO. 1.1:  
DESIGUALDAD DEL INGRESO SEGÚN REGIONES



Fuente: BID "El progreso económico y social en América Latina. 1998 – 1999".

Según el Banco Interamericano de Desarrollo, América Latina exhibe un nivel de pobreza moderado con relación al resto de los países en desarrollo como los de África, pero el nivel resulta excesivo dado su nivel de desarrollo económico y esto está, afirma, directamente asociado al exceso de desigualdad del ingreso de los países de la región.

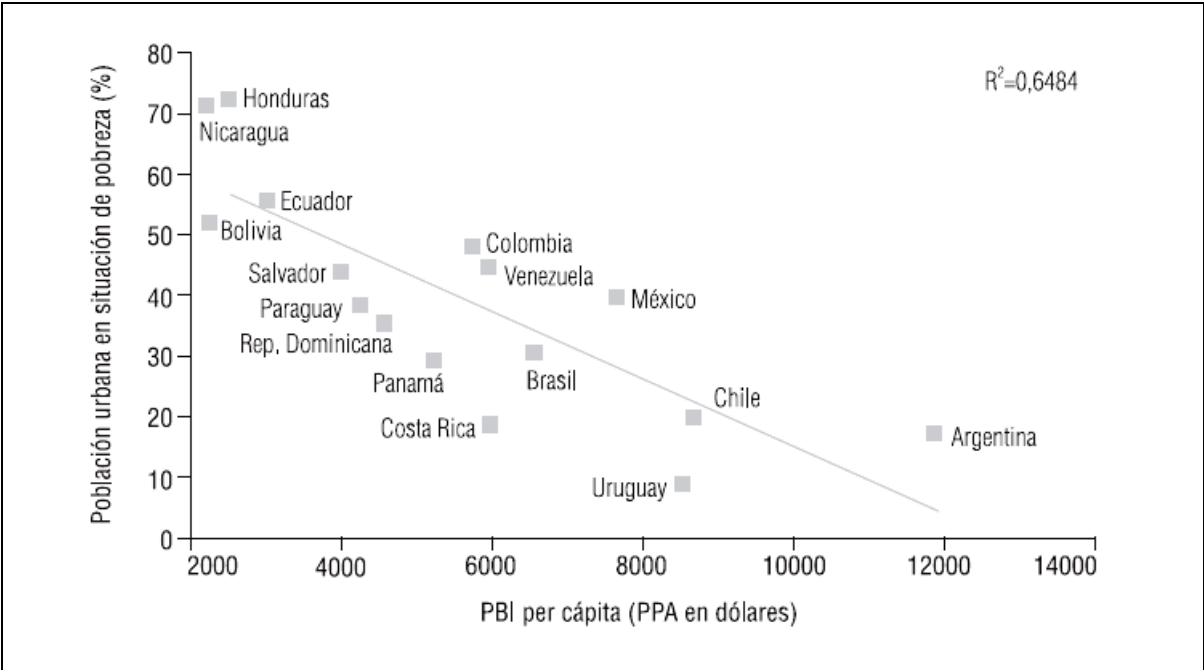
De todos los países que componen la región, 11 presentan niveles de pobreza por encima del esperado para el nivel de desarrollo correspondiente.<sup>20</sup> La pobreza ha aumentado incluso en países que han alcanzado un crecimiento económico generalizado y, durante las últimas dos décadas, la desigualdad de ingresos se ha intensificado abruptamente.<sup>21</sup> Incluso en las economías grandes y en crecimiento como Brasil y México, existen regiones donde la pobreza es tan grave que el crecimiento total del país apenas consigue mitigarla.

<sup>20</sup> Uruguay, Colombia, Brasil, Belice, Venezuela, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana y El Salvador aparecen encabezando la lista de países que según el IDH 2005 del PNUD, están en un bajo nivel sobre IDH, las bases para las conclusiones se obtienen con la clasificación de acuerdo al PIB per cápita (PPA en USD) menos la clasificación según el IDH del país. PNUD (2005): "Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La Cooperación Internacional ante una encrucijada ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual." Ediciones Mundi-Prensa P.393

<sup>21</sup> El informe 2004 de la Social Watch, sostiene que en 33 de los 60 países en desarrollo a nivel mundial, ha aumentado los niveles de desigualdad de ingresos, haciendo evidente la significativa desvinculación entre crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Bathyány, Karina, *Et. Al.*(2004): "La Pobreza y desigualdad en América Latina". Social Watch, Motevideo, Uruguay, P. 16.

Estos niveles de desigualdad explican de alguna manera las dificultades para reducir la pobreza en la región. Aunque los esfuerzos para el desarrollo de los países subdesarrollados latinoamericanos se han concentrado en procurar un crecimiento económico, la tendencia ha sido contraria en cuanto a la distribución de éste para la mejora de la calidad de vida de sus habitantes; es decir, que existe una disparidad entre el crecimiento económico con la calidad de vida de los latinoamericanos (Ver gráfico 1.2), el descontento social va en aumento, así como los problemas de empleo, acceso a servicios básicos, etc.

GRÁFICO NO. 1.2:  
RELACIÓN ENTRE PRODUCTO PER CÁPITA Y MAGNITUD DE LA POBREZA URBANA  
EN 16 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA



Panorama Social de América Latina 1999–2000, Santiago de Chile, CEPAL, 2000. PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2000, Madrid, PNUD/Ediciones Mundi Prensa, 2000.

La desigualdad en América Latina parece convertirse en marcada característica del progreso económico y social. Este suele excluir pasmosamente a las mayorías, especialmente a las niñas y las mujeres, que por lo general son las víctimas de los prejuicios de género al momento de acceder a la enseñanza, servicios públicos, oportunidades de empleo y la

propiedad privada.<sup>22</sup> No obstante la exclusión no sólo abarca a las mayorías, ésta alcanza incluso a las minorías como etnias y grupos raciales.<sup>23</sup>

La globalización, como en el caso de las comunicaciones y tecnologías, ha aportado para mejorar la calidad de vida en algunas regiones del mundo, pero para países como los de América Latina, cientos de millones de personas han experimentado reveses económicos en lugar de avances, y contrario a la mejora en calidad de vida, hay más de mil millones de personas que se debaten ante la hambruna y salud precaria, consecuencia de la mala distribución del ingreso y la tierra.

El ingreso es considerado una herramienta fundamental para definir la pobreza en la población, pues al carecer de tal herramienta, las personas no pueden satisfacer el conjunto de necesidades que son consideradas imprescindibles para un estándar de vida mínimo. Sobre este parámetro se desarrollan otros métodos como la línea de pobreza relativa y pobreza absoluta que nada tiene que ver con el ingreso de los pobres, sino más bien, con el ingreso dado en una sociedad determinada.

La línea de pobreza es considerada un método falaz para determinar la pobreza de los pueblos. El debate se centra en que el parámetro de 1 dólar por día se basa en encuestas y presupuestos que ofrecen información sobre la distribución y sobre el nivel de ingresos o de consumo y, con un umbral de la pobreza específico dado, estos dos indicadores determinan el índice de pobreza de ingresos. El problema radica en que se basa un cálculo de ingresos nacionales, los cuales constituyen datos sobre rentas derivadas, ingresos resultantes de la contribución de los empresarios y los servicios financieros, cosas que no consumen los pobres. Este enfoque sobre las cuentas nacionales deja en entredicho su efectividad por la mala distribución del ingreso.

---

<sup>22</sup> La proporción de niñas en educación primaria, secundaria y terciaria, en los cuales es una evidente generalización de la tendencia en cuanto a la inequidad de género. En El Salvador por ejemplo, la tendencia a mejorar no es suficiente para garantizar un buen indicador de mujeres que ocupan escaños parlamentarios o que tengan buena remuneración fuera del sector agrícola. PNUD (2003) *Op. Cit.* P. 204.

<sup>23</sup> Las desigualdades en cuanto al acceso de la educación por género, representa un grave problema que gráficamente se entiende que de cada 100 mujeres 10 son analfabetas, caso contrario al de los hombres que es de 7%. Social Watch Informe 2005, "Rugidos y murmullos. Género y pobreza: más promesas que acciones." Montevideo, Uruguay. (P.43)

No obstante, esta herramienta de medición de pobreza representa hoy por hoy, la propuesta internacional para poder definir objetivos conjuntos, dado que la complejidad del problema de la pobreza no permite tener un consenso en cuanto a la naturaleza de la misma y su trato.

### **1.2.5 Prioridades de gasto público**

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2003, afirma que el gasto público representa un factor determinante para las personas de escasos recursos.<sup>24</sup> Sin embargo, las prioridades de inversión de los países latinoamericanos lejos están de elevar la calidad de vida de sus habitantes. El gasto en salud, educación, no representan una prioridad para los gobiernos que se ven en la necesidad de dar primacía a la deuda externa y gasto militar.<sup>25</sup>

En países como El Salvador, la protección social no representa una de las prioridades del Estado (Ver Cuadro No.1.1). Por eso podría afirmarse que, además del ingreso per cápita, la estructura distributiva y el nivel y características del gasto público, son determinantes del acceso de toda la población a bienes públicos y por lo tanto mostrar mejores indicadores de calidad de vida.

Si la correlación entre ingreso per cápita y los indicadores básicos de bienestar o calidad de vida no es totalmente lineal, es evidente el margen existente para reorientar las políticas en función de la expansión de los derechos económicos, sociales y culturales. No obstante, los Estados lidian con la falta de recursos para financiar infraestructuras que son de alto costo, por lo que representan elevados gastos que están muy por encima de las posibilidades de los gobiernos.

---

<sup>24</sup> PNUD (2003) *Op. Cit.* P. 67.

<sup>25</sup> La Social Watch publicó información que mostraba las áreas prioritarias de inversión de los países pobres, siendo El Salvador uno de los Estados que sobrepone el gasto militar a la inversión en Educación. Social Watch (2003): "El Progreso hacia las metas. El registro del cumplimiento los compromisos asumidos por los Gobiernos y las Instituciones Internacionales. La voluntad Política", P. 79

**CUADRO NO. 1.1:  
GASTO PÚBLICO DE ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA – 2004**

	<b>GASTO EN EDUCACIÓN N % PNB</b>	<b>GASTO EN SALUD % PIB</b>	<b>GASTO MILITAR % PIB</b>
<b>ARGENTINA</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	•
<b>BOLIVIA</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	•
<b>BRASIL</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	•
<b>COLOMBIA</b>	<input type="checkbox"/>	•	•
<b>HONDURAS</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	•
<b>MÉXICO</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	•
<b>NICARAGUA</b>	<input type="checkbox"/>	•	•
<b>PANAMÁ</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	•
<b>CHILE</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>EL SALVADOR</b>	o	<input type="checkbox"/>	•

Fuente: Tabla elaborada con datos proporcionados por Social Watch “El Progreso hacia las metas, -voluntad política-”, 2003.

Los factores externos también constituyen agentes de influencia para la reorientación de recursos financieros, la deuda externa constituye una prioridad para los Estados que están preocupados por mantener su liquidez crediticia ante la estructura financiera internacional, pues de estos préstamos es que dependen en gran medida, el funcionamiento de los gobiernos pobres. Los Estados bajo la influencia e interés político, deciden priorizar otros rubros que nada tienen que ver con educación, salud, vivienda u otro determinante de mejor calidad de vida.

Países latinoamericanos como Colombia y Nicaragua, son de los que menos invierte en el sector de la salud, no obstante y pese a lo que las cifras puedan mostrar, América Latina se compara positivamente con el promedio mundial. Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS),<sup>26</sup> América Latina es una región caracterizada por la coexistencia de sectores públicos, privados y de seguridad social. El gasto público prevalece a la hora de

<sup>26</sup> La distribución y nivel del gasto en salud para el 2002 en los países de América Latina, registra cifras positivas por parte de los Estados en este sector; siendo Costa Rica y Uruguay los países que aparecen como los que destinan más recursos con respecto a su PIB y de carácter total en el sector salud. CEPAL, (2006): “Informe 2006: La protección social de cara al futuro. Acceso, Financiamiento y Solidaridad”, P. 85.



préstamos de estos servicios públicos, parte de una explicación a esta situación, es el limitado acceso que las mayorías tienen a otras ofertas prestatarias.<sup>27</sup>

### 1.2.6 Canasta básica

La canasta básica o Canasta Alimentaria Básica,<sup>28</sup> es el conjunto de alimentos básicos que conforman una dieta usual de una población en cantidades suficientes para cubrir adecuadamente, por lo menos, las necesidades energéticas de todo individuo.

Por lo general, en los países latinoamericanos, la canasta alimentaria básica está compuesta por: arroz, carnes, grasas, huevos, leche fluida, frijoles, verduras, azúcar, pan francés, tortillas y frutas para la canasta alimentaria básica urbana. Y para la canasta alimentaria básica rural sus componentes son: tortillas, arroz, carnes, grasas, huevos, leche fluida, frutas, frijoles y azúcar (Ver Tabla No.1.2).

TABLA NO. 1. 2:  
CANASTA ALIMENTARIA BÁSICA

<b>Urbana Alimentos</b>	<b>Gramos por persona</b>	<b>Rural Alimentos</b>	<b>Gramos por persona</b>
Pan Francés	49	Tortillas	402
Tortillas	223	Arroz	39
Arroz	55	Carnes	14
Carnes	60	Grasas	14
Grasas	33	Huevos	30
Huevos	28	Leche fluida	31
Leche fluida	106	Frutas	16
Frutas	157	Frijoles	60
Frijoles	79	Azúcar	65
Verduras	127		
Azúcar	69		

Fuente: Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP).

<sup>27</sup> La CEPAL hizo pública una tabla en la que podía apreciarse la distribución y el nivel de gasto en salud de los países de América Latina y el Caribe para el año 2002. Este análisis se basó en términos de Producto Interno Bruto, siendo los resultados en alguna medida alentadores en cuanto a inversión en el sector salud, situación completamente contraria al de educación en la que la tendencia del gasto público fue negativa. *Ibidem*. P. 85

<sup>28</sup> Concepto definido por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá INCAP, (2002): "Canasta Básica de Alimentos para los Distritos de Panamá y San Miguelito." <http://www.mef.gob.pa/Documentos/Canasta%20B%C3%A1sica%20de%20alimentos%202002.pdf> P.6 consultado el 27 de septiembre de 2007.

En países como El Salvador, la canasta básica Urbana y Rural, es utilizada para la determinación de niveles de pobreza. El acceso a productos básicos sirve como fuerte parámetro y poder conocer los niveles de pobreza entre una población. La inflación es la tasa de variación que mide el cambio en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) en un período determinado de tiempo, éste puede ser mensual, acumulado, interanual o punto a punto; promedio anual, etc. El IPC es una medida estadística que determina la variación relativa de la magnitud de los precios que han tenido los bienes y servicios en un período actual en un período de actual y que conforman la canasta de mercado, en comparación a un año base.<sup>29</sup>

La fórmula empleada para el cálculo del IPC, es la de Laspeyres, en la cual la dinámica de aplicación consiste en la recolección, bajo ciertos criterios, de una muestra de precios de canasta básica con una cobertura geográfica que corresponda al nivel de la investigación. Sobre este punto se aplica la fórmula de Laspeyres, la cual se expresa de la siguiente manera:

$$G = \left| 1 - \sum_{k=0}^{k=n-1} (X_{k+1} - X_k)(Y_{k+1} + Y_k) \right|$$

Donde:

- G: Coeficiente de Gini
- X: Proporción acumulada de la variable población
- Y: Proporción acumulada de la variable ingresos

Con la aplicación de este método, dependen otros parámetros como son los indicadores de desnutrición, mortalidad infantil y de mujeres en período de gestación. El IDH, sostiene que la correlación entre parámetros es innegable pues la carencia de alimentos necesarios para el buen desarrollo del ser humano sirve como factor concluyente en cuando a la salud, educación, y pleno desarrollo, por lo que se deduce que la persona que no puede cubrir una canasta básica es aquella que desempleada o con un empleo mal remunerado, que se encuentra en el círculo de la pobreza.

---

<sup>29</sup> Ministerio de Economía de El Salvador, Dirección General de Estadística y Censos DIGESTYC. Boletín Mensual (2006): “Índice de Precios del consumidor de El Salvador, Agosto 2006.” P. 6

La medición de la pobreza ha tenido muchas aplicaciones interesantes, aunque más allá de los métodos o complejidades de los parámetros, lo que queda en evidencia es lo multidimensional y multicausal del problema de la pobreza.

### **1.3 La pobreza extrema en el período de la Guerra Fría**

Los hechos acontecidos en la Guerra Fría que implican principalmente el enfrentamiento político, ideológico, económico, tecnológico y significativamente militar, tuvo lugar durante el siglo XX entre los bloques occidental-capitalista, liderado por Estados Unidos, y oriental-comunista por la Unión Soviética; cada uno estaba interesado en que su contraparte no avanzara con la imposición de su ideología. Para este tiempo, la pobreza llegó a considerarse como una situación, si no resuelta, al menos no problemática, ya que en los países desarrollados la extensión y profundización del Estado de Bienestar<sup>30</sup> hizo pensar en el desvanecimiento de la pobreza como fenómeno social de magnitud relevante, o como una cuestión superada y cuya resolución vendría en un lapso de tiempo, debido a que la agenda internacional se ocupaba, más que todo, de la seguridad militar, la soberanía y definición de fronteras, la cual fue considerada prioritaria para el bienestar de su población.

Para los países pobres como los de América Latina, la situación se agudizó en este período por la priorización de inversión en el gasto militar que en áreas sociales, combinándose letalmente cuando debido a factores como la subida de tipos de interés por la política económica norteamericana la cual influye sobre el valor de gastos de importación de los países, determinando así el deterioro de los términos de intercambio entre países.

En cuanto a seguridad militar, los factores sociales y militares que estaban ampliándose en América Latina, abrían la posibilidad de cambiar las estrategias, ya que ésta estaba siendo fuertemente violentada y se había visto igualmente perjudicada por los efectos del modelo económico liberal y la fragilidad de la democracia. Además, el atascamiento político que había sufrido la región, permitía el surgimiento de nuevas entidades con consecuencias de violencia organizada.

---

<sup>30</sup> Estado de bienestar o Estado providencia se refiere cuando el Estado asegura la protección social, entendida ésta como los derechos a la sanidad, vivienda, educación, servicios sociales, pensiones de jubilación y la protección del empleo o el empleado. Fundación Wikimedia (2008): Estado del Bienestar. [http://es.wikipedia.org/wiki/Estado\\_del\\_bienestar](http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_del_bienestar), consultado el 17 de abril de 2008.

Como se ha registrado a través de la historia de América Latina, la región vivió en diferente dimensión, autoritarismos militares mayormente representativos entre 1930 y principios de 1990, las cuales estaban dirigidas por una junta o un comité integrado por la dirección del Estado Mayor de los militares, así como en Chile, por ejemplo, con el general Augusto Pinochet Ugarte, quien ostentó el poder en ese país entre 1973 y 1990; asimismo en El Salvador desde 1931 con la llegada al poder de Maximiliano Hernández Martínez hasta 1944 y otras juntas militares que gobernaron el país hasta 1979.<sup>31</sup> En la región, la dictadura militar se utilizaba habitualmente la amenaza del comunismo como mecanismo de autodefensa.

En el marco de esta controversia de gran relevancia para el mundo, las amenazas que traía consigo no afectaban sólo a los países que participaron directamente en ella, sino que fue un hecho que tuvo grandes impactos a nivel internacional. El contexto de los países en desarrollo presentaba un panorama distinto al de los países en pugna, ya que para éstos no eran amenazas directas que violentaran su seguridad, sino que, no se desechaba la existencia de graves carencias, pero el continuo reto a los fenómenos político-económico, climático-naturales y de luchas sociales, reflejaba la presencia de la pobreza como un mal que no desaparecería, a pesar que se intentó afrontarla a través de la promoción del desarrollo mediante ideologías que ofrecían un crecimiento económico como única solución para solventar y responder a sus demandas.

Asimismo, en el período en el que se desarrollaba la Guerra Fría, América Latina también vivía las consecuencias políticas, sociales y sobre todo económicas que este hecho traía consigo; buscando solventar las repercusiones de esta nueva crisis, es que bajo iniciativa del Presidente Kennedy, se instituyó la Alianza para el Progreso (ALPRO) en 1961, de carácter decenal, aprobada por todos los miembros de la Organización de Estados Americanos

---

<sup>31</sup> La dictadura militar que vivió El Salvador entre 1931 y 1980, estaban bajo la dirección de: 1931-1934 General Maximiliano Hernández Martínez; 1935-1944 Gral. Hernández Martínez; 1934-1935-1944 Gral. Ignacio Menéndez, en 1945 el Coronel Osmín Aguirre, ese mismo año el General Salvador Castaneda Castro hasta 1948; en 1948 a 1950 el Salvador estuvo liderada por el Consejo de Gobierno Revolucionario; de 1950 a 1956 por el Coronel Oscar Osorio; de 1956 a 1960 por el Teniente Coronel José María Lemus; en 1960-1961 por la Junta de Gobierno de El Salvador; de 1961 a 1962 el Directorio Cívico Militar de El Salvador; de 1962 a 1967 por el Teniente Coronel Julio Rivera, entre 1967 y 1972 por el Gral. Fidel Sánchez Hernández, de 1972 a 1977, por el Coronel Arturo Armando Molina; en 1977 por el Gral. Oscar Humberto Romero, quien fue derrocado en 1979 por un golpe de Estado, dando paso a una Junta Cívico-militar; luego por una Tercera Junta Revolucionaria de Gobierno de 1980 hasta 1982; seguidamente por el Dr. Álvaro Magaña quien ostentó el cargo de 1982 hasta 1984. Gobierno de El Salvador, Casa Presidencial, (2007): "Presidentes de El Salvador", <http://www.casapres.gob.sv/presidentes/dir5.htm> Consultado el 19 de noviembre de 2007.

(OEA), excepto Cuba debido a la transición política que estaba atravesando: la Revolución Cubana,<sup>32</sup> la cual, era la primera con orientación comunista en toda América.

En toda su dimensión, la ALPRO en su texto oficial constitutivo establece en el objetivo general mejorar la vida de todos los habitantes del continente; además de manera discreta, también buscaba impedir el influjo de la Revolución Cubana en el resto de los países en la región. La ALPRO establecía medidas de carácter social en materia de educación, sanidad, vivienda; política defendiendo la formación de sistemas democráticos, según el principio de autodeterminación de los pueblos y; económico con la mejora de la balanza de pagos; su fracaso estuvo en relación con la falta de realización de las inevitables reformas agrarias y fiscales de los países.

En términos económicos y sociales, la tendencia de la economía mundial incidió negativamente en la producción y comercio de Latinoamérica, donde para la década de los ochenta, acaecieron hechos que cambiaron la historia de la región. Esta década para América Latina, etiquetada por los economistas como la “década perdida”, englobaba situaciones de desempleo, hiperinflaciones, deuda externa, insalubridad, violencia social, el narcotráfico y la contaminación ambiental, guerras y revoluciones, provocaron estancamiento y deterioro económico en el que se conjugaron un aumento desmesurado de las desigualdades sociales.<sup>33</sup>

En el resto del mundo, la década de los ochenta registraba el inicio de una severa recesión económica y cambios políticos, afectando también en los países centroamericanos, en los cuales para ese momento, se desataban los conflictos periféricos de la Guerra Fría con movimientos revolucionarios y guerras civiles, conduciendo a una drástica caída de los precios de exportación de productos primarios, sobre todo el café.

---

<sup>32</sup> La Revolución Cubana es la expresión con la cual se designa al derrocamiento de Fulgencio Batista el 1 de enero de 1959 de la dictadura en Cuba, por varias fuerzas militares irregulares entre las que se destacó el Ejército Rebelde del Movimiento 26 de Julio, el era comandado por Fidel Castro y su hermano Raúl. La caída de Batista condujo a la formación de un gobierno revolucionario liderado inicialmente por Manuel Urrutia Lleó como presidente y José Miró Cardona como primer ministro, quienes serían desplazados poco después por Fidel Castro. Ganuza, Enrique, et all (1998): *Op. Cit.* P. 355

<sup>33</sup> Historia del Istmo Centroamericano, tomo II (2000): “Crisis económica, deuda externa y ajuste estructural”, San José, Costa Rica, P.494.

Un factor adicional a este período, es la segunda crisis petrolera desatada en 1979, la cual, mostró un aumento en los costos de los hidrocarburos e incidió gravemente sobre las finanzas de los gobiernos de la región. Probablemente para América Latina esta década fue vista como la década del endeudamiento, pues el problema de la deuda externa se ve mayormente reflejado en la economía de esta región para esa época.

México, por ejemplo, en 1982 expresa su imposibilidad de hacer frente a las obligaciones de la deuda contraída por la suspensión de pagos, en donde forzó a casi todos los países de la región a hacer un ajuste severo de la balanza de pagos, con el que despertó la conciencia de los más amplios y diversos sectores, públicos y privados de América Latina. Para este período, tanto los índices de pobreza y desigualdad, aumentaron, explicando la vulnerabilidad de México al comportamiento de variables externas como lo eran los precios internacionales del petróleo en 1982 y en 1986, la tasa de interés externa.<sup>34</sup>

En cambio en El Salvador entre 1980 y 1992 se desarrolló el conflicto armado que desató un ambiente de profundas transformaciones políticas, económicas, culturales y sociales, causadas desde la década de 1970. Las repercusiones drásticas que estaba viviendo El Salvador en esa época en términos económicos, por ejemplo, se vio reflejada en los cambios más significativos como lo han sido el agotamiento del modelo agro exportador y la pérdida de la importancia del sector agropecuario -como el café- dentro de la economía nacional, pasando así de una economía típicamente exportadora, a una basada en el comercio y los servicios; dando como resultado una evolución global de la pobreza, desestabilizando económicamente a la población de las áreas rurales más distantes de los centros urbanos, sobre todo el sector norte del país.

En diferente contexto, pero con repercusiones igualmente notorias en el mismo período, Chile vivía un régimen militar desde 1974 que traía consigo descontentos sociales, pues, desde comienzos del régimen y paralelamente a la presión política, la transformación económica del país con las nuevas políticas de estabilización económica reflejada mayormente en la década de 1980, condujo a la privatización de empresas estatales, aumento del desempleo, incremento en los impuestos, una gran brecha en la distribución del

---

<sup>34</sup> PNUD (1998) "Política Macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe. El fin de la economía agro exportadora." P 491-510.

ingreso, cambio en el sistema monetario, entre otros; causando protestas de la mayoría de la población, reduciéndose significativamente cuando se realizó el cambio de medidas en 1985 para la reactivación económica.<sup>35</sup>

El inicio de la década de los ochentas, despertó gran interés en los gobiernos para la reactivación de sus economías como una nueva oportunidad para responder a las necesidades su población, debido a las repercusiones que las distintas crisis desarrolladas en la región latinoamericana que habían dejado descontentos sociales. Entre estos intentos, se puede mencionar la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC),<sup>36</sup> la cual entró en vigor bajo ley estadounidense el 1 de enero de 1984, mediante la cual se otorgó un acceso preferencial al mercado norteamericano para la mayoría de los productos provenientes de los países centroamericanos y del Caribe; contiene además, medidas arancelarias y de comercio, con el fin de dar un impulso a la economía regional mediante llevar a cero los aranceles a los productos de los países beneficiados.

El continuo descontento social de las mayorías latinoamericanas en la década de 1980 debido a los diversos fenómenos ocasionados en esta época, incitó una nueva tendencia para la estabilización de la economía familiar, es decir, el fenómeno de la migración aparece como una expectativa de progreso económico, por medio de remesas,<sup>37</sup> para las familias más afectadas debido a las causas de la pobreza. Datos recientes muestran que desde esa década hasta 2005, habían emigrado de la región de América Latina y el Caribe unos 25 millones de personas, que representan un 4% del total de la población; el lugar preferido de destino es Estados Unidos, el cual, tiene alrededor de 18 millones de personas procedentes de esta zona.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Fernandois, Joaquín, (2005) "Mundo y Fin de Mundo, Chile en la política mundial 1900-2004", Santiago de Chile, Chile. P.460

<sup>36</sup> La ICC es un programa de los Estados Unidos para promover el desarrollo de la región, su duración es de 12 años, pero fue modificada por la ICC II, adquiriendo carácter permanente a partir de 1990. Integra en la actualidad a 27 países en vías de desarrollo que han sido designados beneficiarios: *El Caribe Insular*, la cual está constituido por las islas, incluye además territorios continentales como Guyana, Guyana Francesa, Surinam y Belice y; Centro América, entendiéndose por Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Panamá El Salvador y Guatemala; y El Gran Caribe que comprende además el grupo de los tres: México, Colombia y Venezuela. Fundación Wikimedia (2008): "Iniciativa de la Cuenca del Caribe", [http://es.wikipedia.org/wiki/Iniciativa\\_de\\_la\\_Cuenca\\_del\\_Caribe](http://es.wikipedia.org/wiki/Iniciativa_de_la_Cuenca_del_Caribe) Consultado el 22 de noviembre de 2008.

<sup>36</sup> OIM, World Migration, 2005: Costs and Benefits of International Migration. Ginebra, Suiza: OIM, P 92. Migración por regiones, América Latina y el Caribe

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

Para los países desarrollados, el ingreso de emigrantes representa diferentes visiones, ya que el beneficio de obtener mano de obra barata también simboliza tomar medidas de seguridad, tanto para los empresarios que contratan emigrantes, como para la sociedad en general, tomando en consideración, cambios jurídicos con los que no se vea violentada su seguridad social y económica, buscando también, responder a las demandas de los países representados en su territorio.

### **1.3.1 Período de cumbres sobre erradicación de pobreza extrema**

Posterior al derrumbe del Muro de Berlín, para la Comunidad Internacional, el hecho representaba el final de la Guerra Fría. Al no existir el Imperio del Mal, se supuso que el mundo viviría una paz en cuanto a convivencia. La agenda internacional post Guerra Fría tomó un giro significativo, dejó de ser prioridad la seguridad del Estado, soberanía o defensas de fronteras y pasó a tomar relevancia y/o prioridad, temas sociales que tenían que ver con la equidad de género, derecho de la niñez; así como el trato a asuntos como el crimen organizado, narcotráfico, etc. Es decir, que lo que antes constituía intereses de segundo plano, pasó a ser en los noventas, temas de primer orden, con lo que se abre la agenda de desarrollo internacional.

La Comunidad Internacional después de la Guerra Fría, donde se producen cambios sustanciosos en la agenda internacional, se aboca más a los temas sociales para tratar de dar respuesta a las mismas consecuencias de la globalización. Se celebran alrededor del mundo, conferencias que tratan diferentes temáticas pero que en su mayoría iban bajo una misma línea: buscando el desarrollo.

En la Agenda 21<sup>39</sup> a finales de los ochenta, se crea el compromiso de erradicar la pobreza. Posteriormente la necesidad de tratamiento para la pobreza tomó forma en conferencias celebradas a principios de los noventas por países que pertenecen a las Naciones Unidas, cronológicamente este propósito empezó a aparecer en la Cumbre sobre Medio Ambiente y

---

<sup>39</sup> Agenda 21 o Programa 21 es el Plan de Acción Global hacia el Desarrollo Sostenible, que se acuerda en Río de Janeiro en 1992 en la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. Conocida también como “Cumbre de la Tierra”, la cual pretende establecer de forma detallada las acciones a emprender por parte de los gobiernos, organizaciones internacionales y a otros niveles, con el fin de integrar medio ambiente y desarrollo en el Siglo XXI. Fundación para la Investigación y el Desarrollo Ambiental. (2007): “Concepto de Agenda 21 Local” <http://www.madrid21comunidad.fida.es/documentos/conceptoa21l.pdf> Consultado el 16 de noviembre de 2007.



Desarrollo, Río de Janeiro, 1992.<sup>40</sup> Donde se abordó el desarrollo sostenible, se propuso la creación de mecanismos para elevar la calidad de vida de la población, además de conservar y restaurar los recursos naturales.

Le siguió la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo 1994.<sup>41</sup> En esta conferencia se obtuvo un plan de acción en el cual se estableció una dependencia entre aspectos como la pobreza, producción, consumo, medio ambiente, etc. Así mismo, se afirmó que la pobreza era uno de los mayores obstáculos para el desarrollo de los pueblos. Puesto que a pesar de vivir en un mundo globalizado, hay países que no logran la inserción a éste, y que por el contrario, éste está generando pobreza y marginalización.

Este flagelo del mundo globalizado vuelve a ser tomado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague 1995,<sup>42</sup> en tres de sus compromisos, estos son: 1) Crear un entorno económico, político, social, cultural y jurídico que permita a las poblaciones desarrollarse socialmente. 2) Dedicarse a la eliminación de la pobreza en el mundo en base a acciones nacionales llevadas a cabo con determinación y con la cooperación internacional, ya que se trata de un imperativo ético, social, político y económico para la humanidad. Para ello, sobre todo los gobiernos, elaborarán urgentemente, y de preferencia antes de 1996, políticas y estrategias encaminadas a reducir cuanto antes toda forma de pobreza, a mitigar las desigualdades y a eliminar la pobreza extrema. Cada país podrá determinar para ello un plazo en función de su contexto nacional. Y el último, ubicado en el compromiso 9: Incrementar y usar más eficientemente los recursos destinados al desarrollo social.

Ese mismo año, se celebra en Pekín, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Dentro de este marco, se plantea en la plataforma de acción, las definiciones de género y pobreza. Ahí, se discutió las dimensiones de género en los aspectos macroeconómicos.

---

<sup>40</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO (2002): "Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible Johannesburg 2002" [http://www.fao.org/wssd/Index\\_es.htm](http://www.fao.org/wssd/Index_es.htm). Consultado el 16 de noviembre de 2008.

<sup>41</sup> Naciones Unidas, (1995): "Conferencia internacional sobre la población y el desarrollo, Resumen del Programa Acción" <http://www.un.org/spanish/conferences/accion2.htm> Consultado el 16 de noviembre de 2007.

<sup>42</sup> Naciones Unidas, (2000): "Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995." <http://www.un.org/spanish/esa/socdev/> Consultado el 17 de noviembre de 2008.

No es hasta en septiembre de 2000, que la pobreza se plantea como objetivo de desarrollo, en la *Cumbre del Milenio*.<sup>43</sup> Esta Cumbre resulta un compendio de todas las cumbres, foros, y conferencias realizadas antes y durante la década de los noventa. Las vías de estrategia son atender por medio de planes de acciones regionales, nacionales y locales para erradicar la pobreza extrema. Abarca en su compromiso II: El desarrollo y la erradicación de la pobreza como medio necesario para poder llevar una vida productiva.

### **1.3.2 Cumbre del Milenio**

Los países integrantes de las Naciones Unidas, basados en las diferentes cumbres y conferencias realizadas, junto a los compromisos y metas adquiridos en éstas, se tomaron la tarea de crear un método para que los países menos desarrollados tuvieran los medios de acceder a las bondades que el sistema ofrece; desarrollando así los Objetivos del Milenio, los cuales se crearon para lograr que todos los Estados tengan mejores condiciones de inserción a la globalización. Es por tal motivo que de las cumbres realizadas en la décadas de los noventa la más emblemática fue la Cumbre del Milenio.

En septiembre del 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, los líderes de 191 naciones acordaron una serie de objetivos y metas con el fin de combatir la pobreza. Estos objetivos y metas se conocen con el nombre de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).<sup>44</sup>

Con los ODM, la Comunidad Internacional se comprometió a diseñar e implementar programas y estrategias para reducir la pobreza a la mitad y mejorar la situación de los grupos más desfavorecidos del mundo para el año 2015.

El tema de la pobreza pasa a ser una prioridad para la Comunidad Internacional. Dos años después de la Cumbre del Milenio, la pobreza vuelve a ser tema de objeto de discusión en la Cumbre Mundial sobre desarrollo sostenible, en Johannesburgo, en el 2002. Es en esta

---

<sup>43</sup> Naciones Unidas, (2004): "Modalidades, formato y organización de la reunión plenaria de alto nivel del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General"  
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/583/11/PDF/N0458311.pdf?OpenElement> Consultado el 17 de noviembre de 2007.

<sup>44</sup> Los ODM establecidos por Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio son: 1. Erradicar la Pobreza Extrema y el hambre; 2 Lograr la enseñanza primaria universal; 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; 4. Reducir la mortalidad infantil; 5. Mejorar la salud materna; 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. PNUD (2003): *Op. Cit.* P.49

Cumbre se coloca a la pobreza como el centro de las metas y requisito indispensable para lograr el desarrollo sostenible. Posteriormente, se retoma en la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey el mismo año, bajo un enfoque de cooperación para el desarrollo en un conjunto de compromisos que tratan temas como la deuda externa, apoyo al desarrollo, inversiones, etc. La estrategia general fue fortalecer las políticas y recibir apoyo internacional.

Para el 2003, se presenta el Informe sobre Desarrollo Humano 2003 donde se hace el primer monitoreo de avances en el tema. Este refleja los principales obstáculos para alcanzar este objetivo en diferentes países del mundo, pero que llevan características similares. Se plantea la interconexión con otros objetivos como educación y protección, así como la lucha por mejorar las políticas en los Estados más pobres para lograr un verdadero clima de desarrollo.

Además, en este mismo informe se plantea el crecimiento económico como medio para alcanzar los Objetivos del Milenio, y ésto lo sustenta con dos argumentos, el primero afirma que el crecimiento económico reduce directamente la pobreza de ingresos de muchas familias, gracias al aumento de sus ahorros y a la liberación de recursos destinados a inversiones en desarrollo humano; el segundo argumento el crecimiento económico tiende a traducirse en más ingresos gubernamentales. Ésto debe de entenderse cómo el crecimiento económico puede proporcionar recursos para mejorar el nivel de vida de la población, siempre y cuando exista responsabilidad política.

El objetivo de la pobreza se retoma nuevamente para el 2005, con el propósito de un rejuvenecimiento de compromisos que se establecieron en la Cumbre LX aniversario de las Naciones Unidas, en Nueva York, ese mismo año. En esta se encuentra la adecuación de este objetivo hacia las nuevas tendencias y un trato equitativo en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de Información, Túnez 2005, donde planteaba la problemática de los países pobres y el deber de la comunidad internacional de hacer llegar los beneficios y dotar de conocimiento a los países más pobres.

Para ese mismo año, el PNUD presenta un informe global más, denominado Informe sobre Desarrollo Humano 2005. En esta oportunidad los datos no son del todo alentadores, pues reflejan mayores retrocesos que avances, siendo los primeros constituidos, según el PNUD,

por los fracasos económicos de países como América Latina en que el crecimiento económico no ha sido sustancioso, la esperanza de vida se ha estancado o retrocedido por el aumento de casos de VIH/SIDA. El informe explica que los principales problemas para alcanzar este objetivo, se resumen en la debilidad institucional de los Estados y la falta de voluntad política.

Esta aseveración se refleja en la situación actual de la pobreza en América latina, donde a pesar que se han puesto en marcha programas que buscan el desarrollo de los pueblos, la tendencia de avances se desarrolla con exagerada lentitud, poniendo en entredicho el cumplimiento de tales objetivos.

TABLA NO. 1.3:  
SITUACIÓN ACTUAL DE POBREZA EN AMÉRICA LATINA

	ÍNDICE GINI		POBLACIÓN QUE VIVE CON MENOS DE \$1 POR DÍA		POBLACIÓN QUE VIVE CON MENOS DE \$2 POR DÍA		POBLACIÓN POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA NACIONAL		PARTICIPACIÓN EN EL CONSUMO/INGRESO DEL QUINTIL MÁS POBRE	
	AÑO	(%)	AÑO	(%)	AÑO	(%)	AÑO	(%)	AÑO	(%)
Argentina	2003	52,8	2003	7,0	2003	23,0			2003	3,2
Bolivia	2002	60,1	2002	23,2	2002	42,2	1999	62,7	2002	1,5
Brasil	2004	55,9	2003	7,5	2003	21,1	2004	33,6	2003	2,6
Colombia	2003	58,6	2003	7,0	2003	17,8	1999	64,0	2003	2,5
Costa Rica	2001	49,9	2001	2,2	2001	7,5	1992	22,0	2001	3,9
Chile	2000	57,1	2000	2,0	2000	9,6	1998	17,0	2000	3,3
Ecuador	1998	43,7	1998	15,8	1998	37,2	1998	46,0	1998	3,3
El Salvador	2002	52,4	2002	19,0	2002	40,6	1992	48,2	2002	2,7
Guatemala	2002	55,1	2002	13,5	2002	31,9	2000	56,2	2002	2,9
Guyana	1999	43,2	1998	2,0	1998	6,1	1998	35,0	1999	4,5
Honduras	2003	53,8	1999	20,7	1999	44,0	1999	48,0	2003	3,4
México	2002	49,5	2002	4,5	2002	20,4	2002	20,3	2002	4,3
Nicaragua	2001	43,1	2001	45,1	2001	79,9	1998	47,9	2001	5,6
Panamá	2002	56,4	2002	6,5	2002	17,1	1997	37,3	2002	2,5
Paraguay	2002	57,8	2002	16,4	2002	33,2	1991	21,8	2002	2,2
Perú	2002	54,6	2002	12,5	2002	31,8	1997	49,0	2002	3,2
Uruguay	2003	44,9	2003	2,0	2003	5,7			2003	9,2
Venezuela	2000	44,1	2000	8,3	2000	27,6	1989	31,3	2000	4,7

Social Watch, Informe 2006: "Arquitectura Imposible, La situación actual de la pobreza en el Mundo", P. 102-108

A pesar que los porcentajes de la población latinoamericana con relación a con cuánto vive una persona por día es estudiada en diferentes años, es notoria la desigualdad al revisar paulatinamente las cifras antes presentadas. Haciendo una pequeña comparación, para 2002 El Salvador muestra un 19,0% de la población que vive con menos de un dólar diario, diferente al caso de México, que para el mismo año muestra un 4,5% de la población en la misma situación. Dos años antes, es decir, en 2000, Chile parece tener indicadores más bajos, ya que posee 2,0% de la población que vive con menos de un dólar diario.<sup>45</sup>

Por ello, ante la situación actual de pobreza en América Latina (ver tabla No. 1.3), es que los gobiernos del mundo han decidido enfrentar el combate a la pobreza, donde las circunstancias reales del fenómeno, abarcan distintos indicadores de pobreza y desigualdad de distribución de los ingresos, permitiendo evaluar la situación global de los países latinoamericanos, así como su evolución desde los acuerdos en la Cumbre del Milenio.

En resumen, la pobreza extrema resulta ser una problemática que impide el avance significativo y sostenible para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, dado que las posibilidades de lograrlos se ven atadas a la recia disparidad entre ricos y pobres, situación en la cual constituye un factor determinante no solo la ausencia de recursos, sino la falta real de voluntad política por parte de los países ricos para proporcionar soluciones feraces.

---

<sup>45</sup> Social Watch, Informe 2006: "Arquitectura Imposible: La situación actual de la pobreza en el Mundo", P. 102-108.

## **CAPÍTULO II: INCIDENCIA POLÍTICA Y ECONÓMICA DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES EN LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS EN LA ATENCIÓN A LA POBREZA EXTREMA**

### **2.1 Surgimiento de las Instituciones Financieras Internacionales**

En un contexto general dentro de la historia mundial, se precisa que durante el siglo XX, ni Alemania ni Japón, ni la URSS estaban satisfechos con las condiciones impuestas por la Conferencia de Paz de París de 1919.<sup>46</sup> Estos países iniciaron una política expansionista y de resarcimiento sin respetar dichos acuerdos. En contrapartida, el temor a una nueva guerra y los conflictos internos, provocados o aumentados por la depresión económica de 1929, frenaron las democracias. El expansionismo alemán y la eclosión del nazismo culminaron con el estallido de la Segunda Guerra Mundial. Este acontecimiento suscitado entre 1939 y 1945, causó que el mundo viviera la más violenta de las confrontaciones armadas de la historia.

Durante y poco después de este histórico acontecimiento, los actores internacionales, sobre todo Estados Unidos, vieron la necesidad de crear organismos especializados para el mantenimiento de la paz y reconstrucción, así como de asistencia y de desarrollo económico. Así las IFI's, se constituyeron la mayor influencia en el siglo recién pasado, su progreso y representación en el contexto internacional, incidió en los países miembros con el fin de ordenar el sistema económico en profunda crisis desde la Gran Depresión de los años 30 del siglo pasado.

Entre las Instituciones Financieras Internacionales creadas para poner orden en los mercados cambiarios, favorecer el comercio internacional y reducir las restricciones de divisas y mejorar el nivel de vida de sus países miembros, se pueden citar principalmente al

---

<sup>46</sup> La Conferencia de Paz de París, fue la reunión de los Países Aliados después del armisticio para acordar las condiciones de paz con los países de la Entente. Alemania, Turquía, Bulgaria, Austria y Hungría estos dos últimos como representantes del desaparecido Imperio Austrohúngaro. Los aliados empezaron sus labores de negociación entre sí el 18 de enero de 1919. A partir de junio de este año se presentan los tratados para su firma a los países derrotados. El principal resultado de su trabajo es el Tratado de Versalles. Fundación Wikimedia (2008): "Conferencia de París." [http://es.wikipedia.org/wiki/Conferencia\\_de\\_Par%C3%ADs\\_de\\_1919](http://es.wikipedia.org/wiki/Conferencia_de_Par%C3%ADs_de_1919) Consultado el 7 de octubre de 2007.

Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, así también los bancos y organismos regionales.

### **2.1.1 El Banco Mundial**

Con el propósito de crear entes cooperantes para la reconstrucción económica del mundo es que en julio de 1944, en una conferencia internacional desarrollada en Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, se creó el del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD), mejor conocido como Banco Mundial (BM), como Organismo especializado de Naciones Unidas. Sin embargo, el Banco ha ido evolucionando como consecuencia de nuevos acontecimientos y desafíos económicos, como el contribuir a la erradicación de la pobreza extrema, particularmente en los países de América Latina.

A partir de su instauración, las funciones del BM se han ido extendiendo y diversificando, abarcando cinco instituciones que tienen una función diferente entre sí, pero complementarias para lograr reducir la pobreza a nivel mundial y mejorar los niveles y calidad de vida de las personas de escasos recursos, particularmente en los países subdesarrollado por medio de préstamos, donaciones, asistencia técnica, etc., teniendo como fin principal, el fortalecimiento de la economía de estos países, con miras al desarrollo de los mismos.

El grupo de instituciones que conforman el Banco Mundial poseen distintas funciones independientes entre sí, pero siempre bajo la soberanía del Banco, entre dichas funciones están la reconstrucción y desarrollo, fomentar el crecimiento económico, dar facilidades para la conciliación y arbitraje, facilitar la corriente de inversiones privados y seguros sobre riesgos políticos a sus países miembro, proporcionando préstamos o créditos otorgados a países extremadamente pobres.

Con este grupo de instituciones que conforman el BM, se constituye un sistema de cooperación encaminado primordialmente a los países en desarrollo, los cuales, debido a los préstamos y ayuda técnica que adquieren del BM, ligan a los gobiernos a trabajar de acuerdo a sus políticas.

El funcionamiento del Banco Mundial, por medio del cual lanza las directrices a los gobiernos para ser sujeto de préstamos, está estrechamente vinculado a dos instituciones que lo conforman, el BIRF y la AIF, éstos ofrecen préstamos y créditos con intereses bajos o sin intereses y donaciones a países que poseen escaso o ningún acceso a los mercados de crédito internacionales. Los miembros del Banco se dividen en dos categorías, países desarrollados y países prestatarios, según los estándares de la AIF.

Los fondos del BM, en su mayoría, disponibles para préstamos no proceden de las suscripciones de capitales, es decir, el dinero se origina de las ventas de sus propios bonos en los mercados financieros mundiales. Posteriormente carga a sus prestatarios un tipo de interés ligeramente superior al que debe pagar a sus propios accionistas. Cada uno de los miembros mantiene las suscripciones de capital dentro de la organización del BM, los cuales, son proporcionales a la riqueza de cada país determinando con ésto, el número de votos de cada uno de éstos.<sup>47</sup> En la actualidad, por ejemplo, Estados Unidos controla el 16.39%, siendo el mayor porcentaje de los países miembros para los votos en la toma de decisiones (Ver tabla 2.1).

