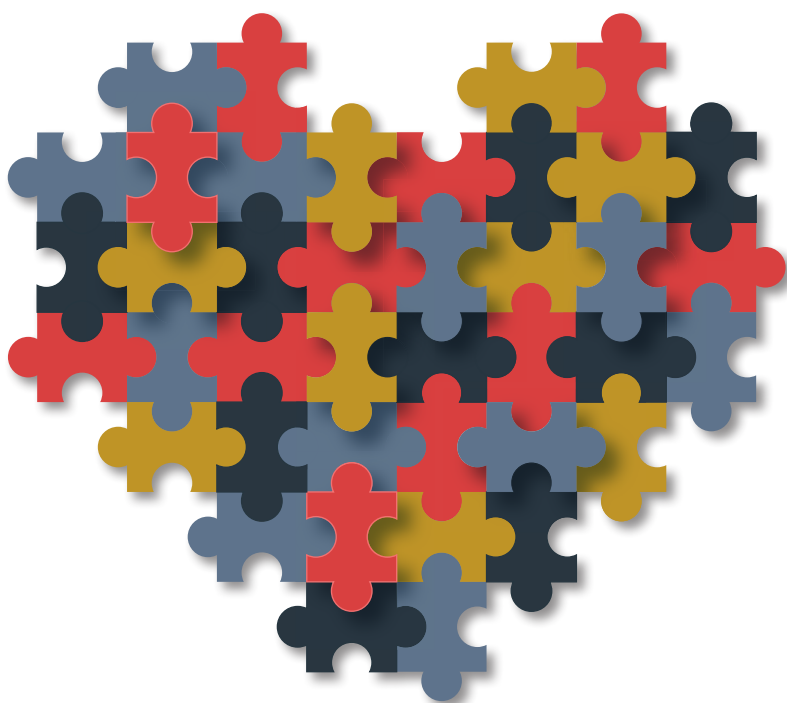


02

Fondo de la Solidaridad de FUSAL

Construyendo país juntos



FUNDACIÓN PARA LA
EDUCACIÓN SUPERIOR

02

Fondo de la Solidaridad de FUSAL

Construyendo país juntos



ESEN



FUNDACIÓN PARA LA
EDUCACIÓN SUPERIOR

La Libertad
Fundación para la Educación Superior
2023

Créditos

Editor

Fundación para la Educación Superior

© FES, El Salvador, 2023

Coordinadora y editora

Carolina Rovira

Coordinadora, Fundación para la Educación Superior

Catedrática e investigadora, Escuela Superior de Economía y Negocios

Autora

Estela Armijo

Investigadora, Fundación para la Educación Superior

Corrección: *María Tenorio*

Fotografías: FUSAL

Diseño y diagramación: *Contracorrientes editores*

Forma recomendada de citar este documento:

Fundación para la Educación Superior. (2023).

Fondo de la Solidaridad de FUSAL. Construyendo país juntos. Santa Tecla, El Salvador.

ISBN: 978-99983-966-5-1

Con el apoyo financiero de:



ESEN



**FUNDACIÓN PARA LA
EDUCACIÓN SUPERIOR**





Presentación

Este segundo documento de la serie IMPOSIBLE sistematiza el trabajo realizado por la Fundación Salvadoreña para la Salud y el Desarrollo Humano (FUSAL), en el marco de la iniciativa Fondo de la Solidaridad. Este fondo fue una respuesta coordinada para canalizar las donaciones de actores del sector privado a fin de paliar los efectos de la pandemia por COVID-19 en El Salvador.

Agradecimientos

Este documento ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Salvadoreña para la Salud y el Desarrollo Humano (FUSAL). Agradecemos a quienes abrieron un espacio para brindar la información.