TABLA NO. 2.1:  
CUOTA DE LOS PAÍSES INTEGRANTES DEL BANCO MUNDIAL

País	Porcentaje
Estados Unidos	16,39%
Japón	7,86%
Alemania	4,49%
Francia	4,30%
Reino Unido	4,30%
Italia	4,30%
Otros	58,36%

Fuente: Cibau, Fernando (2007): "Organismos Internacionales". Universidad Nacional de Cuyo, Argentina, <http://fing.uncu.edu.ar/catedras/archivos/industrias/OrganismosInternacionales2007.pdf>

<sup>47</sup> Fundación Wikimedia (2007): Banco Mundial. [http://es.wikipedia.org/wiki/Banco\\_Mundial](http://es.wikipedia.org/wiki/Banco_Mundial), consultado el 9 de octubre de 2007.



## a) Estructura del Banco Mundial

El Banco Mundial, además de contar con las Instituciones de asistencia a los países miembros, cuenta con una estructura propia, indispensable para la toma de decisiones en función del Organismo, las cuales se desglosan de la siguiente manera:

- *La Junta de Gobernadores*: representado por cada país miembro del Banco Mundial con la facultad para tomar las decisiones finales del Banco. Entre sus funciones se encuentra el admitir o suspender a países miembros, hacer autorizaciones financieras y presupuestos, así también establecer la distribución de los ingresos del BIRF. La Junta de Gobernadores generalmente es representado por el Secretario de Hacienda o de Finanzas de cada país miembro y, aunque tiene algunas excepciones, esta Junta delega la responsabilidad de proyectos y decisiones a los Directores ejecutivos
- *El Directorio Ejecutivo*: éste está constituido por 12 Directores Ejecutivos titulares y 12 suplentes y su meta principal es desarrollar los proyectos y llevar a cabo la conducción y operación del Banco, además, son cinco los directores que son elegidos por los cinco países miembros que tienen mayor número de acciones y siete directores son elegidos por la Junta de Gobernadores.
- *El Presidente*:<sup>48</sup> dentro de las principales funciones del Presidente del BM, se encuentra conducir los negocios, organizar, nombrar y remocionar a funcionarios y empleados del Banco, jugando un papel de jefe de personal. Éste, tradicionalmente es estadounidense y es elegido por el Directorio Ejecutivo y no tiene derecho a voto en la toma de decisiones del BM.
- *El Consejo Consultivo y Administrativo*: éste está integrado por un mínimo de siete personas nombradas por la Junta de Gobernadores al cual se integran intereses bancarios, industriales, comerciales, de trabajo y agrícolas con el objetivo de asesorar al Banco en cuestiones de política general.

---

<sup>48</sup> Los Presidentes que han dirigido el Banco Mundial desde su fundación son: los Estadounidenses Eugene Meyer en 1946; John J. McCloy de 1947 a 1949; Eugene R. Black desde 1949 a 1963; George D. Woods de 1963 a 1968; de 1968 a 1981 Robert S. McNamara, ;Alden W. Clausen, de 1981 a 1986; Barber B. Conable, de 1986 a 1991; Lewis T. Preston, 1991 de 1995, de 1995 a 2005 James D. Wolfensohn; finalmente de 2005 a 2007 Paul Wolfowitz. Hasta la fecha, queda en el Cargo de Presidente del Banco Mundial Robert Zoellick, en 2007. Fundación Wikimedia (2007): "El Banco Mundial" [http://es.wikipedia.org/wiki/Banco\\_Mundial#Presidentes\\_del\\_Banco](http://es.wikipedia.org/wiki/Banco_Mundial#Presidentes_del_Banco), consultado el 20 de octubre de 2007.

## **b) Tipos de préstamos del Banco Mundial**

Mediante sus diferentes instituciones y organización mencionadas anteriormente, el Banco Mundial utiliza principalmente dos tipos de préstamos, controlando aspectos de inversiones, desarrollo institucional y políticas públicas de aproximadamente 150 naciones, los préstamos para inversión y los préstamos para políticas de desarrollo.<sup>49</sup>

En cuanto a los préstamos para proyectos de inversión, suministran financiamiento para de actividades destinadas a crear la infraestructura física y social necesaria para aliviar la pobreza<sup>50</sup> y promover el desarrollo sostenible de los países pobres. Su objetivo considera la reducción de la pobreza urbana, el desarrollo rural, el abastecimiento de agua y el saneamiento, la gestión de los recursos naturales, la reconstrucción de posguerra, la educación y la salud. Es decir, este tipo de préstamos se otorga para desarrollar un proyecto en específico como carreteras, proyectos pesqueros, infraestructura en general, etc. Este tipo de financiamiento ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, ya que en un principio se concentró en componentes físicos y servicios de ingeniería; pero actualmente está más relacionado con el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y la infraestructura de políticas públicas necesarias para facilitar la actividad privada.

Para poder solicitar préstamos de inversión, los prestatarios tienen como requisito primordial, el no poseer mora con el Grupo del Banco. Los desembolsos de fondos se solventan contra gastos específicos en moneda nacional o extranjera relacionados con el proyecto de inversión, incluyendo los demás costos recurrentes adicionales identificados con anterioridad. Además, recientemente se han introducido los préstamos adaptables para programas y los préstamos para el aprendizaje y la innovación, a fin de permitir una mayor innovación y elasticidad.

---

<sup>49</sup> Banco Mundial (2007): “Los Proyectos y los Programas para políticas de Desarrollo” <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/PROJECTSSPA/0,contentMDK210238~menuPK:2805189~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:2748767,00.html> consultado el 10 de octubre de 2007.

<sup>50</sup> La pobreza vista según las Instituciones Financieras Internacionales es una problemática cuya solución radica en aumentar la financiación externa para que los países en desarrollo cuenten con los recursos para fortalecer sus economías ya hacer frente a la pobreza, la cual es considerada como una consecuencia de procesos económicos, políticos y sociales que están relacionados entre sí y con frecuencia se refuerzan mutuamente, lo que agrava todavía más las privaciones que sufren los pobres, asimismo, los exiguos activos con que cuentan, la falta de acceso a los mercados y la escasez de oportunidades de empleo, le impiden salir de su situación de pobreza material. Díaz Gómez (2002). OP. Cit

Respecto a los Préstamos de Financiamiento para Políticas de Desarrollo, proporcionan asistencia de rápido desembolso a países que requieren financiamiento externo, con el propósito de apoyar la introducción de reformas estructurales en un sector en particular o en la economía en su conjunto. Estos préstamos respaldan las reformas institucionales y de políticas que se necesitan a fin de crear condiciones propicias para un crecimiento duradero y con equidad.

Inicialmente, los préstamos para políticas de desarrollo estaban diseñados para proporcionar apoyo a reformas de la política macroeconómica, inclusive reformas de las políticas comerciales y agrícolas. Con el tiempo, éstos han evolucionado hasta concentrarse más en las reformas estructurales, del sector financiero y de las políticas sociales y en el mejoramiento de la administración de los recursos públicos.

Por lo general, ahora las operaciones para políticas de desarrollo procuran promover estructuras de mercado competitivas, corregir distorsiones en las estructuras de incentivos, establecer sistemas apropiados de seguimiento y salvaguardia, crear condiciones propicias para la inversión privada, fomentar las actividades del sector privado, promover una buena gestión de gobierno y atenuar los efectos perjudiciales inmediatos de la política de desarrollo.

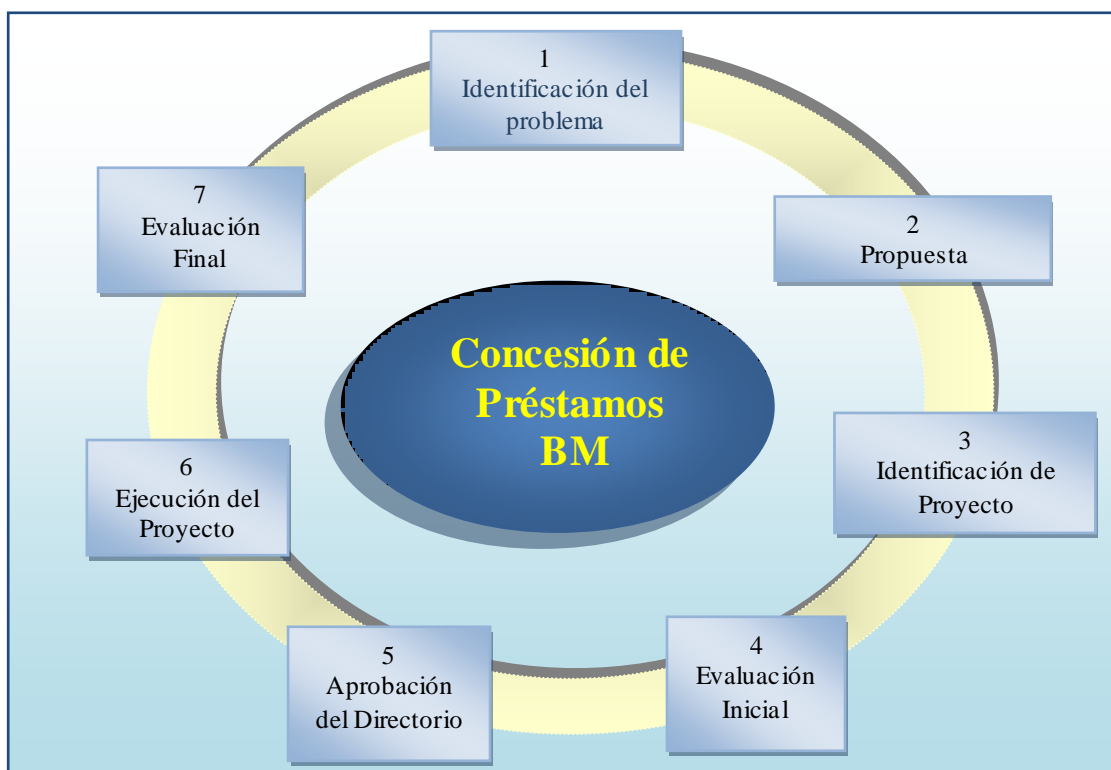
A fin de obtener un préstamo para políticas de desarrollo, se requiere de un acuerdo sobre medidas de reforma institucional y de políticas susceptibles de fiscalización y una gestión macroeconómica satisfactoria, además, los prestatarios pueden solicitar préstamos sino tienen pagos en mora con el Grupo del Banco. Los desembolsos se liberan una vez el prestatario haya cumplido con las condiciones estipuladas por el BM y; créditos concretos para los países que preparan documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), los cuales serán explicados posteriormente.

Además, el BM también señala otros tipos de préstamos, como lo son: Los Préstamos Sectoriales, vía BIRF y AIF los cuales gobiernan todo un sector de la economía de un país, es decir, energía, agricultura, etcétera; los Préstamos Institucionales que sirven para la reorganización de instituciones gubernamentales con el fin de orientar sus políticas hacia el libre comercio y obtener el acceso sin restricciones, de las empresas transnacionales a los

mercados y regiones; y finalmente, Los Programas de Ajuste Estructural creados para aliviar la crisis de la deuda externa con el propósito de convertir los recursos económicos nacionales, en producción para la exportación y fomentar la entrada de las empresas transnacionales en economías restringidas.

El BM sólo puede ofrecer préstamos a los gobiernos, sin embargo, colabora de cerca con las comunidades locales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, además incentiva a los gobiernos a trabajar estrechamente con las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, a fin de fortalecer la participación de las personas que se benefician de los proyectos que financia. Para poder ser sujeto de préstamo, los Gobiernos que lo solicitan deben cumplir con los requisitos del BM, asimismo, debe seguir los pasos que éste indica (véase Dibujo No. 2.1), mediante diferentes fases para el desarrollo de un proyecto.

DIBUJO NO. 2.1:  
PROCESO DE CONCESIÓN DE PRÉSTAMOS DEL BANCO MUNDIAL.



Fuente: elaboración propia de las autoras de acuerdo a información oficial del proceso de concesión de préstamos del Banco Mundial.  
[http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTPPSPANISH/0,,contentMDK:20261883~menuPK:530492~pagePK:64130965~piPK:64130262~theSitePK:384979,00.html#proyectos\\_de\\_inversion](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTPPSPANISH/0,,contentMDK:20261883~menuPK:530492~pagePK:64130965~piPK:64130262~theSitePK:384979,00.html#proyectos_de_inversion), consultado el 15 de octubre de 2007.

De acuerdo al esquema presentado anteriormente y conforme al proceso de concesión de préstamos del Banco Mundial, cada una de sus fases se puntualizan de la siguiente manera:

En cuanto a la Identificación del Problema, principalmente surge de la inquietud de los países que padecen de un malestar social, económico, etc., el Banco inicia sus operaciones en un país determinado trabajando con los gobiernos y otras partes interesadas a fin de identificar un diseño para la asistencia cuyo impacto sea el mayor posible. Mediante este análisis, se da vida a las estrategias y las prioridades para reducir la pobreza y mejorar el nivel de vida de los habitantes.

En la Propuesta surgen dos tipos de propuestas en esta fase, una elaborada por el país que necesita beneficiarse con un préstamo y otra, por parte del Banco. Entre los documentos clave para la concesión de préstamos se encuentran los DELP.

La Identificación del Proyecto inicia cuando el Banco y el país prestatario han identificado sus prioridades de desarrollo, se plantean diferentes ideas para el proyecto, así como un estudio preliminar que determina si una propuesta requiere evaluación, para ellos, se entregan documentos clave que permiten tener una descripción minuciosa de todo el proyecto a desarrollarse, entregando por ejemplo, los Documentos de Información del Proyecto como documento de licitación del proyecto, el Informe de Evaluación Ambiental que abarca el impacto ambiental de los proyectos tratando de reducir posibles daños y además, incluye los efectos en los pueblos autóctonos en el Plan para los pueblos Indígenas y un plan de Protección Ambiental.

Luego de que el país prestatario ha preparado las especificaciones del proyecto surge la Evaluación Inicial donde el Banco analiza la propuesta, comenzando así, las conversaciones para determinar la forma final que tendrá dicho proyecto, entregando al Directorio del Banco un documento de evaluación inicial del proyecto, además del Memorando del Presidente para su consiguiente aprobación. Los recursos utilizados para esta fase, contiene los Documentos de Evaluación Inicial del Proyecto que contienen información completa sobre el proyecto, incluido sus objetivos de desarrollo y una descripción, además de la información de contacto de los jefes del equipo del Banco; el Documento del Programa con montos, tipo de

plazos, fundamentos, riesgos y beneficios del préstamo y; un Resumen Operativo Mensual (MOS).<sup>51</sup>

Para la Aprobación del Directorio, luego de la evaluación previa realizada por el Directorio del BM sobre los documentos para la aprobación de préstamos, si todo está bajo los dictámenes establecidos por el Banco, éste concede la aprobación del empréstito para el financiamiento del proyecto del país prestatario que desea desarrollarlo.

Ejecución del Proyecto: Una vez aprobado, el proyecto pasa a la fase de Ejecución que también incluye la supervisión por parte del Banco; contiene además, la asistencia técnica del Banco, las empresas presentan propuestas a través del proceso de licitación competitiva internacional y el gobierno adjudica sus contratos, el Banco supervisa esta actividad para asegurarse de que se sigan adecuadamente las pautas de adquisición, y si todo está correcto, se liberan los fondos. A la finalización del período de desembolso, en cualquier momento de 1 a 10 años, el Directorio Ejecutivo del Banco un informe de conclusión que identifica logros, problemas y lecciones aprendidas recibe para su aprobación.

En la Evaluación Final, después de terminado el proyecto de un país prestatario, el Grupo de Evaluación Independiente (GEI) del Banco realiza una auditoría para medir el resultado del proyecto en comparación con los objetivos originales, complementándolo a un informe final de ejecución que identifica los resultados, problemas y lecciones aprendidas y que es preparado por el personal de operaciones. Comprende también un Informe final de ejecución donde identifican los resultados, problemas y lecciones aprendidas en materia de desarrollo respecto de los proyectos financiados, presentándolo al Directorio Ejecutivo del Banco; así también se incluyen tres tipos de informe, un Informe de Evaluación Inicial del Desempeño de un Proyecto, un Informe de Evaluación del Impacto y un Informe Final y Recomendación del panel de inspección.

---

<sup>51</sup> El MOS, ofrece una breve descripción de los proyectos y entrega información sobre el estado de avance de todos los proyectos en tramitación crediticia del Banco. Los proyectos aparecen en el MOS desde el momento en que se identifican hasta la firma del contrato de préstamo o crédito, después de lo cual se sacan del resumen. La información incluye: título del proyecto, sector, número del documento de información sobre el proyecto (PID), el monto del financiamiento, los objetivos y un punto de contacto en el organismo ejecutor en el país responsable del proyecto. World Bank, (2007): "Monthly Operational Summary" <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20142781~pagePK:41367~piPK:279616~theSitePK:40941,00.html> Consultado el 11 de octubre de 2007

## 2.1.2 El Fondo Monetario Internacional

Al igual que el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) nace en 1944 durante la convención de la ONU en Bretton Woods. Sus estatutos declaran como objetivos principales la promoción de políticas cambiarias sustentables a nivel internacional, facilitar el comercio internacional y reducir la pobreza, hecho que ha tomando mayor envergadura a nivel mundial, debido a las grandes crisis que han vivido algunos de sus Estados miembros, y que sus secuelas se ven reflejadas hasta la actualidad.

### a) Organización y dirección del Fondo Monetario Internacional

El Fondo está formado por una Junta de Gobernadores, un Directorio Ejecutivo, un Director Gerente,<sup>52</sup> que a diferencia del Banco Mundial, éste por costumbre es un europeo; y el personal correspondiente que también representa parte del Fondo.

Actualmente el FMI está formado por 185 Estados miembros, los cuales al mismo tiempo, participan en la organización del ente, mediante tres estructuras principales:

- El Concejo de los Gobernadores, considerada como la Instancia Soberana del Fondo Monetario Internacional;
- El Comité Interino: estos son repartidos de la misma manera que los del Concejo de Administración;
- El Concejo de Administración: es la instancia que tiene la mayoría de los poderes. En éste, se reúnen permanentemente 22 administradores, los cuales son elegidos concisamente por los más importantes países contribuidores como lo son Estados Unidos, Japón, Francia, Alemania, Reino Unido, China, Rusia y Arabia Saudita, que por su capacidad económica, se convierten en el bloque dominante del FMI; los demás participantes se distribuyen entre todos los demás miembros, según un método de reagrupamiento de países llamado "circunscripciones".

---

<sup>52</sup> Los Directores Gerentes del FMI desde su fundación son: de 1946-1951 Camille Gutt de Bélgica; de 1951-1956 Ivar Rooth de Suecia; desde 1956 a 1963 Per Jacobsson de Suecia, de 1963-1973 el Francés Pierre-Paul Schweitzer, de Países Bajos en el periodo de 1973 a 1987 H. Johannes Witterveen; luego Jacques de Larosière de Francia, de 1978-1987; seguido por otro francés: Michel Camdessus de 1987-2000; de 2000 a 2004 el Alemán Horst Köhler, en 2004 hasta 2007 Rodrigo de Rato Figaredo de España, 2004-2007; y Dominique Strauss-Kahn de Francia, en el 2007. El Director Gerente del FMI hasta el 31 de octubre de 2007 es el político español Rodrigo Rato, para su sustitución, el 28 de septiembre de 2007 se designó al político francés Dominique Strauss-Kahn. Fundación Wikimedia (2007): Fondo Monetario Internacional, [http://es.wikipedia.org/wiki/Fondo\\_Monetario\\_Internacional#Directores\\_Gerentes\\_del\\_FMI](http://es.wikipedia.org/wiki/Fondo_Monetario_Internacional#Directores_Gerentes_del_FMI), consultado el 12 de octubre de 2007.

La repartición de los votos para la toma de decisiones del Fondo Monetario Internacional está distribuida de la siguiente manera (Ver tabla No. 2.2):

TABLA NO. 2.2:  
VOTOS EN EL FMI<sup>53</sup>

PAÍS	PORCENTAJE
Estados Unidos	17,35%
Japón	6,22%
Alemania	6,08%
Francia	5,02%
Gran-Bretaña	5,02%
Grupo 1	5,21%
Grupo 2	4,2%
Grupo más pequeño	1,17%

Fuente: Observatorio de la deuda en la globalización (2006): “El Fondo Monetario Internacional” <http://www.ciepac.org/neoliberal/esp/fmi.html>, consultado el 13 de octubre de 2007.

Para la toma de decisiones en el Fondo Monetario Internacional, se toman a la mayoría del 85% de los votos de los países miembros, por consiguiente el mínimo de bloqueo es de 15% de los votos; sólo Estados Unidos posee un 17,35% de derecho a voto dentro del FMI, es decir, al poseer este porcentaje, tiene *ipso facto* un derecho de veto; así también, hablando en términos globales, sólo el G7<sup>54</sup> posee el 45% de derecho a voto. Para tener una perspectiva más detallada sobre las cuotas y la cantidad de votos que tienen los países miembros en la toma de decisiones del Fondo Monetario Internacional, puede observarse la Tabla No. 2.3.

<sup>53</sup> El grupo 1, llamado así por ser el grupo más importante está dirigido por Bélgica, incluye además a Austria, Bielorrusia, República Checa, Hungría, Kazajstán, Luxemburgo, Eslovaquia, Eslovenia y Turquía. El segundo está dirigido por los Países Bajos y el grupo más pequeño presidido por Gabón e incluye 24 países del Tercer Mundo. Fondo Monetario Internacional (2004): “¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what/spa/whats.pdf>, consultado el 20 de octubre de 2007.

<sup>54</sup> G7 compuesto por los países Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido, en la actualidad, existe discusión sobre su conformación, ya que en 1998 se adhiere Rusia, formándose evidentemente en “G-8”. Fundación Wikimedia (2007): “G8”, [http://es.wikipedia.org/wiki/Cumbre\\_del\\_G8](http://es.wikipedia.org/wiki/Cumbre_del_G8), consultado el 27 de octubre de 2007.



TABLA NO. 2.3:  
CUOTAS Y PORCENTAJE DE VOTOS DE LOS PAÍSES PARA LA TOMA DE DECISIONES  
DEL FMI

PAÍS MIEMBRO	CUOTA		VOTOS	
	En millones de dólares	Porcentaje	Número	Porcentaje
G7: Alemania	13,008.2	5.99%	130,332	5.88%
Canadá	6,369.20	2.93%	63,942	2.89%
EE.UU.	37,149.30	4.94%	107,635	4.86%
Francia	10,738.50	4.94%	107,635	4.86%
Italia	7,055.50	3.25%	70,805	3.20%
Japón	13,312.80	6.13%	133,378	6.02%
Reino Unido	10,738.50	4.94%	107,635	4.86%
+1(Rusia)	5,945.40	2.74%	59,704	2.70%
Chile	856.1	0.39%	8,811	0.40%
El Salvador	171.3	0.08%	1,963	0.09%
México	3,152.80	1.45%	31,778	1.43%

Fuente: elaboración propia basado en datos oficiales del Fondo Monetario Internacional.  
[http://www.odg.cat/documents/enprofunditat/Organismes\\_multilaterals/1\\_6\\_votacion\\_y\\_dinero\\_sanahuja.pdf](http://www.odg.cat/documents/enprofunditat/Organismes_multilaterals/1_6_votacion_y_dinero_sanahuja.pdf),  
consultado el 11 de octubre de 2007.

El pago de las cuotas de cada país miembro del FMI, permite otorgar préstamos para financiar proyectos a países de bajos ingresos. A cada uno se le asigna una cuota basada en el tamaño de su economía, dicho de otra forma, cuando un país se adhiere al FMI, paga hasta la cuarta parte de su cuota en divisas ampliamente aceptadas como el dólar estadounidense, Euro, etc. como cuota inicial, de las cuales las tres cuartas partes restantes se pagan en la moneda del país, y éstas, se revisan cada cinco años como mínimo, para revisar o aumentar la cantidad de la cuota asignada.

Para la asignación de la cuota para los países miembro se consideran diversos factores, de tal forma que ésta refleje la situación económica de cada uno, entre los cuales están el PIB, las transacciones de cuenta corriente y las reservas oficiales. Además, las cuotas se denominan en Derechos Especiales de Giro (DEG), la cual es la unidad de cuenta del FMI. Por ejemplo, Estados Unidos tiene una cuota DEG de 37.100 millones (unos US\$57.800

millones), es el país miembro con el mayor número de votos (tal y como se pudo observar en la tabla 2.3)

Resulta claro el hecho que el valor monetario total de la producción corriente de bienes y servicios de un país durante un período determinado, es decir, su Producto Interno Bruto (PIB), consolida el poder que unos países tienen sobre otros, mostrando además la evidente influencia que existe como bloque dominante y su comunicación entre los organismos financieros internacionales para la toman de decisiones sobre las políticas y el curso que tomará la economía mundial en los países pobres de acuerdo a sus demandas.

Desde su fundación, el FMI promueve la estabilidad cambiaria y regímenes de cambio establecidos a fin de evitar depreciaciones cambiarias competitivas; asimismo, facilita un sistema multilateral de pagos y de transferencias para las transacciones, tratando de eliminar las restricciones que dificultan la expansión del comercio mundial. Asimismo, asesora a los gobiernos y a los bancos centrales en el desarrollo de sistemas de contabilidad pública.

#### **b) Funciones del Fondo Monetario Internacional**

Desde sus inicios, el FMI fue creada con la perspectiva de para contribuir al estímulo del buen funcionamiento de la economía mundial, además es catalogada como la institución central del sistema monetario internacional. Entre sus primordiales fines está el evitar las crisis en el sistema, animando a los países a adoptar medidas de política económica bien fundadas, dejando abierta la posibilidad a los países miembros que necesiten superar los problemas de balanza de pagos, de recurrir a financiamiento temporal, según las medidas que el FMI establece en sus estatutos para ser sujeto de préstamo.

Así también el FMI, según su Convenio Constitutivo, incluye en sus funciones el fomento de la expansión y el crecimiento del comercio mundial, la estabilidad de los tipos de cambio, la evitación de devaluaciones cambiarias competitivas y la corrección ordenada de los problemas de balanza de pagos de un país; entonces, el trabajo del FMI está en función de:

- Efectuar el seguimiento de la evolución y las medidas de política económica y financiera, en los países miembros y en el mundo, ofreciendo asesoramiento fundado en su propia experiencia.

- Conceder préstamos a los países miembros que enfrentan problemas de balanza de pagos, no solo con fines de financiamiento temporal sino también en respaldo de las medidas de ajuste y de reforma que contribuyan a corregir los problemas fundamentales.
- Facilitar a los gobiernos y bancos centrales de los países miembros asistencia técnica y capacitación en el área de especialidad de la institución.

De igual forma, el FMI también ofrece a los países miembro asistencia en distintas áreas económicas, es decir, el FMI examina y supervisa la evolución económica y financiera nacional y mundial y asesora a los países miembros sobre las medidas económicas que implementan; además, les presta divisas en respaldo a la política de ajuste y reforma que sirva para corregir problemas de balanza de pagos y que fomente el crecimiento sostenible, igualmente ofrece una amplia gama de asistencia técnica, y capacitación a funcionarios públicos y de los bancos centrales, en los campos de su especialidad como apoyo para responder a las demandas de los países que recurren a éste.

### **c) Préstamos otorgados por el FMI**

Una de las funciones principales del FMI es proveer préstamos a los países afectados por problemas de balanza de pagos. Esta asistencia financiera pretende reconstituir las reservas internacionales de los países pobres, estabilizar la moneda, seguir pagando las importaciones y restablecer las sanas condiciones para un crecimiento económico. A diferencia de los bancos de desarrollo, el FMI no financia proyectos específicos.

Los países miembros pueden solicitar asistencia financiera del FMI si tienen una necesidad de balanza de pagos, es decir, si no pueden conseguir financiamiento en montos suficientes y en condiciones accesibles para hacer frente a sus pagos internacionales netos. El préstamo del FMI supone más flexibilidad a las políticas de ajuste y a las reformas que debe realizar el país para corregir el problema de su balanza de pagos y restablecer las condiciones para un crecimiento económico.

El monto que un país puede obtener en préstamo del FMI, o lo que puede entenderse como su límite de acceso, varía con el tipo de préstamo, pero por lo general es un múltiplo de la

cuota que aporta el país al FMI. En circunstancias excepcionales, algunos préstamos de la institución pueden exceder estos límites.

#### d) Proceso de concesión de préstamos del FMI

Un país que recurre al FMI en solicitud de financiamiento puede estar cruzando una crisis monetaria o encontrarse en principios de una; las características de estas crisis pueden ser que la moneda estaría bajo ataque en los mercados extranjeros de divisas y estar agotadas las reservas internacionales, la actividad económica podría haberse estancado, o registrarse un aumento de las situaciones de quiebra. Para que el país pueda regresar a una posición favorable de los pagos y obviamente restablecer las condiciones para de algún modo propiciar un crecimiento sostenido de la economía, el FMI afirma que hace falta combinar el ajuste económico con el financiamiento oficial o privado, o con ambos.

En este proceso de tratamiento, el FMI establece los estrictos lineamientos para otorgar los préstamos y poder corregir el desequilibrio en la balanza de pagos.

DIBUJO NO. 2.2:  
PROCESO DE CONCESIÓN DE PRÉSTAMOS DEL FMI



Dibujo de elaboración propia, basada en Fondo Monetario Internacional (2004): "Préstamos de Fondo Monetario Internacional"  
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/howlends.htm>. Washington, Consultada el 18 de octubre de 2007 .

Como puede observarse en el Dibujo No. 2.2, el FMI otorga un préstamo en el marco de un acuerdo con el país solicitante. Este acuerdo se desarrolla en la consecución de 5 etapas: en un primer momento, el país realiza una consulta con los directivos del FMI; posteriormente, el país elabora un programa económico, el cual sirve de base para el acuerdo, y en el que tiene que convenir con las autoridades de la institución financiera en un programa de medidas destinadas a alcanzar metas específicas y cuantificadas sobre viabilidad externa, estabilidad monetaria y financiera, y crecimiento sostenible. Los detalles de un programa de esta naturaleza se presentan en un documento llamado Carta de Intención que el gobierno del país envía al Directorio Ejecutivo del FMI. En este punto es cuando se define si se concederá el préstamo o no. De ser positiva la respuesta, el préstamo es desembolsado paulatinamente y conforme se desarrolla el programa.

#### **d) Instrumentos de crédito**

Con los años, el FMI ha creado varios instrumentos de crédito o servicios financieros, a los cuales los países de bajos ingresos pueden aplicar y así obtener préstamos a una tasa de interés concesionaria, algunos de estos instrumentos es el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) y el Servicio para Shocks Exógenos (SSE). Asimismo, están los préstamos no concesionarios principalmente mediante los Acuerdos de Derecho de Giro (stand-by), y ocasionalmente a través del Servicio Ampliado del FMI (SAF), el Servicio de Complementación de Reservas (SCR) y el Servicio de Financiamiento Compensatorio (SFC).<sup>55</sup>

Además de estos medios, el FMI brinda asistencia de emergencia para apoyar la recuperación del país con posterioridad a un desastre natural o un conflicto, en algunos casos a tasas de interés concesionarias. Salvo el SCLP y el SSE, todos los servicios financieros están sujetos a la tasa de interés del FMI, denominada *tasa de cargos*, que está basada en el mercado; en algunos servicios se cobra una *sobretasa*. La tasa de cargos se basa en la tasa de interés del DEG, que se revisa semanalmente para tener en cuenta las fluctuaciones de las tasas de interés de corto plazo en los principales mercados monetarios internacionales. Los préstamos de gran cuantía están sujetos a una sobretasa.

---

<sup>55</sup> Fondo Monetario Internacional (2004): *Op. Cit.*

Respecto a los Servicios para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) y Servicio para Shocks Exógenos (SSE). Los mecanismos de préstamos en condiciones concesionarias a los países de bajo ingreso están sustentados por estrategias integrales formuladas por el país prestatario, que se enuncian en los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP). El mayor número de préstamos del FMI en los últimos años fue concedido en el marco del SCLP. Estos préstamos están sujetos a una tasa de interés de 0,5% y su plazo de reembolso es de 5½ a 10 años.

Los Acuerdos de Derecho de Giro (stand-by) tienen por objeto ayudar a los países a resolver problemas de balanza de pagos de corto plazo. Estos acuerdos han proporcionado el mayor monto de recursos del. En general, tienen una duración de 12 a 24 meses, y el reembolso debe efectuarse en un plazo de 2¼ a 4 años. Se aplican sobretasas cuando los montos son elevados.<sup>56</sup>

En cuanto al Servicio Ampliado (SAF) del FMI, fue creado en 1974 para ayudar a los países a resolver problemas de balanza de pagos de más largo plazo que requieren reformas económicas. Por consiguiente, el plazo de los acuerdos ampliados es más largo, generalmente por 3 años y el reembolso debe efectuarse en un plazo de 4½ a 7 años. Se aplican sobretasas cuando los montos son elevados.

El Servicio de Complementación de Reservas (SCR), otra modalidad de préstamo, resulta ser una estrategia concebida para atender necesidades de financiamiento de gran escala a muy corto plazo. Este tipo de préstamo fue creado en 1997, ante la pérdida repentina de la confianza de los mercados que sufrieron las economías de mercados emergentes en los años noventa; ésto, provocó una salida masiva de capital, e hizo necesario que el FMI otorgara financiamiento de volumen mucho mayor que los préstamos concedidos hasta entonces. FMI, prevé que los países reembolsen los préstamos en un plazo de 2 a 2½ años, pero pueden solicitar una prórroga de hasta seis meses. Todos los préstamos en el marco del SCR están sujetos a una alta sobretasa de 3 a 5 puntos porcentuales<sup>57</sup> (ver Tabla No. 2.4).

---

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Ibidem.

TABLA NO. 2.4:  
ASISTENCIA FINANCIERA DEL FMI  
CONDICIONES GENERALES DE LA ASISTENCIA FINANCIERA DEL FMI

Condiciones de recompra				
SERVICIO O POLÍTICA	CARGOS	CALENDARIO DE RECOMPRA OBLIGATORIA (AÑOS)	CALENDARIO DE EXPECTATIVAS (AÑOS)	PLAZOS
Acuerdo de derecho de giro	Tasa básica más sobretasa <sup>3</sup>	3 ¼ – 5	2 ¼ – 4	Trimestrales
Servicio Ampliado del FMI	Tasa básica más sobretasa	4 ½ – 10	4 ½ – 7	Semestrales
Servicio de Financiamiento Compensatorio	Tasa básica	3 ¼ – 5	2 ¼ – 4	Trimestrales
Asistencia de emergencia	Tasa básica	3 ¼ – 5	No se aplica	Trimestrales
Servicio de Complementación de Reservas	Tasa básica más sobretasa	2 ½ – 3	2 – 2 ½	Semestrales
Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza y Servicio para Shocks Exógenos	0,5% anual	5 ½ – 10	No se aplica	Semestrales
PARTIDAS INFORMATIVAS				
Comisión de giro	50 centésimas			
Comisión por compromiso de recursos	25 centésimas para las cantidades que rebasen el 100% de la cuota, y después 10 centésimas			

Fuente: Datos de información oficial en Fondo Monetario Internacional (2004): *Op. Cit.*

Otro modelo de préstamo es el Servicio de Financiamiento Compensatorio (SFC). El SFC fue creado en 1963 para proporcionar asistencia a los países afectados por una insuficiencia repentina de sus ingresos de exportación o por un aumento del costo de las importaciones de cereales, con frecuencia como resultado de la fluctuación de los precios mundiales de los productos básicos. Las condiciones financieras de este servicio son semejantes a las que se aplican a los Acuerdos de Derecho de Giro, excepto que no se aplican sobretasas.

Finalmente, está la asistencia de emergencia. Medio que el Fondo Monetario Internacional utiliza para suministrar asistencia de emergencia a los países que han sufrido una catástrofe natural o que están saliendo de un conflicto. Los préstamos de emergencia están sujetos a la

tasa de cargos básica, aunque los países con derecho al SCLP pueden solicitar una posible subvención de la tasa de interés, y deben reembolsarse en un plazo de 3¼ a 5 años.<sup>58</sup>

### **2.1.3 El BM y el FMI en conjunto**

Las máximas representantes de las (IFI's), el BM y FMI, a las que en la última década los países han recurrido para financiar sus proyectos, solicitar asesorías para introducir reformas en sus modelos económicos, etc., permiten tener una visión general más amplia de su trabajo y coordinación para contribuir a la disminución de los problemas sociales y económicos que acaecen actualmente en los países subdesarrollados que buscan obtener su ayuda por medio de préstamos. Entre esos problemas se encuentra la solución a la problemática de la pobreza extrema.

En función de resolver la problemática de la pobreza extrema y sus impactos en los países desarrollados y subdesarrollados, las IFI's diseñan estrategias basadas los préstamos y las donaciones, en los cuales se establece una serie de lineamientos para que los Estados puedan tener acceso a éstos. La ayuda económica generada por las IFI's está orientada a combatir la pobreza en los países subdesarrollados en el que hoy ven el desarrollo económico, ligado al desarrollo humano.

Los planes de desarrollo para los países subdesarrollados se distingue por la interacción entre las IFI's y los países desarrollados, siendo estos últimos los que prestan los fondos necesarios para la ejecución de programas orientados a la erradicación de la pobreza en los países subdesarrollados en los que tienen intereses de diferente naturaleza. A través de estas instituciones; los países desarrollados como fuertes accionistas, determinan las condiciones económicas para clasificar a los países pobres que pueden ser sujetos de préstamo, así como los programas de inversión prioritarias, representándose de esta manera, como un bloque dominante con poder de decisión sobre los países en desarrollo.

La búsqueda de la solución al problema de la pobreza, permite una fuerte interacción interdependiente entre las IFI's y los países desarrollados, según como ésta afecten a cada uno de ellos. Esta interacción evidencia la importancia que ha tomado esta problemática

---

<sup>58</sup> *Ibidem.*



entre los actores internacionales que, trabajando en una dinámica análoga a la dirección de las agujas del reloj, parte de una demanda de los países desarrollados, que por su poder de decisión, lanza en flujo horizontal a las IFI's para que éstas diseñen medidas que serán transmitidas, en un flujo vertical, hacia los países subdesarrollados, con el objetivo de aplacar los efectos de la pobreza, originados en éstos; mismos efectos que socavan a los países desarrollados amenazando su estabilidad económica, política y social.

Por ello, la interacción entre el BM y FMI, permite la intervención que tienen en los países en desarrollo que acuden a su auxilio para solucionar los problemas que les afectan, principalmente en materia económica con la implementación de sus políticas. Aún cuando la visión principal de estas instituciones ha cambiado, hasta cierto punto, por los diversos fenómenos que se han desarrollado desde su fundación, cada una tiene un papel que desempeñar en función de responder a las demandas de los países que forman parte de ellas, pero, a pesar que en algunas temáticas para el desarrollo de sus actividades difieren en cuanto a políticas, autoridad, votos y forma de otorgar préstamos, las IFI's también poseen trabajo en conjunto para ayudar a solucionar los problemas de los países en desarrollo.

Para distinguir estas diferencias y similitudes en el trabajo que desarrollan cada una de las Instituciones Financieras Internacionales, el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (Ver Cuadro No. 2.1).

**CUADRO NO. 2.1: DIFERENCIA/SIMILITUD OPERACIONAL ENTRE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES**

RUBROS	BANCO MUNDIAL	FONDO MONETARIO INTERNACIONAL	Valoración
Autoridad	Su autoridad se localiza en el fortalecimiento de las economías y ampliar los mercados para mejorar la calidad de vida de las personas, especialmente los pobres, en todos los países.	Se limita estrictamente a supervisar las políticas que afectan en forma directa la manera en se compra y vende la moneda de cada uno de los países miembros y a qué precio.	≠
Objetivo Antiguo	En un principio, el BM fue concebido con el fin de ayudar a las naciones europeas en la reconstrucción de las ciudades durante la posguerra.	Establecer reglas destinadas a asistir en cuestiones de política monetaria internacional y de flujos de fondos y a cooperar financieramente a los países miembros entre sí para superar déficits en la balanza de pagos, colaborando así con el crecimiento del comercio internacional y lograr así un elevado nivel de empleo y de ingreso real.	≠
Objetivo Actual	En la actualidad, los objetivos del BM están encaminados a estimular reformas económicas que promuevan el desarrollo equitativo y sostenible y reduzcan la pobreza; intervenir en programas de salud, nutrición y planificación familiar; proteger el medio ambiente para que el crecimiento económico y la reducción de la pobreza sean sostenibles en el futuro y desarrollar el sector privado y re-orientar al gobierno hacia aquellas actividades en las que es más eficiente.	Facilitar la cooperación internacional, promover la estabilidad cambiaria y regímenes de cambios ordenados, ayudar al establecimiento de un sistema multilateral de pagos y a la eliminación de las restricciones cambiarias y ayudar a sus miembros al proporcionar temporalmente recursos financieros para que corrijan desajustes de sus balanzas de pagos	≠
acciones	El número de acciones que tiene un país miembro del Banco Mundial se basa de forma aproximada en el tamaño de su economía.	A cada país miembro del FMI se le asigna una cuota basada en general en el tamaño de la economía del país en relación con la economía mundial.	=
votos	Las decisiones del BM requieren de una mayoría calificada (dos tercios), es decir, el 75% para las decisiones corrientes y de cuatro quintos para cambios en el acuerdo general.	Para la toma de decisiones en el Fondo Monetario Internacional, se toman a la mayoría del 85% de los votos de los países miembros.	≠

<b>Préstamos</b>	Préstamos de inversión para bienes, obras y servicios en apoyo de proyectos de desarrollo económico y social en una gran variedad de sectores, y préstamos de ajuste en apoyo de las reformas normativas e institucionales, los préstamos se otorgan únicamente a los Gobiernos.	Una de las funciones medulares del FMI es suministrar préstamos a los países afectados por problemas de balanza de pagos. A diferencia de los bancos de desarrollo, el FMI no financia proyectos específicos.	≠
<b>Trabajo conjunto</b>	Ambas instituciones colaboran sistemáticamente y en diversos niveles en lo que se refiere a la asistencia para los países miembros, y participan conjuntamente en varias iniciativas, como el de la erradicación de la pobreza extrema.		=
<b>Colaboración Sistemática</b>	En cuanto a la asistencia que se presta a los países, la colaboración se concreta en reuniones periódicas entre el personal del FMI y del Banco y un constante intercambio de información. Paralelamente realizan misiones a los países, en las que participan funcionarios de ambas instituciones. La evaluación que realiza el FMI acerca de la situación económica general de un país y de su política económica se utiliza como referencia cuando el Banco considera posibles reformas o proyectos de desarrollo. Análogamente, cuando el FMI asesora acerca de la política económica tiene en cuenta asimismo la asesoría del Banco en materia de reformas estructurales y sectoriales.		=
<b>Iniciativas conjuntas</b>	En los años noventa, el FMI y el Banco Mundial pusieron en marcha dos importantes iniciativas para ayudar a los países pobres. En 1996, presentaron la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los PPME a fin de reducir la carga que impone la deuda externa en estos casos. En 1999, adoptaron el enfoque del DELP. Ese mismo año se puso en marcha el Programa de Evaluación del Sector Financiero (PESF) con el objeto de identificar los puntos fuertes y débiles del sistema financiero de un país. Para julio de 2004, el FMI y el Banco Mundial publicaron <i>Global Monitoring Report</i> (GMR). En este informe anual se evalúan los avances relativos a las políticas y medidas necesarias para alcanzar los ODM de las Naciones Unidas.		=
<b>Coordinación de alto nivel</b>	Las Reuniones Anuales de las Juntas de Gobernadores del FMI y el Banco Mundial son otro de los foros en los que se materializa la colaboración entre ambas instituciones. Los gobernadores se consultan y presentan la opinión de sus países acerca de cuestiones actuales de las finanzas y la economía internacionales. Las Juntas de Gobernadores deciden la forma en que deben abordarse los problemas económicos internacionales y aprueban las resoluciones correspondientes.		=

Fuente: cuadro de elaboración propia de las autoras con información oficial del BM y FMI.

En el cuadro sobre las diferencias y similitudes de la operacionalización de las Instituciones Financieras Internacionales, la diferencia será representada por el símbolo “≠”.

En el cuadro sobre las diferencias y similitudes de la operacionalización de las Instituciones Financieras Internacionales, la similitud será representada por el símbolo “=”.

## **2.1.4 BANCOS REGIONALES**

La creación de los bancos de desarrollo que son establecidos con la función de proporcionar apoyo financiero y asesoramiento profesional orientados a acciones para el progreso económico y social de los países en desarrollo, generalmente distingue al Banco Mundial; pero existen también bancos regionales con su propio estatuto jurídico y de operaciones, entre los cuales se encuentran:

- El Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento,
- El Banco Asiático de Desarrollo,
- El Banco Africano de Desarrollo, y
- El Banco Interamericano de Desarrollo

Estos bancos suministran financiamiento mediante diferentes mecanismos destinados al desarrollo de los países pobres, en los que figuran los préstamos a largo plazo con las tasas de interés del mercado, los préstamos a muy largo plazo, denominados usualmente como créditos, a tasas de interés mucho más bajas que las del mercado; y el financiamiento a título de donación, por lo general para asistencia técnica, servicios de asesoría o preparación de proyectos de los países miembro.

### **2.1.4.1 Banco Interamericano de Desarrollo**

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde su fundación en 1959, fue creado como una iniciativa esperada por los países latinoamericanos como una institución financiera multilateral para el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe, contiene además de planes de financiamiento, programas de préstamos y de cooperación técnica que apoyan estrategias y políticas para reducir la pobreza en sus países miembro, así como promover el crecimiento sostenible por medio de la expansión del comercio con la promoción del desarrollo del sector privado y modernización del Estado.

Entre las principales funciones del Banco Interamericano de Desarrollo se encuentran el contribuir al desarrollo socioeconómico de América Latina y el Caribe por medio de su sistema de préstamo, incluye también el liderazgo de iniciativas regionales, como ejecutar actividades de investigación y de expansión de conocimiento, institutos y programas, con el

propósito de ayudar a sus países miembros prestatarios a formular políticas de desarrollo, suministrando financiamiento para incentivar el crecimiento económico sostenible, además brinda asistencia técnica, promueve la equidad social y el combate a la pobreza como situación mundial actual.

#### a) Organización y estructura del BID

Cada país miembro del BID nombra a un gobernador cuyo poder de votación es proporcional al capital que el país suscribe al Banco y es encabezado por una comisión de Gobernadores que se sirve de un Directorio Ejecutivo el cual está integrado por 14 miembros, los cuales se clasifican en dos tipos: miembros no prestatarios y miembros prestatarios. Los primeros no reciben ningún financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, pero se benefician de las reglas de adquisiciones de éste, pues sólo los países miembros pueden gestionar bienes y servicios a los proyectos que el banco financia. Entre los no prestatarios figuran Estados Unidos, Canadá, los países que conforman la Unión Europea, Japón, Israel, Croacia y Suiza. En cambio, los *países miembros prestatarios* poseen en conjunto el 50.02% del poder de voto en el directorio y se dividen en 4 grupos según el porcentaje máximo de financiamiento que pueden recibir, éstos son: (Ver Tabla No. 2.5).

TABLA NO. 2.5:  
CLASIFICACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL BID

CLASIFICACIÓN	PAÍSES	PORCENTAJE
Grupo A	Argentina, Brasil, México y Venezuela	60 %
Grupo B	Chile, Colombia y Perú	70%
Grupo C	Bahamas, Barbados, Costa Rica, Jamaica, Panamá, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay	80 %
Grupo D	Belice, Bolivia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay.	90 %

Fuente: BID (2007): "Países Miembros". <http://www.iadb.org/aboutus/1/members.cfm?language=Spanish>, consultado el 18 de octubre de 2007.

Estructuralmente el BID está formado por: los Gobernadores, el Directorio Ejecutivo, la Oficina de la Presidencia, por la Gerencia, Departamentos y el Personal. El BID es dirigido por la Asamblea de Gobernadores, que delega la supervisión de las operaciones del Banco en el Directorio Ejecutivo que son designados por períodos de tres años. Cuenta también por

un Presidente<sup>60</sup> que es elegido por la Asamblea de Gobernadores por un mandato de cinco años, éste es quien dirige las actividades de la organización y funge como representante legal de la institución.

## **b) Operaciones del BID**

Las operaciones que realiza el Banco Interamericano de Desarrollo acuerdan políticas generales y sectoriales que rigen y sirven de orientación de todas sus actividades, además cuenta con una política de adquisiciones y una política sobre disponibilidad de información. Los recursos financieros del BID provienen de los países miembros, prestaciones obtenidas en los mercados financieros, fondos en administración y reembolsos de los préstamos, entre otras cosas, el BID usa estos recursos para financiar préstamos, donaciones, garantías e inversiones que contribuyen a la elaboración y ejecución de proyectos de desarrollo en América Latina y el Caribe. Asimismo, el Banco otorga financiamiento para operaciones de comercio exterior a través de su departamento del sector privado y financiamiento para inversiones a través del Fondo Multilateral de Inversiones y la Corporación Interamericana de Inversiones.