Tabla de contenido

Introducción / pág. 6

Capítulo 1. Solidaridad y democracia / pág. 8

En un país fragmentado: la solidaridad como punto de encuentro / pág. 8

¿De qué hablamos cuando hablamos de solidaridad? / pág. 9

Solidaridad salvadoreña en tiempos de COVID-19 / pág. 11

Capítulo 2. Fondo de la Solidaridad / pág. 14

¿Cómo nació la iniciativa? / pág. 14

¿A qué necesidades hizo frente el Fondo de la Solidaridad de FUSAL? / pág. 15

¿Qué componentes incluyó? / pág. 16

¿Quiénes eran los donantes? / pág. 19

¿Cómo se implementó? / pág. 20

Capítulo 3. Elementos de éxito de la iniciativa / pág. 22

Visión compartida de país para alinear necesidades privadas y públicas / pág. 23

Un objetivo claro con fines colectivos / pág. 24

Asistencia técnica para la toma de decisiones estratégicas / pág. 26

Capacidad institucional de FUSAL / pág. 27

Transparencia / pág. 28

Capítulo 4. Recomendaciones / pág. 30

Referencias bibliográficas / pág. 34

Anexo / pág. 38



Introducción

El 2020 será recordado por la humanidad como el año de la pandemia de COVID-19; el año en que el mundo se puso de rodillas frente a un virus; cuando incluso las economías más sólidas tambalearon frente a las severas medidas que tomaron los gobiernos para proteger las vidas de sus ciudadanos. La humanidad experimentó una sensación de crisis, la más significativa en lo que va del siglo XXI.

En El Salvador se tomaron medidas muy estrictas, con enormes impactos para las personas y la economía. Durante los primeros meses del año la población enfrentó cuarentena estricta y confinamiento, cierre de fronteras, cierres económicos y límites a la movilidad. Calles, tiendas, plazas, mercados, restaurantes, escuelas y parques quedaron solos con la esperanza de salvar vidas.

La rapidez de los contagios tanto global como localmente dejaba en evidencia la interdependencia que tenemos unos de otros. Nos confinamos porque estamos conectados; salir implicaba un posible contagio. Alrededor del mundo, el confinamiento dejó en evidencia grandes desigualdades. No todos tenían el privilegio de quedarse en casa y sobrevivir. Quienes contaban con recursos y suficiente espacio continuaron con sus vidas al interior de su hogar, pero los que “viven el día a día”, es decir, 3 de cada 10 salvadoreños, tenían opciones muy limitadas: salir de casa contra la ley y exponiéndose al contagio, o pasar grandes penurias económicas.

Durante los meses del confinamiento más estricto, muchos salvadoreños se solidarizaron

con las comunidades que salían a las calles con “banderas blancas” en señal de que les faltaba comida en la mesa (Dada, 2020). En la mayoría de casos se trató de voluntarios espontáneos que llevaron alimentación a mujeres jefas de hogar (Cornejo, 2020) o brindaron refugio o alimentación a las personas en situación de calle (Albergues de San Salvador, 2020), fundaciones u organizaciones que activaron sus redes para brindar atención psicosocial a grupos especialmente vulnerables (La pandemia agudiza, 2020).

En este contexto de necesidad nacional y confiando en la solidaridad de los salvadoreños que surgía de forma espontánea, nace el Fondo de la Solidaridad como una estrategia diseñada por la Fundación Salvadoreña para la Salud y el Desarrollo Humano (FUSAL) cuyo objetivo fue “movilizar recursos de empresas, fundaciones y salvadoreños comprometidos a fortalecer la resiliencia para enfrentar la pandemia y superar sus efectos negativos en el menor tiempo posible”. FUSAL logró recaudar más de 2 millones de dólares en cuatro meses, provenientes de una treintena de donantes, entre fundaciones, empresa privada e individuos que se vincularon a la iniciativa.

Este documento sistematiza la experiencia del proyecto del Fondo de la Solidaridad a ocho meses de su ejecución con la esperanza de crear conocimiento que permita coordinar la solidaridad privada y movilizar sus recursos cada vez más eficientemente cuando el contexto lo requiera. Para la sistematización se consideraron dos ejes de análisis: identificar los elementos que favorecieron o promovieron los aciertos y desaciertos de la experiencia.

La reflexión propuesta por este documento plantea la necesidad de transitar de acciones espontáneas de solidaridad a aquellas de más largo plazo fundamentadas en la responsabilidad social empresarial, que se coordina con el Estado en favor de los más vulnerables a través de una cultura de solidaridad.

El documento se organiza en cuatro capítulos. El primero aborda el concepto de solidaridad desde una mirada sociológica. El segundo describe la iniciativa del Fondo de la Solidaridad como una acción social que busca reducir la vulnerabilidad del sector salud en el contexto de la pandemia. El tercero presenta los resultados de la investigación cualitativa detallando los elementos que hicieron posible la iniciativa. Finalmente, en el cuarto capítulo se detallan las conclusiones y las recomendaciones.

CAPÍTULO UNO

Solidaridad y democracia



La democracia tiene responsabilidades profundas con aquellos que habitan en ella. Y su mayor responsabilidad es la educación, la distribución de la riqueza, que nadie pase hambre, que nadie sea analfabeto y posibilidades de trabajo para todos. Si la democracia no puede dar eso... bueno, algo está fallando”

JEAN PAUL SARTRE

En este apartado se ofrece un breve recorrido por el concepto de solidaridad en sus dimensiones individual y colectiva, y en su relación con la democracia. A diferencia de la solidaridad individual, la colectiva es expresión de algún tipo de arreglo institucional regido por un marco legal, el cual enfatiza el bien común y la cooperación entre diferentes personas. El documento se referirá a la solidaridad colectiva como cultura de solidaridad, concepto que apunta a la solidaridad que todo país requiere para asegurar la democracia.

En un país fragmentado: la solidaridad como punto de encuentro

El Salvador es un país con una historia marcada por el conflicto armado de los años ochenta. Esta historia de conflicto erosionó el tejido social, la cohesión social y el sentido de un “nosotros” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2013). Con la firma de los Acuerdos de Paz se crean y reforman instituciones del Estado, y se inicia un proceso de democratización que aspira al respeto de los derechos humanos, políticos y civiles (Pleitez, 2011). Si bien esto trajo consigo una nueva esperanza, veintinueve años después las instituciones sociales y políticas siguen siendo objeto de duras críticas (PNUD, 2013).

La cultura juega, sin duda, un rol esencial para el fomento de sociedades más inclusivas y cohesionadas; en ese sentido, en el país es imperativo transitar de una cultura con relaciones violentas y autoritarias a una cultura diversa

basada en el reconocimiento de “los otros” (Alvarenga, 2011; Fundación para la Educación Superior [FES], 2020). También, desplegar acciones de colaboración entre lo público y lo privado, que generen una oportunidad para transformar el país a partir de la incorporación de visiones, capacidades y recursos de actores fuera del gobierno.

La familia, la escuela, la comunidad, las asociaciones de vecinos, las organizaciones, las empresas privadas son instituciones (informales) que pueden favorecer la inclusión del “otro”, así como espacios en común y redes que permiten a las personas identificarse como parte de un todo. Estas organizaciones sociales necesitan de la solidaridad para asegurar su permanencia y estabilidad. La democracia requiere de una adecuada estructuración entre diferentes grupos e individuos, que contemplen un reparto justo de tareas y recursos.

¿De qué hablamos cuando hablamos de solidaridad?

“ El primer paso en la evolución de la ética es un sentido de solidaridad con otros seres humanos”.

Albert Schweitzer

El concepto de solidaridad, independientemente de sus variaciones en distintas épocas históricas, se relaciona con la ayuda recíproca entre miembros de diferentes grupos (Páez Neira, 2013). Ser solidario es adherirse a la causa de otro, sumarse o ser parte de un esfuerzo. La idea de la solidaridad está vinculada con la idea de la democracia en el sentido de que la

segunda apela constantemente a la adhesión al bien común. La búsqueda del bien común ha garantizado el reconocimiento de derechos políticos, civiles, económicos y sociales en las democracias modernas. Así, la democracia busca, a través del establecimiento de leyes e instituciones, alcanzar una organización eficiente que respete las libertades individuales y el despliegue de oportunidades sociales para todos. De hecho, la consolidación de la democracia ha sido posible pues esta idea moviliza una amplia alianza social con un conjunto de ciudadanos de diferentes orígenes y capas sociales. La solidaridad es parte fundamental de esta alianza, al igual que lo son el respeto, la tolerancia y el estado de derecho.