Entre las principales operaciones que realiza el Banco Interamericano de Desarrollo se encuentran:<sup>61</sup> los préstamos de inversión, los préstamos de política, la facilidad de preparación de proyectos, la cooperación técnica, préstamos al sector privado, garantías e instrumentos flexibles.

Para la concesión de préstamos que el Banco Interamericano de Desarrollo financia, éste presta una gran atención a la calidad de los proyectos desde el momento en que éstos ingresan en la cartera de proyectos del Banco para su consideración. El Banco Interamericano de Desarrollo toma medidas para reforzar la calidad del diseño de los proyectos, que incluye, entre otras cosas, marcos de resultados mejorados, una mayor atención en la capacidad de las agencias ejecutoras y una mayor participación activa de los

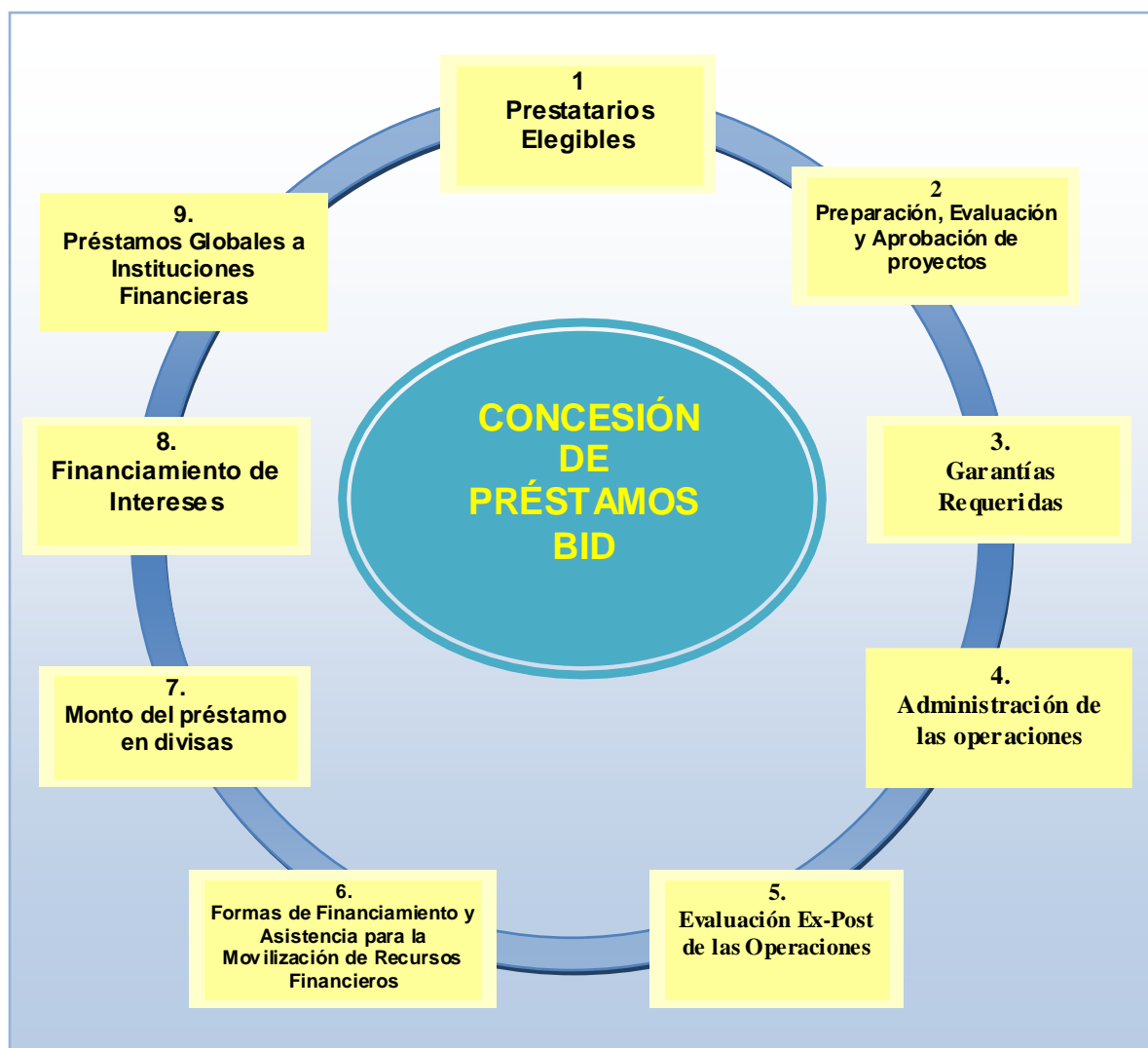
---

<sup>60</sup> Los Presidentes del BID desde su creación hasta el 2005 son: de Chile, Felipe Herrera en 1960; Antonio Ortiz Mena de México, en 1971; Enrique V. Iglesias de Uruguay, en 1988 y el Colombiano Luis Alberto Moreno en 2005. Fundación Wikimedia (2007): "Banco Interamericano de Desarrollo". [http://es.wikipedia.org/wiki/BID#Presidentes\\_del\\_BID](http://es.wikipedia.org/wiki/BID#Presidentes_del_BID), consultado el 19 de octubre de 2007.

<sup>61</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. (2007): "Operaciones del BID según información oficial del Banco Interamericano de Desarrollo, ¿Cómo opera el BID?" <http://www.iadb.org/aboutus/III/index.cfm?language=Spanish> Consultado el 22 octubre de 2007.

grupos nacionales interesados durante el diseño del proyecto, por ello, por medio de las políticas de préstamo, presentan las guías generales de acción del Banco aplicables a sus operaciones de préstamo mediante las fases que se presentan en el Dibujo No. 2.3.

DIBUJO NO. 2.3:  
CONCESIÓN DE PRÉSTAMOS DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO



Fuente: BID (2007): "Políticas Operativas Generales"  
[http://www.iadb.org/exr/pic/vii/op\\_301.cfm?language=Spanish](http://www.iadb.org/exr/pic/vii/op_301.cfm?language=Spanish), consultado el 27 de octubre de 2007.

Si los Prestatarios Elegibles cumplen con las disposiciones del Banco Interamericano de Desarrollo, podrá efectuar el préstamo, entrando así a la Preparación, Evaluación y Aprobación de los Proyectos donde, el Banco examina la necesidad del proyecto y su

factibilidad, a través de análisis y evaluaciones ex-ante de tipo técnico, socio-económica, financiera, jurídica y ambiental del proyecto; además analiza la capacidad institucional del prestatario y/o ejecutor para alcanzar las metas deseadas, cumpliendo con las Garantías Requeridas, dentro de las cuales al efectuar o garantizar un préstamo, debe considerarse la capacidad del prestatario y el garante para cumplir con las obligaciones impuestas por el préstamo.

Al mismo tiempo, los países prestatarios se integran a la Administración de Operaciones las cuales buscan establecer las guías generales de acción que deben considerarse en la supervisión de la ejecución del proyecto, la verificación del cumplimiento de las cláusulas contractuales, procedimiento de adquisiciones y tramitación de los desembolsos, para verificarlas, se vuelve necesaria una Evaluación Ex-Post de las Operaciones. Así, el BID autoriza a asistir en el financiamiento de proyectos de desarrollo en los países miembros regionales en vías de desarrollo, por medio de las Formas de Financiamiento y Asistencia para la Movilización de Recursos Financieros, que incluye las operaciones de préstamo y de cooperación técnica, etc.

Luego de la autorización y previo estudio de las formas de financiamiento, el BID establece el Monto del préstamo en divisas para financiar con divisas, un determinado porcentaje de la estimación del costo total del proyecto, que conlleva también al Financiamiento de Intereses de acuerdo a las disposiciones establecidas en las políticas del Banco, reconociendo como parte de la contrapartida nacional a el aporte que los sub prestatarios efectúen en los programas globales a través de instituciones financieras intermediarias, hasta por un monto que no exceda el 15% del total del costo del programa en los Préstamos Globales a Instituciones Financieras.

### **c) Votos dentro del BID**

El BID está integrado por 47 países miembros, de los cuales 26 son miembros prestatarios en la región. El poder de votación de cada país está basado en las subscripciones del mismo al Capital Ordinario de la institución. Como miembro regional, cada país interesado en ingresar al BID, debe ser miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA). Los países que desean ser admitidos como miembros no regionales, deben ser miembros del



FMI, ambos casos, debe suscribir acciones del capital ordinario y la contribución al fondo para operaciones especiales.<sup>62</sup>

El derecho a voto de los países que conforman el BID, de acuerdo con el Convenio Constitutivo del Banco, para efectos del poder de voto, cada país miembro tendrá 135 votos más un voto por cada acción del Capital Ordinario poseída por ese país. El derecho a voto de los países que conforman el BID, varía también de acuerdo a la clasificación que se hace por los grupos de países, además, éste se toma de acuerdo a las acciones de cada país. Por ejemplo, México es uno de los mayores accionistas de los países latinoamericanos con un 578.632 de acciones dentro del BID, otorgándole un 6,912% del total de votos, en cambio países como El Salvador y Costa Rica tienen un 36.121 de las acciones obteniendo tan solo un 0,433% de derecho a voto dentro del BID como países miembros prestatarios, tal y como se detalla en la Tabla No. 2.6.

TABLA NO. 2.6:  
VOTOS DENTRO DEL BID

<b>CAPITAL SOCIAL Y PODER DE VOTO</b>			
<b>Países miembros prestatarios</b>	<b>Acciones</b>	<b>Votos</b>	<b>% total de votos (1)</b>
México	578.632	578.767	6,912
Brasil	900.154	900.289	10,752
Chile	247.163	247.298	2,953
Costa Rica	36.121	36.256	0,433
El Salvador	36.121	36.256	0,433
<b>Países regionales no prestatarios</b>	<b>Acciones</b>	<b>Votos</b>	<b>% total de votos (1)</b>
Canadá	334.887	335.022	4,001
Estados Unidos	2.512.529	2.512.664	30,007

Fuente: BID (2007): "Capital social y poder de voto".

[http://www.iadb.org/aboutus/IV/go\\_voting.cfm?language=Spanish](http://www.iadb.org/aboutus/IV/go_voting.cfm?language=Spanish), consultado el 27 de octubre de 2007.

<sup>62</sup> Según información oficial del BID, éste fue fundado como una asociación entre 19 países latinoamericanos y Estados Unidos. Originalmente los países miembros del BID hasta en 1959 son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Estados Unidos. Posteriormente el número de miembros aumentó con el ingreso de Trinidad y Tobago en 1967, país al que pronto se unieron Barbados y Jamaica en 1969, así también Canadá en 1972, Guyana en 1976, Bahamas en 1977 y Suriname en 1980. Entre 1976 y 1986, ingresaron los 19 países miembros no regionales, que incluyen a 16 países europeos, Israel y Japón. En 1992 ingresó Belice y, tras la desintegración de Yugoslavia, en 1993 se unieron Croacia y Eslovenia. La República de Corea ingresó como país miembro en 2005. Actualmente el Banco actualmente tiene 47 países miembros, de los cuales 26 son prestatarios en la región. BID (2007): "Países miembro BID", <http://www.iadb.org/aboutus//members.cfm?language=spanish>, consultado el 27 de octubre de 2007.

## 2.2 Crisis En El Sistema Económico Mundial

### 2.2.1 Contexto Histórico

La crisis mundial conocida como *La Gran Depresión*,<sup>63</sup> que el mundo padeció desde 1929 a 1935 aproximadamente, dejó serios problemas para muchos países latinoamericanos, especialmente aquellos que basaban su economía en la producción y exportaciones agropecuarias.<sup>64</sup> Esta crisis provocó que se aceleraran los cambios sociales, políticos e ideológicos que los países latinoamericanos venían viviendo, pues el desempleo, la reducción de salarios y el malestar social que se generó incitó a la población a revelarse contra sus gobiernos y llevaran a cabo revoluciones.

Por parte de los gobiernos surgió entonces la imperiosa necesidad de tratar de eliminar esas revueltas y atender las demandas de la población dándoles empleo, estabilizando salarios, etc. Esta intervención directa en la economía se realizó con la aplicación de medidas económicas, entre las primeras: industrializarse.

En varios países de América Latina se inició un proceso de industrialización desde los años de 1930 hasta 1950 tal es el caso de México, Chile, Argentina y Brasil, casi un siglo después que Europa y Estados Unidos. En el caso de Centroamérica, la industrialización no se desarrolló en el mismo nivel. Para ejemplificar lo anterior, se puede mencionar El Salvador,

---

<sup>63</sup> Después de la Primera Guerra Mundial, Europa quedó sumergida en una situación muy crítica, su economía se estancó y su población se empobreció. Estados Unidos que se incorporó hasta el final del conflicto a la Triple Entente, no fue tan afectado, entonces se convirtió en el país productor del mundo. pues producía gran cantidad de bienes industriales para el consumo de los países europeos que quedaron destruidos por la guerra. por su parte los países latinoamericanos abastecieron a Estados Unidos de las materias primas y de productos agrícolas principalmente productos como el café, algodón, caña de azúcar, etc. Tanto Estados Unidos como Latinoamérica se estaban beneficiando, en el caso de El Salvador, antes de los años de 1920 a 1930 fueron de gran bonanza ya que se incrementaron la producción y las exportaciones de café. Sin embargo en 1925 y 1928 Europa se estaba recuperando rápidamente y poco a poco dejó de demandar productos de Estados Unidos, entonces este país se encontró con una sobreproducción en el mercado internacional, los precios de la Bolsa de Valores de Nueva York, decayeron tanto que se desató una crisis económica sin precedentes que no solo afectó a Estados Unidos, sino que también a países como El Salvador que se quedaron con la producción de café, el cual no era posible vender a otros países, que de igual manera estaban en crisis. Historia del Istmo Centroamericano, tomo II (2000): *Op. Cit.* P.384

<sup>64</sup> El Salvador como otros Estados latinoamericanos, basó su economía en la agroexportación, desde la colonia se cultivaba el añil, pero cuando éste ya no fue rentable, se incorporó un nuevo producto: el café. La economía desde entonces tuvo su sustento en el cultivo y exportación de café. Pero lamentablemente dependía demasiado de los precios que se establecían en el mercado internacional. Llegado el siglo XX, a nivel centroamericano se supo de las desventajas que producía ser países monoexportadores. "Historia del Istmo Centroamericano", tomo II (2000): *Op. Cit.* P.386

en el cual en el marco de la industrialización y/o modernización, se llevaron a cabo una serie de medidas o políticas que contribuyeron a que se experimentaran cambios trascendentales a nivel social, económico y político.

Los países latinoamericanos se especializaron en la producción de bienes de consumo como: alimentos enlatados, textiles, productos farmacéuticos, llantas, zapatos, bebidas embotelladoras, etc. Sin embargo no todos los países experimentaron el mismo nivel de desarrollo y crecimiento económico, pues todavía la producción y exportación de productos agrícolas era importante. Ejemplo de esto fue Honduras, este país no impulsó la industrialización a comparación al resto de Centroamérica, razón en parte de su fracaso en el intercambio comercial en el marco del Mercado Común Centroamericano<sup>65</sup> que se formó en la década de los sesenta, y que originó el rezago de Honduras frente a los demás países centroamericanos y en especial El Salvador.

Pese a las diferencias entre Estados centroamericanos, lo cierto es que la región no tuvo el desarrollo de una industria fuerte, como los países europeos y Estados Unidos. Ese es uno de los factores que contribuyeron a que ese proyecto no haya tenido éxito y las naciones no hayan prosperado tanto a nivel económico y social. Pues también era un proceso de producción o modelo económico que no estaba acorde a la realidad de los países, y que por un lado las poblaciones eran en su mayoría muy pobres y no tenían la capacidad de comprar los bienes industriales que se produjeran, por otro los gobiernos tampoco tuvieron capacidad de cubrir las necesidades de las personas que se trasladaron a las ciudades, y que quedaron excluidas de los beneficios que podía haber generado el modelo para las poblaciones que se incorporaron a las industrias. El descontento social y la inestabilidad se intensificaron.

Mientras que Centroamérica iniciaba la década de los años ochenta en medio de los movimientos revolucionarios y guerras civiles en el resto del mundo iniciaba una severa recesión económica que condujo a una drástica caída de los precios de los principales productos de exportación centroamericanos, sobre todo el café. La caída de los precios

---

<sup>65</sup> El Tratado del Mercado Común Centroamericano se llevó a cabo con el objeto de reafirmar el propósito que tenían los Estados de la región de unificar las economías, e impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. "Historia del Istmo Centroamericano", tomo II (2000): *Op. Cit.* P.396.

internacionales hizo que se redujera en un tercio la capacidad de importación de los países del área. Se produjo lo que economistas denominan un deterioro de los términos de intercambio.

### **2.2.2 Crisis Energética**

El trance económico de la década de los ochenta, fue el producto de una crisis internacional, a raíz de la decisión que en 1973 tomara la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP),<sup>66</sup> anunciando que no exportarían más petróleo a los países que habían apoyado a Israel durante la guerra del Yom Kippur, que enfrentaba a Israel con Siria y Egipto. Esta medida incluía a Estados Unidos y a sus aliados de Europa Occidental. Al mismo tiempo, los miembros de la OPEP acordaron utilizar su influencia sobre el mecanismo que fijaba el precio mundial del petróleo para cuadruplicar su precio. El aumento del precio, unido a la gran dependencia que tenía el mundo industrializado del petróleo de la OPEP, provocó un fuerte efecto inflacionista y una reducción de la actividad económica de los países afectados.

Esto produjo la implementación de políticas monetarias por parte de los Estados Unidos que condujeron a un aumento sin precedentes de las tasas de interés internacionales. El petróleo, sobre todo el procedente de Oriente Medio, se pagaba en dólares estadounidenses, de esto, el origen de los llamados petrodólares, con los cuales los precios también eran fijados en dólares. La tendencia del modelo estadounidense se vio en crisis debido a que el crecimiento económico era nulo, y sin embargo la inflación ya empezaba a ser preocupante. Tras la decisión de Estados Unidos de abandonar el patrón oro, se provoca una caída del precio del oro en los mercados internacionales, la devaluación del dólar llegó a

---

<sup>66</sup> La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) es un organismo intergubernamental creado para coordinar las políticas de producción de petróleo de sus 11 países miembros, fue acordada unilateralmente por las grandes compañías distribuidoras en agosto de 1960. La OPEP controla aproximadamente el 43% de la producción mundial de petróleo y el 75% de las reservas de petróleo. Su dominio en las exportaciones de crudo se sitúa en alrededor del 51%. Además, concentra la totalidad de la capacidad excedentaria de producción de petróleo del mundo, lo que, de facto, convierte a la OPEP en el banco central del mercado petrolero. Los miembros actualmente de esta organización son: Arabia Saudí, Irak, Irán, Kuwait y Venezuela (como países fundadores), ampliándose desde 1961 hasta el 2007 con Argelia, Angola, Nigeria, Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Libia, Qatar, Ecuador, y Gabón. Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), (2008): "¿What is OPEC?" <http://www.opec.org/library/what%20is%20OPEC/WhatisOPEC.pdf> Viena, Austria. P.2-3. 16 de Abril de 2008.

un 8% en relación con el oro en diciembre de 1971, que con sucesivas devaluaciones llegó a convertirse en otro factor para provocar el caos económico latinoamericano.

La devaluación dio lugar a una creciente incertidumbre económica y política en todo el mundo. En los primeros años de la década de los 70, la caída del dólar trajo consigo también una bajada del precio del petróleo, que se pagaba en dólares. Así se mejoró la situación de las industrias norteamericanas respecto a sus competidoras de Europa y Japón. Pero la consiguiente devaluación del dólar provocó también la inquietud de los productores de materias primas del Tercer Mundo, que veían cómo la riqueza que había bajo sus tierras se reducía, y cómo sus activos crecían en una divisa que valía bastante menos de lo que había valido hasta hacía muy poco. Esta situación inauguró una nueva etapa de lucha por el control de los recursos naturales y por un reparto más favorable del valor de estos recursos entre los países desarrollados y los países exportadores de petróleo de la OPEP.

A nivel internacional la crisis económica comenzó a ser intratable a pesar que los países continuaron con la expansión monetaria y estimulando el crecimiento, lo que se genera en más inflación y especulación. Frente a esto en los países como los latinoamericanos empiezan las políticas restrictivas, con esto lo que se logra es un estancamiento de la inflación. Sin embargo el relativo control se rompe cuando los países de la OPEP usan los precios del petróleo como mecanismo de defensa. La crisis petrolera tuvo efectos por demás significativos sobre las economías que eran importadoras netas del petróleo.

La consecuencia más grande fue el deterioro de las balanzas de pago, el gran déficit en cuenta corriente de los países no productores de petróleo. El comercio mundial cae en 1975, haciendo sentir sus efectos en un primer momento en los países industrializados y luego a los países productores de materias primas. Estos últimos se vieron obligados a pagar precios más altos, no sólo por importaciones de petróleo sino por sus importaciones de alimentos, fertilizantes y otros bienes, sin poder compensar parte de esas pérdidas con incremento de exportaciones a países de OPEP. Caso contrario a los industrializados quienes se compensaron con exportaciones a los países subdesarrollados.

Para estos países menos desarrollados importadores de petróleo, la crisis de energía resulto desventajosa a corto plazo debido al aumento de precios de los alimentos, la merma en la

capacidad de ahorro y la desatención de las inversiones necesarias para conseguir el aumento de la producción. La relación de precios de intercambio era desfavorable, difícilmente conseguirían acumulación de capital. Para los países pobres la crisis energética provocó el incremento del nivel de endeudamiento externo e incumplimientos con las obligaciones de la deuda<sup>67</sup> y deuda externa<sup>68</sup> así como a una inflación galopante.

Para atacar estos problemas, los gobiernos de los países centroamericanos se vieron obligados a recurrir a organismos financieros internacionales como el FMI, el BM y a la Agencia para el Desarrollo Internacional, quienes se mostraron dispuestos a suministrar el apoyo financiero requerido por los países abatidos por la crisis, a condición de que adoptasen las políticas de ajuste estructural sugeridas por ellos, para superar los problemas derivados de la deuda.

### **2.2.3 Deuda Externa**

Hablar de deuda externa, lleva directamente a pensar como factor determinante de esta situación, el súbito incremento en los precios del petróleo en 1973; sin embargo, el endeudamiento de los países es algo que tiene sus orígenes desde mucho tiempo antes que la crisis del petróleo y la crisis energética. Como pudo verse en el capítulo I de esta investigación, el endeudamiento, la pobreza y los desequilibrios macroeconómicos de países como los latinoamericanos, responden a aspectos estructurales combinados ciertamente con factores ligados a la dinámica de la economía internacional.

---

<sup>67</sup> Deuda: es una obligación contraída por algún tipo de compromiso adquirido. Se refiere a capital prestado con beneficios de intereses. La deuda puede ser interna (con los residentes del país) o externa (con personas físicas o jurídicas del exterior). También puede ser pública y privada. La deuda que un país contrae con el exterior se denomina deuda externa, la cual puede ser de tres tipos: bilateral, multilateral y comercial. La deuda bilateral es la que se tiene con otro país, es decir, con el gobierno de otro país, generalmente condicionada al desarrollo, es lo que se llama ayuda oficial al desarrollo. La deuda multilateral es la suministrada por las organizaciones internacionales, FMI, BM, Asociación Internacional de Fomento (AIF), o Bancos Regionales de Desarrollo, como el Banco Asiático de Desarrollo o el Banco Africano de Desarrollo. La deuda comercial es la que se contrae a favor de las instituciones financieras privadas, generalmente los bancos comerciales de los países desarrollados. Las dos primeras se conceden con carácter concesional, es decir, con grandes períodos de carencia, plazos de amortización muy prolongados y tipos de interés subvencionados. Por su parte, los bancos conceden sus créditos a los tipos de interés vigentes en cada momento. Aguilar, Elizabeth (2007): "Crisis de la Deuda Externa en América Latina" <http://www.deguate.com/infocentros/ecofin/Archivo/docs/crisisdeudaexternaLA.htm>, Buenos Aires, Argentina. Consultado el 5 de noviembre de 2007.

<sup>68</sup> La deuda externa es la suma de las obligaciones que tiene un país con respecto de otros (La deuda externa con respecto a otros países se da con frecuencia con y a través de organismos como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial), que se componen de deuda pública (la contraída por el estado) y deuda privada o del sector privado, que es aquella que contraen los particulares en el exterior. *Ibidem*

Estos factores que determinaron la situación de la deuda externa, pueden resumirse en dos grandes acontecimientos: en primer lugar, el hecho que la mayor parte del sobrante de los ingresos obtenidos por los países productores de petróleo fue transferido hacia el sistema financiero internacional, aumentando con esto la sobre liquidez de los bancos que han buscado cada vez más colocar préstamos en los países del Sur. Segundo, los países del Sur, no productores de petróleo, fueron grandemente afectados por el incremento en su costo de importación del petróleo, incrementando el déficit de sus balanzas comerciales. Para poder compensar esta situación fueron incitados a preceder a empréstitos en los mercados financieros del Norte.

Cuando en 1973 los países productores decidieron multiplicar el precio del crudo, al ser un producto básico la demanda, se mantuvo y estos países recibieron cantidades enormes de dinero que depositaron en los bancos de Occidente. Esta circunstancia fue decisiva en el comienzo de la crisis en América Latina. Los tipos de interés se desplomaron y los bancos tuvieron que hacer frente a la situación de crisis financiera internacional. Había mucho dinero que tenía que ser prestado para poder obtener rentabilidad del mismo y sólo los países del Sur, con carencias estructurales, aceptaron esos préstamos para mantener el modelo de desarrollo y hacer frente al incremento del precio del petróleo.

Con el fin de contrarrestar una agobiante desestabilización producto de la caída de los precios de rubros agropecuarios, que deterioraron la balanza de pagos de los países pobres, las IFI's, ofertan préstamos que tenían lineamientos definidos; es decir, condiciones para otorgarlos e impulsar sólidamente, así un modelo económico hacia fuera o de apertura y abandonar el proteccionismo en estas naciones o modelo económico hacia dentro, los resultados fueron desastrosos.

Los bancos acogieron una política crediticia inconsciente ya que no presentaron reservas sobre la posibilidad de impago, despreocupándose de la efectiva realización de los proyectos para los que se solicitaba el dinero. Por su parte los gobernantes de los países del Sur no cesaban de aceptar los llamativos préstamos. Los créditos tenían tipos de interés variables, en una situación de inflación alta, lo que hacía que hubiera un tipo de interés real bajo (3-7%). Completando a esta comprometida situación, los gobiernos de los países del Sur destinaron una gran cantidad de estos préstamos a fines improductivos. Se calcula que una

quinta parte se dedicó a armas, a menudo para sostener regímenes dictatoriales. Alrededor de un quinto del total de la deuda tiene su origen en créditos concedidos en periodos de dictaduras.<sup>69</sup>

En el comienzo de los años ochenta los tipos de interés de los créditos subieron, empujados por el crecimiento de éstos en los EEUU (a consecuencia del déficit fiscal). Paralelamente se incrementó de nuevo el precio del petróleo y cayeron los precios de los productos agrícolas en los que los países del sur basaban sus exportaciones. Como consecuencia estos países estaban recibiendo menos dinero que antes por sus exportaciones y pagando más que nunca por los préstamos y por las importaciones. Para poder afrontar esta situación tuvieron que pedir nuevos préstamos. Cuando México advirtió en 1982 que el volumen de su deuda resultaba impagable, todo el sistema de crédito internacional quedó amenazado. La situación se podía extender a otros países. Los bancos de EEUU y de Europa no querían perder la enorme cantidad de dinero que habían prestado y se asociaron para defender mejor sus intereses. En su objetivo de renegociar las deudas recibieron el apoyo del FMI.<sup>70</sup>

La estructura financiera internacional, actuó de diversas formas para atender la crisis monetaria. El grupo dominante, en diferentes momentos de la historia, han creado iniciativas que buscan el alivio de la deuda externa, entre las más destacables o de mayor influencia están las elaboradas por los club de acreedores, es decir, el Club de París, que desde 1961 renegocia deudas externas de los países e instituciones de préstamo. EEUU, que en 1985, en respuesta a la crisis latinoamericana, crea “el Plan Baker”; el cual incluyó dentro de un agresivo paquete de reformas para el país deudor, el incremento de desembolsos para el respaldo de ajustes estructurales, así como la supervisión rigurosa de los recursos por medio de Bancos de desarrollo multilaterales. Este mismo país en 1989, lanza una segunda iniciativa, el denominado “Plan Brady”, el cual ofrecía un menú de opciones para los acreedores, entre las que destacaron la recompra de la deuda y la emisión de bonos Brady por parte del país deudor a cambio de la deuda bancaria.

Evidentemente no sólo el bloque dominante ha dado propuestas, también algunos de los países subdesarrollados han dado sus alternativas. En 1985, Alan García, presidente de

---

<sup>69</sup> LaFeber, Walter, (1989): “Revoluciones Inevitables: La política de Estados Unidos en Centroamérica”. Ed. 1, San Salvador, El Salvador. P. 265.

<sup>70</sup> Social Watch, (2006): *Op. Cit.* P. 14.



Perú, lanzó un programa económico polémico; propuso extraer las negociaciones de la deuda externa del ámbito del Fondo Monetario Internacional, tratar directamente con Gobiernos y bancos acreedores y destinar sólo un 10% de las exportaciones al pago de los intereses. El método en su momento fue respaldado por Cuba y otros países latinoamericanos.

A partir de entonces las concesiones de nuevos préstamos llevaron aparejadas condiciones, que se centraban no en la ejecución de la finalidad para la que se solicitaba el préstamo o en la orientación del proyecto al desarrollo del país, sino en la sostenibilidad económica del Estado, con el fin de que fuera capaz de devolver la deuda. Los gobiernos deudores desde entonces tienen que aceptar que se impongan programas muy estrictos económicamente antes de renegociar sus deudas o pedir prestado más dinero.<sup>71</sup> Las consecuencias macroeconómicas de estas medidas, conocidas como programas de ajuste estructural, han sido en general positivas, pero al mismo tiempo han ocasionado un fuerte desequilibrio social, empeorándose las condiciones laborales y aumentando la pobreza y la desigualdad.

Se ha estimado que la deuda externa en el caso de Centroamérica (excluida Panamá), pasó de 4,644 millones de dólares en 1979 a 8,500 millones de dólares en 1981.<sup>72</sup> En los años siguientes la deuda continuó creciendo: en 1985 el monto total de la deuda externa (incluida Panamá) era de 17 602 millones de dólares y en 1990 había ascendido a 22,426 millones de

---

<sup>71</sup> Ejemplo de ello es el Club de París, foro informal de acreedores oficiales y países deudores, cuya función es coordinar formas de pago y renegociación de deudas externas de los países e instituciones de préstamo, efectúa sesiones de renegociación, análisis de deuda externa o aspectos metodológicos. A la fecha, el Club de París, ha efectuando 399 acuerdos con 84 países deudores. A pesar de ser un grupo informal plantea los siguientes principios: 1. Las decisiones se toman caso a caso, de acuerdo a la situación del país deudor. 2. Las decisiones son tomadas por consenso entre los países acreedores. 3. Es condicional, se trata sólo con países que necesitan reestructurar su deuda e implementan reformas para resolver problemas de pago. *En la práctica esto significa que debe haber un préstamo o programa de reprogramación previamente aprobado por FMI.* Solidaridad, los acreedores están de acuerdo en implantar los términos de acuerdo. 4. Igualdad de tratamiento entre los acreedores. Ningún país deudor puede dar un tratamiento desfavorable a otro acreedor con el cual se llegado a un consenso en el Club de París. Este foro está integrado por los siguientes países acreedores permanentes: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, EE.UU., España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Rusia, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, y Suiza. Han participado en algún momento como deudores: Abu Dhabi, Argentina, Brasil, Corea del Sur, Israel, Kuwait, Marruecos, México, Nueva Zelanda, Portugal, Trinidad y Tobago y Turquía. Paris Club, (2008): "Permanent members and Other official creditors" <http://www.clubdeparis.org/sections/qui-sommes-nous/membres-permanents-et> Consultado el 6 de enero de 2008.

<sup>72</sup> Historia del Istmo Centroamericano, tomo II: "Crisis económica, deuda externa y ajuste estructural", con datos de la CEPAL.

dólares.<sup>73</sup> A partir de entonces, los incrementos en la deuda externa tienen una tendencia moderada si se les compara con los abruptos saltos de la década de los años ochenta.

Producto de las crisis financieras, a lo largo de la historia, diferentes grupos financieros han dado a propuesta alternativas que buscaban y buscan brindar un alivio a la deuda. A continuación algunas de las iniciativas planteadas (Ver Cuadro No. 2.2).

---

<sup>73</sup> *Ibidem*.

**CUADRO NO. 2.2:  
INICIATIVAS PARA ALIVIO DE LA DEUDA EXTERNA**

<b>AÑO</b>	<b>INICIATIVA</b>	<b>CREADO POR</b>	<b>FINALIDAD</b>	<b>DIRIGIDO A</b>
1985	• <b>PLAN BAKER</b>	Estados Unidos. Denominado así, por su creador James Baker, secretario del Tesoro de Estados Unidos, en el período de Ronald Reagan.	El Plan Baker tuvo como finalidad impedir la moratoria y restablecer el pago de los intereses del principal de la deuda externa por medio de un calendario más flexible de pagos. El plan constituido por tres elementos claves, señala: 1) un programa de ajuste del país deudor, 2) un aumento de los préstamos bancarios para respaldar los esfuerzos económicos del país, y 3) el seguimiento continuo del FMI combinado con un reforzamiento de los préstamos otorgados por los bancos de desarrollo multilaterales.	Latinoamérica, y África.
1985	<b>INICIATIVA ALAN GARCÍA</b>	Alan García	Implementar una medida económica que consistía en congelar los precios básicos, sueldos y tasas de cambios relativa al dólar. La finalidad era crear inflación y dar más poder adquisitivo reactivando la economía fijando el pago de la deuda a una 10% de las exportaciones del país de las exportaciones del país, y así ahorrar el pago de la deuda para financiar importaciones. Esta iniciativa se basa en la teoría que reza que a mayor crecimiento económico mayor recaudación tributaria y a mayor recaudación tributaria más posibilidades existen de cubrir el déficit fiscal.	Perú.
1985	<b>SOLUCIÓN A LA DEUDA EXTERNA</b>	FIDEL CASTRO	Anular la deuda de los países en desarrollo, con el argumento de declararla ilegal e inhumana, además de la reducción del gasto militar de todos los participantes en la carrera armamentista, los cuales gastaban alrededor de un millón de dólares, a la vez que se debe buscar la integración de América Latina.	América Latina.
1989	• <b>PLAN BRADY</b>	Estados Unidos. Denominado así en honor a su mentor, Nicholas Brady. Secretario del Tesoro en el período del presidente George Herbert Bush.	El Plan ofrecía un menú de opciones a los acreedores, entre las cuales una combinación de recompra de deuda con un quebranto significativo y la emisión de bonos Brady por el país deudor en cambio de la deuda bancaria. Tal enfoque vino complementar los esfuerzos de los países para restaurar su viabilidad externa mediante la adopción de programas de ajuste estructural respaldados por el FMI y otros acreedores oficiales, bilaterales y multilaterales. Dicho en otras palabras, el plan Brady consiste en la refinanciación y reducción de la deuda y de su servicio destinado principalmente a países altamente endeudados de renta mediana. Se canjea deuda antigua por deuda nueva, bien con menor nominal o bien con menores intereses y con garantías adicionales sobre el total pendiente.	Los países económicamente subdesarrollados; sin embargo, América Latina y el Caribe han sido los que más han utilizado este recurso.

1961	• CLUB DE PARIS	Países acreedores permanentes: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, EE.UU., España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Rusia, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, y Suiza.	El Club de París, grupo integrado por los 19 países más poderosos del planeta y que han concedido créditos a diversos países en desarrollo, pretende maximizar los pagos del débito de las naciones endeudadas a los acreedores que lo conforman; coordinando formas de pago y renegociación de deudas externas de los países e instituciones de préstamo.	América Latina y África.
1968	• CLUB DE LONDRES	CITIBANK, CITICORP (accionista CITIBANK) y otras entidades bancarias.	Proporcionar refinanciamiento a deudas externas.	Latinoamérica, África, Asia y Europa del Este.
1996-1999 (Reforzada)	• INICIATIVA HIPC'S ( <i>Heavily Indebted Poor Countries</i> )	FMI Y BM	Estrategia que fue adoptada con la finalidad de resolver los problemas de deuda de los países pobres muy endeudados y empobrecidos. Este plan contempla un plan de acción integral de la comunidad financiera internacional –incluidas las instituciones multilaterales– para lograr la sostenibilidad de la deuda a condición de que un país establezca una trayectoria satisfactoria en materia de desempeño económico.	Originalmente estaba orientado para a un grupo de 41 países en desarrollo de los cuales 32 tienen un PNB per cápita expresado en valores de 1993 de US\$695 o menos y una razón entre el valor neto actualizado de la deuda y las exportaciones superior a 220%, o una razón entre el valor neto actualizado de la deuda y el PNB de más del 80%. <sup>73</sup>

Cuadro de elaboración propia de las autoras. Fundación Wikimedia (2008): “Países Pobres muy endeudados”

[http://es.wikipedia.org/wiki/Pa%C3%ADses\\_pobres\\_muy\\_endeudados](http://es.wikipedia.org/wiki/Pa%C3%ADses_pobres_muy_endeudados) Consultado el 22 de noviembre de 2008. Social Watch, (2006): Op. Cit. P. 14. Social Watch, (2001): “Social Watch Report 2001”, Montevideo, Uruguay. P. 62.

<sup>73</sup> Países que recibieron la asistencia comprometida y desembolsada en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), hasta mediados de 2003, de 41 los beneficiados son 28, naciones: Benín, Bolivia, Burkina Faso, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Nicaragua, Níger, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Tanzania, Uganda, Venezuela, Zambia. Fundación Wikimedia (2008): *Op. Cit.*

Con la implementación de nuevas políticas macroeconómicas, además de políticas de ajuste orientadas a alivio de deuda, los países tuvieron de alguna manera, un desarrollo económico. En los años noventa, factores como el proceso de transición de Europa central y oriental y las crisis de las economías de mercados emergentes dieron lugar a nuevos incrementos de la demanda de recursos del FMI que en gran parte fueron reembolsándose a medida que las condiciones fueron mejorando (Ver Tabla No. 2.7).

TABLA NO. 2.7:  
DEUDA EXTERNA AMÉRICA LATINA

<b>DEUDA EXTERNA TOTAL DESEMBOLSADA POR AMÉRICA LATINA HASTA 2003</b> (Saldo a fines de año en millones de dólares.)						
<b>PAÍS</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Argentina</b>	62 233	98 547	146 575	140 214	134 147	145 583
<b>Bolivia</b>	3 628	4 523	4 461	4 412	4 300	5 042
<b>Brasil</b>	123 910	165 447	236 157	226 067	227 689	235 415
<b>Chile</b>	17 319	21 736	37 177	38 032	40 395	41 179
<b>Colombia</b>	17 335	26 340	36 131	39 109	37 336	38 193
<b>Costa Rica</b>	3 267	3 259	3 151	3 243	3 338	3 753
<b>El Salvador</b>	2 200	2 168	2 831	3 148	3 987	4 687
<b>México</b>	117 000	164 010	148 652	144 527	140 097	140 555
<b>Nicaragua</b>	10 313	10 248	6 660	6 374	6 363	6 596
<b>Bolivia</b>	3 628	4 523	4 461	4 412	4 300	5 042

Cuadro de elaboración propia con datos de CEPAL, (2005): "Anuario estadístico de América Latina y el Caribe." Santiago de Chile, Chile. P.282

Sin embargo, a pesar de la mejora en ciertas condiciones, los gastos destinados al pago del servicio de deuda externa<sup>74</sup> han constituido un obstáculo de considerable a la hora de destinar recursos para el desarrollo en general y para mejorar el gasto en prestaciones sociales básicas en particular. Incluso, la banca multilateral ha reconocido que el peso de estos pagos significa un serio obstáculo al crecimiento y la estabilidad económica de un importante conjunto de países. Solo el monto que refleja los intereses pagados por los

<sup>74</sup> El pago al servicio de la deuda externa es el dinero que los países destinan a los bancos internacionales, a los países desarrollados, al Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial como consecuencia de los préstamos que éstos les otorgaron. Social Watch, (2006): *Op. Cit.* P. 30-32.

países pobres deja ver la cantidad de recursos de los que son privados, los países pobres, y los cuales a bien podrían ser orientados a inversión social (ver Tabla No. 2.8).

TABLA NO. 2.8:  
INTERESES PAGADOS POR AMÉRICA LATINA

<b>(Millones de dólares)</b>						
<b>PAÍS</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Argentina	5 617.0	6 919.1	11 853.7	12 200.6	9 966.8	9 576.9
Bolivia	244.0	203.3	210.8	158.7	301.4	132.5
Chile	1 827.3	1 404.0	1 903.4	1 718.8	1 497.4	1 367.3
El Salvador	127.0	120.8	315.7	335.5	371.6	447.3
México	9 285.0	12 143.3	13 699.0	13 704.6	12 957.1	12 838.7
Honduras	185.5	218.2	186.8	154.0	142.0	130.1
Brasil	10 868.0	11 530.0	17 110.5	17 842.0	15 345.1	15 747.0

Fuente: Elaboración propia de las autoras con datos de CEPAL, (2005): *Op. Cit.* P.285

En 1996 se consolidó la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), emprendida por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional como un primer intento general para eliminar una deuda insostenible en los países más pobres y más endeudados del mundo.<sup>75</sup> Reformada en 1999, la iniciativa PPME, mejor conocida por sus siglas en inglés, Heavily Indebted Poor Countries (HIPC), estableció que para que un país pueda ser considerado por esta iniciativa debe ser en primer lugar un país de muy bajo ingreso, susceptible de recibir ayuda de la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Al presente, 81 países cumplen con los requisitos para recibir préstamos de la AIF. En conjunto, estos países tienen 2.500 millones de personas, la mitad del total de habitantes del mundo

<sup>75</sup> Es una estrategia adoptada conjuntamente por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en 1996 para resolver los problemas de deuda de los países pobres muy endeudados y empobrecidos, que contempla un plan de acción integral de la comunidad financiera internacional –incluidas las instituciones multilaterales– para lograr la sostenibilidad de la deuda a condición de que un país establezca una trayectoria satisfactoria en materia de desempeño económico. Esta estrategia fue modificada en 1999 (Iniciativa reforzada para los PPME) a efectos de proporcionar un alivio de la deuda más rápido, profundo y amplio. El grupo de PPME deben haber presentado un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) ante la Junta Directiva del FMI, para satisfacer los requisitos de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados. Se inducen 9 países que acordaron reprogramaciones en condiciones concesionarias con los acreedores oficiales del Club de París. El grupo de PPME deben haber presentado un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) ante la Junta Directiva del FMI, para satisfacer los requisitos de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados. Algunos países latinoamericanos beneficiados han sido, a la fecha: Bolivia, Honduras, Nicaragua, y Venezuela. Fondo Monetario Internacional (2004): *Op. Cit.*

subdesarrollado. La mayoría de estas personas, alrededor de 1.500 millones, sobreviven con ingresos de 2 \$ US o menos al día.

Sin embargo, no todos ellos pueden solicitar ayuda bajo la iniciativa PPME, para ello deben estar altamente endeudados; es decir, su deuda externa debe considerarse insostenible de acuerdo con los parámetros de sostenibilidad marcados por las organizaciones internacionales, 150% o más para la relación entre la deuda y las exportaciones en valor actualizado y/o 250% o más para la deuda sobre el ingreso público.

Actualmente 42 países podrían ser susceptibles de recibir ayuda en el marco de esta iniciativa. De acuerdo a datos del Banco Mundial, a partir de julio de 2006 se comenzarían a procesar algunas condonaciones de deuda anunciadas por el Grupo de los Ocho (los países más industrializados más Rusia). En efecto se llevaron a cabo algunas condonaciones, pero para algunos expertos, la ayuda apenas y es sensible en beneficio para los países pobres.

Para algunos críticos de pensamiento no liberal, en una afirmación tajante sostiene que la deuda externa juega un papel estratégico como herramienta de ablandamiento, antes de proceder a la expropiación e invasión por los países del bloque dominante en pleno siglo XXI.<sup>76</sup> Los tratados de libre comercio, aseguran, son un instrumento complementario para reforzar las políticas de apertura, que lejos están de poner a buen ver las medidas proteccionistas que ya no responden en los casos de los países pobres que tienen que aplicar medidas programadas por la estructura financiera internacional.

#### **2.2.4 Deuda Odiosa**

La deuda externa es un tema por demás complejo, se introduce en un debate sobre la naturaleza de la misma y la ayuda que pueden proporcionar las Instituciones Financieras Internacionales. Para algunos expertos la ayuda a la deuda no es más que una perspectiva convenientemente elaborada por el grupo dominante para tratar a los países subdesarrollados.

---

<sup>76</sup> Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Teoría de las Relaciones Internacionales. Chaves, Emilio José. (2005): "Intercambio desigual y tasa de Cambio: ¿Saqueo o Explotación? El aporte de Gemot Kohler". <http://www.caei.com.ar/es/programas/teoria/15.pdf> Buenos Aires, República de Argentina. P. 19. Consultado el 15 de Enero de 2008.

La modificación general de la estructura del comercio internacional y de la transformación monetaria a países de la OPEP, obligó a las Instituciones Financieras Internacionales a que otorgaran préstamos a países en desarrollo, sin valorar debidamente las peticiones a tal efecto o sin vigilar el modo en que se utilizaban los recursos. De hecho, debido a la irresponsabilidad, tanto de los acreedores como de los deudores, la mayor parte del dinero prestado se gastó en programas que no beneficiaban a los pobres: compra de armamento, proyectos de desarrollo a gran escala y/o proyectos privados que enriquecían a funcionarios públicos y a un reducido grupo de privilegiados. Parte del debate sobre la condonación de la Deuda Externa se centra en que los préstamos fueron otorgados a dictaduras, como el caso de Chile y Argentina.

El Derecho Internacional con la doctrina de las deudas odiosas,<sup>77</sup> es la base para estos analistas que afirman que la deuda externa es ilegítima, y que los países ni su población se encuentran en la obligación de pagar tal adeudo por no haber incurrido su consentimiento y afectar sus intereses. Es decir, que da un giro a la idea de un socorro financiero motivo de la generosidad del bloque dominante a una idea que constituye un imperativo moral y legal, que exonera entonces a los pueblos y vuelve la responsabilidad de las crisis por deuda de los países pobres hacia los países acreedores y las mismas IFI's que prestaron dinero a autócratas corruptos en el marco de una necesidad geopolítica en el período de la Guerra Fría.

No obstante, cualquier debate sobre la validez de esta doctrina, lo cierto es que resulta más una tertulia ociosa que no conduce a una solución, debido a que esta doctrina es parte del derecho consuetudinario internacional. Es decir, no existe un acuerdo internacional que lo codifique y que indique que este se deba aplicar o no. En este sentido, las IFI's manteniendo al margen este debate, se orientaron a la creación de políticas que trataran la crisis basados por medio de planes de ajuste y préstamos.

---

<sup>77</sup> La doctrina de la deuda odiosa surgió hacia fines del siglo XIX, cuando Estados Unidos adquirió Cuba como protectorado, luego de imponerse en la guerra hispanoamericana. El Tratado de París, firmado al final de la guerra para resolver las disputas entre Estados Unidos y España, anuló todas las deudas adquiridas por el gobierno de Cuba con España. Esta cláusula se estableció porque Estados Unidos alegó que los préstamos habían servido para financiar a dictadores que defendieron el imperialismo español suprimiendo los movimientos populares a favor de la soberanía cubana. Social Watch, (2006): *Op. Cit.* P. 17.



### **2.2.5 Programas de Ajuste Estructural**

Las políticas diseñadas por las IFI's que tratan las crisis económicas, se denominan Programas de Ajuste Estructural (PAE), estos son un conjunto de medidas de política económica basadas en la austeridad y en la liberalización de la economía para posibilitar el saneamiento financiero y un futuro crecimiento económico. Visto de una forma más analítica, los PAE constituyen la condición impuesta por el FMI y/o el BM a un país para concederle apoyo económico destinado a enfrentar un grave problema de pagos internacionales.

Las políticas estructurales buscan adaptar las condiciones de la oferta de la economía, de manera que posibiliten un crecimiento económico a medio o largo plazo. Dentro del pensamiento neoliberal, se afirma que la mejor forma de estimular el crecimiento de la producción interna es favorecer el libre juego del mercado, permitiendo que la iniciativa privada asigne los recursos donde encuentre mejores perspectivas de beneficios. Se tratará, por tanto, de liberalizar la economía, abrirla al exterior y disminuir la presencia del sector público.

Sin embargo, para algunos analistas económicos como Joseph E. Stiglitz, los PAE se tratan de una receta única de pretendida validez universal que se aplica con independencia de la situación particular de cada país. Este tipo de programas se han aplicado a más de 90 países del Sur y del Este durante las últimas dos décadas del siglo XX, lo que supone un panorama muy revelador sobre la importancia de éstos en las economías de los Estados.

Los PAE surgieron a comienzos de los años 80, como respuesta por parte de las instituciones de Bretton Woods a la crisis de la deuda externa. La lógica del ajuste comprende medidas estabilizadoras diseñadas por las IFI's, las cuales buscan reducir la demanda en los países pobres, combinadas con medidas estructurales, que actúan sobre la oferta, el efecto más próximo es el detener el aumento de la inflación. La política de estabilización intenta corregir lo que se consideran excesivos déficit de los presupuestos públicos y de la balanza de pagos, debidos a una demanda superior a la oferta del país. El retorno del equilibrio, según las IFI's, se conseguiría mediante una política de reducción

energética de la demanda, que ajuste el consumo interno del país a su capacidad de producción. Esta intervención macroeconómica, se supone debe de dar resultados en el corto plazo, utilizando instrumentos de política monetaria y presupuestaria. Se trata, dicho en palabras sencillas, de un plan de austeridad, de un ajuste recesivo, que conduce a una interrupción o incluso a una caída en el crecimiento del producto nacional.

Las políticas estructurales por su parte, buscan adaptar las condiciones de la oferta de la economía, de manera que posibiliten un crecimiento económico a mediano o largo plazo. Dentro de la línea neoliberal, se afirma que la mejor forma de garantizar y estimular el crecimiento de la producción interna es favorecer el libre juego del mercado, permitiendo que la iniciativa privada destine los recursos donde encuentre mejores perspectivas de beneficio. Supone, por lo tanto, de liberalizar la economía, abrirla al exterior y disminuir la presencia del sector público.

Las políticas de estabilización y las reformas estructurales, teóricamente constituyen fases sucesivas de un PAE o pueden actuar simultáneamente. Pero lo que debe entenderse es que estas medidas son complementarias que generarán un impacto que producirá a su vez un mayor crecimiento en el marco de una economía saneada. Independientemente de las críticas que se le hacen a los PAE, el hecho que éstos produzcan de alguna manera un crecimiento traducido en un producto mayor, esto no implica que la distribución del beneficio sea equitativa.

Aunque se expliquen conceptualmente los PAE, la naturaleza de los mismos es mucho más alarmante que un concepto. Éstos, han contribuido a la agudización de la pobreza en países como los de América Latina, que han aplicados dichos programas sin mayor negociación.

El impacto de los Programas de Ajuste Estructural en las últimas décadas del siglo XX, representan ciertamente el agravamiento de la pobreza estructural de países como los latinoamericanos, al afectar la ya deteriorada calidad de vida de la población de éstos. Y es que para reducir bruscamente la demanda, se utilizan prioritariamente instrumentos de política monetaria y presupuestaria. En cuanto a la primera, se restringe la oferta monetaria interna, contrayendo el crédito para evitar presiones inflacionarias. En materia presupuestaria, a fin de disminuir el déficit público, se actúa contundentemente para reducir

el gasto público corriente sea éste de personal, mediante despidos y rebajas salariales; de funcionamiento, ya sean estas en el sector de educación o sanidad; o subvenciones al consumo de bienes esenciales como el transporte colectivo; o subvenciones de explotación a las empresas públicas.

Una de las marcadas características de este proceso, es la reducción del gasto público en inversión para poder alcanzar los objetivos de estabilización y saneamiento. Estas acciones se explican a que en cuestión de los ingresos se necesita tomar medidas que lo aumenten, lo que significaría mejorar la eficacia recaudadora o reformando el sistema impositivo, lo que no se contempla por dos razones, una por el impacto en las grandes empresas y segundo porque los efectos a corto plazo son menos visibles. Por esta razón, las políticas de ajuste presupuestario descansan generalmente en el gasto público.

Un programa de ajuste estructural del FMI y/o del BM trata de conseguir el generar los excedentes en divisas necesarios para que el país pague el servicio de su deuda externa. Para eso, la política de contracción de la demanda contribuye a reducir las importaciones, y la reorientación de la producción hacia la exportación posibilita la obtención de excedentes en la balanza comercial. Además, todos los elementos desreguladores facilitan el acceso al mercado de ese país por parte de las empresas de los países desarrollados, bien sea mediante la exportación de sus productos, bien sea mediante la inversión directa y consiguiente instalación en el país, por la vía de las privatizaciones o al margen de ella. Es decir, los programas de ajuste estructural favorecen los intereses de las empresas multinacionales y bancos del Norte, lo que no debe sorprender cuando se tiene en cuenta quién controla las instituciones de Bretton Woods.<sup>78</sup>

Los programas de ajuste estructural han sido objeto de muy variadas críticas por los efectos que producen sobre las economías en las que se vienen aplicando. Existe un tipo de crítica como la del economista Patxi Zabalo, en la cual se cuestiona la propia existencia de las IF's, negando a los organismos externos legitimidad alguna para condicionar la política

---

<sup>78</sup> Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, (2006) "Programas de Ajuste Estructural" Patxi Zabalo, <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/178>. Consultado el 28 de febrero de 2008.

económica de países soberanos.<sup>79</sup> Otras críticas importantes a los programas de ajuste han venido de instituciones internacionales como UNICEF o la OIT, que, sin cuestionar la necesidad de las reformas estructurales y que éstas requieren una asistencia técnica y financiera internacional, discrepan con el FMI y el BM sobre los objetivos prioritarios y los medios que se deben utilizar.<sup>80</sup>

La crítica por parte de estas entidades resulta ser contundente cuando afirman que los PAE<sup>81</sup> son recetas económicas impuestas a los países subdesarrollados, por el Fondo Monetario Internacional, para poder recibir nuevos créditos y no ser expulsado del sistema financiero internacional. Estas dependencias de Naciones Unidas, explican que los PAE, se encaminan a conseguir una balanza positiva, es decir, importar el mínimo y exportar el máximo, a la vez que se privatizan las empresas estatales más rentables y se recortan al máximo todos los gastos sociales. De esta manera el país puede ir devolviendo la deuda. Sin embargo, señalan que estas políticas tienen efectos nefastos sobre las poblaciones más desfavorecidas.

Es destacado el señalamiento de entidades como Social Watch en que las políticas sugeridas por los organismos financieros internacionales para la solución de crisis económicas, sea una receta única que se aplica con independencia de la situación particular de cada país. Hasta finales del siglo XX se habían sometido a ella más de noventa países del Sur y del Este, lo que indica el nivel de alcance de su intervención. Dicha intervención macroeconómica, vista desde las IFI's, debe dar sus frutos a corto plazo, es decir, uno o dos años máximo, utilizando instrumentos de política monetaria y presupuestaria. Se trata en definitiva de un verdadero plan de austeridad, de un ajuste recesivo, que conduce a una interrupción o incluso a una caída en el crecimiento del producto nacional.

En el caso de El Salvador, existe un consenso sobre los factores que determinaron el crecimiento económico durante los primeros años de la década noventa, se sostiene entre economistas que este crecimiento se debe principalmente a la reactivación del consumo

---

<sup>79</sup> Zabalo, Patxi. (2001): "Programas de Ajuste Estructural" <http://www.choike.org/nuevo/informes/1126.html>, consultado el 27 de febrero de 2008.

<sup>80</sup> Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo: Patxi Zabalo. (2006): *Op. Cit.*

<sup>81</sup> Los PAE son la condición impuesta por el FMI y/o el Banco Mundial a un país para otorgarle respaldo financiero destinado a afrontar un grave problema de pagos internacionales. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo: Patxi Zabalo. (2006): *Op. Cit.*

interno después de la guerra civil, la inversión pública y privada, y de la apertura externa, además del respaldo por el ingreso creciente de las remesas familiares. Sin embargo, estos factores constituyeron elementos claves de un programa de reformas económicas, diseñadas por el gobierno de El Salvador y las IFI's.

Se sabe que El Salvador, debido a la crisis vivida en la década de los ochenta tanto económica, política y social, se vio en la imposibilidad de pagar el servicio de la deuda externa, lo cual provocó la suspensión de desembolsos por parte de algunas IFI's. Para retomar sus compromisos y continuar siendo sujetos de crédito, en 1982 El Salvador firmó un convenio con el FMI, resolviendo problemas de déficit fiscal, entre otros, todo esto a cambio de un paquete económico de reformas que se pospusieron hasta 1990. Siendo, no obstante, efectivo por este acuerdo el apoyo financiero por parte de Estados Unidos a El Salvador en tiempo de conflicto armado.

El ajuste aplicado en El Salvador tuvo sus ejes tanto para el sector interno como para el externo, dentro de los cuales los principales fueron la liberalización de la economía, la apertura comercial y la liberalización financiera. Algunas acciones que institucionalizaron dichas reformas fueron por ejemplo la promulgación de una nueva legislación en el ámbito del comercio exterior, entre la que sobresale la Ley de Reactivación a las Exportaciones, la Ley de Fomento y Garantía a la Inversión Extranjera, la Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales.

En relación a la política cambiaria, a mediados de la década de los noventa se unificó el tipo de cambio, además de flexibilizar las operaciones bancarias con el exterior mediante la eliminación de controles, cuotas, licencias, trámites administrativos y otras restricciones bancarias. Por ejemplo la autorización del funcionamiento de las casas de cambio, medida que contribuyó para darle una mayor transparencia al mercado de divisas provenientes de las remesas familiares, uno de los más impactantes efectos fue la creciente participación de las remesas familiares en el mercado formal de divisas, lo que produjo una buena inyección de recursos que se reflejaron en la balanza de pagos.

Otro ejemplo es la profunda reforma del sector financiero, cuyo eje principal fue la reprivatización del sistema bancario el cual había sido nacionalizado a principios de los años

ochenta. La reforma financiera incluyó la liberalización de las tasas de interés, un cambio de rol del Banco Central de Reserva y modificaciones a la institucionalidad vinculada con la supervisión y control. En cuanto a la deuda externa, se manejó una agresiva política de renegociación de la misma, que incluyó la renegociación de deuda en el Club de París con Estados Unidos, Francia, Japón y España, por un monto de \$136 millones de dólares. Así mismo, en 1992, Estados Unidos le condonó al país en 75% de la deuda concesional, equivalente a \$463 millones de dólares.

De otra forma, respecto lo comercial, la reforma incluyó la eliminación de restricciones cuantitativas al comercio, eliminación de las exenciones arancelarias y de las leyes de fomento fiscal, la simplificación y/o eliminación de trámites aduanales; además, se ejecutaron programas de desgravación cuya meta fue disminuir la dispersión y el nivel de los aranceles. Con el propósito de aumentar las relaciones comerciales, se impulsó el fortalecimiento de la integración centroamericana, El Salvador se adhirió al GATT; en esa mínima línea, se han firmado hasta la fecha numerosos acuerdos comerciales. Cabe destacar que todas estas reformas, formaron y forman parte de un programa de ajuste estructural agresivo que buscó desde un principio la estabilidad y el crecimiento económico el cual garantizara el pago de la deuda externa, entre otros.

Por su parte, las políticas estructurales buscan adaptar las condiciones de la oferta de la economía, de manera que posibiliten un crecimiento económico a medio o largo plazo. Entendido todo esto dentro del neoliberalismo, la mejor forma de estimular el crecimiento de la producción interna es favorecer el libre juego del mercado, permitiendo que la iniciativa privada asigne los recursos donde encuentre mejores perspectivas de beneficios. Se tratará, por tanto, de liberalizar la economía, abrirla al exterior y disminuir la presencia del sector público.

Lo que amerita remarcar en este punto, es que la aplicación de las políticas de ajuste estructural, en sus dos vertientes, programas de estabilización y programas de ajuste estructural, son un requisito imprescindible para que el FMI y/o el BM otorguen respaldo financiero para aliviar el problema de la deuda externa.

## 2.2.6 Diseño de Políticas

Al constatar en el capítulo I de ésta investigación, la pobreza ha existido paralelamente a la del ser humano. No obstante, hay diversos factores que agravan la situación de los pobres, o que, al menos, no contribuyen a mejorar su existencia, entre algunos de estos destacan la deuda externa, los efectos de políticas que descuidan el desarrollo humano, guerras, las catástrofes naturales o la insolidaridad de los que más tienen.

El pago de la deuda externa condiciona gravemente las inversiones necesarias para incrementar el nivel de vida de la población más pobre. Esta es una aseveración que se ve confirmada en la convulsión de las sociedades de países en los que las políticas macroeconómicas han sido aplicadas metódicamente. Las cifras que demuestran la cantidad de personas que emigran hacia zonas o países que prometen ser fuentes de mejores condiciones de vida son alarmantes. La inmigración, resulta ser un componente de un círculo vicioso llamado pobreza extrema y que está compuesto por elementos como salarios precarios, desempleo, desigualdad, marginación, analfabetismo, cultura consumista, etc.

Los recursos financieros necesarios para llevar a cabo el desarrollo económico de los países subdesarrollados y así aliviar la extrema pobreza en la que viven son suministrados por el bloque dominante; es decir, ya sea por gobiernos o por las empresas privadas, así como las IFI's. Este suministro se da por inversión directa o por préstamos, este último que es el más utilizado, es un tipo de inversión exterior genera deuda, así el país deudor debe devolver el capital prestado más los correspondientes intereses. El problema se agrava cuando los créditos a devolver son tan cuantiosos que hay que sacrificar otras inversiones necesarias para mejorar el nivel de vida de la población y disminuir la pobreza.

Datos expuestos en esta investigación demuestran que las prioridades de gasto público nada tienen que ver con aspectos sociales,\* esta tendencia podría responder entonces a la influencia que ejercen el bloque dominante sobre los países subdesarrollados, a través de los préstamos. Los datos sobre la carga de la deuda y las prioridades de Estado, indican que los países poco pueden hacer para eliminar la pobreza, puesto que, a pesar de los mecanismos de reducción de la deuda, muchos siguen pagando a sus acreedores más que

---

\* Ver Cuadro 1.1, acápite 1.2.5, página 18, de esta investigación.

lo que se gastan en sanidad y educación, dos partidas claves para la eliminación de la pobreza.

Sobre este punto de estudio, las IFI's, conscientes por los efectos generados de la crisis social, político y económico de los países pobres, han emprendido nuevas modalidades de intervención que integren las partes más susceptibles de desarrollo para garantizar crecimiento económico, desarrollo económico y mejora en la calidad de vida de los habitantes en los países subdesarrollados: programas sociales para la erradicación de la pobreza.

Se concluye que la incidencia de las Instituciones Financieras Internacionales en las políticas de desarrollo de las naciones, genera consecuencias reales en las economías que las aplican y por consiguiente en las mayorías, resultando una compleja situación dada la lógica de condicionalidad de recursos para la ayuda al desarrollo a países pobres, los cuales enfrentan una seria desventaja en el diseño de políticas para la erradicación de la pobreza.



## **CAPÍTULO III: PROGRAMA DE RED SOLIDARIA PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA**

### **3.1 Origen de los programas sociales para tratar la pobreza extrema**

El problema de la pobreza extrema y los efectos que genera en las regiones más desfavorecidas, especialmente en América Latina, continúa siendo un objetivo de trabajo conjunto de la Comunidad Internacional, en busca del cumplimiento del primer Objetivo del Milenio (ODM) adoptado inicialmente en distintas cumbres a principios del siglo XXI;<sup>\*</sup> sin embargo, sus comienzos no parten estrictamente en este período, sino que, puede indicarse que ésta preocupación de los actores internacionales por la erradicación de la pobreza, se estableció a través de la creación de fondos para programas meramente sociales con recursos de las principales organizaciones financieras internacionales.

La necesidad de resolver la problemática de la pobreza extrema, nace generalmente, en la inquietud de las regiones que la padecen por solucionarla, demandando una respuesta a su gobierno, el cual a su vez, busca los mecanismos para responder a dichas exigencias con la interacción de los países cooperantes y de las IFIS, quienes diseñan los programas y políticas necesarios para implementarlos en las áreas que consideran prioritarias como una solución a dicho problema, procurando con ello, que sus principales intereses como los económicos, de estabilidad política y social internos, no se vean afectados.

El diseño e implementación de las políticas para la creación de los programas sociales, se encuentra a inicios de la década de los ochenta, donde el problema de la deuda externa y el rápido crecimiento de la pobreza extrema se convierte en un problema muy marcado a nivel internacional; que a su vez, en términos de intercambio entre los países, acelera el deterioro económico y despliega otras consecuencias con impacto a nivel, ya no sólo económico; sino también político y social; extendiéndose con ello una mayor crisis evidenciada hasta en la actualidad con la pobreza extrema.\*

---

\* Cumbres desarrolladas en el capítulo I de esta investigación.

\* Comprendiendo la pobreza extrema, según se ha desarrollado en el capítulo I, como el grado de privación que una persona de una determinada sociedad de un Estado, tiene para acceder a un nivel de vida digno, en la cual, éste no posee los bienes e insumos necesarios para subsistir.

Las IFIs en función de resolver la problemática de la pobreza extrema y sus impactos en los países desarrollados y subdesarrollados, diseñan estrategias basadas principalmente en dos modalidades, siendo éstos los préstamos y las donaciones, en los cuales se establece una serie de lineamientos para que los Estados puedan tener acceso a esta ayuda. Originariamente, inició con la creación de los Fondos de Inversión Social (FIS), como programas para aminorar los efectos de las políticas de ajuste que se vivían en la época. Estos FIS se llegaron a considerar como un *órgano del Estado altamente flexible y descentralizado que sólo actúa como financista y supervisor de programas y proyectos directamente ejecutados por organizaciones sociales*.<sup>82</sup>

En un primer momento, los FIS iniciaron como Fondos Sociales de Emergencia, su modelo original fue adoptado en Bolivia en 1986 y su objetivo principal era proporcionar fuentes de empleo temporales para las personas con carencias económicas; luego en su segunda generación, pasaron a ser de Fondos de Inversión Social que enfatizaban las inversiones en la infraestructura social y básica, en lugar de lograr ingresos y empleos temporales, éste también fue iniciado en Bolivia, que luego de medir los gastos gubernamentales en el área social, las primeras inversiones fueron de un 72% para el sector educativo, 18% para el abastecimiento de infraestructura básica y para el sector de la salud 16%.<sup>83</sup> Dicha iniciativa fue retomada en toda América Latina a inicios de los noventa, con la asistencia financiera y técnico administrativo de Organismos financieros como el Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y de otros países donantes.

## **3.2 Los Fondos de Inversión Social en América Latina**

### **3.2.1. Financiamiento de los Fondos de Inversión Social**

A pesar de que los FIS nacieron entre reformas económicas y políticas de ajuste, coinciden con el propósito perseguido en esa época, buscaban lograr objetivos de desarrollo social primordialmente, entre ellos pretendían reducir la pobreza y el desempleo, centrando su

---

<sup>82</sup> Salamanca, Fernando: "Nuevas formas de co-provisión entre Estado y sociedad civil". [http://www.sitiosur.cl/publicaciones/Revista\\_Proposiciones/prop34/C21SALAM.RTF](http://www.sitiosur.cl/publicaciones/Revista_Proposiciones/prop34/C21SALAM.RTF), consultado el 27 de febrero de 2008.

<sup>83</sup> Isidoro Losada, Ana María (2006): "La Política Social Internacional en el caso de los Fondos Sociales en Bolivia", One World Perspectives. [http://www.international.uni-kassel.de/de/pdf/OWP\\_Working\\_Paper\\_3.pdf](http://www.international.uni-kassel.de/de/pdf/OWP_Working_Paper_3.pdf) consultado el 14 de febrero de 2008.

punto de acción en ayuda hacia las personas pobres; asimismo, los FIS trataban de fortalecer la viabilidad política de los programas de reforma y ajuste estructural y forjarlos más tolerables desde el punto de vista social, asimismo, los FIS no dejaban de lado el crear un enfoque en materia de suministro de servicios sociales, sobre la base de un mecanismo institucional flexible y fomenta un desarrollo participativo y descentralizado con los grupos y asociaciones locales beneficiarias de los proyectos.

La base que tienen las FIS para actuar en un país es sobre una demanda, por ejemplo, si una comunidad necesita o demanda un servicio, puede hacer una propuesta como Gobierno o gobierno local porque considera lograr obtener apoyo que generalmente proviene de organismos internacionales, determinan los lineamientos para la ejecución de los proyectos; además, éstos organismos trabajan conjuntamente con otros países cooperantes que tienen interés sobre ellos al contribuir con respuestas a sus peticiones.

Esta interacción interdependiente entre los Organismos Financieros Internacionales, los países cooperantes y el país beneficiario representa, hasta cierto punto, un círculo de causa y efecto, ya que los lineamientos de ejecución sugeridos por las IFIS, y las decisiones tomadas entre éstos y los países cooperantes sobre los países subdesarrollados que lanzan la demanda, crea repercusiones entre estos actores, debido a los intereses de cada uno que pueden ser tanto económicos como políticos, etc. Para el caso de América Latina, por ejemplo, esta demanda pasó a los Fondos de Inversión Social, los cuales tenían fuerte respaldo político y se comunicaban directamente tanto con los gobiernos beneficiarios, como con los cooperantes que intervenían al establecimiento de las normas a seguir para ejecutar los fondos.

Paulatinamente, los fondos sociales se vuelven instrumentos de política social. En sus inicios, se presentaron en variadas situaciones y en países con circunstancias socio-económico diversos. Usualmente los FIS, hasta cierto grado, han tenido una considerable independencia de los controles gubernamentales los cuales son, esencialmente, libres de reunir a los equipos de expertos y elegir o rechazar proyectos sin restricciones políticas; pero para adoptar una transparencia financiera, los fondos están sujetos a auditorías internas y externas regulares.

Inicialmente, los primeros FIS que fueron establecidos consideraban que el empleo temporal servía de medio para proporcionar una red de seguridad que generaba ingresos para mitigar el efecto del ajuste en la población pobre, también logró el desarrollo de proyectos temporales tales como de infraestructura y desarrollo social, etc., creando con ello fuentes de empleo, mientras duraba el proyecto. Por ejemplo, en fondos como el FSE de Bolivia y el FHIS de Honduras, crearon significativas cantidades de empleo a corto plazo; 21,000 y 14,000 respectivamente, en El Salvador el nivel promedio de empleo creado por los FIS entre los años 1991 y 1995, fue de 5,500; y de manera general, el porcentaje de empleo como de los fondos de inversión social ha sido representado por el 1% del total de la fuerza laboral.

Regularmente los datos sobre el total de beneficiarios, y en especial de los que reciben prestaciones de los servicios sociales, son estimaciones que proyectan la demanda potencial presente y futura de los servicios de los beneficiarios; además, logra una participación conjunta del sector público, privado, gobiernos locales y sociedad civil -tanto en la identificación, ejecución, y mantenimiento de proyectos, como en la distribución de los recursos y empleos orientados a los pobres- contribuyendo de esta manera a apalea los efectos de la pobreza que perjudican principalmente a las personas de más escasos recursos económicos y que implica un crecimiento económico positivo a nivel nacional.

Los proyectos impulsados por los FIS tienen mayor oportunidad de ser sostenibles, porque las comunidades participantes en ellos, los consideran importantes, esto contribuye a su implementación oportuna con la ayuda del financiamiento externo. Estos programas, en su mayoría, se encuentran concentrados en América Latina y África, los cuales hasta la fecha, cuentan con al menos 25 programas conjuntamente.

Los FIS en América Latina tienen muchas características similares en la implementación de áreas de acción, prioritariamente, focalizan su trabajo de asistencia social e infraestructura básica. El porcentaje de recursos asignados para el desarrollo social variaba desde un 75% en países como Perú y Nicaragua, hasta un 99% en Bolivia. El Salvador, poseía el porcentaje más alto de Centro América (Ver Cuadro No. 3.1).

CUADRO NO. 3.1:  
PRINCIPALES ÁREAS DE ACCIÓN DE LOS FIS DE ACUERDO  
A RECURSOS ASIGNADOS.

PAÍS	FONDO, AÑO	ÁREAS DE ACCIÓN	% RECURSOS ASIGNADOS
<b>Bolivia</b>	FIS (1994-1995)	Asistencia social e infraestructura	99
<b>El Salvador</b>	FIS (1995)	Asistencia social	87
<b>Honduras</b>	FHIS (1993)	Infraestructura	74
<b>Nicaragua</b>	FISE (1994)	Infraestructura	75
<b>Perú</b>	FONCODES	Infraestructura	75

Godoy y Rangel (1998): "Nuevas experiencias en política social: Los Fondos de Inversión Social en América Latina y el Caribe", Revista Paraguaya de Sociología N° 101. (Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos).

Para la asignación de recursos, los FIS emplean métodos de focalización para determinar los grupos beneficiarios; sin embargo este proceso no es uniforme entre los países que recurren a estos fondos, pero puede mencionarse que a nivel general, por ejemplo, crean una focalización geográfica mediante un mapa de pobreza para establecer las prioridades para la asignación de recursos y lograr con ello determinar las áreas prioritarias para iniciar con la ejecución de los proyectos, así también el seguimiento hasta la culminación del proyecto. Usualmente, para la clasificación de los proyectos, cada fondo se basa en la demanda, es decir, en su mayoría los fondos priorizan las necesidades de los pobres por beneficiar.

Principalmente las características que consideraban las FIS para la asignación de recursos, variaba de acuerdo a las necesidades del país beneficiario, predominando las áreas de financiamiento que focalizan su área de acción a la lucha contra la pobreza por medio del desarrollo de infraestructura social y económica y con proyectos de asistencia social. Fortalecida por la forma en que los países latinoamericanos distribuyen los recursos disponibles, la ayuda es asignada según el espacio considerado para la ejecución de éstos, los cuales vienen tanto de los mismos fondos, como de países cooperantes, incluso, de los países beneficiarios.

TABLA NO. 3.1:  
FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS FIS A INICIOS DE LA DÉCADA DE 1990 (EN  
MILLONES DE DÓLARES)

PAÍS/ NOMBRE FIS	BID	Banco Mundial	Otras fuentes externas	Local	Total	Proporción de la financiación externa
<b>Bolivia</b>						
FSE	38,7	38,9	92,3	25,4	195,3	87%
FIS	60,0	70,6	66,6	22,3	219,5	90%
<b>Chile</b>						
FOSIS	16,0		50,0	250,0	316,0	11%
<b>El Salvador</b>						
FIS	153,7		38,9	20,0	212,6	91%
<b>Guatemala</b>						
FONAPAZ			8,0	59,5	67,5	12%
FIS	42,3	20,3	47,0	13,3	122,6	89%
<b>Honduras</b>						
FHIS	71,5	57,8	42,7	41,0	213,0	81%
<b>Perú</b>						
FONCODES	254,0	250,0	14,0	372,0	890,0	58%

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (1998): "La utilización de los Fondos de Inversión Social como Instrumento de Lucha contra la Pobreza". P 28

Según la Tabla No. 3.1, a inicios de 1990, las fuentes de financiamiento de los países en desarrollo en materia de desarrollo social, provenían principalmente de las organizaciones financieras internacionales y de países desarrollados como parte de fuentes de financiación externa, entre los principales donantes, como lo muestra el cuadro 3.3, se encuentran el BM y el BID, otorgando más de \$437 y \$900 millones de dólares, respectivamente, a países de América Latina en situación de pobreza y con aspiraciones de lograr un desarrollo social equitativo en su región, el cual, se canalizaba a través del desarrollo e implementación de los FIS. Por ejemplo, el BID otorgó como préstamo sólo a El Salvador, \$153,7 millones de dólares a inicios de los noventa, para el financiamiento de los proyectos ejecutados por el FIS.

Cabe recalcar que en América Latina el financiamiento de los FIS, ha estado fuertemente respaldado por el BID, cuyo objetivo primordial se basa en la reducción de la pobreza y actualmente, para el cumplimiento de los ODM; este organismo, al notar la evolución y destino de los fondos, otorgó mayor importancia a conceder recursos para proyectos, en su mayoría sociales y asistencia técnica, permitiendo con ello, una expansión de sus actividades en el territorio, con el fin de difundir este modelo en toda la región, es decir,

instaurar liberar recursos públicos para programas sociales que contribuyan a la erradicación de la pobreza extrema a través de la implementación de estrategias nacionales, un sistema de protección social para los países en desarrollo, generar y difundir conocimientos de desarrollo, etc.

La importancia que tiene la financiación externa para el desarrollo de los FIS en algunos países de América Latina, radica en el hecho que la asistencia en gran medida, es no reembolsable, su asistencia representa alrededor de la mitad de la financiación externa que dichos países han recibido. El BID, por ejemplo, debido a sus objetivos de utilizar recursos propios y movilizar fondos para proyectos sociales y económicos, ha financiado fondos en 16 países, por un monto total de US\$1.300 millones,<sup>84</sup> a partir del desarrollo del primer FIS en Bolivia en 1987. La participación del BM y de otras fuentes externas (países cooperantes, para el caso), tiene gran importancia para el financiamiento de los FIS, ya que proporciona un porcentaje de la financiación externa a más de la mitad del total destinado a los fondos, representado por más del 90% en países como El Salvador, es decir, por un valor aproximado de \$192,6 millones de dólares.

### **3.2.2 Características de los Fondos de Inversión Social**

La característica de los FIS, radica en la formación y funcionamiento en el que éstos se desenvuelven, ya que en su mayoría son pequeños y manejables y además constituyen hacer inversiones, principalmente de carácter social, en comunidades específicas conjuntamente con unidades del gobierno especializadas, los cuales están subordinados a las disposiciones del Gobierno en gestión; en algunos casos, realiza la formación y supervisión de proyectos hasta su término con la ayuda del sector privado e incluso de las comunidades beneficiadas, por medio de proyectos de construcción, escuelas, centros de salud y sistemas de agua y saneamiento en particular, y no mediante la transferencia directa monetaria o de bienes a las personas beneficiarias.

Los Fondos de Inversión Social fueron creados por fondos de emergencia temporales, pero sus objetivos pasaron a ser de largo plazo; de esta manera, los FIS fueron uno de los

---

<sup>84</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (2005): "La utilización de los Fondos de Inversión Social como Instrumento de Lucha Contra la Pobreza". <http://www.iadb.org/sds/doc/958spa.pdf>, consultado el 25 de septiembre de 2007.

principales medios de los gobiernos para efectuar actividades con miras a beneficiar a las regiones más desfavorecidas para lograr un desarrollo social en las comunidades que demandan un servicio y con ello, permitir un desarrollo equitativo entre los afectados por el fenómeno de la pobreza, aplicando una la ley de participación popular<sup>85</sup> para que las municipalidades demandantes logaran mejorar los servicios como los de salud y educación.

En América Latina, generalmente, los FIS se caracterizaban prioritariamente por facilitar las reformas gubernamentales, procurando una integración equilibrada entre los servicios básicos; en algunos países de la región, lograba innovar sus criterios para enfrentar la pobreza en lugares donde otros organismos públicos no lo habían logrado, propiamente realizando actividades que integraban a la sociedad beneficiada, tanto para el proceso de desarrollo nacional, como el desarrollo humano, inclusive, contaba con la participación del sector privado. Asimismo, financiaba proyectos de producción, social, agrícola y de infraestructura física. De igual forma, los FIS procuraban contribuir a los procesos de paz y mejorar la calidad de vida de la población más afectada debido a los conflictos armados en países como Guatemala, por ejemplo.

Los principales beneficiados de los FIS, en la mayoría de los países de América Latina, eran primordialmente los pobres que carecían de servicios básicos en sus comunidades, incluía además, a los pueblos indígenas, agricultores pobres, jóvenes excluidos de la sociedad, adultos mayores, y hasta microempresarios. También, los fondos asistían a las mujeres cabeza de familia, porque estimaban que cuando las transferencias se hacen a mujeres, el bienestar de la familia mejoraba por considerarla buena administradora de los ingresos que cuando es el hombre el que administra los ingresos familiares. Esto permitía mayor participación de la mujer en la economía familiar, procurando con ello, hacer notar la desigualdad de género que se vivía en la época y la necesidad de incluirlas como beneficiarias de los fondos (ver Cuadro No. 3.2).

---

<sup>85</sup> La Ley de Participación Popular, según sus objetivos, consiste en promover y consolidar el proceso de participación popular articulando a las comunidades campesinas, indígenas y urbanas, tanto en la vida jurídica, como en la política y económica del país, fortaleciendo los instrumentos necesarios para perfeccionar y facilitar la participación ciudadana y garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios básicos. Sánchez de Lozada, Gonzalo: "Ley de Participación Popular". Presidente Constitucional de la República, <http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/leybolivia1551.pdf>



**CUADRO NO. 3.2:  
CARACTERÍSTICAS DE LOS FIS EN AMÉRICA LATINA**

<b>País/ Fondo</b>	<b>Duración</b>	<b>Objetivos Fundamentales</b>	<b>Beneficiarios</b>
<b>Bolivia FIS 1991</b>	Permanente	Por medio de la Presidencia, el FIS pretende la reforma del gobierno, aplicar la ley de participación popular y dar participación a las municipalidades. Además, llegar a una integración equilibrada entre la educación, la salud y la producción., sobre todo, financiar proyectos de bienestar social a partir de la participación de las municipalidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Personas pobres</li> <li>•Los pueblos Indígenas</li> <li>•Las mujeres y los niños en situación desventajosa</li> <li>•Los migrantes</li> </ul>
<b>Chile FOSIS 1991</b>	Permanente	A través del Ministerio de Planificación y Cooperación Permanente de Chile, intenta enfrentar la pobreza con un criterio innovador en lugares en que otros Organismos públicos no, Ayudar a los pobres a integrarse en la sociedad y la producción. Asimismo, apoyar actividades de generación de ingresos para brindar mayores y mejores aptitudes a los beneficiarios, de tal manera que puedan superar la pobreza por sí mismos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Agricultores pobres</li> <li>•Grupos indígenas</li> <li>•Jóvenes marginados</li> <li>•Personas de edad</li> <li>•Trabajadores estacionales</li> <li>•Mujeres cabeza de Familia</li> <li>•Microempresarios</li> <li>•Residentes en localidades aisladas.</li> </ul>
<b>El Salvador FIS 1990</b>	Temporal hasta 1997	El Gobierno de El Salvador, a través del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social procura atender las necesidades básicas y apoyar las actividades de producción y el desarrollo humano de los pobres, También facilitar la integración de los pobres en el proceso de desarrollo nacional e incitar a la comunidad al desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Personas en pobreza extrema</li> <li>•Grupos más vulnerables.</li> </ul>
<b>México PROGRESA 1997</b>	Permanente	Con un programa antecesor y como un modelo similar, PROGRESA se convierte en un fondo de inversión social que busca mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de los beneficiarios, brindando suficientes servicios escolares y de cuidado de la salud de calidad, así como ayudas alimentarias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Niños</li> <li>•Mujeres</li> <li>•Jóvenes</li> <li>•Familias en pobreza extrema, residentes en zonas rurales marginadas</li> </ul>

Fuente de elaboración propia en base a Banco Interamericano de Desarrollo, (1998): "La Utilización de Fondos de Inversión Social como Instrumento de Lucha contra la Pobreza" <http://www.iadb.org/sds/doc/958spa.pdf> Washington, D.C. P.30-35.

En ciertos países de América Latina, como los FIS eran temporales, (por un período de tres a cuatro años como mínimo) para dar respuesta al alivio de la pobreza en el momento de su

creación, normalmente no ejecutaban proyectos en forma directa, su rol estaba restringido a la apreciación y supervisión de proyectos, es decir, eran considerados como fondos y no como proveedores de servicios; además, cuentan con recursos provenientes principalmente de la cooperación externa, en algunos casos, existe un aporte gubernamental, pero mínimo, por esa razón, se vio la necesidad de crear proyectos a largo plazo, en el que el que existiera una participación conjunta, aunque disimilar, entre los países demandantes, los entes otorgantes de recursos y los países cooperantes, dando paso con ello, a programas sociales con acciones a largo plazo.

En El Salvador el FIS pasó a ser FISDL (Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local) de acuerdo a un decreto legislativo emitido en septiembre de 1996, transformándose en una entidad gubernamental permanente y principal responsable del desarrollo local de El Salvador, liderando la erradicación de la pobreza y con la misión de promover la generación de riquezas y el desarrollo local con la participación de los gobiernos municipales, la empresa privada y las instituciones del gobierno central que implementan proyectos de infraestructura social y económica.<sup>86</sup>

### **3.2.3 Los FIS y los programas sociales**

Los programas sociales de atención a la pobreza que actualmente se ejecutan en América Latina, se encaminan a los modelos lanzados por a sus antecesores, es decir, los Fondos de Inversión Social. Con la intervención de organismos internacionales, que viene desde la intervención de los FIS, se han elaborado nuevas estrategias para la erradicación de la pobreza, que si bien se observa a nivel agregado una lenta mejora en términos del porcentaje de la población total que vive en la pobreza, dada la dinámica demográfica contemporánea, hoy en día hay más personas pobres que en 1990.

Los altos índices de pobreza se reflejan no sólo en las deficientes formas de generación de ingresos; además, están asociados a bajos niveles educacionales y a condiciones insalubres de vivienda. Según la CEPAL, en la edición del Panorama Social de América Latina, en el año del 2005, informa que, aún cuando la mayoría de los países presenta bajas tasas de inasistencia a un establecimiento educacional entre los 7 y los 12 años de edad, sigue

---

<sup>86</sup> Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (2005): "Reseña Histórica -15 años erradicando la pobreza". FISDL, <http://www.fisd.l.gob.sv/content/view/4/75/>, consultado el 2 de octubre de 2007.

existiendo amplios segmentos de la población adulta que no tiene un mínimo de cinco años de instrucción.

La situación de ambas edades de la población anteriormente descrita, es particularmente crítica si se toman en consideración los altos índices de hacinamiento e inadecuados sistemas de evacuación de excretas de las viviendas en que habitan porcentajes importantes de la población latinoamericana. En efecto, la convivencia en una vivienda de un número excesivo de personas caracteriza a más de un 30% de la población de 9 de un total de 14 países latinoamericanos. Un porcentaje similar de la población no dispone de conexión al alcantarillado público en las áreas urbanas o a una fosa séptica en las áreas rurales en 13 de un total de 17 países de la cual la CEPAL dispone de información.<sup>87</sup>

Bajo este precepto de escasez de facilidades, y tomando como base el concepto que puso en boga el Informe sobre desarrollo humano (PNUD, 1990), el cual reposaba en el enfoque de las “capacidades” desarrollado por Amartya Sen, la pobreza humana se ha caracterizado como *la denegación de oportunidades y opciones básicas para el desarrollo humano, vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás.*<sup>88</sup>

Ante lo visto en el capítulo I de esta investigación sobre la naturaleza multidimensional de la pobreza, pudo comprobarse que la realidad resulta más compleja de lo que parece a simple apreciación, así la naturaleza de la pobreza presenta considerables retos para ser abordada con una sola estrategia y coloca en clarividencia la necesidad de instrumentos que respondan a una crisis que parece extenderse con efecto terminal en la sociedad. A estas realidades se suman el hecho de la falta de información comparable a nivel mundial y la necesidad de acotar el ámbito de análisis para facilitar la interpretación de los resultados, constituye un retraso significativo para los organismos que no cuentan en su totalidad con datos que reflejen la verdadera situación de los pueblos sumidos en la pobreza.

Ante este panorama, la comunidad internacional ha convenido en trabajar juntos en las áreas que parecen comunes. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, constituyen los retos que

---

<sup>87</sup> CEPAL (2005): “Panorama social de América Latina” Ed. 1, Santiago de Chile, Chile. P.23

<sup>88</sup> PNUD (2003): “Informe sobre Desarrollo Humano 2003: Los objetivos de Desarrollo del Milenio. Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. Mundi Prensa Libros, Nueva York, Estados Unidos.

plantean los países pobres y en este marco se encaminan las actuales líneas de acción. En América Latina desde el 2001, e incluso desde antes, se desarrollan programas que buscan mejorar las condiciones de vida. Sin embargo, la ejecución de estos programas depende de ayuda externa lo que pareciera repetir un círculo que explica la pobreza actual de los países subdesarrollados.

Las IFI's, surgen como un actor protagónico en las estrategias para la erradicación de la pobreza, con una nueva generación de programas sociales, en las que el Estado, las instituciones locales, la población y los mismos organismos internacionales, están involucrados. Con ésto han ido cobrando mayor importancia, como variables de análisis y para el diseño de políticas, tanto la percepción que los mismos pobres tienen de su situación como su movilización en aras de mejorar sus condiciones de vida.

Con conceptos de alguna manera definidos por la comunidad internacional y áreas prioritarias identificadas, se establece el desafío de la erradicación de la pobreza, ahora bajo el impulso de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, en la que se pretende abarcar los puntos vulnerables que afectan no sólo a la economía nacional, sino, a las personas que viven en esta condición de pobreza, estableciendo estrategias concretas que abarquen respuestas a sus demandas prioritarias.

### **3.3 Programas Sociales**

La mayoría de los programas sociales, por no decir que en su totalidad, han surgido como respuesta a los vaivenes económicos y las consecuencias de las crisis, mayormente estas últimas con sus prolongados efectos negativos, como el aumento en las tasas de desempleo y la agudización de la pobreza, estos programas se han convertido cada vez más en componentes permanentes de la política social.

En los últimos años, se ha puesto de relieve el vínculo entre la pobreza, y otras carencias que la explican o la acompañan, como la falta de capacidades y patrimonio, la insuficiente participación en la sociedad, la falta de poder, y otros elementos sociales, culturales y políticos. Vivir en la pobreza, tal y como hemos analizado en el primer capítulo, no consiste únicamente en no contar con los ingresos necesarios para tener acceso al consumo de

bienes y servicios imprescindibles y otras las necesidades básicas; ser pobre es también padecer la exclusión social, que impide una participación plena en la sociedad y merma de la exigibilidad de los derechos.

Los programas sociales, no deben ser concebidos como una moda del siglo XXI, ciertamente, la formulación de programas y proyectos han representado y representan requerimientos esenciales para dar garantía de equidad y eficacia a las políticas públicas que genera cualquier Estado. Sin embargo, es hasta el presente siglo en el que tras un largo período de cumbres, conferencias y estudios, se llegó a la conclusión que los proyectos como tal resultaban ser insuficientes ante las realidades de los países subdesarrollados.

En septiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, líderes del mundo se dieron cita en New York para convenir en establecer objetivos y metas conjuntas, con plazos definidos, para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer. Estos objetivos y metas, que constituyen la esencia del programa mundial, se llaman ahora "Objetivos de Desarrollo del Milenio". En la Declaración de la Cumbre del Milenio se definieron también muchos compromisos en materia de Derechos Humanos, buen gobierno y democracia.

Con este programa mundial, se reconocía el hecho que la pobreza constituía un problema que afectaba a toda la comunidad internacional por su misma naturaleza. En la Cumbre del Milenio los Estados, tras los señalamientos de Naciones Unidas sobre las necesidades insatisfechas, el bajo Índice de Desarrollo Humano y los problemas en las poblaciones menos favorecidas, convinieron en la identificación de causas y efectos que generaba la pobreza, estableciendo que el problema de la pobreza es una crisis de todos para todos; por lo anterior, es que surge el compromiso de emprender una estrategia conjunta para la erradicación de la pobreza sobre la identificación de las áreas prioritarias.

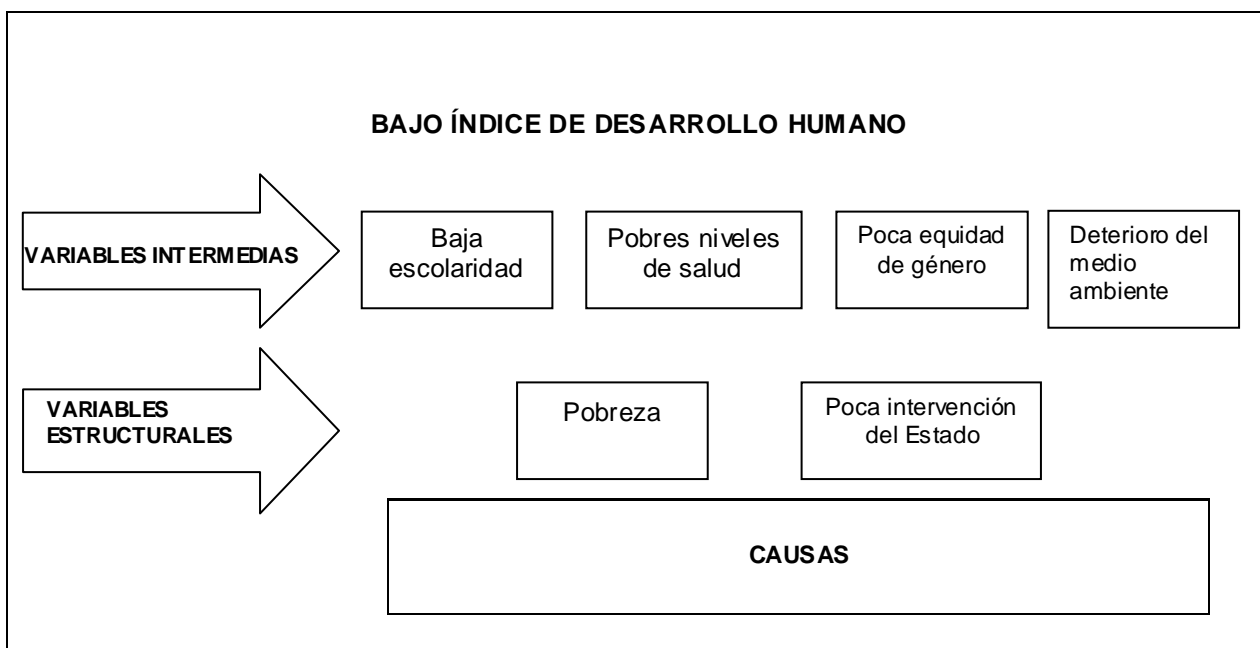
Esta identificación de variables, representaría el patrón para el diseño de nuevas estrategias de acción por parte de los organismos internacionales que brindarían su apoyo para la consecución de metas planteadas, dentro de la cual los organismos y los mismos estados trabajan hasta hoy en día en tres grandes dimensiones:

- Asistencia práctica en apoyo de las prioridades de los países, donde las Naciones Unidas ayudan a integrar los ODM en todos los aspectos de su labor en los países, en respuesta a las prioridades determinadas por cada país.
- Supervisión en el país, donde los organismos de las Naciones Unidas, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y, en muchos casos, el BM y el FMI, prestan apoyo para la preparación de los informes sobre los objetivos de desarrollo del milenio sobre cada país en desarrollo. En estos informes, que, con cada vez más frecuencia, son producto de la colaboración entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil, se indican los ámbitos en que el país avanza hacia la consecución de los objetivos, los ámbitos que requieren medidas urgentes y la forma en que se gasta el dinero.
- Supervisión mundial, donde los informes elaborados sobre los países complementarían los informes mundiales del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la Declaración del Milenio, el primero de los cuales se presentará a la Asamblea General. En estos informes mundiales se precisa de un capítulo dedicado a los objetivos de desarrollo del milenio y estadísticas sumarias sobre todos los objetivos de desarrollo del milenio, a escala mundial o desglosada por región. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, usando información procedente de todos los organismos, fondos, programas y comisiones regionales del sistema de las Naciones Unidas y del BM, el FMI, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la OCDE, coordina el análisis de los datos y mantiene una base de datos completa de las estadísticas mundial.

Con todo lo anterior, se crea una red de supervisión y evaluación de programas sociales en los que se mide el grado de impacto de los proyectos y estrategias. De esto depende el otorgamiento de financiación para la ejecución de posteriores fases de los programas. Aún cuando cada país, acordó buscar los métodos más adecuados para la erradicación de la pobreza, así como para la solución a problemas sobre las migraciones y crimen organizado, las estrategias adoptadas por los Estados parecen ser similares, pues todos emprenden las estrategias de los programas sociales con objetivos definidos bajo un consenso internacional. Este consenso, define entre las causas del bajo índice de desarrollo humano a

la pobreza como factor estructural, además de la poca intervención del Estado, teniendo como efecto, teniendo además como variables intermedias la baja escolaridad, pobres niveles de salud, poca equidad de género y el deterioro del medio ambiente (ver Dibujo No. 3.1).

DIBUJO NO. 3.1:  
IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES PARA LOS PROGRAMAS SOCIALES



Fuente: Elaboración propia de las autoras en base a documento de Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (2004): "Diseño de Programas Sociales" [http://www.com.unitarios.cl/www/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=10&Itemid=47](http://www.com.unitarios.cl/www/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=10&Itemid=47) Consultado el 15 de mayo de 2008.

Sabido es, que para responder a las necesidades de la población vulnerable, el desarrollo de programas y proyectos sociales se conforma a través de una secuencia o ciclo de conceptos y procedimientos básicos. Países como Brasil, Chile, México y El Salvador, son ejemplo de países latinoamericanos que se han orientado por la elaboración de documentos de estrategia de reducción de la pobreza; es decir, documentos que describen los llamados políticas y programas sociales que pretenden mejorar las condiciones de áreas como la salud, educación, etc. Es vital mencionar que la elaboración de estos documentos ha sido bajo la intervención de los gobiernos, sector civil, y lo que Naciones Unidas define como socios externos, a las IFI's.

Esta planificación de estrategias requiere de herramientas operativas, éstas son los programas y proyectos. Los programas constituyen una respuesta del Estado a las demandas por necesidades básicas insatisfechas. Los programas en ningún momento deben ser confundidos con los proyectos desarrollados por los FIS En América Latina; los proyectos se ejecutan desde muchos años antes que se dieran los acuerdos en la Cumbre del Milenio. Los FIS se conforman por proyectos ejecutables para los menos favorecidos. Ya se han estudiado los proyectos de los FIS y pudo comprobarse que representan los antecedentes de los programas sociales, pero no son iguales. Ésto se explica en el Cuadro No. 3.3.

**CUADRO NO. 3.3:  
DIFERENCIA ENTRE PROGRAMAS SOCIALES Y PROYECTOS**

<b>Características de los programas</b>	<b>Características de los proyectos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los programas tienen base institucional estable y continua.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los proyectos son de carácter temporal.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los costos del programa son asignados del Presupuesto Nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los beneficios son focalizados.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Poseen estabilidad en las asignaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los proyectos son para infraestructura.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia de las autoras. Ramírez Navarro, *Et. All.* (2006): "Manual Práctico para Elaborar Proyectos Sociales" Ed. 1, Madrid España. P. 5

Como puede observarse, existen diferencias sustanciales entre ambas iniciativas, los programas además de poseer personal profesional y administrativo que forma parte regular del aparato público y sus recursos provienen del presupuesto ordinario de la nación, se diferencian que los beneficiarios de los programas son grandes agregados de población, generalmente categorizados por grupos de edad o por necesidades básicas específicas. Los programas tienen cobertura de carácter nacional y su intervención es llevada a cabo mediante bienes o servicios estandarizados. Estas características son las que colocan a los programas sociales como los que poseen capacidad para garantizar niveles adecuados de equidad, de redistribución o participación social.



Los proyectos son vistos como herramientas más flexibles, además de complementos de los programas sociales. Los proyectos tienen el propósito de enfrentar carencias sociales mediante acciones específicas complementarias al Estado, dentro de una concepción solidaria y promocional de resolución de problemas sociales, invirtiendo en la generación de capacidades de la población para mejorar sus condiciones de vida.

### **3.3.1 Diseño de Programas Sociales**

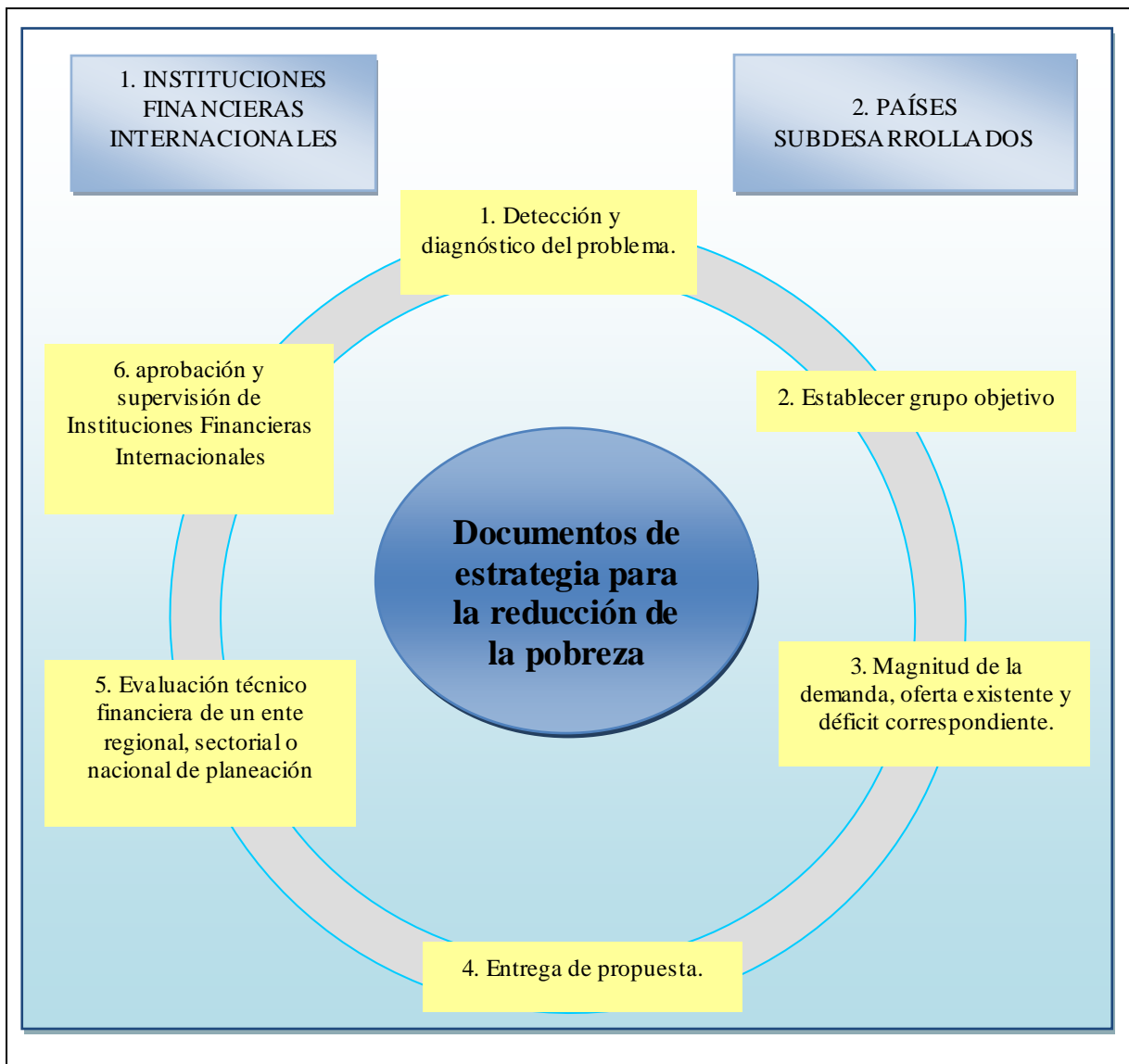
Los países subdesarrollados buscan la manera de responder a las necesidades de la población menos favorecida a través de programas sociales que son ejecutados con recursos de ayuda externa. El mecanismo de atención se basa en la elaboración de planes estratégicos de reducción de la pobreza<sup>\*</sup>, en los que se establece los marcos de financiación, aplicación y seguimiento de dichas estrategias; además, se describen las políticas para fomentar el crecimiento, reducir la pobreza y avanzar en áreas como la educación y la salud, indicando las necesidades de financiación externa. Sin embargo, son el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que emiten directrices en base a dichos documentos que son los que al final, por la coherencia de un plan nacional subsiguiente de un plan internacional, es decir, la iniciativa de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es que condicionan la facilitación de recursos financieros.

En el proceso del diseño de programas sociales, el involucramiento de los organismos internacionales está latente aún en las primeras etapas, una de las primeras es la de detección y diagnóstico del problema, seguidamente del planteamiento de la magnitud de la demanda, la oferta existente y el déficit o carencia correspondiente, la solución propuesta y los objetivos, en la que incluye sus posibles impactos, requerimientos, presupuesto, etapas y actividades, así como la estructura organizacional o modelo de gestión (ver Dibujo No. 3.2).

---

\* Ver proceso de Concesión de Préstamos del Banco Mundial en acápite 2.1.1, Dibujo No.2.1, Página 38 de esta investigación.

DIBUJO NO. 3.2:  
 PROCESO DE DISEÑO DE PROGRAMAS SOCIALES



Fuente: Elaboración propia de las autoras con información del FMI. Fondo Monetario Internacional (2004): *Op. Cit.*

El proceso de la elaboración del estudio para la identificación de los grupos vulnerables y estrategias de solución, finaliza con la evaluación técnico financiera de un ente regional, sectorial o nacional de planeación y finalmente con la sanción positiva de las oficinas del presupuesto y su adecuación a las normas de contraloría o auditoría vigentes en el Estado. En el caso de los proyectos que son de considerable magnitud, dependen en su totalidad de los criterios de aprobación y supervisión de agentes de cooperación internacional o de las

mismas Instituciones Financieras Internacionales. Este diseño de programas, es visto como la herramienta indicada por la supervisión constante de las IFI's, ideal para medir con efectividad el comportamiento de los indicadores, que manifiestan los efectos de los programas sociales.

Los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza representan, como puede observarse, de los primeros vínculos entre los Estados y las Instituciones Financieras Internacionales, para la creación de programas sociales. De una forma estandarizada, se reconoce que para el paso inicial de un proyecto o programa social, es necesario contar con los antecedentes cualitativos y cuantitativos que diagnostiquen la situación problema y determinen el grupo objetivo, tipo de acceso y localización de beneficiarios del proyecto.

Sin embargo, una forma general, pueden ser identificados, debido a las características similares que existen en los programas sociales ya implementados, algunos lineamientos básicos para el diseño de los programas sociales establecidos por organismos financieros como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, entre éstos se indican en el Cuadro No. 3.4.

CUADRO NO. 3.4:  
REQUISITOS PARA EL DISEÑO DE PROGRAMAS SOCIALES

Mejoramiento en la equidad.	Focalización, territorialización, orientación a la atención de los sectores menos favorecidos.
Mejoramiento en cobertura.	Priorización de necesidades y selección de usuarios.
Integralidad funcional y geográfica.	Capacidad intersectorial, niveles de integralidad (Nacional, regional y local).
Participación de las comunidades.	Participación Estatal y población civil.
Transferencias y subsidios monetarios a grupos vulnerables.	Descentralización de las transferencias, estimación mínima de niveles mínimos de subsidios y accesibilidades a subsidios por familias vulnerables.
Financiamiento y subsidios de programas y proyectos.	Fondos rotativos, autofinanciamiento, tipo de financiamiento regular, etc.
Eficiencias de las intervenciones sociales.	Contención de costos administrativos, acceso y uso de infraestructura y equipamiento. Adhesividad de programas.
Eficacia de las intervenciones sociales.	Identificación de formas de medición de resultados, registro de externalidades, sustentabilidad de los impactos y metodologías de evaluación efectivamente aplicables.

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2004): *Op. Cit.*

En la región latinoamericana, se están desarrollando una buena cantidad de programas sociales, auspiciados por las Instituciones financieras Internacionales. Estos programas que de forma parecen diferentes, son similares en cuanto a fondo, pues todos poseen los mismos lineamientos que son los que les garantizan el financiamiento para la ejecución de dichos programas sociales. El financiamiento supone un involucramiento tanto del Estado ejecutor como de las instituciones que lo costean, siendo estos últimos los que establecen bajo un previo estudio la naturaleza del programa y el perfil de los beneficiados.

Actualmente el diseño de estos programas, se presentan con una nueva modalidad, y ésta es que los programas constituyen transferencias monetarias condicionadas. Dentro de algunos de los programas que se están ejecutando actualmente bajo este diseño en la región, están el Programa Oportunidades en México, Chile Solidario en Chile y Red Solidaria en El Salvador detallados en el Cuadro No. 3.5.

**CUADRO NO.3.5:  
PROGRAMAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA**

CATEGORÍAS/TIPOS <sup>89</sup>	DESCRIPCIÓN	PROGRAMA	LÍNEAS DE ACCIÓN
Programas orientados a grupos específicos.	Estos programas sociales están orientados a grupos que son considerados como vulnerables, el principal objetivo para su ejecución es atender las necesidades básicas de estos.	➤ Programa de Red Solidaria en El Salvador.	➤ Niños. ➤ Jóvenes. ➤ Mujeres jefas de hogar.
		➤ Sistema de Protección Social Chile Solidario.	➤ La Familia.
		➤ Programa oportunidades, en México.	➤ Familia bajo línea de pobreza. ➤ Niños. ➤ Jóvenes. ➤ Mujeres. ➤ Adultos mayores.
		➤ Atención a personas con deficiencias, Brasil (integración laboral y social de personas discapacitadas, transferencias monetarias a las más pobres).	➤ Grupos con discapacidades
		➤ Programa de salas cuna, Chile (niños de 3 a 24 meses en situación de pobreza, desarrollo temprano, nutrición y controles de salud)	➤ Niños.
		➤ Programa de Apoyo Integral a la Mujer Jefa de Hogar, Colombia: formación y créditos a mujeres de bajos ingresos de zonas rurales.	➤ Mujeres jefas de hogar.
		➤ Beca para estudiantes de origen indígena, Chile.	➤ Grupos étnicos.

Fuente: Elaboración propia de las autoras. Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN (2004): "Sistema de protección social para las familias más pobres del país." Santiago de Chile, Chile. P. 1-3. SEDESOL (2008): "Oportunidades" [http://www.oportunidades.gob.mx/htmls/quienes\\_somos.html](http://www.oportunidades.gob.mx/htmls/quienes_somos.html) Distrito Federal, México. Consultado el 18 de marzo de 2008. Secretaría Técnica de la Presidencia (2005): "Programa social de atención a las familias en extrema pobreza de El Salvador Red Solidaria". P. 19-24.

<sup>89</sup> Otras de las grandes categorías de los programas sociales son los que están orientados a la mejora de infraestructura para beneficio de lo colectivo. La diferencia radica en el impacto sobre los ciudadanos que tengan cierta condición o cumplan ciertas características.

Para llegar a la delimitación de estas categorías, debe recordarse que ya se tenían limitadas las líneas de acción; es decir, que gracias a los consensos llevados a cabo con anterioridad, en algunos casos las áreas prioritarias ya estaban definidas. Sin embargo, la existencia de otras áreas, constituye la diferencia entre unos programas y con otros, por ejemplo países como Chile, atienden las necesidades de grupos indígenas.

Este diseño de programas, argumentan analistas financieros, representan una herramienta para medir con efectividad el comportamiento de los indicadores, que manifiestan los efectos de los programas sociales. A continuación bajo esta modalidad, analizaremos su comportamiento y naturaleza, tomando en cuenta tres de los programas más emblemáticos de tres países de América Latina.

### **3.3.1.1 México**

Para México, la superación de la pobreza es uno de los más grandes retos que enfrenta a nivel gubernamental desde finales del siglo XX. Desde la caída de los precios de las principales materias primas –el petróleo especialmente-, la falta de recursos financieros, entre otros, el aumento de la deuda externa, que estalló en crisis en 1982 donde México ingresó a una nueva fase de desarrollo económico y cambios políticos y sociales, a partir de entonces, la producción presenta un lento crecimiento en términos macroeconómicos, reflejando un crecimiento negativo en el PIB per cápita desde 1983 al 1988, recuperándose levemente en 1992, pero empeorando 1995<sup>90</sup> por la llamada Crisis del Tequila.<sup>91</sup>

El interés del gobierno por asistir a los más afectados por estas crisis reflejado mayormente en 1988, permite la formulación de estrategias para contrarrestar la pobreza que estaba golpeando fuertemente la economía del país y lograr con éstas, elevar las condiciones de vida de la población, especialmente la de las familias más pobres. Es así, que en diciembre de ese mismo año y bajo auspicios del Banco Mundial, el gobierno de Salinas de Gortari,<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> GANUZA, Enrique, *et al* (1998): “Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe”, PNUD. Mundi Prensa Libros, New York. P 580

<sup>91</sup> La crisis del tequila, se originó en 1994 en México, es la última crisis del país que ha generado repercusiones mundiales, ocasionada por la falta de reservas internacionales que causó devaluación del peso mexicano durante la gestión del presidente Ernesto Zedillo. *Ibidem*, P 586

<sup>92</sup> Presidente de los Estados Unidos Mexicanos del 1 de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994. Fundación Wikimedia (2008): “Carlos Salinas de Gortari” [http://es.wikipedia.org/wiki/Carlos\\_Salinas\\_de\\_Gortari](http://es.wikipedia.org/wiki/Carlos_Salinas_de_Gortari), consultado el 5 de noviembre de 2007.

creó el primer programa focalizado especialmente para los más pobres llamado: *Programa Nacional de Solidaridad* (PRONASOL), el cual tenía por objetivos principales mejorar las condiciones de vida de los indígenas, grupos campesinos, y colonos populares; establecer condiciones para el progreso productivo de los niveles de vida de la población y promover el desarrollo regional; y promover y fortalecer la intervención y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

El PRONASOL abarcaba cuatro áreas específicas:

<b>Solidaridad para el bienestar social</b>	→	Enfocado a los problemas de alimentación.
<b>Solidaridad para la producción</b>	→	Para incrementar los ingresos de los pobres.
<b>Solidaridad para el desarrollo regional</b>	→	Dirigida al desarrollo de infraestructura.
<b>Solidaridad en los programas sociales</b>	→	En apoyo a la salud y la educación

Si bien es cierto, PRONASOL trabajaba para el bienestar y desarrollo social del pueblo mexicano, su prioridad se focalizaba primordial y únicamente a las comunidades organizadas y al mejoramiento de viviendas e instalación de servicios y, aunque notoriamente incrementó el gasto en desarrollo social, con cifras del “16,3 y 11,3% del gasto total federal ejercido en los sexenios previos al 24,8%”,<sup>93</sup> fue fuertemente criticado y causa de disputas políticas y partidistas, en donde resaltaban únicamente la insuficiencia del funcionamiento del programa en cuanto a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Entonces, para darle continuidad a la política social del Gobierno anterior de Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo<sup>94</sup> inició el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en 1997, el cual estableció criterios explícitos en cuanto a la clasificación de

---

<sup>93</sup> Cardozo Brum, Myriam (2006): “Políticas de lucha contra la pobreza en México Principales resultados y limitaciones”, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México. P 27

<sup>94</sup> Con el entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Ernesto Zedillo, del 1 de diciembre de 1994 al 30 de noviembre de 2000. Fundación Wikimedia (2007): Ernesto Zedillo Ponce de León, [http://es.wikipedia.org/wiki/Ernesto\\_Zedillo](http://es.wikipedia.org/wiki/Ernesto_Zedillo). Consultado el 12 de noviembre de 2007.

beneficiarios, basado en diferentes estudios socio demográficos, evaluaciones y puntajes en cuanto al tipo de vivienda, nivel de educación, salud, ingreso, etc., con la variante, que este programa, desde su diseño, era dirigido a individuos y no a comunidades organizadas –como en el programa anterior- y luego se reorientó a ser un programa de beneficio para las familias más pobres de las localidades rurales más marginadas del país.

PROGRESA llegó a figurarse como un programa innovador en cuanto a la lucha contra la pobreza, ya que éste se enfocaba en cinco áreas complementarias: el capital humano básico, educación, salud y alimentación, subsidiando a las localidades focalizadas como las más pobres del país y realizando transferencias monetarias entregadas directamente a las familias. Se considera que este fue el primer programa en México que realizaba transferencias económicas a los hogares pobres, dando esta ayuda a las madres reconociéndoles su potencial y habilidad de aprovechar los recursos para las necesidades inmediatas de las familias.

Las distintas evaluaciones a las que PROGRESA era sometido, mostraba resultados positivos desde la implementación de éste en las 24,000 familias en 506 localidades de 7 Estados de México,<sup>95</sup> entre ellos, la asistencia continua de los niños a sus centros de educación y a los controles médicos y nutricionales, pero, a su vez, las investigaciones y observaciones del Programa también las hacía señalamientos como la necesidad de expandir este beneficio a las áreas pobres ya no sólo de las zonas rurales, si no también de las urbanas.

Después de mejorar el diseño y la expansión de PROGRESA, el 6 de marzo de 2005 éste cambió su nombre a OPORTUNIDADES, en el cual, incrementó su cobertura de atención a la pobreza a 5 millones de familias de escasos recursos considerando a las familias pobres de las zonas urbanas y nuevos criterios para la mejora en los beneficios del programa, por ejemplo en el sentido de educación, puesto que ya no sólo daban seguimiento a que los niños asistieran a clases, si no que, observaban también el rendimiento y culminación de su año escolar que otorgara el derecho de pasar al siguiente grado.

---

<sup>95</sup> Skoufias, Emmanuel (2006): "PROGRESA y sus efectos de bienestar en las familias rurales en México. Informe de Investigación 139, P 57. International Food Policy Research Institute, Washington D.C.



El programa, como se dijo anteriormente, es de carácter condicionado, es decir, que antes de obtener los beneficios del programa, las familias deben comprometerse en alcanzar en un 85% las metas planteadas por el programa. Dicho de otra forma, los apoyos están condicionados al cumplimiento de las responsabilidades por parte de las familias beneficiarias, que incluyen el registro en las unidades de salud y el cumplimiento de las citas médicas, la asistencia mensual a las charlas educativas de salud y la certificación de que los niños y jóvenes están inscritos en planteles educativos y acuden a la escuela en forma regular.

La asignación del presupuesto del Programa Oportunidades, es mediante tres secretarías: La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salud (SSA), de las cuales se creó la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades, como órgano descentralizado de la SEDESOL para garantizar la acción y trabajo conjunto complementario entre estos tres componentes que forman parte del Programa. Sin embargo, Oportunidades tiene como organismo ejecutor la SEDESOL, por ser la institución encargada de formular y coordinar la política social de México; ésta para el 2002, se encontraba trabajando con un monto aproximado de 1,86 millones de dólares, constituyendo el gasto en proporción del PIB el 0,32% para ese mismo año.

La expansión y mejora de atención en la implementación del programa, mostró cambios en los índices de pobreza en México, por ejemplo, a pesar de las crisis económicas que golpeaban a dicho país, hubo una pobreza marcada entre los años 1996 a 1998, llegando hasta a 35.3 millones de pobres alimentarios, disminuyendo el año 2004, representando un 17.3% del índice de pobres alimentarios. En cuanto a la capacidad de pobreza, para esos mismos años, llegó a 43.1 millones, reduciendo a un 26.0% y en cuanto a los pobres de patrimonio, la cifra más alta se registra ese mismo año con 66.2 millones, aminorándose a 49.6 millones, representado 47.0% del índice de pobreza y desigualdad en 2004, tal y como se muestra en la Tabla No. 3.2.

TABLA NO. 3.2:  
POBREZA EN MÉXICO: NÚMERO ABSOLUTO E ÍNDICES DE POBREZA Y  
DESIGUALDAD

AÑO	POBLACIÓN TOTAL	POBRES ALIMENTARIOS (MILLONES)	% POBRES ALIMENTARIOS	POBREZA DE CAPACIDADES (MILLONES)	% POBREZA DE CAPACIDADES	POBRES DE PATRIMONIO (MILLONES)	% POBRES DE PATRIMONIO	ÍNDICE DE GINI
1989	83,673,419	19.0	22.7	24.5	29.3	44.7	53.5	0.465
1992	88,759,112	20.0	22.5	24.9	28.0	46.7	52.6	0.475
1994	92,036,938	19.4	21.1	27.1	29.4	51.2	55.6	0.477
1996	95,103,681	35.3	37.1	43.1	45.3	66.2	69.6	0.454
1998	97,920,226	33.2	33.9	39.9	40.7	62.6	63.9	0.476
2000	100,569,263	24.3	24.2	32.1	31.9	54.0	53.7	0.481
2002	103,039,964	20.9	20.3	28.2	27.4	52.1	50.6	0.454
2004	105,571,363	18.3	17.3	26.0	24.6	49.6	47.0	0.460

Fuente: Cuadro de elaboración propia de las autoras, basado en documento de Székely, Miguel (2005): "Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004". Documentos de Investigación 24, Secretaría de Desarrollo Social. Pp 15-16.

El éxito que se le atribuye al programa en cuanto a la reducción y constante esfuerzo de romper con el círculo de la pobreza reflejado en el cuadro anterior, permite que instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco interamericano de Desarrollo, tengan una participación constante en el desarrollo de los proyectos que ejecuta el Programa Oportunidades.

El crecimiento de atención a las familias desde el lanzamiento del programa en 1997 con 300.000 familias a 5 millones en el 2004,<sup>96</sup> constituye un interés especial por las distintas IFIs en cuanto a su participación y el vínculo establecido con el gobierno ejecutor del programa, por ejemplo, el BID el año 2002 ayudó a Oportunidades en la organización de una evaluación exhaustiva en los ejes de intervención y realizó un préstamo de un millón de dólares en la primera fase;<sup>97</sup> para la segunda fase, los \$1.200 millones en financiamiento

<sup>96</sup> Bate, Peter. Revista del Banco Interamericano de Desarrollo (2004): "Oportunidades para una vida mejor", <http://www.iadb.org/iadbamerica/index.cfm?thisid=3038> Veracruz, México. Consultado el 16 de mayo de 2008.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

provisto por el BID en el año 2005, se utilizarían para seguir estimulando el consumo de los servicios que brinda el programa, realizando continuamente evaluaciones externas.<sup>98</sup>

Datos del BID revelan que el costo total del Programa Oportunidades para el año 2005 es de \$2.850.000.000, con un financiamiento de contrapartida del país de \$1.650.000.000 y un cofinanciamiento del Banco Mundial de \$300.000.000<sup>99</sup>

### **3.3.1.2 Chile Solidario**

Al igual que México, Chile es otro de los países de la región latinoamericana que muestra su preocupación por combatir a la pobreza. Este interés no es nuevo, bajo las dramáticas transformaciones políticas durante las últimas tres décadas, Chile ha pasado de políticas económicas populistas a comienzos de los setenta hasta modelos de libre mercado, lo que ha provocando un desempeño económico irregular. Las transformaciones sectoriales y macroeconómicas que ocurrieron tras la apertura comercial, provocaron efectos tanto en el crecimiento económico como en la desigualdad, lo que ha obligado al Estado Chileno a atender a los menos favorecidos de estas fluctuaciones económicas.

Una de las primeras medidas que Chile implementó en la década de los noventa para la lucha contra la pobreza, fue la creación del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) este organismo nace como asesor del Presidente de la República en lo relacionado con la coordinación de las políticas sociales. MIDEPLAN hasta la fecha es la encargada de diseñar y aplicar políticas de desarrollo nacional y regional; coordinar las iniciativas del sector público para la erradicación de la pobreza e implementar y ejecutar las políticas y programas orientados hacia los grupos prioritarios.

Siempre en la década de los noventa, dentro de la gran maquinaria de trabajo social, Chile crea el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), este servicio público creado con la finalidad de financiar planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, que contribuyan, principalmente, a la superación de la pobreza, aportar con

---

<sup>98</sup> Banco Interamericano de Desarrollo: ME-L1007: Multifase de Consolidación y Expansión del Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=ME-L1007&Language=Spanish>.

<sup>99</sup> *Ibidem*.

respuestas sobre temas, áreas y enfoques de trabajo, que se complementa con otros servicios y ministerios.

Una de las grandes características de las políticas implementadas por el Estado chileno, es el hecho que desde la época del régimen militar, han tenido, aunque con distintas visiones, políticas sociales focalizadas. Un ejemplo es la atención, además de los sectores pobres, nuevos grupos destinatarios, en función de sus particulares situaciones de discriminación y/o exclusión social.

Otro de los aspectos necesarios de recalcar de la política social implementada en los noventa, es la descentralización. En este proceso iniciado en los años setenta se incorporan, al igual que con la focalización, criterios de equidad en las distintas políticas, es decir, políticas económicas y de participación en la ejecución de proyectos. Dicho en otras palabras, se entregan mayores recursos hacia los niveles locales y regionales, se amplían los grados de decisión y se refuerza a través de modalidades que incluyen a terceros en el diseño, planificación y ejecución de programas sociales. Es así como la política social se abre a la participación del sector privado lucrativo y no lucrativo y de organizaciones sociales.

A pesar de los esfuerzos, los niveles de pobreza aumentan significativamente durante los años de 1982 y 1986, disminuyendo en los períodos de expansión económica.<sup>100</sup> El resultado de todas las políticas implementadas rinde frutos considerables a finales de los 80 y principios de los años 90. Sin embargo, se presenta la situación que al comparar los años de transición de la apertura comercial en Chile, se muestra un aumento en los indicadores de desigualdad, y una baja en los de la pobreza.

Este proceso de reformulación inicia con una serie de diagnósticos sobre la indigencia, puestos en marcha por el trabajo conjunto de algunos organismos del Estado chileno como el MIDEPLAN; el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y de la Presidencia de la República de Chile (DIPRES). Estas entidades definieron estrategias para la erradicación de la indigencia, posteriormente se elabora una propuesta de intervención en familias de extrema pobreza

---

<sup>100</sup> Ganuza, Enrique *Et. Al.* (2001): *Op. Cit.* P 436

que sirve de base para la formulación del programa Puente<sup>101</sup>, el cual posteriormente pasaría a formar parte del Sistema Chile Solidario.

A partir de 1996 y 2000 el país registra un desaceleramiento de los porcentajes de indigencia de la población, situación que demanda la implementación de estrategias que aborden el tema de la pobreza de una forma interinstitucional (ver Tabla No. 3.3). La preocupación da paso a todo un proceso de revisión y reformulación de las políticas contra la pobreza que se estaban ejecutando hasta ese momento.

TABLA NO. 3.3:  
POBLACIÓN POR LÍNEA DE POBREZA 1990 – 2000  
POBLACIÓN (MILES DE PERSONAS)

Años	Pobre		Indigente	
	Nro.	%	Nro	%
1990	4965.6	38.6	1659.3	12.9
1992	4331.7	32.6	1169.3	8.8
1994	3780.1	27.6	1036.2	7.6
1996	3288.3	23.2	813.8	5.7
1998	3160.1	21.7	820.0	5.6
2000	3081.1	20.6	849.2	5.7

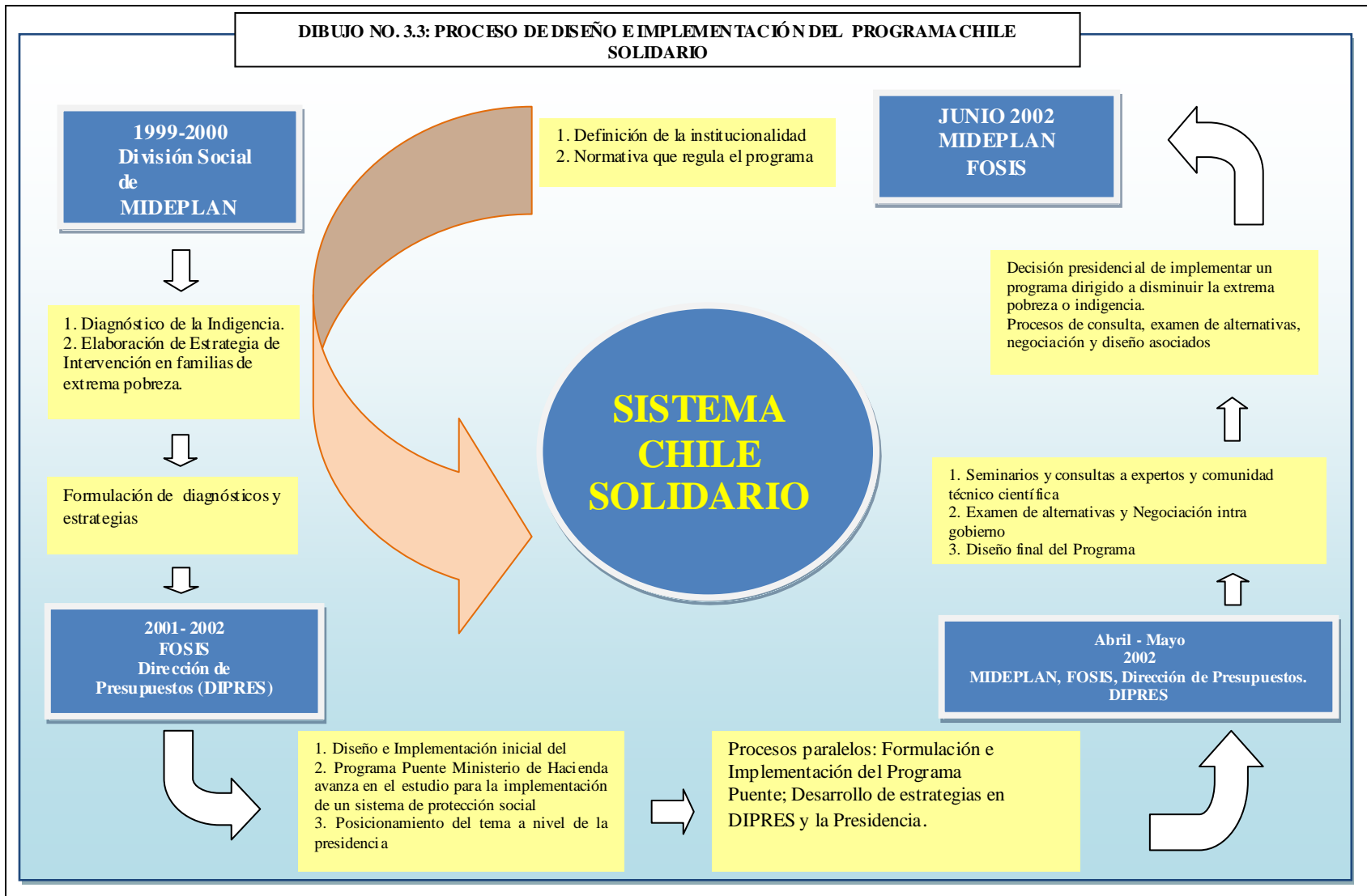
Fuente: MIDEPLAN. División social. Departamento de Información Social

El FOSIS dio origen a un programa piloto de apoyo integral a la familia en extrema pobreza denominado PUENTE, el cual se ejecutaba en cuatro regiones del país, abarcando un total de 57 comunas y con una cobertura de 14.000 familias beneficiarias. En su diseño, el programa Puente presenta un nuevo enfoque de intervención social con los más pobres, basado el supuesto de que estas personas normalmente se encuentran excluidos de las redes sociales y asistenciales existentes y además carecen de los satisfactores mínimos para sobrevivir y tener una adecuada calidad de vida. Además se planteaba como objetivo que dichas familias *lograran satisfacer sus necesidades básicas a través de la generación de ingresos económicos superiores a la línea de indigencia, y la activación de las habilidades sociales necesarias para su integración a las redes locales disponibles.*

<sup>101</sup> Ruz, Miguel Ángel *Et. All.* (2005): "Informe Chile Solidario." Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Políticas Públicas. Santiago de Chile. P.2

La estrategia “Puente”, constituido como el preámbulo del programa Chile Solidario, la evolución surge luego de constatar que la problemática de la pobreza es necesaria que sea abordada de forma integral, pues con los datos arrojados por programa PUENTE, se llega a la conclusión de una multidimensionalidad del fenómeno. Así, las iniciativas se unen y se presenta el Sistema Chile Solidario (Ver Dibujo No.3.3).

**DIBUJO NO. 3.3: PROCESO DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA CHILE SOLIDARIO**



Fuente: Elaboración propia de las autoras basado en el Informe Sistema Chile Solidario 2005. Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación, (2008): "Programa PUENTE, entrada a Chile Solidario." [http://www.chilesolidario.gov.cl/admin/documentos/admin/descargas/programa\\_puente.pdf](http://www.chilesolidario.gov.cl/admin/documentos/admin/descargas/programa_puente.pdf) Santiago de Chile, Chile. P. 1-9. Consultado 22 de abril de 2008.

Chile Solidario es un sistema de protección social, que tiene como meta atender a 225.073 familias y 15.675 personas mayores de 65 años de hogares unipersonales que se encuentran en pobreza extrema. El Sistema Chile Solidario se constituye básicamente por tres componentes, los cuales uno es de carácter temporal y que constituye una fase introductoria a dos componentes permanentes, estos son:

- Componente 1** —→ Apoyo psicosocial personalizado e intensivo y Bono de Protección Familiar
- Componente 2** —→ Subsidios Monetarios Garantizados, cuando proceda.
- Componente 3** —→ Acceso Preferente a Programas de Promoción Social, Prestaciones Laborales de Previsión Social.

Este plan es un programa de prestación de apoyo integral a familias que se encuentran en condiciones de indigencia y pobreza crítica. Tiene como línea de acción a las familias en áreas del sector salud, educación, vivienda digna, trabajo, dinámica familiar, identificación, (multiprograma). Atención personalizada en el domicilio por parte de un Apoyo Familiar (promotor), asignado a la familia durante 24 meses, con una intensidad de contacto decreciente en el tiempo.

Al igual que su hermano de México: Programa Oportunidades, Chile solidario es un programa social con características condicionarias. La familia debe firmar un contrato con el Apoyo Familiar, comprometiéndose formalmente a esforzarse por mejorar sus condiciones de vida, para ser sujetos merecedores de beneficios; en total, la familia se compromete al cumplimiento de 53 condiciones en educación, salud, identificación, habitabilidad, dinámica familiar, ingresos monetarios y trabajo.

El apoyo otorgado para alcanzar condiciones mínimas de calidad de vida es en 7 dimensiones conformadas por condicionantes, algunas de estas son: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e Ingresos.

Este programa se desarrolla con el otorgamiento de bonos a las familias, los cuales son de dos tipos: el Bono de Protección Familiar que se le otorga a las familias participantes en el Sistema de Protección Social Chile Solidario durante los primeros 2 años de su participación



en éste (Programa Puente, componente de apoyo psicosocial), cuyo monto disminuye cada 6 meses, y el Bono de Egreso, que se otorga por 3 años a todas las familias que concluyen la fase de apoyo psicosocial y cuyo valor corresponde al valor de un Subsidio Familiar (ver Cuadro No. 3.6).

CUADRO NO. 3.6:  
BONOS DE PROTECCIÓN FAMILIAR

BENEFICIO	CARACTERÍSTICAS	MONTO
<b>BONO SOLIDARIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo monetario por 24 meses para familias participantes.</li> <li>• Decreciente cada seis meses:</li> </ul>	1º Semestre \$10.500 mensual, 2º Semestre \$ 8.000 mensual, 3º Semestre \$ 5.500 mensual 4º Semestre \$ 3.600 mensual (equivalente a SUF).
<b>SUBSIDIOS MONETARIOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestaciones monetarias tradicionales a <u>todos</u> los causantes en las 225.000 familias que se integran al Sistema Chile Solidario.</li> <li>• <b>Subsidio Único Familiar (SUF)</b> a menores de 18 años, sujeto a atención escolar.</li> <li>• <b>Pensión Asistencial (PASIS) de Vejez y/o Invalidez.</b></li> <li>• <b>Subsidio al Consumo de Agua Potable (SAP)</b></li> </ul>	sujeto a casos específicos

Fuente: elaboración propia de las autoras en base a información oficial de Chile Solidario. Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación, (2007): "Chile Solidario: Un Sistema de Protección Social para las Familias más Pobres del País" Santiago de Chile, Chile. P. 4. Consultado 25 de abril de 2008.

### 3.3.1.3 Programa Red solidaria El Salvador

América Latina es una de las regiones que reúne a un buen grupo de países clasificados como subdesarrollados. Al estudiar la historia de las economías latinoamericanas, es evidente el rasgo común en cuanto a sus orígenes, características y tal vez en alguna medida, las consecuencias de toma de decisiones. El aspecto que más destaca es la puesta en marcha de políticas económicas de liberalización.

El Salvador no es un país que está exento de la dinámica de la economía internacional. Este país en su haber, tiene al igual que muchos países latinoamericanos como Chile y México, considerables problemas con el fenómeno de la pobreza. Al igual que los países antes mencionados, El Salvador ha emprendido una lucha para la erradicación de este fenómeno.

Sin embargo, a diferencia de México, la evolución macroeconómica de El Salvador y las políticas adoptadas han estado desde 1980 supeditadas tanto a choques internos como externos. Ejemplo de ello son 12 años de guerra, factor sociopolítico que aunado con los golpes de la economía internacional, determinaban la duración e intensidad de los baches económicos salvadoreños produciendo inestabilidad cambiaria y de precios que coincidían con los niveles de desempleo y pobreza.

La aguda conflictividad política y social, fue letal en este período para una economía mínimamente estable que se había tenido por poco más de cincuenta años. La severa crisis de la balanza de pagos provocada por la masiva fuga de capitales y por el impacto de factores externos como el aumento del precio del petróleo, la caída súbita de los precios de los productos tradicionales, el aumento de las tasas de interés internacionales, además del cese del financiamiento externo al país debido a la crisis, tuvo como resultante el aumento de la pobreza.<sup>102</sup>

En cuanto a la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) hasta el año 1991 en el área rural, el 38.2% de la población vivía con menos de un dólar diario y en el área urbana un 11.6%.<sup>103</sup> Cabe destacar que debido al enfrentamiento armado, el sector más afectado es el área rural, sobrepasando por más del triple al área urbana. Los estragos causados por el conflicto armado no fueron únicamente de infraestructura social a nivel de país, sino también, de inestabilidad política y social y sobre todo, un marcado estancamiento del desarrollo económico, los cuales, causaron un enorme crecimiento de la población viviendo bajo la línea de pobreza, alcanzando un 28.2% del total de la población en pobreza extrema hasta el año 1992.<sup>104</sup>

El Salvador, tuvo señales de recuperación hasta los años noventa, la economía alcanza tasas de crecimiento superiores al 7% en algunos años. Parte sin lugar a dudas, fue producto de la reactivación económica que siguió tras la finalización de la guerra, la

---

<sup>102</sup> Si bien es cierto que El Salvador firmó en 1982 un convenio con el FMI para poder financiar el déficit fiscal y la brecha externa, la ayuda se restringe años después cuando el país se ve imposibilitado para pagar la deuda externa. En este período, Estados Unidos se convierte en la principal fuente de financiamiento. LaFeber, Walter (1989): *Op. Cit.* P. 377.

<sup>103</sup> Gobierno de El Salvador, Secretaría Técnica de la Presidencia (2007): "Avance de El Salvador en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio". San Salvador. P.3.

<sup>104</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1998): "Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe". Pp. 498.

recuperación de la inversión privada, exportaciones y consumo. No puede dejar de mencionarse, el papel determinante de las remesas y la reestructuración de políticas monetarias que se resumen en apertura comercial.

Sin embargo, en 1996 y 1998, e incluso antes con el Efecto Tequila en México, comienza un nuevo ciclo económico para El Salvador, éste experimenta una desaceleración del crecimiento económico, debido a las variantes en el tipo de cambio y una dramática disminución de la inflación, este último efecto producido por la reestructuración de la economía salvadoreña siendo la más significativa la sustitución del gasto militar por la inversión en estructura así como la baja en los niveles de consumo.<sup>105</sup> A pesar de la aplicación de políticas que buscaban una prolongación del impacto, las tasas de interés aumentaron, los salarios reales disminuyeron y la situación fiscal se deterioró. Obsérvese a continuación el comportamiento de esta situación en algunos datos proporcionados por el Banco Central de Reserva de el Salvador (ver Tabla No. 3.4).

TABLA NO. 3.4:  
EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES MACROECONÓMICOS. PERÍODO 1989 –  
1998

AÑO	Exportaciones	Importaciones	Tipo de Cambio	Gasto Público	Impuestos	Balance Fiscal	PIB real	Tasa de Inflación	Tasa de Desempleo
	% PIB	% PIB		% PIB	% PIB	% PIB			
1989	9.8	21.5	1.61	14.9	8.6	-3.7	1.0	23.5	8.4
1990	12.1	26.3	8.0	15.7	9.1	-0.4	4.8	19.3	7.5
1994	15.5	31.8	-1.7	18.2	10.9	-0.6	6.1	8.9	7.7
1996	17.3	21.2	4.8	20.0	11.3	-2.5	1.7	7.4	7.7
1998	20.6	33.4	-1.7	18.6	11.2	-2.7	3.2	4.2	7.5

Fuente: Ganuza, Enrique Et. Al. (2001): *Op. Cit.* P. 579

Las cifras, en ciertas áreas muestran mejorías. No obstante, el crecimiento económico no constituyó para los sectores menos favorecidos un desarrollo económico. Los constantes incrementos a las tarifas de electricidad, el transporte público, la canasta básica, índices de violencia entre los más altos de América Latina, con un promedio de 12 homicidios al día, y la débil institucionalidad democrática, colocan al país en una crítica situación a nivel político,

<sup>105</sup> Ganuza, Enrique Et. Al. (2001): *Op. Cit* P. 436

económico y social mostrando variaciones notorias en la Balanza de Pagos (ver Tabla No. 3.5).

TABLA NO. 3.5:

EL SALVADOR: COMPORTAMIENTO DE LA BALANZA DE PAGOS. PERÍODO 1980–1998

AÑO	Balanza de bienes, servicios y transferencias privadas		Remesas		Balanza de la cuenta de Capital		Balanza global	
	Millones US\$	% del PIB	Millones US\$	% del PIB	Millones US\$	% del PIB	Millones US\$	% del PIB
1980	12.4	-0.35	10.9	0.30	-226.7	-6.34	-1996.2	-5.49
1983	-284.3	-7.19	92.4	2.34	228.3	5.77	200.5	5.07
1986	-241.1	-6.73	134.3	3.75	-6.8	-0.19	109.9	3.07
1989	-669.8	-12.92	203.5	3.92	150.9	2.91	-33.0	-0.64
1992	-1,065.3	-18.04	685.3	11.60	213.3	3.61	59.8	1.01
1995	-1,513.6	-15.99	1,062.6	11.23	403.1	4.26	146.5	1.55
1998	-1,331.1	-10.67	1,132.0	9.08	452.1	3.63	289.9	2.32

Fuente: Ganuza, Enrique Et. Al. (2001): *Op. Cit.* P. 436

Con más de un tercio de la población viviendo en la pobreza, cerca de 3 millones de emigrantes, altas cifras de subempleo y desempleo, El Salvador requiere en ese momento un cambio en las políticas públicas que se traduzcan en mayor inversión social y en una distribución equitativa de la riqueza. Las iniciativas de El Salvador por la erradicación de la pobreza extrema como Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, parten no solamente del compromiso del Estado tomado en la Cumbre del Milenio, sino también de la sociedad civil y los municipios afectados, fortaleciéndose éstos con la cooperación internacional que remiten su ayuda a temas de salud, educación e infraestructura social. Por ello, el diseño de un programa social que responda a las necesidades de las personas que viven bajo la línea de pobreza se ha vuelto un tema de principal interés en la actualidad, con miras a ejecutar un programa integral de atención a las familias pobres, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Debido que la Cumbre contra el Hambre celebrada en Nueva York el 2004, por las Naciones Unidas, el Presidente Elías Antonio Saca, se compromete a reactivar la economía y reducir la pobreza extrema. El 4 de marzo del 2005, se emite el Decreto de Creación del Programa Red Solidaria<sup>106</sup> con el compromiso de buscar el bienestar económico de la población menos favorecida.

<sup>106</sup> Ver Anexo 6.

Entonces, para lograr beneficios sustanciales, se reorienta la política social del país y se formula un plan de gobierno para el período presidencial en función del 2004 al 2009 llamado *Programa Red Solidaria*; según sus creadores, éstos son los albores de una red de seguridad que responde a las necesidades prioritarias de la población que vive en pobreza, enfocándose en la provisión de servicios sociales y la diversificación de fuentes de ingresos, como compromiso del Presidente cuando reitera la importancia de atender a las más pobres y vulnerables.<sup>107</sup>

El Programa Red Solidaria parte del programa de Gobierno llamado Programa Oportunidades, como estrategia social a desarrollar para el período presidencial del 2004 al 2009. Oportunidades, con el objetivo de desarrollar capacidades y oportunidades abarca cinco programas que son: el Fondo Solidario para la Salud, FOSALUD como un servicio de salud de horario extendido; el Programa Jóvenes, que vela por el desarrollo integral de cada joven salvadoreño; el Programa Conéctate, orientado a mejorar la situación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sistema educativo nacional; para apoyar la microempresa de El Salvador se instituyó el Programa Tu crédito; y el programa de desarrollo social que atañe a este estudio, el Programa Red Solidaria.<sup>108</sup>

Red Solidaria, que parte del programa Oportunidades con un costo de USD 440 millones, incluye el Fondo para la Salud, el Plan 2021 (de educación), Conéctate (dotación de 90.000 computadoras a centros educativos), un programa de micro créditos y la Red Solidaria. Esta última incluye un subsidio mensual de USD 15 para familias en pobreza absoluta, bajo la condición de que envíen a sus hijos e hijas a la escuela y los sometan a controles de salud. El plan nace con el objetivo de ser implementado en los 32 municipios rurales más pobres en el periodo 2005-2009, bajo el objetivo fundamental:

*Brindar atención a las familias en extrema pobreza en el país, mejorando a un corto plazo los indicadores de nutrición y salud de los niños, niñas y las madres; al igual que los indicadores educativos en materia de educación básica; mejorando además los*

---

<sup>107</sup> Saca, Elías Antonio (2005): "Discurso de lanzamiento del Programa Red Solidaria", <http://www.redsolidaria.gob.sv/content/view/18/>, consultado el 29 de mayo de 2008.

<sup>108</sup> Red Solidaria El Salvador: <http://www.redsolidaria.gob.sv/content/view/14/32/>, consultado el 5 de febrero 2008.

*servicios de agua potable y saneamiento, electrificación y caminos de acceso a las comunidades más pobres del área rural del país.*<sup>109</sup>

#### **a) Diseño conceptual del Programa Red Solidaria**

La experiencia en la ejecución de programas de desarrollo social en América Latina, impulsó a El Salvador a tomar las medidas necesarias para la implementación de un programa como respuesta a las necesidades de la población, es así que nace el Programa Red Solidaria, el cual tiene sus inicios en su diseño conceptual entre el 2004 y 2005, siendo inaugurado por Decreto Ejecutivo en marzo de 2005. Inicialmente y según dicho Decreto, el Programa se establece con el propósito de apoyar a cien mil familias que viven en pobreza extrema, priorizando al sector rural y ejecutándose en el período 2005-2009. Además, Red Solidaria toma en consideración los indicadores de salud y nutrición en niños y madres; contempla al mismo tiempo, elevar los indicadores de educación en los menores de la región; también desarrollar o mejorar las condiciones en cuanto a la prestación de servicios básicos, como lo son el agua potable, electrificación y saneamiento.

Para una mayor cobertura en las áreas en que trabaja el Programa para la erradicación de la pobreza con miras a responder a las demandas de la población en tal situación, se vuelve necesaria la integración de otros organismos gubernamentales y no gubernamentales. Entre las instituciones de gobierno figuran el Ministerio de Educación, el cual contribuye y promueve el desarrollo integral de las personas garantizando una educación de calidad para todos; también la Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), el cual extiende su cobertura de servicio de agua potable a las comunidades que no lo tiene; entre otros, se encuentra como principal ejecutor del Programa, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), el cual tiene por misión erradicar la pobreza extrema en El Salvador por medio de la inversión social y productiva que permitan el desarrollo local y sostenible.

El diseño conceptual del Programa, que tiene sus inicios a finales de 2004 e inicios de 2005, comenzó con la Coordinación del Área Social de la Presidencia y la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), como alternativa para tratar la pobreza, este concepto multidimensional,

---

<sup>109</sup> Decreto del Programa Red Solidaria. D.E. No.11, 04/03/2005. D.O. 45, Tomo 366, Publicado el 3/04/2005. Ver anexo 7.

se percibe como *una condición de escasez de ingreso, así también como la falta de acceso a la educación, la salud y los servicios de infraestructura básica, tales como agua y saneamiento básico. Asimismo, la pobreza se concibe como la falta de oportunidades económicas y sociales.*<sup>110</sup>

Este concepto de pobreza, se tomó como base para la identificación de los municipios más pobres del país, que por medio del Mapa de pobreza elaborado por la FLACSO y FISDL en el 2005,<sup>111</sup> en base a la información socio-estadísticas realizadas por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), focaliza las áreas rurales como objetivo prioritario para la implementación del Programa, por indicar segmentos de pobreza extrema severa y alta, por los bajos índices de escolaridad y los altos índices de pobreza concentrada en el área rural, concretamente en la zona norte del país, bajo la responsabilidad de la Coordinadora Nacional del Área Social de la Presidencia y la STP, entes encargados de las normas técnicas de operación de acciones del Programa, clasificando los municipios por medio de dos variables para construir los agrupamientos de pobreza extrema – o clúster-, las cuales son la tasa de pobreza extrema de ingreso y la tasa de retardo severo en talla en la población que asiste a primer grado en cada municipio (ver Tabla No. 3.6).

TABLA NO. 3.6  
AGRUPAMIENTOS DE POBREZA EXTREMA

Agrupamientos	No. de municipios	Tasa de pobreza extrema (promedio del clúster)	Tasa de retardo en talla (promedio del clúster)
Severa	32	49.9	4.8
Alta	68	35.6	4.5
Moderada	82	23.9	3.6
Baja	80	12.5	2.6

Secretaría Técnica de la Presidencia (2005): "Programa social de atención a las familias en extrema pobreza de El Salvador Red Solidaria". P. 26

Según los agrupamientos realizados para la focalización del nivel de pobreza, se considera que al interior de cada uno, existe una análoga condición entre los municipios en el que se vio la necesidad de construir un indicador que ofreciera una alternativa de ordenamiento para cada grupo –IIMM: Índice Integrado de Marginalidad Municipal-.<sup>112</sup> De los 262 municipios que

<sup>110</sup> Ávalos, 2007 *Op. cit*

<sup>111</sup> Ver anexo No.1.

<sup>112</sup> El IIMM permite el ordenamiento al interior de cada agrupamiento, su valor oscila de 0 a 1, siendo el valor 1 situación de más alto grado de marginalidad o carencia, en las tres dimensiones siguientes: i) ingreso –la brecha

conforman El Salvador, son 32 municipios que muestran un nivel de extrema pobreza severa, de los cuales, el número uno en la lista de municipios de pobreza extrema en El Salvador, figura el Municipio de Torola, en Morazán, con 60.53 % de hogares en este nivel.

## **b) Objetivos del Programa Red Solidaria**

La carencia de ingresos y la incapacidad de las familias por satisfacer sus necesidades básicas, tales como salud y educación, acceso a una vida digna, agua potable, energía eléctrica, etc., induce al gobierno a crear objetivos para el Programa Red Solidaria, buscando como objetivo general:

*Mejorar en forma integral las condiciones de vida de las familias en situación de extrema pobreza con énfasis en el área rural, ampliando sus oportunidades y proveyendo los recursos necesarios, a través del mejoramiento de la red de servicios básicos, programas de desarrollo productivo y micro crédito, que permitan potenciar sus capacidades para aprovechar estas oportunidades y mejorar la calidad de vida personal, familiar y comunitaria.*<sup>113</sup>

Además del objetivo general que tiene el Programa Red Solidaria para la erradicación de la pobreza, tiene como objetivos específicos:

- *Mejorar los ingresos de las familias en extrema pobreza contribuyendo a erradicar el hambre y vinculándolo a los protocolos de salud y educación básicos;*
- *Mejorar las condiciones de salud y nutrición rural, priorizando las atenciones preventivas materno infantil;*
- *Mejorar las condiciones de las familias rurales –especialmente las madres- en extrema pobreza mediante acciones de capacitación y apoyo;*

---

de pobreza, ii) educación –inasistencia educativa entre las edades de 7 a 15 años y la tasa de analfabetismo de mayores de 15 años, y iii) habitabilidad- un índice compuesto que combina las tasas de viviendas sin agua por cañería, sin disponibilidad de electricidad, sin piso y en condición de hacinamiento. Programa Red Solidaria (2007): <http://www.redsolidaria.gob.sv/content/view/678/47/>, consultado el 2 de mayo de 2008.

<sup>113</sup> Red solidaria El Salvador (2007) Objetivos del Programa Red Solidaria” <http://www.redsolidaria.gob.sv/content/view/17/35/>, consultado el 31 de mayo de 2008.



- *Mejorar la educación de la población en edad escolar -menor a 15 años-, de parvularia a sexto grado en el área rural;*
- *Potenciar la equidad de género, étnica, etárea, a través de (i) la participación activa de las mujeres y hombres en todos los procesos de la Red y, (ii) la implementación de un protocolo de capacitación con equidad de género en distintos ámbitos para mejorar las condiciones y relaciones familiares y comunitarias;*
- *Fortalecer la oferta de servicios básicos en salud, programas nutricionales, y educación básica;*
- *Mejorar la infraestructura social básica -agua potable y saneamiento, e infraestructura estratégica-, para el acceso de los servicios, mediante acciones integrales y coordinadas con los sectores;*
- *Fortalecer la seguridad jurídica de la población, mediante la legalización de lugar de residencia y la documentación de identidad personal;*
- *Dotar de herramientas que permita la sostenibilidad económica del hogar, a través de proyectos productivos, capacitación laboral y micro crédito.*<sup>114</sup>

### **c) Principios básicos del Programa**

El compromiso de responder a estas demandas de la población salvadoreña en pobreza extrema y excluidos sociales del país, que nace del compromiso del Gobierno de El Salvador (GOES), procura por medio del Programa Red Solidaria cerrar las brechas geográficas y la marcada diferencia entre el área urbana y la más afectada que es la rural, mediante siete principios básicos<sup>115</sup> que son:

<sup>114</sup> Secretaría Técnica de la Presidencia (2008): “Red Solidaria-Objetivos”. <http://www.redsolidaria.gob.sv/content/view/17/35/>, consultado el 31 de mayo de 2008.

<sup>115</sup> Ávalos, Carolina (2007): *Op. Cit.* P 4.

- Equidad territorial, etaria, género y étnico. Este principio amplían las oportunidades de la población más pobre y excluida, ofreciendo igualdad de oportunidades en cuanto al acceso a servicios de salud y educación básica.
- Integralidad de acciones: para la adecuada ejecución del Programa Red Solidara, este principio manifiesta la necesidad trabajar con la ayuda de diferentes ministerios del gobierno e instituciones no gubernamentales, como las mencionadas anteriormente, trabajando conjuntamente con los municipios y comunidades evaluadas con índices de pobreza.
- Focalización de las inversiones en los grupos en extrema pobreza: a los municipios, comunidades y familias en pobreza extrema, es a quienes van dirigidos los esfuerzos del programa, basado en la experiencia de otros programas desarrollados en América Latina.
- Transparencia en la selección de los beneficiarios: para la selección de las familias beneficiarias, el Programa procura hacerlo de la mayor forma objetiva, clara y transparente posible.
- Acercar la oferta a la demanda: el gobierno busca con este principio, acercar o trasladar a los municipios los servicios básicos con los que generalmente no cuentan las familias en pobreza extrema, servicios tales como educación, salud, etc.
- Cumplimiento de compromisos y responsabilidades: Red Solidaria impulsa las corresponsabilidades de las familias beneficiarias que reciben apoyo directo, fijándolo como un esfuerzo y dedicación de éstas en la contribución a la erradicación de la pobreza.
- Monitoreo y evaluación de impacto: para identificar fallas y corregirlas oportunamente en el desarrollo del Programa, es que a través del monitoreo se busca realizar el seguimiento del compromiso hecho por los actores principales, es decir, del municipio beneficiario y las entidades participantes. Además, la evaluación de impacto busca asegurar que los efectos del programa tiene los resultados esperados, de lo contrario, se buscan los métodos para lograrlos de manera eficiente y eficaz.

#### **d) Ejes de intervención del programa Red Solidaria**

La implementación del programa social que contribuye a la erradicación de la pobreza, mantiene una semejanza a los otros programas que se desarrollan en América Latina en cuanto a los ejes de intervención en las familias beneficiarias, en el caso del programa que se ejecuta en El Salvador, son tres los ejes de intervención que se ejecutan en coordinación con los ministerios y ONG de apoyo sectoriales bajo la coordinación de la Secretaría Técnica de la Presidencia y el FISDL que es el responsable de la coordinación y práctica de las acciones. Los tres ejes del Programa Red Solidaria son:

<b>Eje 1</b> <b>Red Solidaria a las familias</b>	→	Focaliza sus acciones en las familias en pobreza e incluye transferencias condicionadas a la madre del hogar, capacitaciones y corresponsabilidades.
<b>Eje 2</b> <b>Red de Servicios Básicos</b>	→	Incluye el fortalecimiento de la oferta de servicios y mejoramiento de las escuelas, los servicios de salud, agua potable, saneamiento, electricidad, vivienda y caminos rurales.
<b>Eje 3</b> <b>Red de sostenibilidad a las familias</b>	→	Apoya con proyectos productivos de microcrédito y la gestión ambiental para apoyar a los productores pobres rurales a diversificar sus ingresos, mejorar su productividad y proteger el medio ambiente.

La ejecución del eje de Red Solidaria a las familias, se considera el pilar fundamental del programa por ser un apoyo directo a las familias beneficiarias por las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), es decir, la familias reciben un bono monetario que va condicionado a que las familias cumplan con los requisitos que aplica el Programa, como el mandar oportunamente a sus hijos a la escuela, llevarlos a controles médicos, etc.

Para la realización del Eje 2 del Programa, la oferta de servicios de educación, salud y nutrición, son el fundamento para el desarrollo del mismo. Además, incluye el compromiso de abastecer de agua potable, mejorar la infraestructura, saneamiento básico rural, electrificación de escuelas, etc., con el propósito de eliminar las barreras a las que se ven enfrentados las familias rurales al acceso a éstos servicios.

Por último, el Eje 3 le da un sentido distinto al Programa, ya que en este eje es fundamental para las familias pobres del área rural porque busca proveer las herramientas necesarias que le permitan incorporarse en actividades productivas y esto les permita un ingreso y generación de activos.

En cada uno de los ejes, las familias tienen una corresponsabilidad de acuerdo a los requerimientos que demanda el Programa, también, el gobierno por medio de los diferentes Ministerios que trabajan conjuntamente con Red Solidaria, tienen responsabilidades para las familias. Por ejemplo, tal como se detalla en el Cuadro No. 3.7, la escasez de recursos económicos para algunas familias, le impide enviar a sus hijos a estudiar y prefieren enviarlos a trabajar para tener un ingreso adicional, pero, con el bono que brinda Red Solidaria, envían a sus hijos a la escuela y con ello cumplen con su corresponsabilidad en el Programa.

CUADRO NO. 3.7:

EJES DE INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA RED SOLIDARIA

Ejes	Acciones del Programa	Corresponsabilidades de familias beneficiarias	Corresponsabilidades del Gobierno de El Salvador	Cifras hasta el 2006	Observaciones hasta el 2008
<p><b>Eje No. 1</b></p> <p><b>RED SOLIDARIA A LAS FAMILIAS</b></p>	<p>Contempla acciones traducidas en transferencias monetarias –bonos para salud y educación– focalizadas a las familias donde hay mujeres embarazadas, menores de 15 años que no han cursado el 6º grado. Así mismo, incluye las capacitaciones permanentes a las familias beneficiarias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Matricular y enviar diariamente a los niños al centro educativo.</li> <li>• Asistir a las consultas médicas, demostrado en los controles de asistencia en cuanto al esquema de crecimiento y desarrollo, vacunación completa hasta los 5 años y controles pre y post natales de las madres embarazadas.</li> <li>• Asistir a las capacitaciones (incluye temas de salud e higiene, educación, violencia intrafamiliar, equidad y género, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionar el bono de salud y educación a las familias, por medio del Fondo de Inversión Social y ONG participantes.</li> <li>• Por medio del Ministerio de Educación, evaluar el control de asistencia de los niños/as de familias beneficiarias.</li> <li>• A través del Ministerio de Salud Pública, dar asistencia médica a las familias beneficiarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Matricular y enviar diariamente a los niños al centro educativo.</li> <li>• Asistir a las consultas médicas, demostrado en los controles de asistencia en cuanto al esquema de crecimiento y desarrollo, vacunación completa hasta los 5 años y controles pre y post natales de las madres embarazadas.</li> <li>• Asistir a las capacitaciones (incluye temas de salud e higiene, educación, violencia intrafamiliar, equidad y género, etc.</li> </ul>	<p>Según el sondeo realizado en el Municipio de Torola, Morazán, el Eje 1 tiene un porcentaje de 100% de cumplimiento, tanto de los ejecutores del programa como las corresponsabilidades de los beneficiarios, es decir, hay cumplimiento bimensual del compromiso por parte del programa de beneficiar mediante las transferencias monetarias, las capacitaciones a las familias y sistema de salud y educación, así como la corresponsabilidad de las familias beneficiarias de un 100% de asistencia a las capacitaciones y cumplimiento en las áreas de educación y salud, de acuerdo a su clasificación.</p>

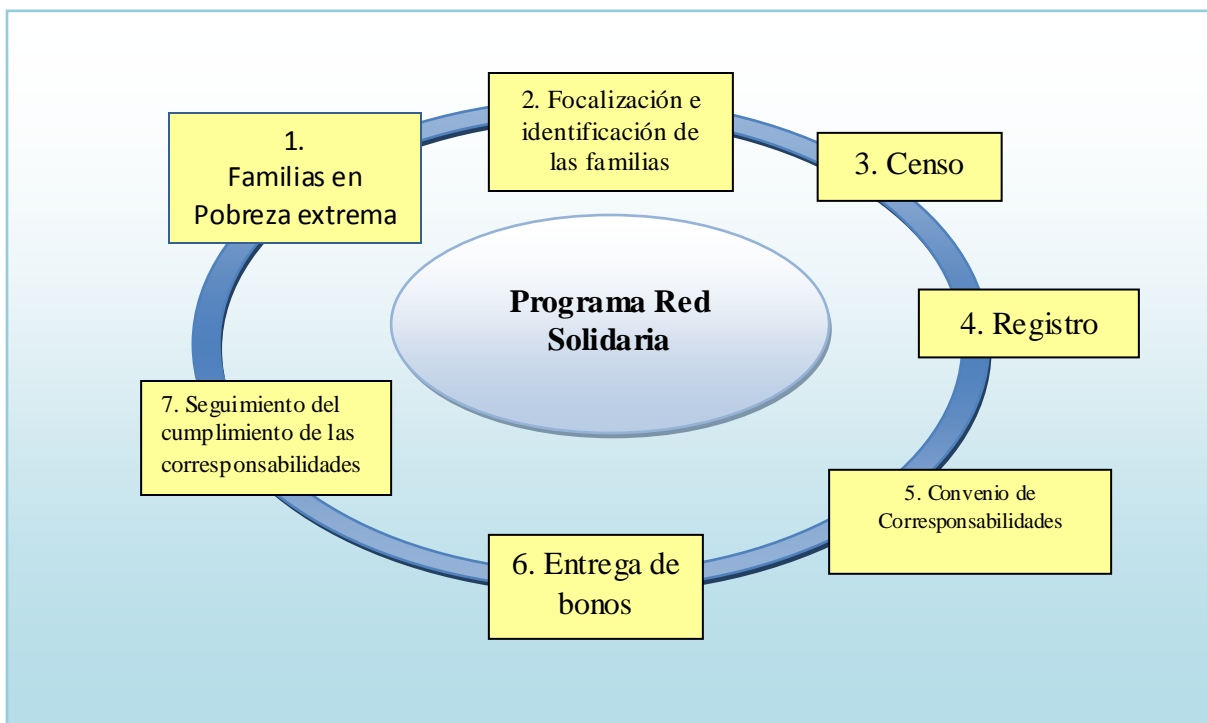
<p><b>Eje No. 2</b></p> <p><b>RED DE SERVICIOS BÁSICOS.</b></p>	<p>Eje que completa y amplía la efectividad de los bonos de educación y salud a través del fortalecimiento de los servicios de salud y educación y mejora del acceso de servicios básicos como lo son agua, saneamiento, electrificación, caminos rurales e infraestructura básica</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilizar el bono de salud para asistir a los controles médicos.</li> <li>• Utilizar el bono de educación para enviar a los hijos a la escuela, procurando de la mayor manera posible, de enviarlos alimentados.</li> <li>• Participar en las actividades de desarrollo comunitario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A través del Ministerio de Salud, la atención médica de niños menores de 5 años, mujeres embarazadas y lactantes.</li> <li>• Mejorar la infraestructura básica y la red de servicios sociales básicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 931,265 atenciones y consultas a menores de 5 años y mujeres embarazadas y consultas generales dadas por el Ministerio de Salud.</li> <li>• Incremento de 47% en controles infantiles y 42% en controles prenatales en los primeros 12 municipios.</li> <li>• Atención visual a 1,239 estudiantes de 9 municipios en pobreza extrema.</li> <li>• 170 mil habitantes beneficiarios de la inversión en infraestructura básica</li> </ul>	<p>En Torola, el eje 2, tiene una variante negativa en algunos aspectos. El desarrollo y mejora en la infraestructura y servicios básicos de la localidad, no se contemplan ampliamente avanzados, ya que no todas las familias poseen servicio de energía eléctrica, el acceso a caminos rurales es deficiente y en su mayoría, la infraestructura y acceso a una vivienda digna no es asequible para todas las familias. Además, la falta de ingresos económicos no permite a los beneficiarios utilizar el bono en salud y educación, sino en gastos considerados prioritarios para éstos.</p>
<p><b>Eje No. 3</b></p> <p><b>RED DE SOSTENIBILIDAD A LAS FAMILIAS</b></p>	<p>Promueve proyectos productivos de microcréditos en los municipios beneficiarios en el que les permita diversificar las fuentes de ingreso y las herramientas necesarias para incorporarse a actividades productivas con enfoque en seguridad alimentaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistir a las capacitaciones de proyectos agro productivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A través del MAG, BMI proveer las herramientas necesarias a las familias a incorporarse a actividades productivas e introducción del microcrédito.</li> <li>• A través del MAG entregar insumos agrícolas, semillas, etc.</li> <li>• Capacitaciones en aspectos productivos, agropecuarios, etc.</li> <li>• Asistencia técnica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12,396 familias beneficiadas en el Programa en el área de capacitación técnica, entrega de insumos, proyectos agroproductivos.</li> <li>• 2,035 microcréditos colocados en municipios en pobreza extrema severa y alta, bajo el programa Tu Crédito (que viene del Programa Oportunidades) en coordinación con el Banco Multisectorial de Inversiones.</li> </ul>	<p>En cuanto a este eje, Torola está siendo capacitada en distintas áreas, aunque según sondeo realizado, no se encontraron referencias en cuanto a capacitaciones y acceso a créditos para incorporarse a actividades y proyectos agropecuarios.</p>

Fuente: Elaboración propia de las autoras basado en información oficial del Programa Red Solidaria. Avalos Carolina (2007): Op. Cit. P.26-27 y sondeo realizado por las autoras en el Municipio de Torola, Morazán.

### e) Selección de familias para la incorporación al programa

La selección de familias para ser beneficiarias del programa, lleva un proceso selectivo que comprende varios procesos, como se refleja en el Dibujo No. 3.4.

DIBUJO NO. 3.4:  
ESQUEMA GENERAL DE LA SELECCIÓN DE FAMILIAS PARA EL PROGRAMA



Fuente: Elaboración propia con base en el funcionamiento del Programa Red Solidaria. Ávalos, Carolina (2007): *Op. Cit.* Pp 31-44.

El Programa está diseñado para trabajar por el bienestar de las familias en situación de pobreza. Entre sus características más marcadas están la residencia en zonas excluyentes del país y el ingreso diario inferior a \$1, la carencia de servicios básicos como salud, educación, agua potable, tipo de vivienda no adecuado, trabajo mal remunerado, etc.

Entonces, para la focalización e identificación de las familias en tal situación, se vuelve necesaria la utilización del mapa de pobreza realizado por el FISDL y la FLACSO como herramienta de ubicación de las familias, en el cual, tipifican el grado de pobreza que se encuentra en la zona, categorizada en pobreza extrema severa, pobreza extrema alta, pobreza

extrema moderada y pobreza extrema baja, se encuentra dividido por departamentos y zona geográfica, utilizando también el Índice Integrado de Marginalidad Municipal (IIMM) que permite ordenar los municipios, priorizando aquellos con mayores carencias para intervenir en la zona. Hasta el año 2007, se priorizó el trabajo en los municipios de pobreza extrema severa, que según el censo realizado el 2006, son 32 de los 262 municipios que tiene El Salvador.

Luego de haber identificado las familias, se realiza el CENSO a las familias por beneficiar con el Programa, donde incluyen el estudio de distintas variables, por ejemplo, el tipo de vivienda, el abastecimiento de agua con el que cuentan las familias, el tipo de alumbrado de la vivienda, cantidad de personas que viven en el hogar, sus características laborales, etc. Según el FISDL, responsable del censo de las familias, la información recolectada hasta el momento del censo se utilizará para identificar a las familias, una vez finalizado no se tomarán en cuenta las modificaciones demográficas,<sup>116</sup> excepto a las mujeres embarazadas al momento del censo.

La validación del censo lo realiza el Comité Municipal de Coordinación, el cual garantiza que todas las viviendas hayan sido sondeadas. Seguidamente, el FISDL realiza el registro de las familias, desde digitar la información asegurando la calidad de la misma, hasta el proceso del REGISTRO, en el cual, según la información lanzada por el censo, discriminan a las familias según criterios de elegibilidad, considerando la ruralidad, las familias con mujeres embarazadas y menores de 15 años que no han cursado el sexto grado.

Luego de asegurarse que la familia está calificada para entrar al programa, ésta se compromete por medio del CONVENIO DE CORRESPONSABILIDADES a efectuar y cumplir con los requerimientos que demanda el Programa Red Solidaria. En la entrega de dicho convenio, se les explica a las familias los beneficios y las responsabilidades que tendrá dentro del programa. Este convenio se confirma luego de la firma voluntaria por parte del titular o persona responsable, que en la mayoría de casos, es la mujer. Además, al titular se le se hace entrega del convenio firmado, el material informativo sobre el Programa y un cuadernillo para el control de Corresponsabilidades.

---

<sup>116</sup> Ávalos Carolina (2007): "Programa social de atención integral a las familias en pobreza de El Salvador: documento técnico Red Solidaria". Secretaría Técnica de la Presidencia. P.33.



Las corresponsabilidades que las familias beneficiarias del Programa Red Solidaria deben cumplir para la ENTREGA DEL BONO son de salud, educación y asistencia a las capacitaciones impartidas por el mismo, esto en función del de la edad que tienen los menores que tienen a su cargo, Por citar un ejemplo, para ser beneficiario del programa por el bono de salud, debe haber al momento del censo mujeres embarazadas y niños de 0 a 5 años de edad. Por el bono de educación, deben ser menores de 15 años que no hayan cursado el sexto grado. Cada uno de los bonos tiene un monto diferente, éste depende del tipo de familia (ver Cuadro No.3.8).

**CUADRO NO. 3.8:  
BONOS DE SALUD Y EDUCACIÓN POR TIPO DE FAMILIA.**

TIPO DE FAMILIA	TIPO DE BONO	MONTO DEL BONO
Donde hay niños y niñas menores de 5 años y/o con mujeres embarazadas al momento del censo	De salud	\$15.00
Donde hay niños y niñas entre los 5 años y menores de 15 años, sin haber cursado el sexto grado	De educación	\$15.00
Donde hay niños y niñas menores de 5 años y/o mujeres embarazadas, además de niños y niñas de 5 años y menores de 15, sin haber cursado el sexto grado	De salud y educación	\$20.00

Secretaría Técnica de la Presidencia (2008): "Eje 1 Red Solidaridad a las Familias -Corresponsabilidades de las familias beneficiarias de Red Solidaria". <http://www.redsolidaria.gob.sv/content/view/22/39/1/1/>  
Consultado el 27 de junio de 2008.

Finalmente, se realiza un SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS CORRESPONSABILIDADES, el cual está a cargo de las ONG de seguimiento y apoyo familiar controlados por el FISDL, que es el organismo oficial ejecutor del programa. En el seguimiento, las ONG convocan al titular de la familia a asistir a las capacitaciones que se dan en el Programa con temas de desarrollo y orientación al que todas las familias que ingresan deben presentarse. Entre los temas de capacitación figura como primer contenido "Red Solidaria y corresponsabilidades", en el que detallan a fondo el funcionamiento del Programa. Todos los temas incluyen temáticas de salud, seguridad social y saneamiento.

El programa plantea que el problema de la pobreza generado por las desigualdades, tiene una "dimensión pública" que se ve expresado en los bajos niveles de cobertura de la política social y

una “dimensión privada” que no es más que el bajo salario que no supe necesidades básicas del trabajador y su familia.<sup>117</sup>

Luego de un año de implementado el Programa “Red Solidaria”, según organizaciones No Gubernamentales como la Social Watch, éste no generó un verdadero impacto e incluso ponen en tela de juicio la ayuda de USD 15 a 20 mensuales por familia en pobreza extrema, pues afirman que ésta implica un monto diario de USD 0,1 por persona. Además, se señala que no alcanzó a toda la población fijada como meta e hizo grandes gastos en publicidad.<sup>118</sup>

El Gobierno de El Salvador, ha pasado por diferentes peripecias para continuar con el desarrollo de Red Solidaria. Los cuestionamientos sobre las fuentes de financiación llevaron a que en el año 2007, la Asamblea Legislativa, no aprobara la petición del Ministerio de Hacienda, y de la Coordinadora Nacional del Área Social de la Presidencia, señora Cecilia Gallardo para un préstamo que daría seguimiento al programa.

Las discusiones entre diputados se centraron en la viabilidad que el país continúe contratando préstamos cuando la deuda asciende cerca del 40% del Producto Interno Bruto, además de la duda latente que parte de los préstamos constituyeran fondos de uso partidario de cara a las elecciones del año 2009. Lo que determinó que se lograra nada más para abril de 2007, la aprobación de préstamos para la construcción de bordas en las veras de los ríos Lempa, Jiboa, Paz y Grande de San Miguel.

Esta situación demuestra lo vulnerable de la continuidad de un programa como Red Solidaria. De los 78 millones no aprobados en el 2007, 57 millones correspondían a un préstamo que brindaría el BID y 21 millones el BM. Estos préstamos condicionaban para ejecutar el eje 2 de Red Solidaria, que constituye la inversión en infraestructura y servicios básicos para los 100 municipios más pobres del país según el Mapa de Pobreza elaborado por el FISDL y la FLACSO. De los cuales, a la fecha, su funcionamiento depende de cooperación internacional de países desarrollados europeos.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> *Ibíd*em

<sup>118</sup> *Ibíd*em

<sup>119</sup> El Faro.net Nota: Red Solidaria supera con donaciones el dinero perdido con los préstamos. Portillo, Edith publicada el 21 de mayo de 2007. [http://www.elfaro.net/secciones/Noticias/20070521/noticias9\\_20070521.asp](http://www.elfaro.net/secciones/Noticias/20070521/noticias9_20070521.asp), Consultada el 5 de julio de 2008.

Al igual que en El Salvador, la dependencia con las Instituciones Financieras Internacionales representa un punto de cuestionamiento para las autoridades responsables de autorización de préstamos en otros países de América Latina que tienen en marcha programas sociales de transferencias monetarias condicionadas. En países como Brasil, México, Colombia, Chile, Ecuador, Costa Rica y Paraguay continúan los señalamientos de inviabilidad de los programas debido al endeudamiento para su funcionamiento cuando deberían ser autofinanciables y con beneficios a largo plazo.<sup>120</sup>

Según un estudio realizado para el programa de Red Solidaria, afirma que a nivel nacional, el 91.5% de los beneficiarios utilizan el bono para comprar alimentos, los cuales se reducen a frijol, arroz, aceite y leche. Una investigación de la Asociación Salvadoreña Promotora de la Salud (ASPS) realizada en enero de 2007 en Torola, reveló que el 100% de los beneficiarios del municipio ocupan el bono para la compra de alimentos, un 40% lo gasta en compra de medicamentos y solo un 21.8% lo invierte en educación. Tendencia que corresponde a los constantes incrementos de la canasta básica rural durante los últimos 4 años. Según datos del Ministerio de Economía, desde el 2004 a la fecha, la canasta básica ha aumentado \$30.86 dólares lo que representa un aumento del 23.67%.

En los 32 municipios de que conforman El Salvador, de las 42,856 familias censadas entre el 2005 y 2006, un total de 26,554 familias se vieron beneficiadas con el Programa Red Solidaria, específicamente en el eje 1 que concierne a los bonos de salud y educación, desembolsando US\$ 2, 531,190 del monto Total de Bonos Pagados y Acumulados de Octubre 2005 a Septiembre 2006<sup>121</sup>, permitiendo a que cada familia beneficiaria, tenga acceso a productos alimenticios básicos.

### **3.4 COMPARACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA**

Los programas sociales para finales del siglo XX e inicio del XXI tomaron un giro sobre modalidades, dando paso a una generación de programas. La idea de crear “oportunidades”

---

<sup>120</sup> *Ibidem.*

<sup>121</sup> Casa Presidencial (2006): “Red Solidaria, avances”.

[www.redsolidaria.gob.sv/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=1&Itemid=61](http://www.redsolidaria.gob.sv/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1&Itemid=61), consultado el 12 de junio de 2007.

para los menos favorecidos, ha sido vista como un esfuerzo que a bien resolverá los agudos problemas sociales de las naciones entre estos, las migraciones.

La dinámica como pudo constatarse en los programas estudiados responde a las denominadas Transferencias de Dinero Condicionadas (TDC). En los casos de Chile, El Salvador y México, los tres programas están compuestos de tres grandes características:

1. Los beneficios son otorgados previa evaluación, para luego llevarlos en supervisión.
2. Los grupos se concentran en grupos vulnerables, siendo el común denominador en los tres casos analizados de esta investigación, la atención a niños.
3. Los grupos beneficiados están comprometidos a la consecución de metas definidas para poder recibir ayuda monetaria.

Los aspectos en común que tienen estos programas implementados en América Latina, enfocan su trabajo concreto en las áreas rurales del país, buscando fehacientemente reducir los índices de pobreza que en la mayoría de los casos, marcan un punto de controversias a nivel político, ya que en ciertos procesos los gobiernos central y local donde se ejecutan los programas, difieren dadas las discrepancias políticas por las que se rigen cada uno, pero en general, los tres programas buscan mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en pobreza extrema, incluso, se marcan ejes comunes en la implementación de sus programas, como lo son salud, educación e infraestructura básica (ver cuadro No. 3.9).

CUADRO NO. 3.9:

COMPARACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

PAÍS	NOMBRE DEL PROGRAMA	OBJETIVO GENERAL	LÍNEAS DE ACCIÓN
CHILE	<b>CHILE SOLIDARIO</b> Sistema de Protección social, prioritario para el Gobierno chileno, para abordar la extrema pobreza que viven alrededor de 225.073 familias.	Trabajar con 225.000 familias que actualmente viven en condición de extrema pobreza, apoyándolos de manera integral con una red de servicios y programas públicos adaptados a la necesidad de brindar apoyo integral a las familias y que otorgue atención preferencial en su oferta programática. Asimismo, lograr que las familias estén recibiendo todos los subsidios monetarios directos a los que tengan derecho en el marco del Sistema Chile Solidario.	<u>PROGRAMA PUENTE (APOYO PSICOSOCIAL) Y APOORTE SOLIDARIO:</u> las familias participan en conjunto con los municipios y se comprometen a trabajar con un profesional del área social, denominado “apoyo familiar”, quien los acompañará durante 24 meses, dándoles herramientas para que construyan su propio camino de superación. Incluye también Subsidios Monetarios y el Acceso Preferente a Programas Sociales. <u>SUBSIDIOS MONETARIOS:</u> las familias también reciben- en forma preferencial- los subsidios monetarios del estado. Entre estos se encuentran: Subsidio Único, Pensión Asistencial de Vejez, Pensión Asistencial de Invalidez, Subsidio de Agua Potable. <u>ACCESO PREFERENTE A PROGRAMAS SOCIALES:</u> A través de este componente las familias obtienen Acceso Preferente a los Programas Sociales, tanto públicos como privados. Para ello, distintas instituciones y organismos de las áreas de Salud, Educación, Trabajo, Vivienda, Justicia, entre otras, se comprometen con priorizar a los beneficiarios de Chile Solidario.
EL SALVADOR	<b>RED SOLIDARIA</b> Programa social destinado a atender a los 100 municipios en condiciones de pobreza extrema severa y alta.	Mejorar en forma integral las condiciones de vida de las familias en situación de extrema pobreza con énfasis en el área rural, ampliando sus oportunidades y proveyendo los recursos necesarios, a través del mejoramiento de la red de servicios básicos, programas de desarrollo productivo y micro crédito, que permitan potenciar sus capacidades para aprovechar estas oportunidades y mejorar la calidad de vida personal, familiar y comunitaria.	<u>I RED SOLIDARIA A LA FAMILIA:</u> focaliza sus acciones a las familias que viven en condiciones de extrema pobreza. Incluye el pago de bonos a la madre jefa de hogar, capacitaciones y corresponsabilidades en salud y educación. <u>II RED DE SERVICIOS BÁSICOS:</u> Busca fortalecer la oferta de servicios de educación, salud y nutrición para los habitantes de los municipios más pobres del país. Incluye un componente fuerte de infraestructura básica y el compromiso de dotar de agua potable, saneamiento y alumbrado público al 100% de las escuelas y unidades de salud. <u>III RED DE SOSTENIBILIDAD A LA FAMILIA:</u> Considera la promoción y el financiamiento de proyectos productivos y de microcrédito como una herramienta para apoyar a los pequeños agricultores y familias rurales.

<p><b>MÉXICO</b></p>	<p><b>OPORTUNIDADES</b> es una de las principales acciones del Gobierno Federal para atender a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, para contribuir al desarrollo de sus capacidades y propiciar su acceso a las oportunidades de desarrollo.</p>	<p>El programa tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.</p>	<p><u>I SELECCIÓN DE LOCALIDADES E IDENTIFICACIÓN DE HOGARES:</u> Permite identificar y seleccionar a los hogares en condición de pobreza extrema, que es la población objetivo de Oportunidades, consta de dos etapas: 1) Selección de localidades, 2) Identificación de hogares. <u>II INCORPORACIÓN DE FAMILIAS:</u> es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la inclusión de las familias que se encuentran en condición de pobreza extrema al Programa, formalizando su registro en el Padrón Activo de Beneficiarios a través de eventos de incorporación. <u>III RECERTIFICACIÓN:</u> que permite valorar la condición socioeconómica de cada una de las familias luego de tres años de estar recibiendo los beneficios del programa, implica una reevaluación de las condiciones socioeconómicas y demográficas de las familias beneficiarias. <u>IV ENTREGA DE APOYOS MONETARIOS DIRECTOS:</u> El Programa otorga apoyos monetarios directos de manera bimestral a las familias beneficiarias para mejorar sus condiciones de vida <u>V COMPONENTE PATRIMONIAL JÓVENES CON OPORTUNIDADES:</u> tiene por objeto otorgar un incentivo a los becarios beneficiarios del Programa para que concluyan su Educación Media Superior y una base para fortalecer sus capacidades al término de la misma. <u>VI ATENCIÓN A FAMILIAS:</u> consiste en una plataforma operativa integrada por una estructura de atención territorial con capital humano y técnico, distribuida a nivel nacional y una red social de Oportunidades centrada en los Comités de Promoción Comunitaria.</p>
----------------------	--	---	--

Fuente: Elaboración propia basado en los documentos Bate, Peter. Revista del Banco Interamericano de Desarrollo (2004): *Op. Cit.* Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación, (2008): *Op. Cit.*P.1-9. Ávalos Carolina (2007): *Op. Cit.* P.24-25.

Los resultados de los programas en algunas áreas son perceptibles, sin embargo, estos varían de país en país (Ver Cuadro No. 3.10). Por ejemplo, en el caso de México, existe una supervisión exhaustiva de los niños que reciben el bono escolar. Esta supervisión implica el seguimiento del beneficiario y comprobar la aprobación de grado; caso contrario en el programa de Red Solidaria en El Salvador, en el cual no existe una supervisión que indique el avance en cuanto carga académica, lo que reduce el beneficio a una asistencia escolar y no a un logro sustantivo. En cuanto a Chile, el caso es similar al de El Salvador, ya que tampoco llevan una supervisión exhaustiva que de seguimiento al progreso académico de los niños beneficiarios en el Programa.

Sin lugar a dudas, los programas de alguna manera han generado cambios, los bonos proporcionados representan en alguna medida un alivio para las familias sumidas en extrema pobreza. No obstante, el objetivo de esta investigación además de conocer los logros de los programas y la posibilidad de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, está en el hecho de corroborar el hecho que estos programas son muy dependientes para su funcionamiento de los préstamos y donaciones respaldadas por las Instituciones Financieras Internacionales.

CUADRO NO. 3.10:

EFFECTO Y FOCALIZACIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

DIMENSIÓN	Chile solidario	Oportunidades – México	Red solidaria – El Salvador
<b>Matrícula escolar</b>	--- Se desconoce avance	++ secundaria rural, corto plazo, menor en primaria, mayor en mujeres + en urbano, pero sin efecto en mujeres ++ transición primaria-secundaria	++ Incremento del 23% en la matrícula en parvularia, 6% en primer ciclo y 9% en segundo ciclo
<b>Asistencia Escolar</b>	+ c ++ Cuidado Infantil: Chile Solidario, en presencia de una madre trabajadora y en ausencia de otro adulto que pueda hacerse cargo de su cuidado, se preocupa que el o los niños menores de 6 años se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil. (A la fecha son 2.500 niños). + Adultos leen y escriben: el programa ha ayudado a 13 mil niños mayores de 12 años en el aprendizaje de lectura y escritura.	= no hubo incremento sustantivo rural a corto plazo	+Cierto avance
<b>Controles de Salud</b>	++ Inscripción Salud Primaria: 10.674 familias disponen de su credencial o documento que certifica su inscripción para el Servicio de Atención Primaria de Salud. ++ Papanicolau: más de 5 mil mujeres mayores de 35 años tienen su examen de papanicolau al día.  ++ Adulto Mayor: 5 mil 500 adultos mayores están bajo control médico en los consultorios.	++ utilización servicios rurales ambulatorios de salud + embarazos con atención prenatal rural = partos atendidos por médicos + niveles de vacunación + conocimiento y utilización métodos planificación de la familia rural + (reducción) un 20% días enfermedad niños 0-5 y adultos 16-49%	++ Incremento del 47% en controles infantiles y 42% en controles prenatales en los primeros 12 municipios.



<b>Nutrición</b>	Se desconoce avance	+ mayor ingesta de alimentos calóricos y proteicos, alimentación más variada (“pláticas”) = un 50% niños 6-23 meses ingirió suplemento nutricional entregado	Se desconoce avance
<b>Ingresos Monetarios</b>	++ Ingreso de la familia 200 mil al programa. ++ Asignación Familiar: hasta la fecha 2.200 familias	+ (reducción) incidencia pobreza 11,7%	+ Cierta avance
<b>Focalización</b>	++ Superación de la pobreza e indigencia: 1.480.000 familias, lo que equivale a 6.000.000 millones de personas.  ++ Implementación del Programa de seguimiento a las familias PUENTE de Chile Solidario: 225 mil coberturas a lo largo de país, han sido contactadas hasta la fecha 210 mil familias, lo que incluye la incorporación de 8 mil Adultos Mayores al Programa.	+39,5% en el 20% más pobre, 62,4% un 40% más pobre	= Situación sin variación

+ Cierta avance

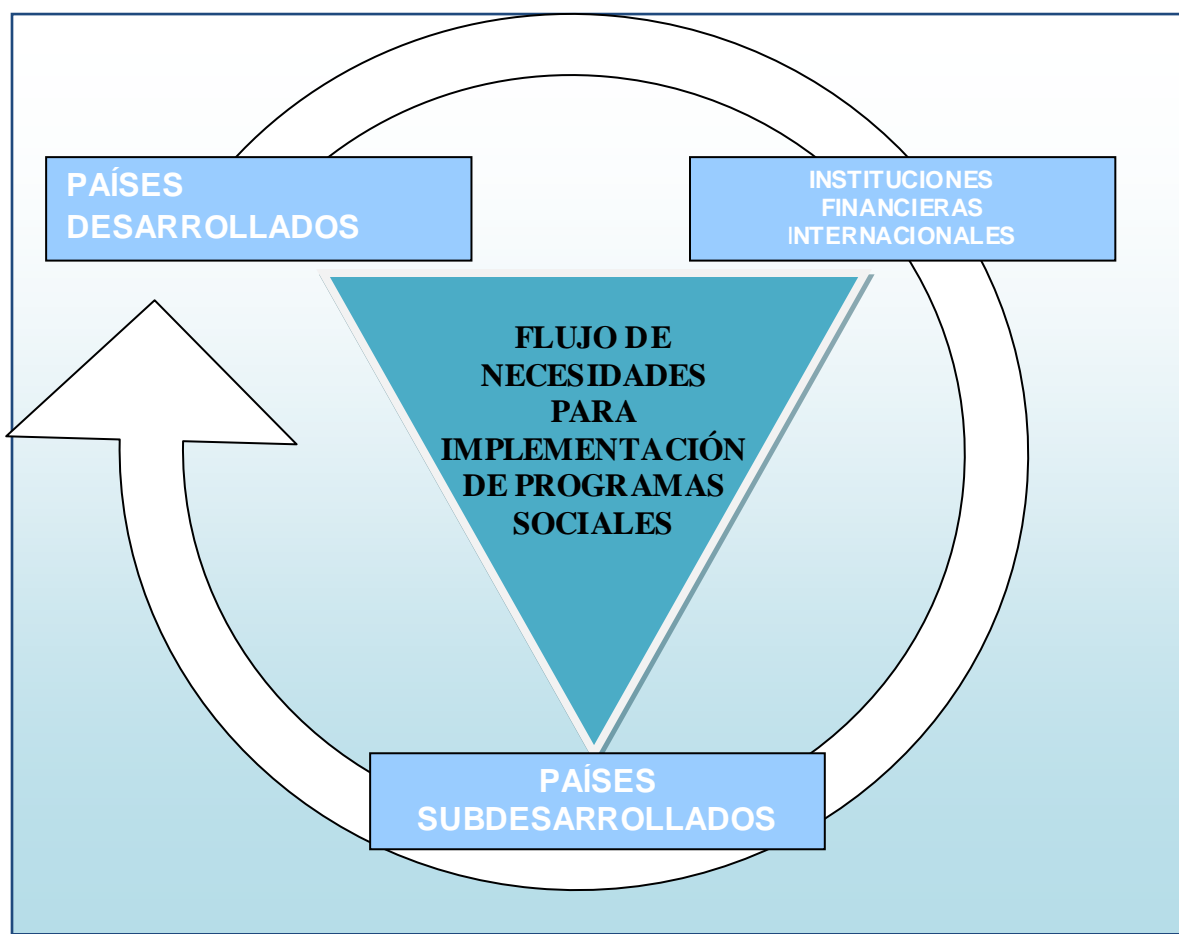
++ Avance moderado

= Situación sin variación

Fuente: Elaboración propia de las autoras. Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación, Noticias, (2006): “Amplían cobertura de Sistema Chile Solidario para las familias más pobres del país” <http://www.chilesolidario.gov.cl/publico/noticias.php?not=366> Santiago de Chile, Chile. Consultado 4 de mayo de 2008. SEDESOL (2007): “Oportunidades un programa de resultados”, Ed.1 México. P.9 – 15

Los países analizados tienen un historial muy amplio de intervención de las IFI's para el funcionamiento de los programas sociales, siendo los países pobres los que siguen un patrón de demandas de los principales actores internacionales, así como de todo un sistema de relaciones internacionales ante problemáticas como las migraciones, el narcotráfico, etc., obligándose así a trabajar en lo social e incluso llevar a comprometer a sus economías para poder cumplir con acuerdos internacionales (ver dibujo 3.5).

DIBUJO NO. 3.5:  
 ESQUEMA DE TRABAJO ENTRE PAÍSES E IFI's PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES



Fuente: Elaboración propia de las autoras. Arancibia, Juan. (2007): "Las Estrategias del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para América latina y su Aplicación en los Programas y Proyectos Financiados" San José Costa, Rica. <http://www.ei-ie-al.org/portal/Publicaciones%20de%20la%20IEAL/Estrategias%20Eucativas%20para%20A%20de%20ID%20y%20BM.pdf> Consultada el 28 de mayo de 2008.

Según el esquema anterior, las IFI's en función de resolver la problemática de la pobreza extrema y sus impactos en los países desarrollados y subdesarrollados, diseñan estrategias basadas en dos modalidades, los préstamos y las donaciones, en los cuales se establece una serie de lineamientos para que los Estados puedan tener acceso a estos. Para el caso de la concesión de préstamos, las IFIS's exigen que el país donde se lleve a cabo el proyecto sea

miembro de la institución, además que éstas determinan la naturaleza de financiación bajo sus propios criterios y prioridades.

La ayuda económica generada por las IFI's, siempre han estado orientada a combatir la pobreza en los países subdesarrollados, pero la visión ha cambiado, cuando en un principio las IFI's actuaban bajo el supuesto que la apertura de las economías, el impulso del sector privado y la reforma del Estado, produciría crecimiento económico y consecuentemente un desarrollo que sería sensible para las mayorías; se sostiene siempre la misma teoría pero con una nueva perspectiva en el que ven el desarrollo económico, ligado al desarrollo humano.<sup>122</sup>

Los planes de desarrollo para los países subdesarrollados se distingue por la interacción entre las IFI's y los países desarrollados, siendo estos últimos los que prestan los fondos necesarios para la ejecución de programas orientados a la erradicación de la pobreza en los países subdesarrollados en los que tienen intereses económicos y políticos. A través de estas instituciones, los países desarrollados determinan condiciones económicas para clasificar a los países pobres que pueden ser sujetos de préstamo, así como los programas de inversión prioritarias. Ejemplo de esto es la orientación de préstamos a países que aplicaran reformas educativas, siendo esta la razón de una tendencia hacia lo social en cuanto a calidad de educación.

Bajo los condicionamientos que debe seguir un país, está el hecho que son las IFI's las que definen un conjunto de prioridades estratégicas que no están sujetas a negociación en su contenido tendencial, siendo la única excepción el tiempo de aplicación. En el ejemplo de la educación, para el BM existen fenómenos que impactan sobre las presiones sociales en el sistema educacional de la región, de entre los cuales está la demanda urgente de capital humano calificado que responda a las nuevas tendencias tecnológicas, por lo que la inversión en capital humano es trascendente. De esto, a partir de 1994 el apoyo a la educación secundaria y la técnico/vocacional ha ido en aumento y en 1997 estos niveles recibieron más del 80% de los nuevos préstamos.<sup>123</sup>

Las IFI's bajo la identificación de las demandas de los países desarrollados, diseñan entonces planes estratégicos para la erradicación de la pobreza, como Red Solidaria en El Salvador, Red Solidaria México y Chile Solidario que trabajan en áreas sobre educación, salud e

---

<sup>122</sup> El BID concedió su primer préstamo para educación en 1965 y desde ahí en adelante comprometió un 5% de sus recursos para esta tarea. En los años 90's, los recursos para educación pasaron de un 9.5% a más del 80% para la educación primaria. A partir de 1994 el apoyo a la educación secundaria y la técnico/vocacional ha ido en aumento y en 1997 estos niveles recibieron más del 80% de los nuevos préstamos. Arancibia, Juan. (2007): *Op. Cit* P.6.

<sup>123</sup> Arancibia, Juan. (2007): *Op. Cit* P.7.

infraestructura; con los cuales, pretenden garantizar condiciones para un mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones pobres de América Latina.

Los programas diseñados y financiados por las IFI'S, pretenden menguar los efectos de la pobreza en América Latina que impulsan a los pobres buscar oportunidades de desarrollo en los países ricos. Los programas sociales nacen de documentos elaborados por los países pobres en los cuales éstos exponen su situación de pobreza. Sin embargo son las IFIS las que determinan las áreas que ellos consideran estratégicas para garantizar el desarrollo económico, donde el perfil del programa y su financiamiento, puede variar de país, debido a la asimetría de la situación de la pobreza extrema en América Latina.

La intervención de las IFI's en la ejecución de los programas sociales, no van encaminados únicamente en el sentido económico, sino también en el área técnica, ya que generalmente, en los programas ejecutados en América Latina, realiza el monitoreo y evaluación pertinentes para una buena ejecución del programa, con miras a la contribución de la mejora de Índices de Desarrollo Humano, como parte del Primer Objetivo del Milenio (ver Cuadro No. 3.11).

En aspectos generales, los esfuerzos en cuanto a la superación de la situación de la pobreza extrema en los países latinoamericanos por medio de la implementación de programas sociales está considerablemente determinada por la por las IFI's, puesto que la implementación y ejecución de éstos en América Latina y específicamente El Salvador con el Programa Red Solidaria para el cumplimiento de los ODM, se da en la medida de la intervención para la definición de áreas prioritarias de inversión.

**CUADRO NO. 3.11: PROGRAMAS SOCIALES DE AMÉRICA LATINA ORIENTADO A LAS FAMILIAS POBRES**

País	Programa Inicio	Organismo Ejecutor	Objetivo Principal	Población Meta	Familias beneficiadas	Presupuesto Anual	Gasto en proporción del PIB	Índice de pobreza (% inicio-actual)	%IDH (inicio-actual)
Chile	Chile Solidario	Ministerio de Planificación y cooperación, MIDEPLAN. 2002.	Otorgar apoyo integral a las familias que se encuentran en condiciones de indigencia y pobreza crítica	Familias en situación de indigencia	13,408 familias beneficiadas (hasta 2004) 60,519 personas pertenecientes a las familias	200 millones de dólares (2003-2007) Aporte externo del Banco Mundial.	0.10%, 2004.	---	0.831 (2002) 0.867 (2005, publicado el 2007)
El Salvador	Red Solidaria, 2005	Casa Presidencial a través de la Secretaría Técnica de la Presidencia	Mejorar en forma integral las condiciones de vida de las familias en situación de extrema pobreza con énfasis en el área rural, mejoramiento de la red de servicios básicos, programas de desarrollo productivo y micro crédito...	Familias en extrema pobreza	24,106 familias beneficiadas con bonos para la educación y la salud. Al 2007, 48,659 un total de familias	50 millones de dólares aprox.	---	68%-2005	0.720 (2002) 0.735 (2005, publicado el 2007)
México	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (ex Progresá), 1997	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Incrementar las capacidades e las familias en situación de pobreza extrema, por medio de la inversión en capital humano, en alimentación y salud.	Familias bajo la línea de pobreza	4 millones 240 mil familias hasta el año 2000.	1,86 millones de Dólares aprox.	0,32%, 2001.	---	0.800 (2002) 0.829 (2005, publicado el 2007)

Cuadro de elaboración propia basado en los Programas Sociales de cada país. Bate, Peter. Revista del Banco Interamericano de Desarrollo (2004): Op. Cit.

Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación, (2008): Op. Cit.P. 1-9. Ávalos Carolina (2007): Op. Cit. P.24-25. Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación, Noticias, (2006): Op. Cit. Ávalos Carolina (2007): Op. Cit. P.24-25. SEDESOL (2007): Op. Cit. P.9 – 15.

### 3.5 TRABAJO DE CAMPO

En aras de obtener datos que apoyen esta investigación, se realizó una encuesta a 27 familia que son miembros activos del programa Red Solidaria, representando el 5.67% del total de beneficiarios en el Municipio de Torola (Ver Mapa No. 1), Departamento de Morazán; además una entrevista al Alcalde del municipio, a un representante operativo de la ONG SOMOS y a la coordinadora Municipal del Programa Red Solidaria en Torola.

MAPA NO. 3.1:  
MAPA DE TOROLA, MORAZÁN



Documento Torola. <http://www.comunidades.gob.sv/website/comunidades/dlocal/32MUNIMASPOBRES/torola.pdf>

La estructura Municipal de Torola está compuesta por los cantones que son: Cantón Agua Zarca, Cantón Tijeretas, Cantón Cerritos, Cantón El Progreso y Cantón Torola. Según datos arrojados por el Documento Técnico Red Solidaria publicado en 2007, en estos cantones hasta 2004, el 46.92% de niños menores de 5 años no asistían a controles de salud, al igual que el 42.65% de los niños de entre 4 y 6 años no asistían a ninguna institución educativa y aunque bajo en porcentaje, pero igualmente alarmante, es la cantidad de niños entre 7 y 15 años que no asisten a la escuela ya sea por dificultad de acceso o por razones económicas, niños que representan un 14.13 y 25.55% respectivamente con relación al 100% de familias

encuestadas. Esta cifra se duplica cuando se habla de jóvenes de entre 16 y 18 años que no asisten a la escuela 58.28% por ambas razones.

En cuanto a la población general, el informe indica que Torola posee una tasa del 80% viviendo en pobreza y un 60.4% del total de la población viviendo en pobreza extrema. A esto se suma el hecho que en Torola existen caseríos que no poseen agua potable ni electrificación, en otros tampoco poseen los sistemas básicos de eliminación de excretas.

Conforme al sondeo realizado en los cantones de Torola, se pudo constatar que efectivamente son pocos los hogares que poseen servicios básicos, de 27 hogares estudiados, sólo el 22.2% contaba con electricidad, 70.3% con agua potable, aunque el 14.8% obtiene el agua de un vecino y esa misma cantidad de un chorro comunitario. Estos datos contrastan con cifras que reflejan porcentajes de hasta el 25.95% y 18.51% de hogares en los que habitan más de 7 y 5 personas respectivamente. Como pudo constatar, las viviendas están construidas de adobe en un 59.25% y de éstas un 70.37% poseen piso de tierra y techo de teja de barro.

Los esfuerzos tanto del gobierno central como del local, revelan que Torola no ha logrado electrificarse en su totalidad, a pesar de que es el primer municipio donde se implementó el Programa Red Solidaria. Pese a estos esfuerzos, el municipio no quiere quedarse atrás con el desarrollo local, ya que como alcaldía, también hay proyectos de infraestructura básica, electrificación de comunidades, pavimentación e inclusive, proyectos de educación media y superior.

El panorama social de Torola no parece alentador cuando se registra que sólo un 25.95% percibe ingresos de \$40.00 mensuales, el 22.2% de \$80.00 y un 3.7% que percibe \$100.00, siendo los jefes de familia un 48.1% agricultores y un 40.7% jornaleros. Además, según la entrevista realizada al Alcalde del Municipio de Torola, Sr. Héctor Ventura, las fuentes de ingreso en la localidad son escasas, ya que debido a las migraciones y el ingreso de las remesas, es poca la población que desempeña un trabajo y se está descuidando la parte de la agricultura, la cual se considera un factor de sostenibilidad para el municipio.

El programa proporciona una ayuda de \$15.00 a un 77.7% y de \$20.00 a un 22.2% del total de las familias encuestadas; en correspondencia, las familias cumplen con las condiciones planteadas por Red Solidaria, aunque en ciertas áreas no es su totalidad. Se pudo comprobar que en un 100% los beneficiarios asisten a las capacitaciones del programa, aunque solo un 74.0% asiste a controles médicos y en igual proporción, manda a sus hijos a la escuela, teniendo en cuenta que algunos niños aún no están en edad escolar. Cabe mencionar, que la edad tope para calificar como beneficiario del programa, es de 16 años y que no haya cursado el sexto grado.

A manera de conclusión, la implementación y ejecución de programas sociales en América Latina y específicamente El Salvador con el Programa Red Solidaria para el cumplimiento de los ODM genera logros, los cuales se condicionan en la medida de la intervención de las Instituciones Financieras Internacionales. Sin embargo, los programas sociales bajo el diseño de las IFI's los cuales están creados para atender necesidades básicas, representan ante la multidimensionalidad de la pobreza una ayuda más no una solución.



## IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### a) Conclusiones

1. Se acepta la hipótesis que afirma que la problemática de la pobreza en los países latinoamericanos debido al carente cumplimiento de la responsabilidad del Estado, representa un obstáculo para la estabilidad económica, social y seguridad de los países desarrollados y subdesarrollados, porque las migraciones y otros problemas sociales son generados por la insatisfacción de las necesidades básicas de un individuo. Las medidas que se tomen para contrarrestar los efectos de la pobreza son una obligación para el Estado, y que independientemente de los resultados deben de ejecutarse ininterrumpidamente y con plena conciencia que se deben salvaguardar los derechos de cada ciudadano.
2. Se acepta la hipótesis que afirma que la incidencia política y económica de las Instituciones Financieras Internacionales a través de la implementación de programas para la erradicación de la pobreza extrema, genera logros y consecuencias para los países latinoamericanos, dado que se demostró el hecho que los países subdesarrollados responden a las necesidades de la población pobre por medio de programas sociales que son ejecutados con recursos de ayuda externa.

Las Instituciones Financieras Internacionales en un sistema de atención de elaboración de planes estratégicos de reducción de la pobreza, establece los marcos de financiación, aplicación y seguimiento de dichas estrategias. Dentro de los marcos de aplicación, conforme a un plan internacional como lo son los Objetivos de Desarrollo del Milenio, delimitan las políticas para fomentar el crecimiento, reducir la pobreza y avanzar en áreas como la educación y la salud, mismas áreas que suponen financiación externa y donde surge el condicionamiento para la facilitación de recursos financieros para responder a las necesidades de la población.

Así, el involucramiento de los organismos internacionales en el diseño de los programas sociales está presente desde las primeras etapas, es decir, desde la

detección y diagnóstico del problema, seguidamente del planteamiento de la magnitud de la demanda, la oferta existente y el déficit o carencia correspondiente, la solución propuesta y los objetivos, en la que incluye sus posibles impactos, requerimientos, presupuesto, etapas y actividades, así como la estructura organizacional o modelo de gestión.

3. Se acepta la hipótesis que afirma que la implementación y ejecución de programas sociales en América Latina y específicamente El Salvador con el Programa Red Solidaria para el cumplimiento de los ODM, se dará en la medida de la intervención de las IFI's, porque son éstas las que garantizan su funcionamiento, y no el Estado. Son los préstamos los que condicionan la ejecución de programas que requieren de cuantiosas inversiones en infraestructura y recurso humano para atender las necesidades de los menos favorecidos, y siendo que la naturaleza de los programas sociales de no ser autofinanciables, menoscaba los logros que construye debido a la carga de endeudamiento que genera su ejecución y haciendo menos probable el cumplimiento de erradicar de la pobreza, tanto en el tiempo establecido por Los Estados en la Cumbre del Milenio, como en un mediano o largo plazo.

#### **b) Recomendaciones**

1. El Estado, tiene el deber de proteger los derechos de todos los ciudadanos, y entre dichas garantías están los derechos económicos, políticos y sociales, ya sea con programas sociales u otras iniciativas que garanticen una ayuda sostenible tanto a corto como mediano y largo plazo, creando estrategias de reducción de pobreza, que se constituyan como plan de Nación, lo que significaría dar continuidad ininterrumpidamente a iniciativas a favor de los pobres.
2. Los préstamos son una potencial fuente de recursos para financiar el desarrollo de los pueblos, representan una vía importante para la ejecución de estrategias o planes de reducción de pobreza, sin embargo estos no deben ser la vía directa de financiación para estrategias como los programas sociales. La cooperación internacional directa juega un papel importante para países que entre sus problemas de pobreza extrema, está el compromiso de lidiar con el pago de la deuda externa, la

cual representa una considerable fuga de recursos que debiesen ser invertidos en planes de nación que estimulen el desarrollo. La comunidad internacional y la estructura financiera internacional debe de proveer una real ayuda que constituya un alivio y no la creación de espacios para la influencia política que constituyan una carga para los países subdesarrollados.

3. El Estado debe continuar con políticas y planes estratégicos como los programas sociales siempre y cuando se defina de forma concreta metas, plazos y prioridades de atención para disminuir la pobreza y que concuerden con los compromisos adquiridos en normas de Derechos Humanos. Los programas sociales son un medio que los Estados tienen para atender las necesidades de la población menos favorecida, sin embargo, su financiación puede ser suplida temporalmente por medio de cooperación internacional mientras se crean los medios para hacer de estos mecanismos de erradicación de pobreza autofinanciables.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros:

1. Ávalos Carolina (2007): "Programa social de atención integral a las familias en pobreza de El Salvador: documento técnico Red Solidaria". Secretaría Técnica de la Presidencia. P.33.
2. Boletín Mensual (2006): "Índice de Precios del consumidor de El Salvador, Agosto 2006." P. 6
3. Cardozo Brum, Myriam (2006): "Políticas de lucha contra la pobreza en México Principales resultados y limitaciones", Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México. P 27
4. CEPAL (2005): "Panorama social de América Latina" Ed. 1, Santiago de Chile, Chile. P.23
5. CEPAL, (2006): "Informe 2006: La protección social de cara al futuro. Acceso, Financiamiento y Solidaridad", P. 85.
6. Decreto del Programa Red Solidaria. D.E. No.11, 04/03/2005. D.O. 45, Tomo 366, Publicado el 3/04/2005. Ver anexo 7.
7. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo: Patxi Zabalo. (2006): *Op. Cit.*
8. Fernandois, Joaquín, (2005) "Mundo y Fin de Mundo, Chile en la política mundial 1900-2004", Santiago de Chile, Chile. P.460
9. GANUZA, Enrique, *et all* (1998): "Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe", PNUD. Mundi Prensa Libros, New York. P 580
10. Gobierno de El Salvador, Secretaría Técnica de la Presidencia (2007): "Avance de El Salvador en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio". San Salvador. P.3.
11. Historia del Istmo Centroamericano, tomo II (2000): "Crisis económica, deuda externa y ajuste estructural", San José, Costa Rica, P.494.
12. LaFeber, Walter, (1989): *Revoluciones Inevitables* "La política de Estados Unidos en Centroamérica". Ed. 1, San Salvador, El Salvador. P. 265.
13. Ministerio de Economía de El Salvador, Dirección General de Estadística y Censos DIGESTYC.
14. Naciones Unidas, (1998): "ABC, de las Naciones Unidas" Nueva York, Estados Unidos. P24-25
15. Naciones Unidas, (2003): "Informe sobre la situación social en el mundo, 2003: Vulnerabilidad social, fuentes y desafíos" Ed.1 Nueva York, P.55
16. Nora Lusting y Ruthanne (1998): "El Banco Interamericano de Desarrollo y la Reducción de la Pobreza." Deutsch. BID. Unidad de Pobreza y Desigualdad, Washington, D.C., Estados Unidos. P 35.
17. OIM, World Migration, 2005: Costs and Benefits of International Migration. Ginebra, Suiza: OIM, P 92. Migración por regiones, América Latina y el Caribe
18. OIM, World Migration, 2005: Costs and Benefits of International Migration. Ginebra, Suiza:

OIM, P 92. Migración por regiones, América Latina y el Caribe

19. Organización Internacional del Trabajo (2000): "Informa: América Latina y El Caribe. Panorama Laboral 2000." Ed.1. P.55.
20. PNUD (1998) "Política Macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe. El fin de la economía agro exportadora." P 491-510.
21. PNUD (2003): "Informe sobre Desarrollo Humano 2003. *Los Objetivos del Milenio, un pacto entre naciones para eliminar la pobreza*", Ediciones Mundi-Prensa, p. 28.
22. PNUD (2003): "Informe sobre Desarrollo Humano 2003: Los objetivos de Desarrollo del Milenio. Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. Mundi Prensa Libros, Nueva York, Estados Unidos.
23. PNUD (2005): "Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La Cooperación Internacional ante una encrucijada ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual." Ediciones Mundi-Prensa P.393
24. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1998): "Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe". Pp. 498.
25. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2003): "Informe sobre Desarrollo Humano 2003. *Los Objetivos del Milenio, un pacto entre naciones para eliminar la pobreza*", cuadro de indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ediciones Mundi-Prensa, P. 202 -204
26. Ruz, Miguel Ángel *Et. All.* (2005): "Informe Chile Solidario." Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Políticas Públicas. Santiago de Chile. P.2
27. Skoufias, Emmanuel (2006): "PROGRESA y sus efectos de bienestar en las familias rurales en México. Informe de Investigación 139, P 57. International Food Policy Research Institute, Washington D.C.
28. Social Watch (2003): "El Progreso hacia las metas. El registro del cumplimiento los compromisos asumidos por los Gobiernos y las Instituciones Internacionales. La voluntad Política", P. 79
29. Social Watch Informe 2005, "Rugidos y murmullos. Género y pobreza: más promesas que acciones." Montevideo, Uruguay. (P.43)
30. Social Watch, Informe 2006: "Arquitectura Imposible: Por qué la estructura financiera no le sirve a los pobres y cómo rediseñarla para la equidad y el Desarrollo. El Desafío de la Universalidad." P.65
31. Social Watch, Informe 2006:" Arquitectura Imposible, La situación actual de la pobreza en el Mundo", P. 102-108.

## Páginas Web:

1. Aguilar, Elizabeth (2007): "Crisis de la Deuda Externa en América Latina" <http://www.deguate.com/infocentros/ecofin/Archivo/docs/crisisdeudaexternaLA.htm>, Buenos Aires, Argentina. Consultado el 5 de noviembre de 2007.
2. Banco Interamericano de Desarrollo (2005): "La utilización de los Fondos de Inversión Social como instrumento de lucha contra la pobreza". <http://www.iadb.org/sds/doc/958spa.pdf>, consultado el 25 de septiembre de 2007.
3. Banco Interamericano de Desarrollo. (2007): "Operaciones del BID según información oficial del Banco Interamericano de Desarrollo, ¿Cómo opera el BID?" <http://www.iadb.org/aboutus/III/index.cfm?language=Spanish> Consultado el 22 octubre de 2007.
4. Banco Interamericano de Desarrollo: ME-L1007: Multifase de Consolidación y Expansión del Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=ME-L1007&Language=Spanish>.
5. Banco Mundial (2007): "Los Proyectos y los Programas para políticas de Desarrollo" <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/PROJECTSSPA/0,contentMDK210238~menuPK:2805189~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:2748767,00.html> consultado el 10 de octubre de 2007.
6. Bate, Peter. Revista del Banco Interamericano de Desarrollo (2004): "Oportunidades para una vida mejor", <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3038> Veracruz, México. Consultado el 16 de mayo de 2008.
7. BID (2007): "Países miembro BID", <http://www.iadb.org/aboutus/I/members.cfm?language=spanish>, consultado el 27 de octubre de 2007.
8. Casa Presidencial (2006): "Red Solidaria, avances". [www.redsolidaria.gob.sv/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=1&Itemid=61](http://www.redsolidaria.gob.sv/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1&Itemid=61), consultado el 12 de junio de 2007.
9. Casa Presidencial, (2007): "Presidentes de El Salvador", <http://www.casapres.gob.sv/presidentes/dir5.htm> Consultado el 19 de noviembre de 2007.
10. Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Teoría de las Relaciones Internacionales. Chaves, Emilio José. (2005): "Intercambio desigual y tasa de Cambio: ¿Saqueo o Explotación? El aporte de Gernot Kohler". <http://www.caei.com.ar/es/programas/teoria/15.pdf> Buenos Aires, República de Argentina. P. 19. Consultado el 15 de Enero de 2008.
11. Díaz de León Gómez, Jessica Claudia (2002): "Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la Pobreza" Comunidad Latina de Estudiantes de Negocios".

- <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/infordesmundial.htm>, consultado el 16 de septiembre de 2007.
12. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, (2006) "Programas de Ajuste Estructural" Patxi Zabalo, <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/178>. Consultado el 28 de febrero de 2008.
  13. El Faro.net Nota: Red Solidaria supera con donaciones el dinero perdido con los préstamos. Edith Portillo Publicada el 21 de mayo de 2007. [http://www.elfaro.net/secciones/Noticias/20070521/noticias9\\_20070521.asp](http://www.elfaro.net/secciones/Noticias/20070521/noticias9_20070521.asp), Consultada el 5 de julio de 2008.
  14. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (2005): "Reseña Histórica-15 años erradicando la pobreza". FISDL, <http://www.fisd.gov.sv/content/view/4/75/>, consultado el 2 de octubre de 2007.
  15. Fondo Monetario Internacional (2004): "¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?", <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what/spa/whats.pdf>, consultado el 20 de octubre de 2007.
  16. Foro Económico Mundial (2007): <http://www.weforum.org/en/about/index.htm>, visitado el 27 de agosto de 2007.
  17. Fundación para la Investigación y el Desarrollo Ambiental. (2007): "Concepto de Agenda 21 Local" <http://www.madrid21comunidad.fida.es/documentos/conceptoa21l.pdf> Consultado el 16 de noviembre de 2007.
  18. Fundación Wikimedia (2007): "Banco Interamericano de Desarrollo". [http://es.wikipedia.org/wiki/BID#Presidentes\\_del\\_BID](http://es.wikipedia.org/wiki/BID#Presidentes_del_BID), consultado el 19 de octubre de 2007.
  19. Fundación Wikimedia (2007): Banco Mundial. [http://es.wikipedia.org/wiki/Banco\\_Mundial](http://es.wikipedia.org/wiki/Banco_Mundial), consultado el 9 de octubre de 2007.
  20. Fundación Wikimedia (2007): "El Banco Mundial" [http://es.wikipedia.org/wiki/Banco\\_Mundial#Presidentes\\_del\\_Banco](http://es.wikipedia.org/wiki/Banco_Mundial#Presidentes_del_Banco), consultado el 20 de octubre de 2007.
  21. Fundación Wikimedia (2007): "G8", [http://es.wikipedia.org/wiki/Cumbre\\_del\\_G8](http://es.wikipedia.org/wiki/Cumbre_del_G8), consultado el 27 de octubre de 2007.
  22. Fundación Wikimedia (2007): Ernesto Zedillo Ponce de León, [http://es.wikipedia.org/wiki/Ernesto\\_Zedillo](http://es.wikipedia.org/wiki/Ernesto_Zedillo). Consultado el 12 de noviembre de 2007.
  23. Fundación Wikimedia (2007): Fondo Monetario Internacional, [http://es.wikipedia.org/wiki/Fondo\\_Monetario\\_Internacional#Directores\\_Gerentes\\_del\\_FMI](http://es.wikipedia.org/wiki/Fondo_Monetario_Internacional#Directores_Gerentes_del_FMI), consultado el 12 de octubre de 2007.
  24. Fundación Wikimedia (2008): "Carlos Salinas de Gortari" [http://es.wikipedia.org/wiki/Carlos\\_Salinas\\_de\\_Gortari](http://es.wikipedia.org/wiki/Carlos_Salinas_de_Gortari), consultado el 5 de noviembre de 2007.

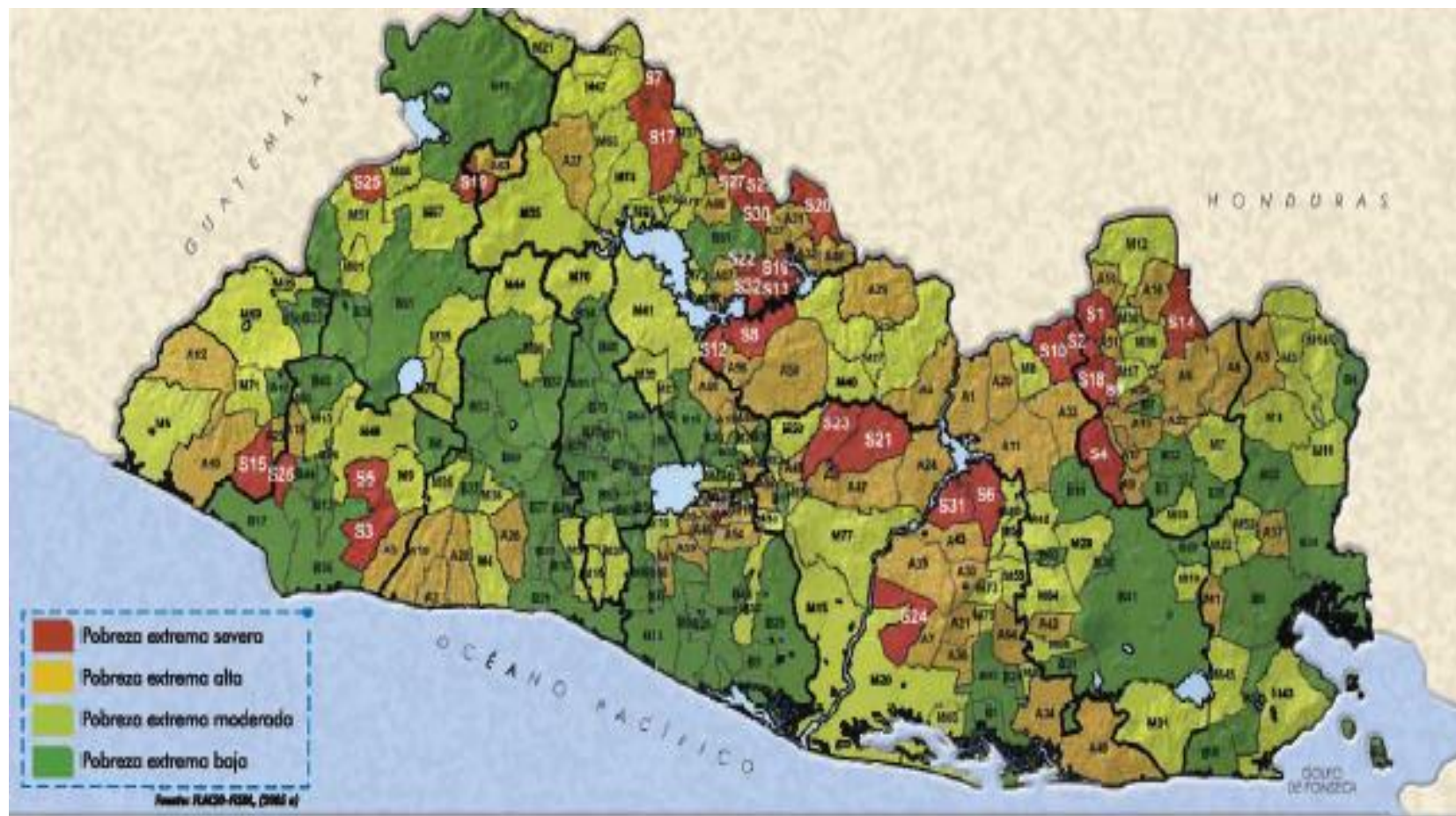
25. Fundación Wikimedia (2008): “Conferencia de París.”  
[http://es.wikipedia.org/wiki/Conferencia\\_de\\_Par%C3%ADs\\_de\\_1919](http://es.wikipedia.org/wiki/Conferencia_de_Par%C3%ADs_de_1919) Consultado el 7 de octubre de 2007.
26. Fundación Wikimedia (2008): “Iniciativa de la Cuenca del Caribe”,  
[http://es.wikipedia.org/wiki/Iniciativa\\_de\\_la\\_Cuenca\\_del\\_Caribe](http://es.wikipedia.org/wiki/Iniciativa_de_la_Cuenca_del_Caribe) Consultado el 22 de noviembre de 2008.
27. Fundación Wikimedia (2008): Estado del Bienestar.  
[http://es.wikipedia.org/wiki/Estado\\_del\\_bienestar](http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_del_bienestar), consultado el 17 de abril de 2008
28. Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá INCAP, (2002): “Canasta Básica de Alimentos para los Distritos de Panamá y San Miguelito.”  
<http://www.mef.gob.pa/Documentos/Canasta%20B%C3%A1sica%20de%20alimentos%202002.pdf> P.6 consultado el 27 de septiembre de 2007.
29. Isidoro Losada, Ana María (2006): “La Política Social Internacional en el caso de los Fondos Sociales en Bolivia”, One World Perspectives. [http://www.international.unikassel.de/de/pdf/OWP\\_Working\\_Paper\\_3.pdf](http://www.international.unikassel.de/de/pdf/OWP_Working_Paper_3.pdf) consultado el 14 de febrero de 2008.
30. Lizano, Eduardo (2005): “Jeffrey D. Sachs y la pobreza extrema”.  
<http://www.academiaca.or.cr/Otros/OnEndPoverty.pdf>, P.14, consultado el 10 de septiembre de 2007.
31. Naciones Unidas (2005): “Childhood Poverty in Mozambique”.  
[http://www.unicef.org/media/files/Final\\_SITAN\\_English\\_summary.pdf](http://www.unicef.org/media/files/Final_SITAN_English_summary.pdf), consultado el 27 de septiembre de 2007.
32. Naciones Unidas, (1995): “Conferencia internacional sobre la población y el desarrollo, Resumen del Programa Acción” <http://www.un.org/spanish/conferences/accion2.htm> Consultado el 16 de noviembre de 2007.
33. Naciones Unidas, (2000): “Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995.”  
<http://www.un.org/spanish/esa/socdev/> Consultado el 17 de noviembre de 2008.
34. Naciones Unidas, (2004): “Modalidades, formato y organización de la reunión plenaria de alto nivel del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General”  
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/583/11/PDF/N0458311.pdf?OpenElement>  
Consultado el 17 de noviembre de 2007.
35. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO (2002): “Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible Johannesburg 2002”  
[http://www.fao.org/wssd/Index\\_es.htm](http://www.fao.org/wssd/Index_es.htm). Consultado el 16 de noviembre de 2008.
36. Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), (2008): “¿What is OPEC?”  
<http://www.opec.org/library/what%20is%20OPEC/WhatisOPEC.pdf> Viena, Austria. P.2-3. 16 de Abril de 2008.



37. Paris Club, (2008): "Permanent members and Other official creditors"  
<http://www.clubdeparis.org/sections/qui-sommes-nous/membres-permanents-et> Consultado el 6 de enero de 2008.
38. Planeta SEDNA (2007): "Pobreza en el mundo, la pobreza en los países desarrollados",  
<http://www.portalplanetasedna.com.ar/poblacion12a.htm>, consultado el 20 de septiembre de 2007.
39. Programa Red Solidaria (2007): <http://www.redsolidaria.gob.sv/content/view/678/47/>, consultado el 2 de mayo de 2008.
40. Red solidaria El Salvador (2007) "Objetivos del Programa Red Solidaria"  
<http://www.redsolidaria.gob.sv/content/view/17/35/>, consultado el 31 de mayo de 2008.
41. Red Solidaria El Salvador: <http://www.redsolidaria.gob.sv/content/view/14/32/>, consultado el 5 de febrero 2008.
42. Saca, Elías Antonio (2005): "Discurso de lanzamiento del Programa Red Solidaria",  
<http://www.redsolidaria.gob.sv/content/view/18/>, consultado el 29 de mayo de 2008.
43. Salamanca, Fernando: "Nuevas formas de co-provisión entre Estado y sociedad civil".  
[http://www.sitiosur.cl/publicaciones/Revista\\_Proposiciones/prop34/C21SALAM.RTF](http://www.sitiosur.cl/publicaciones/Revista_Proposiciones/prop34/C21SALAM.RTF), consultado el 27 de febrero de 2008.
44. Sánchez de Lozada, Gonzalo: "Ley de Participación Popular". Presidente Constitucional de la República, <http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/leybolivia1551.pdf>
45. Universidad Tecnológica de Colombia (2000). "Conceptos de Pobreza"  
<http://www.unitecnologica.edu.co/descargas/taller/DefinicionesdePobreza.doc>, P.3. Consultado el 27 de agosto de 2007.
46. World Bank, (2007): "Monthly Operational Summary"  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20142781~pagePK:41367~piPK:279616~theSitePK:40941,00.html> Consultado el 11 de octubre de 2007
47. Zabalo, Patxi. (2001): "Programas de Ajuste Estructural"  
<http://www.choike.org/nuevo/informes/1126.html>, consultado el 27 de febrero de 2008.

ANEXOS

ANEXO NO. 1  
MAPA DE POBREZA DE EL SALVADOR



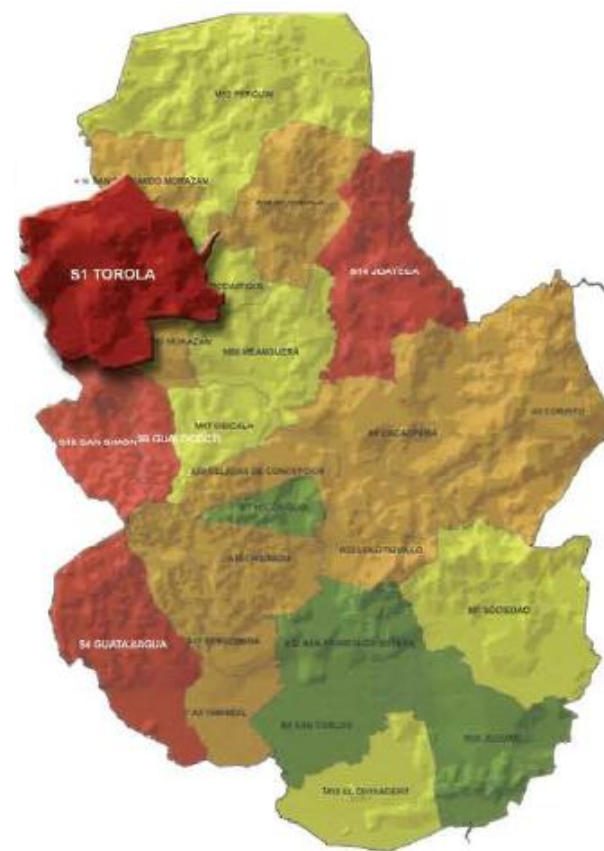
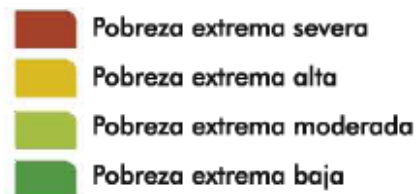
<b>Código</b>	<b>Municipio</b>	<b>Departamento</b>	<b>Código</b>	<b>Municipio</b>	<b>Departamento</b>	<b>Código</b>	<b>Municipio</b>	<b>Departamento</b>
S1	Torola	Morazán	A1	Nuevo Edén De San Juan	San Miguel	A35	Berlín	Usulután
S2	San Antonio	San Miguel	A2	Jicalapa	La Libertad	A36	Ozatlán	Usulután
S3	Cuisnahuat	Sonsonate	A3	Lislique	La Unión	A37	Las Flores	Chalatenango
S4	Guatajiagua	Morazán	A4	Dolores	Cabañas	A38	San Emigdio	La Paz
S5	Caluco	Sonsonate	A5	Sta. Isabel Ishuatán	Sonsonate	A39	San Miguel Tepezontes	La Paz
S6	Nueva Granada	Usulután	A6	Cacaopera	Morazán	A40	Santa María Ostuma	La Paz
S7	San Fernando	Chalatenango	A7	San Francisco Javier	Usulután	A41	Yayantique	La Unión
S8	Jutiapa	Cabañas	A8	Corinto	Morazán	A42	San Jorge	San Miguel
S9	Gualococti	Morazán	A9	Yamabal	Morazán	A43	Mercedes Umaña	Usulután
S10	Carolina	San Miguel	A10	Jujutla	Ahuachapán	A44	El Carrizal	Chalatenango
S11	San Isidro	Morazán	A11	Sesori	San Miguel	A45	San Lorenzo	San Vicente
S12	Cinquera	Cabañas	A12	Tacuba	Ahuachapán	A46	San Juan Tepezontes	La Paz
S13	Cancasque	Chalatenango	A13	Monte San Juan	Cuscatlán	A47	Apastepeque	San Vicente
S14	Joateca	Morazán	A14	Arambala	Morazán	A48	Nombre De Jesús	Chalatenango
S15	Guaymango	Ahuachapán	A15	Chilanga	Morazán	A49	Jucuarán	Usulután
S16	San Isidro Labrador	Chalatenango	A16	San Fernando	Morazán	A50	Ilobasco	Cabañas
S17	San Francisco Morazán	Chalatenango	A17	Sensembra	Morazán	A51	El Rosario	Morazán
S18	San Simón	Morazán	A18	Santa Catarina Masahuat	Sonsonate	A52	Comalapa	Chalatenango
S19	Masahuat	Santa Ana	A19	Teotepeque	La Libertad	A53	Santa Cruz Analquito	Cuscatlán
S20	Arcatao	Chalatenango	A20	San Gerardo	San Miguel	A54	San Pedro Nonualco	La Paz
S21	Santa Clara	San Vicente	A21	Nueva Trinidad	Chalatenango	A55	El Rosario	Cuscatlán
S22	San Antonio Ranchos	Chalatenango	A22	Lolotiquillo	Morazán	A56	Tejutepeque	Cabañas
S23	San Esteban Catarina	San Vicente	A23	San Cristóbal	Cuscatlán	A57	San José	La Unión
S24	San Agustín	Usulután	A24	San Ildefonso	San Vicente	A58	Delicias De Concepción	Morazán
S25	Santiago De La Frontera	Santa Ana	A25	San Pedro Puxtla	Ahuachapán	A59	San Antonio Masahuat	La Paz
S26	Santo Domingo	Sonsonate	A26	Comasagua	La Libertad	A60	San Luis Del Carmen	Chalatenango
S27	La Laguna	Chalatenango	A27	Agua Caliente	Chalatenango	A61	Tapalhuaca	La Paz
S28	Paraíso De Osorio	La Paz	A28	Chiltiupán	La Libertad	A62	Verapaz	San Vicente
S29	Ojos De Agua	Chalatenango	A29	Victoria	Cabañas	A63	Santa Rosa Guachipilín	Santa Ana
S30	Las Vueltas	Chalatenango	A30	Alegria	Usulután	A64	Santa Elena	Usulután
S31	Estanzuelas	Usulután	A31	Tecapán	Usulután	A65	Tenancingo	Cuscatlán
S32	Potonico	Chalatenango	A32	San Antonio La Cruz	Chalatenango	A66	Concepción Quezaltepeque	Chalatenango
			A33	Ciudad Barrios	San Miguel	A67	San Miguel De Mercedes	Chalatenango
			A34	Concepción Batres	Usulután	A68	San Francisco Lempa	Chalatenango

<b>Código</b>	<b>Municipio</b>	<b>Departamento</b>	<b>Código</b>	<b>Municipio</b>	<b>Departamento</b>
B1	San Dionisio	Usulután	B41	San Miguel	San Miguel
B2	Meanguera Del Golfo	La Unión	B42	Sacacoyo	La Libertad
B3	San Carlos	Morazán	B43	San Rafael Obrajuelo	La Paz
B4	Concepción De Oriente	La Unión	B44	San Antonio Del Monte	Sonsonate
B5	San Luis La Herradura	La Paz	B45	Usulután	Usulután
B6	San Alejo	La Unión	B46	Opico	La Libertad
B7	Yoloaiquín	Morazán	B47	San Juan Talpa	La Paz
B8	Armenia	Sonsonate	B48	Guazapa	San Salvador
B9	San Pedro Masahuat	La Paz	B49	Nuevo Cuscatlán	La Libertad
B10	San José Villanueva	La Libertad	B50	Turín	Ahuachapán
B11	Tepetitán	San Vicente	B51	Chalatenango	Chalatenango
B12	Apaneca	Ahuachapán	B52	La Unión	La Unión
B13	Nahuilingo	Sonsonate	B53	Ciudad Arce	La Libertad
B14	Chapeltique	San Miguel	B54	Aguilares	San Salvador
B15	Nejapa	San Salvador	B55	Chalchuapa	Santa Ana
B16	San Pedro Perulapán	Cuscatlán	B56	San Bartolomé Perulapia	Cuscatlán
B17	Acajutla	Sonsonate	B57	Quezaltepeque	La Libertad
B18	Intipucá	La Unión	B58	Santiago Texacuangos	San Salvador
B19	Metapán	Santa Ana	B59	Cojutepeque	Cuscatlán
B20	Santa Cruz Michapa	Cuscatlán	B60	Nueva Guadalupe	San Miguel
B21	La Libertad	La Libertad	B61	Santa Ana	Santa Ana
B22	Santa Rosa De Lima	La Unión	B62	El Refugio	Ahuachapán
B23	San Luis	La Paz	B63	San Marcos	San Salvador
B24	Santa María	Usulután	B64	Tonacatepeque	San Salvador
B25	Jocoro	Morazán	B65	Santo Tomás	San Salvador
B26	El Rosario	La Paz	B66	Cuyultitán	La Paz
B27	Santiago Nonualco	La Paz	B67	San Martín	San Salvador
B28	Comacarán	San Miguel	B68	Olocuilta	La Paz
B29	Zacatecoluca	La Paz	B69	Colón	La Libertad
B30	San Rafael Cedros	Cuscatlán	B70	Apopa	San Salvador
B31	El Tránsito	San Miguel	B71	Delgado	San Salvador
B32	San Francisco Gotera	Morazán	B72	Ayutuxtepeque	San Salvador
B33	Atiquizaya	Ahuachapán	B73	Cuscatancingo	San Salvador
B34	Pasaquina	La Unión	B74	Sonzacate	Sonsonate
B35	Zaragoza	La Libertad	B75	Ilopango	San Salvador
B36	Sonsonate	Sonsonate	B76	San Salvador	San Salvador
B37	Jayaque	La Libertad	B77	Santa Tecla	La Libertad
B38	Quelepa	San Miguel	B78	Mejicanos	San Salvador
B39	San Sebastián Salitrillo	Santa Ana	B79	Soyapango	San Salvador
B40	Juayúa	Sonsonate	B80	Antiguo Cuscatlán	La Libertad

<b>Código</b>	<b>Municipio</b>	<b>Departamento</b>	<b>Código</b>	<b>Municipio</b>	<b>Departamento</b>
M1	Anamorós	La Unión	M42	Lolotique	San Miguel
M2	El Carmen	Cuscatlán	M43	Conchagua	La Unión
M3	Nueva Esparta	La Unión	M44	San Pablo Tacachico	La Libertad
M4	Tamanique	La Libertad	M45	El Carmen	La Unión
M5	Huizúcar	La Libertad	M46	Izalco	Sonsonate
M6	San Francisco Menéndez	Ahuachapán	M47	La Palma	Chalatenango
M7	Sociedad	Morazán	M48	El Triunfo	Usulután
M8	San Luis De La Reina	San Miguel	M49	Candelaria	Cuscatlán
M9	San Julián	Sonsonate	M50	San Sebastián	San Vicente
M10	San Francisco Chinameca	La Paz	M51	Candelaria De La Frontera	Santa Ana
M11	El Sauce	La Unión	M52	Bolívar	La Unión
M12	Perquín	Morazán	M53	Guadalupe	San Vicente
M13	Nahuizalco	Sonsonate	M54	San Buenaventura	Usulután
M14	Polorós	La Unión	M55	Nueva Concepción	Chalatenango
M15	Tecoluca	San Vicente	M56	San Cayetano Istepeque	San Vicente
M16	Osicala	Morazán	M57	San Ignacio	Chalatenango
M17	Rosario De Mora	San Salvador	M58	Meanguera	Morazán
M18	Mercedes La Ceiba	La Paz	M59	Jucuapa	Usulután
M19	Uluazapa	San Miguel	M60	Salcoatitán	Sonsonate
M20	Jiquilisco	Usulután	M61	Jerusalén	La Paz
M21	Citalá	Chalatenango	M62	El Porvenir	Santa Ana
M22	Yucuaiquín	La Unión	M63	La Reina	Chalatenango
M23	Oratorio De Concepción	Cuscatlán	M64	Chinameca	San Miguel
M24	San Ramón	Cuscatlán	M65	Puerto El Triunfo	Usulután
M25	Ereguayquín	Usulután	M66	San Antonio Pajonal	Santa Ana
M26	Tepecoyo	La Libertad	M67	Texistepeque	Santa Ana
M27	Guacotecti	Cabañas	M68	San Rafael Oriente	San Miguel
M28	Moncagua	San Miguel	M69	Ahuachapán	Ahuachapán
M29	San Lorenzo	Ahuachapán	M70	El Paisnal	San Salvador
M30	San José Guayababal	Cuscatlán	M71	Concepción De Ataco	Ahuachapán
M31	Chirilagua	San Miguel	M72	Azacualpa	Chalatenango
M32	San Juan Nonualco	La Paz	M73	Santiago De María	Usulután
M33	El Divisadero	Morazán	M74	Tejutla	Chalatenango
M34	Sensuntepeque	Cabañas	M75	California	Usulután
M35	Coatepeque	Santa Ana	M76	San Rafael	Chalatenango
M36	Talnique	La Libertad	M77	San Vicente	San Vicente
M37	Dulce Nombre De María	Chalatenango	M78	Santa Rita	Chalatenango
M38	Jocoaitique	Morazán	M79	El Congo	Santa Ana
M39	Panchimalco	San Salvador	M80	San Matías	La Libertad
M40	San Isidro	Cabañas	M81	El Paraíso	Chalatenango
M41	Suchitoto	Cuscatlán	M82	Santo Domingo	San Vicente

Mapa Documento Técnico Red Solidaria. Ávalos, Carolina (2007): "Programa de atención a las familias en extrema pobreza: documento técnico Red Solidaria. Secretaría Técnica de la Presidencia. San Salvador, El Salvador, pp 15,16.

**ANEXO NO. 2  
MAPA DE TOROLA, MORAZÁN, EL SALVADOR  
MUNICIPIO CON MAYOR POBREZA EXTREMA**



Tasa de pobreza extrema	60.4
Índice Integrado de Marginalidad Municipal-IIMM	53.9
% Vivienda sin disponibilidad agua cañería	56.0
% Vivienda que carecen de sanitario	30.5
% Vivienda sin acceso a energía eléctrica	84.3
% Niños(as) de 4-6 años que no asisten a la escuela	42.6
% Niños(as) de 7-15 años que no asisten a la escuela	14.1
Escolaridad promedio	2.8
Prevalencia retardo moderado en talla escolares 1 grado	29.2
Ingreso promedio familiar mensual (US\$)	127.9
% Hogares con remesa	9.9

Fuente: Documento Técnico Red Solidaria. Ávalos, Carolina (2007): "Programa de atención a las familias en extrema pobreza: documento técnico Red Solidaria. Secretaría Técnica de la Presidencia. San Salvador, El Salvador, P 17.

### ANEXO NO.3

#### ENTREVISTA CON ONG SOMOS, SAN MIGUEL

ING. JORGE ALBERTO ROMERO

COORDINADOR DE SEGUIMIENTO OPERATIVO EN LA ZONA ORIENTAL DE EL SALVADOR.

**Universidad de El Salvador  
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales  
Escuela de Relaciones Internacionales  
Proceso de Graduación**

**Ustedes como empresa<sup>\*</sup>, me podría explicar un poco ¿cuáles los objetivos con los que ustedes trabajan?**

Fíjese que nosotros los objetivos, desde el punto de vista social, que es el tema nos compete ahorita, es un poco poner de nuestra parte para tratar de contribuir un poco en el tema social, de erradicar la pobreza, que ese es un tema bastante complejo entonces. Así como objetivo específico sería, poder contribuir de alguna manera con nuestro trabajo y de acuerdo a nuestra experiencia en programas de desarrollo, tratar de disminuir en algunos casos, el tema de la pobreza que es un tema bastante complejo.

**¿Cuál es la estrategia principal impulsada y desarrollada en Morazán para la reducción de la pobreza?**

Quizá como estrategia es que nosotros estamos trabajando con el Fondo de Inversión Social a través de un contrato de servicios profesionales y lo que trabajamos es el tema de seguimiento y apoyo, o sea que eso lleva inmerso sus participantes en cada municipio. Entonces, la estrategia es que en cada municipio de acuerdo con el número de familias en cada uno de los municipios beneficiarios del Programa Red Solidaria, tenemos igual, mejor dicho, un determinado número de promotores comunitarios y los cuales son dirigidos y guiados por un coordinador municipal que también de preferencia tiene que ser alguien de la zona. La estrategia operativa de llevar el seguimiento a las familias, es que nosotros tenemos un promotor comunitario por cada 150 ó 200 familias beneficiarias del Programa Red Solidaria y del trabajo que ellos desarrollan está el tema en sí del seguimiento y apoyo familia que consiste en capacitar a las familias, consiste también en darle seguimiento tal a que los niños y niñas beneficiarias del Programa asistan a la escuela y que los niños y niñas menores de 5 años, también asistan a sus controles de salud, de acuerdo al protocolo que maneja el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, así como también esta otra estrategia que en cada caserío en cada cantón, hay comités comunitarios, en los cuales nuestro promotor orienta para que detecten alguna necesidad de, ya sea de capacitación o de implementación de algunas acciones a contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de ese "x" o "y" caserío, esto puede ir enfocada en el área de saneamiento, nos referimos más que todo a la implementación de pequeños proyectitos, por ejemplo, pequeñas charlas o capacidad de cómo purificar el agua, por ejemplo, el uso de las letrinas o como mantener limpios los patios de las casas o cómo enterrar la basura. Todo eso lo hacemos a través de capacitaciones pero en cada comunidad lo que se hace es un comité comunitario. Ahora, esta última parte es para que la gente que recibe las capacitaciones, ya que hay un protocolo definido de capacitaciones, vaya aprendiendo y poniendo en práctica todos aquellos contenidos teóricos y vea las acciones y el promotor le dé para que se vean los cambios, son cambios que no se ven de la noche a la mañana porque trabajar con el área rural es bastante complejo, también hay muchas necesidades y poco recursos para paliar esta necesidad.

---

<sup>\*</sup> Al momento de la entrevista, el Coordinador de seguimiento Operativo, hizo la aclaración que SOMOS es una empresa pero el FISDL y el Programa Red Solidaria lo reconocen como ONG de seguimiento a las familias.



### **¿Tienen ustedes un límite de tiempo para desarrollar éstas actividades?**

Nosotros venimos trabajando con contratos anuales y en los municipios que tienen, digamos, los primeros municipios que entraron al programa, con ellos venimos trabajando desde 2005 que se inició el programa, partiendo de Torola que es el municipio número uno en el mapa de pobreza. En cuanto a las capacitaciones de las familias, nosotros solo estamos pendientes que cumplan con su parte del acuerdo del Proyecto o como la condición de cumplimiento. Es que una cosa para que ellos puedan acceder al bono, tiene parte de las corresponsabilidades de salud y educación, pero también hay un componente que es de capacitación a las familias. De eso nosotros impartimos esos talleres, tenemos un protocolo de capacitaciones que está definido contractualmente. Por ejemplo, desde qué es la Red Solidaria y de ahí se pasa por otra que se llama Red Solidaria y corresponsabilidades, otras que se llaman desarrollo comunitario. Nosotros capacitamos a las familias desde 2005 una vez al mes. Aquí la ventaja es que nosotros nos acercamos a las capacitaciones y no ellos buscan la capacitación, sino que manejamos grupos por cada uno de los caseríos y en alguno manejamos 2 ó 3 grupos por caserío, ellos no se movilizan y también, ¿bajo qué criterio? Bajo el criterio que a una capacitación deben asistir más de 30 personas, porque ya con más de 30 personas es más difícil manejar la metodología y todo eso, entonces, como lo hacemos una vez al mes, lo ejecutamos la primera semana completa de cada mes y lo ejecutamos la primera semana completa de cada mes claro, por ejemplo si luen y martes caen 30 y 31 miércoles es 1. Entonces hasta la siguiente semana, la primer semana completa de cada mes es cuando damos la capacitación, y esa ya está definida llueve, truene como sea, ya está los horarios son fijos, por ejemplo si a una comunidad le toca día martes, quiere decir que todos los martes de la primera semana le toca asistir a las capacitaciones. Estamos hablando de 2 horas por grupo de capacitación.

### **¿Cuánto tiempo tiene la empresa para trabajar en un municipio?**

Nosotros trabajamos con contratos anuales, como le decía, por ejemplo, Torola que es el primer municipio beneficiario, nosotros venimos trabajando desde el 2005 con contratos anuales pero en sí, tenemos que firmar el contrato para seguir ejecutando el trabajo, pero según lo que nos van trasladando, por ejemplo Torola, se hace una revalidación de las familias para que el programa continúe. Nosotros ahorita iniciamos el contrato en marzo de 2008 y terminamos en marzo de 2009.

### **¿Los temas ya están definidos o son propuestos por ustedes?**

No, los temas ya los define previamente el FISL, esa propuesta de temas vienen desde el año uno, qué le quiero decir con eso, el año uno por ejemplo, Torola arrancó con el tema Red solidaria y corresponsabilidades, todos los que entraron un año después, dos años después o lo que sea, comienzan capacitándose con ese tema, arrancan a partir de allí, cumpliendo así con el protocolo de capacitación.

### **¿Cómo logran el seguimiento del cumplimiento de corresponsabilidades?**

Como el programa como tal realiza un censo por cada municipio, entonces ellos tienen la base de datos y con la base de datos aparecen todos los niños beneficiarios del programa que son todos los niños menores de 15 años que no hayan cursado hasta 5to grado. Estamos hablando de los municipios anteriores, porque a partir de este año, el límite es hasta los 18 años. Pero en lo que nos compete ahorita, a partir de la base de datos del censo, aparecen los beneficiarios todos los niños menores de 15 años que no hayan cursado hasta 5to grado y las madres embarazadas al momento del censo. Allí vienen una como una división, hay dos corresponsabilidades, la corresponsabilidad de salud y la corresponsabilidad de educación. Entonces la familia puede tener una corresponsabilidad o dos corresponsabilidades y en base a eso, así le dan el bono. Entonces, a la corresponsabilidad de salud, son beneficiarios todos aquellos niños de 0 a 5 años y las madres embarazadas al momento del censo o su recién nacido. Si una embarazada estaba embarazada al momento del censo, obviamente

a los 9 meses tiene a su bebé. Entonces allí quien se vuelve beneficiario es el niño o la niña y le dan \$15 mensuales, o sea, \$30 cada dos meses. Entonces, los de educación son todos aquellos niños de cinco años cumplidos en adelante, hasta 15 años y que no hayan cursado 6º grado. Entonces, ¿cómo le damos seguimiento a eso? A nosotros, como ya están todos los datos en una base de datos, a nosotros nos mandan mes a mes los listados de esos niños, a donde estudian y los otros niños a donde pasan el control de salud. Los niños que estudian están en función de la matrícula escolar, que nosotros la revisamos todos los noviembre de cada año, por ejemplo nosotros verificamos la matrícula de los niños hoy en el 2007 a qué grado iban a ir en el 2008, entonces ya matriculado son los que mes a mes nos viene el seguimiento con código a dónde el niño estudia. Entonces nosotros lo que hacemos es llevar ese listado de seguimiento al centro escolar y es el maestro el que le pone si asiste o no asiste, entonces, cuando tenemos el listado lo traemos acá y lo ingresamos en un sistema informático que sale en la web del FISDL, entonces, nosotros allí ponemos, todos los niños y nos aparecen y nosotros reportamos los que tienen cuatro faltas o más entonces, eso cuando lo hemos registrado viene el asesor del FISDL y valida ese egreso, porque a partir de ese egreso, se genera lo que son los listados de incumplimiento. Si este niño tiene 4 faltas, 5 faltas, a nosotros acá el sistema nos lo devuelve y nosotros vamos a verificar por qué el niño faltó. Y el niño puede haber faltado por muchas cosas, porque se enfermó porque lo cambiaron de municipio porque tuvo que salir huyendo de allí por algún problema, se murió un pariente, se murió la mamá y después el niño no tiene quién lo mande y así una serie de situaciones más.

**¿Tiene usted conocimiento qué representan o en qué contribuyen la comuna o las iglesias del trabajo que se está realizando?**

Mire la alcaldía, bueno, nuestro referente en cada municipio, son las alcaldías municipales y ellos son parte del comité coordinador de apoyo a la Red Solidaria en cada municipio hay un comité en los cuales en ese comité, el alcalde o quien el designa, forma parte de ese comité y pues, está involucrado en todas las actividades. Por ejemplo la alcaldía es la que contribuye en todo lo que es la logística para el pago, a ellos se les ha asignado, lo organizamos nosotros, pero a ellos lo que se les ha asignado es facilitarnos un local, mobiliario más que todo para realizar los pagos, que se hacen cada dos meses.

En cuanto a las iglesias, es poco, bueno yo no tengo ninguna experiencia en el que las iglesias se involucren.

**¿Cuáles considera usted que son las limitantes para lograr el primer ODM de la erradicación de la pobreza extrema?**

Quizá allí, no le sabría opinar, pues, este es un programa social y solo somos una institución ejecutora de algunas acciones, no está respaldado pues. Bueno, yo le podría decir que es muy poquito el dinero, pero tampoco estoy diciendo que el dinero está mal, no. Sino que, las condiciones están muy difíciles porque son cuestiones que no están al alcance del programa como tal. Se requiere de otras situaciones que deben ser manejadas con mayor neutralidad.

## **ANEXO NO.4**

### **ENTREVISTA CON EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE TOROLA, MORAZÁN**

**SR. HÉCTOR VENTURA.**

**Universidad de El Salvador  
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales  
Escuela de Relaciones Internacionales  
Proceso de Graduación**

#### **¿Cuál es el rol de la comuna para el desarrollo del Programa Red Solidaria?**

Primeramente, decirle que el rol que tiene la municipalidad para el Programa Red Solidaria es que hemos integrado el Comité de Desarrollo Municipal, integrado por los representantes de las diferentes instituciones: Salud, Educación y Policía Nacional Civil y la Municipalidad, que es la fuente de enlace entre el Programa Red Solidaria.

#### **¿En qué sentido son el enlace?**

La comuna somos el enlace en el sentido que nosotros tenemos el Comité de Desarrollo Municipal de Red Solidaria, todo proyecto, ya sean las transferencias o proyectos de desarrollo local que se están realizando en el municipio, los evalúa el Comité Municipal, en ese caso, el ente más cercano a las comunidades es la alcaldía municipal, entonces nosotros recibimos las prioridades de la gente de las comunidades y así como evaluamos a nivel de comité de Red Solidaria, pasamos a la aprobación en el concejo si estamos de acuerdo con un proyecto o no, pero bueno, hasta el momento, hemos caminado bien porque lo hemos hecho.

#### **¿Cómo trabaja la Alcaldía con el Gobierno Central para la ejecución del Programa?**

Sí, yo les quisiera decir que en un inicio nosotros firmamos un convenio entre la municipalidad de Torola y el Fondo de Inversión Social, FISDL, porque es el encargado del Programa de Red Solidaria acá en el municipio de Torola, pero para ello, nosotros firmamos ese convenio donde ambas instituciones, tanto el FISL, Red Solidaria y la municipalidad, nos comprometíamos a poner contrapartida en los diferentes proyectos que se desarrollaran en el municipio y es así como nosotros le venimos dando seguimiento, porque de hecho, ahí viene reflejado lo que es la parte de educación, salud y de infraestructura social, es así como hemos venido trabajando con el Programa.

#### **En cuanto a la contrapartida, ¿qué le corresponde a la alcaldía de contrapartida?**

Nosotros siempre la contrapartida es económica, por decirlo así, de que si un proyecto nos está costando cien mil dólares, el Programa siempre pide una cierta parte a la alcaldía, el 10%-15% y así ejecutamos los proyectos, pues ellos no dan un proyecto al 100%, todo el dinero lo can a complementar, lo único son las transferencias que ellos lo traen.

#### **¿En cuanto a su contrapartida, los fondos salen de los fondos FODES?**

Si, de los fondos FODES.

#### **¿Cómo funciona el Programa de Red Solidaria en el Municipio de Torola?**

Mire, el Programa Red Solidaria en el municipio funciona de la siguiente manera: bueno, este, aquí a los beneficiarios del Programa Red Solidaria, lo que se les está exigiendo es que manden sus niños a

la escuela y que tengan también asistencia a la Unidad de Salud, pero nosotros estábamos viendo que en cuestión del funcionamiento del Programa Red Solidaria, porque directamente viene para niños que estudian desde, bueno desde que la madre los tienen bien pequeñitos, por así decir de un año hasta que tienen quince años, allí está funcionando Red Solidaria; pero hay una cosa que si nos preocupa es de que, el Programa inició en el 2005 y varios niños como ya tenían o estaban cerca de los quince y el programa cubre hasta los quince años, entonces unos niños solo lograron ser beneficiarios ocho meses y ya están fuera del programa y eso nos preocupa porque de hecho, si este Programa viene a fortalecer el desarrollo del municipio, sería de apoyar los tres años que se habían establecido en el primer convenio, y por lo tanto pues, yo decirle que tengo un listado que se han sacado 64 niños que se han sacado del Programa Red Solidaria porque ya cumplieron los quince años aunque grado de escolaridad esté por un cuarto grado, no llegaron al sexto grado y esa es otra cosa que hay niños que de sexto grado y tienen doce años y los han sacado también, entonces es una cosa que nos preocupa porque está muy limitado.

**De las 342 familias con que inició en el año 2005 el Programa Red Solidaria hoy ha pasado a 476, ¿cuáles serán los beneficios que reciben hoy?**

Bueno, los beneficios que están recibiendo estas 476 familias, es que de hecho está el bono a cambio de educación, y también están recibiendo capacitaciones den talleres de panadería, talleres agrícolas, también en la crianza de granjas avícolas, una de las cosas que ha llevado es beneficio a las comunidades es que por lo menos se ha estado trabajando en proyectos de mejoramiento de sistemas de agua, electrificación y mejoramiento de caminos vecinales. También reciben el taller de formación, osea planteándoles allí cómo deben hacer uso del Programa con la cuestión de los niños, que no falten a las clases llevarlos a la Unidad de Salud, todo eso si se los están impartiendo, eso a través de la ONG SOMOS.

**Un porcentaje que podría decirnos usted de las familias que cuentan con energía eléctrica...**

Nosotros hacemos un aproximado del 75% de la población

**¿Y respecto al agua potable?**

Con agua potable si hemos fallado un poco, porque lo mas que tenemos es el 60% de la población que tiene agua potable, pero aquí habrá que trabajar mucho porque si bien es cierto, una buena cantidad de la población no tienen agua potable porque no hay manantiales de agua en el municipio, nosotros estamos viendo las posibilidades haber como podemos conseguir los permisos a través del Ministerio de Medio Ambiente para ver si se pueden forar algunos pozos, porque si no es así, pues difícilmente le podemos dar agua cobertura total a toda la población.

**¿Considera usted que las familias cumplen con las condiciones establecidas por el Programa ?**

La mayoría de familias está cumpliendo con lo que es el Programa en sí, lo que pasa es que aquí se han estado dando algunas situaciones preocupantes, de hecho nosotros estamos viendo que el problema en veces no es de los niños que no asisten a clases, sino que ha sido alguna decisión del consejo de maestros de las diferentes escuelas del municipio donde les exigen mucho a los niños, que vengan con el debido uniforme, que vengan a la hora exacta y hay veces que hay niños que vienen desde lejos y no vienen a tiempo a la hora de clases y es así que ellos cierran los controles de los centros escolares y les ponen fallas a los niños, y eso implica que les quiten parte de su transferencia o los dejan fuera del programa, les ponen falta por llegar tarde, a nosotros nos preocupa, pero no podemos hacer nada porque ellos dicen que cumplen con las exigencias del programa, entonces, han sido algunas discusiones que hemos tenido del comité de Red Solidaria Municipal para ver ese tipo de cosas, pero el problema es que, según las autoridades del MINED ya no autorizan a los directores a

que formen parte del Comité de Red Solidaria, sino que mandan un enviado especial de San Salvador que participe pro parte del MINED.

**¿Trabajan ustedes en conjunto con la Unidad de Salud y las escuelas para el seguimiento del programa?**

Nosotros lo estamos haciendo el trabajo conjunto con la unidad de salud y también con el ministerio de educación, en el sentido de que como nosotros siempre hemos venido desarrollando, incluso aunque no teníamos el PRS hemos venido como Alcaldía Municipal, apoyando lo que es la educación y la salud. La alcaldía tiene un programa de salud comunitaria donde le estamos llevando la salud a la gente, dándoles, traemos los médicos, les dan sus recetas y también le damos el medicamento. La alcaldía está comprando a través de los fondos FODES, medicamento para darle a los ciudadanos de Torola y también decirle que como alcaldía también tenemos becados 113 jóvenes, tenemos 7 en la universidad, tenemos 42 bachilleres que lo estamos becando y los demás que en el plan básico, tenemos 64. Esto es como parte de la alcaldía independiente de Red Solidaria, venimos a impulsar este tipo de proyecto gracias a un pacto de hermanamiento que tenemos con un municipio de Formend de la selva, España, que posiblemente este próximo año nos van a apoyar para poder implementar el programa de salud comunitaria y el programa de educación.

**¿Los proyectos más grandes que está ejecutando en Torola podrían ser los que me mencionaba anteriormente o tienen más previstos a realizar?**

Decirle que proyectos de gran impacto de hecho la educación debe de ser primordial, pero decirle de que tenemos proyectos de gran impacto que a través del PRS los hemos conseguido que ya se va a dar inicio la ejecución de un proyecto de pavimentado desde San Fernando a Torola, un promedio de 8 km que nos va a costar alrededor de cinco millones de dólares que esto ha sido una donación de la embajada de España a través del fondo de la Unión Europea. Estos fondos vienen a través del fondo PAPES, osea Programa de Alivio a la Pobreza de El Salvador que es donado por la Unión Europea, entonces con esos fondos vamos a ejecutar la pavimentada de Torola a San Fernando y como ese, tenemos proyectos grandes como el mejoramiento de las calles del Cantón Tijeretetas, tenemos electrificación por lo menos a los nueve centros escolares que tenemos en los cantones y así pues, hemos realizado esos proyectos grandes que nos ha proporcionado la embajada de Japón, como son proyectos de agua potable, entonces creo que vamos por buen camino.

**Como municipio, ¿considera usted que han incrementado las actividades para el desarrollo económico de Torola?**

Si, en primer lugar decirle de que nosotros desde que llegamos al poder, esa era la idea que veníamos trabajando, de fortalecer la parte de desarrollo económico del municipio, pero una cosa que nos preocupa es de que a través de este programa de Red Solidaria y mucha gente emigra para Estados Unidos y esta gente les manda mucha remesa a la gente de acá del municipio, es así como la gente ha podido descuidar lo que es la parte de la agricultura que es la que es sostenible para el municipio, pero bien, nosotros hemos venido en un esfuerzo, incluso lo vamos a implementar este año, es de que como la gran crisis económica que ha habido en el país y el descuido a la agricultura, los agricultores no sembraban sus productos agrícolas, pero bien, este año, la municipalidad ha implementado el comprar la semilla mejorada y los insumos, osea el abono, para que los productores puedan producir en el municipio y eso nos ha llevado a que no solo la municipalidad, sino que varias ONG en el municipio, están enfocadas a trabajar y fortalecer el desarrollo económico del municipio y ahí hemos avanzado bastante, porque nosotros no *exportamos* maíz de San Francisco Gotera, sino de que aquí se produce y aquí se comercializa, porque antes todo lo hacíamos comprado en la cabecera departamental y hoy no porque por lo menos los granos básicos que se producen acá, pues nos ajustan.

**¿Quiénes monitorean y evalúan el Programa en Torola o también ustedes tienen una evaluación como Alcaldía?**

Quienes nos están evaluando y monitoreando del Programa, es que hay un Comité Central de Red Solidaria en San Salvador que lo maneja la Srta. Cecilia Gallardo, que es la Secretaria Técnica del Área Social de la Presidencia, entonces ella está monitoreando todos los avances del proyecto y decirle pues que de una u otra forma, el municipio pues ha habido una buena inversión, pues, nosotros sacamos el año pasado que se habían invertido cerca de \$700,000 solo en este municipio, y posiblemente se nos había ofrecido que un millón de dólares se iban a invertir en estos dos años que faltan. Como alcaldía, nosotros no tenemos evaluaciones, lo único que tenemos es los avances de los diferentes proyectos que se han realizado como los montos que se han invertido en cada proyecto y también las transferencias que se dan cada dos meses que serán un total de \$12,000 que se invierte en las familias todos los meses.

**¿Considera que la implementación del Programa ha contribuido a la erradicación de la pobreza extrema aquí en Torola?**

Yo lo que les quiero decir en esa parte que en lo que ha contribuido el Programa es en la cuestión de infraestructura básica, agua potable, las carreteras, electrificación, pero ha erradicar la pobreza no ha contribuido, porque si bien es cierto que aquí se les entrega \$15.00 al mes a las familias y hay familias que hasta tienen ocho hijos y quince dólares, ¿Qué se puede comprar con \$15.00? la gente se acomoda a eso, incluso cuando ya viene, como vienen a repartir el dinero cada dos meses, la gente sabe que les va a venir esos \$30.00, ya se han enjaranado en las tiendas, han sacado las cosas adelantadas y entonces sacan ese dinero solo para pagar el dinero en las tiendas. Entonces pienso yo que el Programa ha fallado en esa parte, porque no ha buscado una alternativa que pueda apalea la pobreza en el municipio, si bien es cierto, que el programa en el 2005, pero hasta la fecha yo lo que les quiero decir de que la gente está más pobre en el municipio porque siempre está esperando eso, están esperando el bono que da la Red Solidaria para pagar y no trabajan la gente y eso es preocupante, a mi me preocupa porque de hecho si alguien piensa en casarse, lo primero que hace es ir a la Alcaldía, solicitar una casa o solicitarle agua, porque están tan acostumbrados como el Gobierno les da el dinero, quieren que la municipalidad les dé el dinero para hacer su casa. Se necesitan más fuentes de empleo para desarrollar el municipio, de lo contrario vamos peor. Considero que no es suficiente lo que se les da del bono, porque ni tan siquiera el quintal de maíz que ahorita anda alrededor de \$20.00 no lo pueden comprar en un mes, entonces eso es preocupante.

**Entonces, ¿cuáles considera usted que son las limitantes que existen para cumplir con la erradicación de la pobreza extrema?**

En esa parte yo le quisiera decir, que un poco para sacar el municipio adelante, tenemos que salir todas las autoridades, todos los Ministerios, todas las instituciones tenemos que salir al impuesto del desarrollo, porque en esta parte yo pienso que hemos fallado, porque una cosa que más ha molestado al municipio es la cuestión política, esa polarización nos ha afectado demasiado, si bien es cierto, el Programa es un programa de Gobierno y lo han implementado en los municipios más pobres, por decirlo así, en Torola, que es el municipio número uno en extrema pobreza, pero el problema es porque el municipio está gobernado por el FMLN y eso afecta demasiado al municipio porque no tenemos contacto directo con el gobierno central, porque la gobernación política está de lado del gobierno municipal, o sea, no tiene ningún acercamiento y todos los esfuerzos los quieren hacer a través de la Directiva Municipal del Partido ARENA y el convenio que ha firmado la alcaldía junto al Programa Red Solidaria es que todo proyecto, toda acción de desarrollo, es a través de la municipalidad, y es así como esta gente no quieren entender, han tratado la manera de desestabilizar el municipio, para decirle que el Programa Semilla Mejorada que implementó el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura, solo ha venido a ayudarle a las familias simpatizantes del Partido ARENA y no así de la mayoría de la población que se ha quedado sin los insumos agrícolas, por eso es que

hace un momento yo les dije que la Alcaldía va a implementar ese programa para poder darles cobertura a los agricultores. Entonces, la polarización ha sido el factor limitante más grande que ha habido en el municipio, porque ese proyecto de pavimentación, imagínense, ya tenemos un aproximado de nueve años de estar gestionando ese proyecto y hasta la fecha va a salir porque verdaderamente están obligados a hacer ese proyecto.

**¿Cuáles son sus expectativas en cuanto a la erradicación de la pobreza en Torola en cinco años?**

Ahorita sigue igual pero lo que nosotros pensamos, siempre hemos trabajado en una idea de implementar, de invertir más en la parte social, ya no vamos a partir de hacer canchas de futbol, llevar más pavimentadas sino de que, nosotros lo que pensamos trabajar desde la alcaldía es implementar el proyecto de salud comunitaria, invertir los fondos FODES, que son los fondos del Municipio que por lo tanto tienen derecho ellos. Nosotros pensamos invertir más en educación y en agricultura, creemos que son tres factores importantes de que tenemos que apostar: uno es apoyar la agricultura, educación y salud, a eso le va a apostar el Gobierno Municipal del FMLN, los próximos años que se avencinan. Desde ya, nosotros hemos iniciado con un proyecto pequeñito de educación, pero lo vamos a implementar y eso así como le estoy hablando a ustedes le he hablado a Darlin Meza, Darlin que es la Ministra de Educación, y ha habido veces que me ha atendido y otras que no me ha atendido para nada porque sabe que soy muy exigente y en verdad me interesa el desarrollo de la educación en el municipio, porque imagínense están implementando El Plan 20-21 y acá en el municipio vinieron y montaron una red de informática, pero ahí va a ver que ni le prestan las computadoras a los alumnos y tenían una fotocopidora se les arruina y a la vez yo le estoy dando los servicios desde la alcaldía, entonces digo yo que si vamos a impulsar el desarrollo de la educación pues tenemos que dotarlos de todo a los niños del municipio, y decirle que esta señora Cecilia que va afrente al Programa Red Solidaria, yo incluso, he pedido muchas audiencias con ella vía telefónica todo eso, y no me ha atendido, entonces es preocupante porque son gente que están a la cabeza de este programa y por lo menos deben estar en contacto con la municipalidad y en esa parte hemos tenido fallas y creo que la única alternativa es que nosotros, desde los pequeños fondos FODES que recibimos, empecemos a invertir más en la gente. En cinco años posiblemente si se pueda. Este municipio lo agarré que estaba un gran desastre que no se lo imaginan y ahora pues si ve el municipio está muy bonito y creo que si lo vamos a mejorar.

## **ANEXO NO. 5**

ENTREVISTA CON LA COORDINADORA MUNICIPAL DEL PROGRAMA RED SOLIDARIA EN  
TOROLA, MORAZÁN  
SRA. MACARIA HERNÁNDEZ

**Universidad de El Salvador  
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales  
Escuela de Relaciones Internacionales  
Proceso de Graduación**

### **¿Cuáles son las funciones principales que usted realiza?**

Como principales actividades que realizamos aquí en el municipio, son las capacitaciones a las familias beneficiarias del programa, ver si las familias están cumpliendo con las corresponsabilidades de salud y educación, yo visito los centros escolares para dejarles seguimiento para que ellos lo llenen conforme a la asistencia de los alumnos. También en la Unidad de Salud, llevo el seguimiento para que el director de allí del centro de salud pueda colocarle los controles a los niños, son los que tenemos nosotros a la responsabilidad del Programa Red Solidaria

### **¿Usted es la encargada del sello de las boletas de cada familia beneficiaria?**

Si, en las capacitaciones se les sella los cuadernillos a las señoras, a las madres beneficiarias, las titulares, nosotros somos los responsables de eso, yo y mis otros dos promotores más. También las familias llevan a los centros escolares a que les firmen los cuadernillos también porque cuando el niño va a la escuela tiene ganados seis sellos todos los meses, que representa el aval para recibir el bono.

### **Por lo observado en la investigación, las titulares son sólo las madres, ¿es eso cierto?**

Si, las madres son las titulares, los corresponsables algunas veces son los esposos, pero en la mayoría son las madres. **¿Por qué son ellas las titulares?** Bueno, como el hombre es el que generalmente sale a trabajar, quien puede cumplir con las corresponsabilidades es la mujer, porque es la que está pendiente que los niños vayan a la escuela y a los controles en la Unidad de salud.

### **En cuanto a las capacitaciones que les dan a las familias, ¿en qué consisten?**

Por ejemplo, la capacitación que estamos dando este mes, es del manejo del agua que consumimos los humanos, así se llama el tema y también el manejo de excreta, el buen uso de los servicios sanitarios, ese es el tema que andamos dando ahora

### **¿Qué otras capacitaciones han desarrollado?**

También dimos el tema de la violencia intrafamiliar, el tema de los derechos y deberes de los niños y la no violencia de los adolescentes y también el tema de alimentación, de la higiene personal, son como 36 temas que hemos dado ya y todos son educativos para los niños.

### **¿Desde cuándo está usted colaborando con este programa?**

Llevo dos años, empecé como promotora y hoy ya soy la coordinadora municipal de aquí de Torola, por parte de la ONG SOMOS.



**¿Ha visto usted cambios, ya sean beneficiosos o negativos en las familias que están en el Programa?**

Si, por ejemplo ha aumentado la asistencia a los centros escolares, también en las unidades de salud, los controles han aumentado, porque como es una corresponsabilidad que tienen las madres de llevar todos los meses a control a los niños y de llevarlos todos los días a la escuela, se ha visto el cambio, en la asistencia y también en el aprendizaje.

**Alguna experiencia que usted me pueda compartir en cuanto a trabajar de la mano tanto con la gente que está siendo beneficiaria con el programa como de la gente que contribuye a la realización de este.**

Como el programa no es solo el bono, sino que el programa está en todo el municipio, hay energía eléctrica, también hay fuentes de agua, es decir, mejoramiento de agua, proyectos de agua y de luz en casi todos los caserillos, entonces este programa no es solo el bono, ni de mandarlos a la escuela, sino que en el municipio hay bastantes proyectos que viene a compartir con las mismas familias beneficiarias, entonces la experiencia mía, es que desde que yo empecé a trabajar el desarrollo miyo ha sido muy adecuado y que me he dado a conocer con todas las familias del municipio, las familias que tenemos por promotor son 225 familias por promotor, estas familias se les da seguimiento, se les visita, a veces porque incumplen en la escuela, visitas domiciliarias a las familias por si tienen algún problema, nosotros les damos orientación para que ellos al siguiente mes si tienen fallas en la escuela los niños, no aparezcan de vuelta como incumplimiento.

**Al parecer les descuentan un poco de la ayuda**

Si, les descuentan a través que ellos han faltado a la escuela, pero solamente les descuentan a la mayoría en educación porque es donde hay más problemas que algunos niños dejan de estudiar, pero no son todos, les descuentan \$15.00, la mitad de los que les dan.

**Como promotores, usted me comentó que se dividen cierto número de familias, ¿se dividen también por caseríos?**

Por caseríos estamos también asignados, por ejemplo, el promotor de Agua Zarca, visita todo el cantón de Agua Zarca y el otro del Cantón Tijeretas, todo el Cantón Tijeretas.

**¿Usted cree que este programa si contribuye a la erradicación de la pobreza?**

Este, eso sí mire, que ahorita creo que no, no viene a ayudar poco verdad, pero las familias están satisfechas con el poquito que se les da, no ajusta bastante a darles cumplimiento a todas, pero no creo que con ese poquito que se les dé estén satisfechas las familias, pero si más o menos ellos compran su poquito de alimento para los niños. Las familias creo que con lo que se les da están satisfechas, pero no cubre toda las necesidades porque la gente son demasiado pobres y no cubre, o son muy numerosas las familias y lo que dan de dinero es bien poquito, pero si cubren algunas necesidades, por lo menos los alimentos y en algunas partes, medicina para los niños.

**¿Cada cuánto tiene que venir a hacer el monitoreo a las familias?**

Este, en las familias las visitamos una semana un caserío y otra semana otro caserío, pero eso lo hacen los promotores, pero del área urbana de eso me encargo yo de hacer las visitas, visitas que son cada 15 ó 8 días, las capacitaciones son una vez al mes.

**ANEXO NO. 6**

ENCUESTA DE MONITOREO DE BENEFICIARIOS EN EL MUNICIPIO DE TOROLA, DEPARTAMENTO DE MORAZÁN

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES**

**I. PERFIL DE BENEFICIARIOS**

1. Sexo:  
 Femenino  Masculino
2. Edad \_\_\_\_\_
3. Caserío o colonia de residencia: \_\_\_\_\_
4. ¿Desde cuándo es usted beneficiario (a) del Programa Red Solidaria?  
\_\_\_\_\_
5. ¿Cuántas personas viven en su casa?  
\_\_\_\_\_
6. ¿Qué edades tienen las personas que viven en su casa?  
De  0-5 años \_\_\_\_\_  30-35 \_\_\_\_\_  61-70 \_\_\_\_\_  
 6-10 \_\_\_\_\_  36-40 \_\_\_\_\_  71-80 \_\_\_\_\_  
 11-15 \_\_\_\_\_  41-45 \_\_\_\_\_  81-100 \_\_\_\_\_  
 15-25 \_\_\_\_\_  46-50 \_\_\_\_\_  
 26-30 \_\_\_\_\_  51-60 \_\_\_\_\_
7. ¿Todos los integrantes de su familia en edad escolar han cursado la primaria?  
 Sí  No
8. ¿Hasta qué grado han cursado los integrantes de su familia?  
 1 ciclo \_\_\_\_\_  
 2 ciclo \_\_\_\_\_  
 3 ciclo \_\_\_\_\_  
 otro \_\_\_\_\_
9. Mencione el rango de edad de los integrantes de su familia que han cursado la primaria.  
De  5-10 años  25-30 años  
 10-15 años  30-40 años  
 15-20 años  40-50 años  
 20-25 años  50-60 años
10. ¿Quién es el jefe de hogar?  
 Padre  Esposo  
 Madre  Esposa  
 Abuelos  Otro \_\_\_\_\_
11. ¿Cuál es la ocupación de la persona jefe de hogar?  
\_\_\_\_\_
12. ¿De cuánto es su ingreso mensual?  
 \$10-20  \$60-70  \$110-120  
 \$20-30  \$70-80  \$120-130  
 \$30-40  \$80-90  Otro \_\_\_\_\_  
 \$40-50  \$90-100  
 \$50-60  \$100-110

## II. CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA DEL BENEFICIARIO

13 ¿Cuál es la condición de propiedad de su lugar de residencia?

Propia

Alquiler

14 ¿Cómo es la infraestructura básica de la vivienda?

Concreto mixto

Bahareque

Madera

Adobe

Lámina metálica

Palma

Otro

15 ¿De qué material es el piso de la casa?

Ladrillo de cemento

Ladrillo de barro

Cemento

Tierra

Otros materiales \_\_\_\_\_

16. ¿De qué material es el techo de la casa?

Loza de concreto

Teja de barro o cemento

Lámina de asbesto

Lámina metálica

Paja o palma

Materiales de desecho  
Otros materiales \_\_\_\_\_

17. Su casa posee por separado:

Sala

Comedor

Cocina

Dormitorios

Baño

18. ¿Cuántos dormitorios tiene su casa?

1

2

3

Otro \_\_\_\_\_

19. Servicios con los que cuenta su casa:

Agua Potable

Energía Eléctrica

Teléfono

Otro \_\_\_\_\_

20. En cuanto al agua potable, ¿cómo la obtiene?:

Cañerías internas en la vivienda

Por medio de un vecino

Chorro comunitario

## III. INFORMACIÓN DEL PROGRAMA RED SOLIDARIA

21. ¿A partir de cuándo está usted en el Programa de Red Solidaria?

Año:  2005  2006  2007

Mes:  Ene.  Feb.  Mar.  Abr.  May.  Jun.

Jul.  Ago.  Sept.  Oct.  Nov.  Dic.

22. ¿Usted recibe fondos de ayuda por parte del Gobierno de El Salvador?

Si

No

23. ¿De cuánto es el monto del beneficio que recibe?

\$15.00

\$20.00

\$30.00

24. ¿Cada cuánto tiempo recibe el bono?

Cada quince días

Cada mes

Cada trimestre.

25. ¿Le han explicado por qué le están proporcionando la ayuda económica?

Si

No

¿Cuál es la explicación que le han dado?

---

---

26. ¿Cuáles son las condiciones que aceptó para poder recibir la ayuda?

---

---

27. En cuanto al cumplimiento de las condiciones para el bono que proporciona Red Solidaria, cumple con:

- Llevar a sus hijos a la escuela
- Llevar a sus hijos a controles médicos
- Asiste a las capacitaciones de familia que brinda el programa
- Participa en el desarrollo comunitario

28. ¿En qué invierte lo que el Gobierno le proporciona?

- |  |                                      |
|--|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Alimento          | <input type="checkbox"/> Hogar       |
| <input type="checkbox"/> Educación         | <input type="checkbox"/> Vestuario   |
| <input type="checkbox"/> Medicina          | <input type="checkbox"/> Negocio     |
| <input type="checkbox"/> Servicios Básicos | <input type="checkbox"/> Otros _____ |

29. Cuánto invierte en:

- |  |                                      |
|--|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Alimento          | <input type="checkbox"/> Hogar       |
| <input type="checkbox"/> Educación         | <input type="checkbox"/> Vestuario   |
| <input type="checkbox"/> Medicina          | <input type="checkbox"/> Negocio     |
| <input type="checkbox"/> Servicios Básicos | <input type="checkbox"/> Otros _____ |

30. ¿Considera usted que la ayuda proporcionada por el Estado soluciona su situación de pobreza?

- Nada
- Poco
- Medianamente
- Bastante

## ANEXO NO. 7

### DECRETO DE CREACIÓN DEL PROGRAMA RED SOLIDARIA

Origen: ORGANO EJECUTIVO Estado: Vigente

Nº: 11 Fecha:04/03/2005

D. Oficial: 45 Tomo: 366 Publicación DO: 04/03/2005

Reformas: (1) D.E. N° 42 del 16 de Mayo del 2005, Publicado en el D.O. N° 93, Tomo 367 del 23 de Mayo del 2005.

Contenido;  
DECRETO No. 11

EL ÓRGANO EJECUTIVO DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

I. Que de conformidad a la Constitución, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud la cultura, así como el bienestar económico;

II. Que a tales efectos, el Gobierno de la República ha diseñado una estrategia integral de atención a las familias en extrema pobreza, que busca mejorar en un corto plazo los indicadores de nutrición y salud de los niños, niñas y madres; así como los indicadores educativos de los niños y niñas; mejorando a su vez las condiciones en la prestación del servicio de agua potable, saneamiento y otros servicios básicos y de apoyo al sector rural en extrema pobreza;

III. Que la estrategia integral anteriormente señalada se concretiza en la implementación de un Programa que permitirá al Gobierno trabajar con las comunidades y los gobiernos locales; aportando el Estado, en forma subsidiaria, a las familias rurales en extrema pobreza, adquiriéndose el compromiso de fijar políticas de inversión pública con un enfoque que beneficie básicamente a los sectores expresados;

IV. Que el Programa RED SOLIDARIA, que mediante este Decreto se crea, forma parte integral del Plan de Gobierno 2004-2009 que conlleva la creación de una red de protección social. Con esfuerzos conjuntos de las instituciones que prestan servicios básicos y los grupos poblacionales más vulnerables, a efecto de atender sus necesidades más urgentes para acceder a los servicios básicos.

POR TANTO.

En uso de sus facultades legales.

DECRETA:

Art. 1.- Créase el Programa RED SOLIDARIA, que en lo sucesivo se denominará "el Programa", el cual tiene como propósito apoyar en forma directa o indirecta, en una primera etapa, a un promedio de cien mil familias en extrema pobreza, dando prioridad al sector rural, programa a ejecutarse en el período 2005-2009; requiriéndose para ello de un esfuerzo de coordinación interinstitucional, así como de recursos fiscales adicionales, con el concurso de las autoridades locales y la comunidad que será beneficiada.

El objetivo concreto del Programa consiste en brindar atención a las familias en extrema pobreza en el país, mejorando en un corto plazo los indicadores de nutrición y salud de los niños, niñas y las madres; al igual que los indicadores educativos en materia de educación básica; mejorando además los servicios de agua potable y saneamiento, electrificación y caminos de acceso a las comunidades más pobres del área rural del país.

Art. 2.- El Programa contará con un Consejo Directivo, el cual estará integrado por los titulares de las dependencias y organismos que a continuación se mencionan.

a) Secretaría Técnica de la Presidencia de la República;

- b) Coordinadora Nacional del Area Social;
- c) Secretaría nacional de la Familia;
- d) Secretaría de la Juventud;
- e) Ministerio de Gobemación;
- f) Ministerio de Hacienda;
- g) Ministerio de Economía;
- h) Ministerio de Educación;
- i) Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social;
- j) Ministerio de Trabajo y Previsión Social;
- k) Ministerio de Agricultura y Ganadería;
- l) Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano;
- m) Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales ;
- n) Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador;
- o) Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados;
- p) Registro Nacional de las Personas Naturales;
- q) Instituto Salvadoreño de Seguro Social;
- r) Centro Nacional de Registro;
- s) Banco Multisectorial de Inversiones.

El Consejo Directivo será presidido por el Secretario Técnico de la Presidencia de la República y en su defecto por la Coordinadora del Área Social del Gobierno.

Los titulares de las dependencias e instituciones señaladas serán sustituidos por los respectivos suplentes, quienes serán los Subsecretarios y Viceministros respectivos.

Habrá también un Director Ejecutivo del Programa que será nombrado por el Secretario Técnico de la Presidencia de la República.

Las convocatorias a reuniones, el quórum y otros aspectos de organización del Consejo Directivo del Programa serán regulados mediante reglamentación interna que al efecto dictará el mismo Consejo.

Art. 3.- Para cumplir con los propósitos del Programa el Consejo Directivo propondrá políticas y estrategias que propicien la superación del impostergable problema de la pobreza extrema en el país, con especial énfasis en el sector rural.

Art. 4.- El Programa contará con el auspicio de otras entidades nacionales particulares, así como de diversos organismos y cooperantes internacionales quienes coadyuvarán con el mismo en el cumplimiento de su objetivo.

Art. 5.- El Programa comprende tres ejes básicos de intervención, los que permitirán priorizar acciones dirigidas a contribuir al objetivo de ampliar las oportunidades de la población con mayor desventaja económica y social, dotándoles de las herramientas que les permitan aprovechar tales oportunidades.

Los ejes de intervención del Programa son los siguientes:

a) Red Solidaria a la Familia: Conlleva acciones focalizadas a las familias en extrema pobreza a quienes el Estado les ofrecerá transferencias monetarias para que tales familias se comprometan a cumplir con los programas de salud básica y nutrición, enviando a sus hijos en edad escolar de parvularia a sexto grado, recibiendo las capacitaciones en salud y educación.

Las transferencias monetarias que el Programa ofrecerá a las familias en extrema pobreza, se entregarán en el marco de un contrato de corresponsabilidad, que en forma voluntaria suscribirán las familias; los fondos de estas transferencias los administrarán las madres de familia o las mujeres que estén a cargo del hogar;

b) Red de Servicios Básicos: Conlleva mejorar los índices de cobertura de agua y saneamiento, electrificación rural y calles de acceso a las escuelas y unidades de salud, así como a las comunidades focalizadas en los municipios de mayor carencia de servicios básicos;

c) Red de Sostenibilidad a las Familias: Conlleva el apoyo a las familias beneficiarias para diversificar sus fuentes de ingresos y aumentar de esta manera la productividad, a través de capacitación laboral la introducción de proyectos productivos y el microcrédito.

Art. 6.- El Programa trabajará en el presente quinquenio de gobierno en cien municipios calificados por el mapa de pobreza en extrema pobreza severa (treinta y dos municipios) y extrema pobreza alta (sesenta y ocho municipios), en los cuales se estima recibirán beneficios un aproximado de ochocientos mil habitantes.

Art. 7.- El Estado invertirá para tales fines alrededor de cincuenta millones de dólares de los Estados Unidos de América en forma anual, a efecto de cubrir las transferencias realizadas a las familias, así como las obras de infraestructura de servicios básicos y los programas productivos.

Art. 8.- En razón de la naturaleza misma del Programa, que es de carácter institucional, el mismo será coordinado por la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, a través de la Coordinadora nacional del Área Social, así como del Consejo Directivo del mismo, cuya integración está referida en el Art. 2 del presente Decreto.

El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador será el organismo ejecutor del Programa RED SOLIDARIA. En consecuencia, dicha institución será la responsable de la administración técnica y financiera del mismo, en complemento con las Secretarías de Estado e Instituciones ejecutoras. (1)

Art. 9.- La Secretaría Técnica de la Presidencia de la República será la dependencia responsable de coordinar y velar por el cumplimiento de las políticas y estrategias que emanen del Consejo Directivo, tendientes a cumplir con las metas fijadas en beneficio de la población menos favorecida del país en los municipios referidos.

Art. 10.- El Consejo Directivo del Programa propiciará la participación local para apoyar la coordinación de sus acciones en los territorios que sean favorecidos; apoyando la relación entre las comunidades y las familias, beneficiarias, monitoreando y mejorando la ejecución de aquél.

A tales efectos, el Programa contará con un moderno sistema de monitoreo y evaluación de impacto para detectar problemas y subsanarlos oportunamente, asegurándose a su vez que se obtengan los resultados esperados.

Art. 11.- El presente Decreto entrará en vigencia a partir del día de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN CASA PRESIDENCIAL: San Salvador a los cuatro días del mes de marzo de dos mil cinco

ELIAS ANTONIO SACA GONZALEZ

Presidente de la República.

RENE MARIO FIGUEROA FIGUEROA

Ministro de Gobernación.

REFORMAS:

(1) D.E. N° 42 del 16 de Mayo del 2005, Publicado en el D.O. N° 93, Tomo 367 del 23 de Mayo del 2005.