El debate actual sobre la solidaridad se centra en la necesidad de un Estado que contemple la justicia social para la reducción de la desigualdad, al mismo tiempo que aumente la ética privada. De hecho, no puede haber una sociedad justa sin actitudes solidarias de quienes la integran (Lizárraga, 2014). El Estado sólido e inclusivo no puede existir sin motivaciones individuales tales como el altruismo, la generosidad o la solidaridad (Gintis, Samuel, Boyd y Fehr, 2005). La ética privada de los individuos que conforman la sociedad es tan importante como la justicia redistributiva del Estado. En otras palabras, para que un Estado redistribuya se requiere de acciones y actitudes que den respaldo y legitimidad a los diferentes programas y acciones sociales redistributivas y, por otro lado, la certeza de que el Estado dispondrá eficiente y adecuadamente de ese recurso (Sanscartier, 2015).

Es importante señalar que la clase social, el nivel educativo o la posición política no explican

por sí solas el apoyo a programas de bienestar social. El respaldo a las políticas sociales de los Estados de bienestar está mediada por nociones individuales (Funk, 2000). Es decir, la disposición de compartir es baja entre aquellos que otorgan al individuo una responsabilidad

sobre su situación particular, como, por ejemplo, creyendo que “el pobre es pobre porque quiere”. Es baja, también, entre quienes creen que las acciones van dirigidas a grupos que no se consideran necesitados (juventudes desempleadas o madres solteras, por ejemplo) o

Recuadro 1. Un breve recorrido del concepto

En sus orígenes, el concepto de solidaridad se limitaba al seno familiar. A través del ejemplo de acciones de ayuda desinteresada se transmiten valores solidarios, principalmente a parientes consanguíneos identificados como dolientes o en una situación de necesidad.

Durante el siglo XVIII se reemplaza por los términos de caridad y fraternidad, relacionados con el cristianismo. La teología cristiana proclama que “todos los hombres son iguales ante los ojos de Dios”. Los teólogos jesuitas entienden la solidaridad como la búsqueda del bien de todas las personas, bajo la idea de que todas son iguales gracias a la afiliación cristiana (Gutián G. , 2020) Posteriormente, la revolución industrial le da un sentido colectivo, es decir, de un “yo” a un “nosotros” al aglomerar un grupo amplio de personas por la lucha por los derechos laborales. Por su parte, durante la Segunda Guerra Mundial, el término se vincula a la esfera política durante el surgimiento del Estado de bienestar (Páez Neira, 2013).

A finales del siglo XIX y, a partir de las crecientes desigualdades económicas y sociales, la solidaridad se convirtió en la principal herramienta de redistribución de los países europeos. Aunque el Estado de bienestar tiene diferentes manifestaciones en Europa, en sus inicios se hacía visible a través de tres estrategias: el subsidio en los países escandinavos, el modelo alemán donde el Estado de bienestar sentó las bases de la seguridad social y el modelo francés donde se abrió al tema social (Gómez García, 1995).

El Estado de bienestar entiende la solidaridad no como un consenso social, sino como un contrato social que garantice las condiciones mínimas de vida para todos (Hassen, Schneider y Weigelt, 2005). A la base de ese contrato está la solidaridad, visible a través de diferentes políticas sociales sobre el trabajo, la salud, las pensiones, la vivienda y, más recientemente, la transversalidad del enfoque de género. Este contrato social, basado en una cultura de solidaridad, promueve y mantiene el desarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

creen que las acciones van dirigidas a grupos que no se consideran parte de la sociedad (migrantes) (Roosma, 2016; Gintis, Samuel, Boyd y Fehr, 2005). Estos estereotipos negativos fuertemente arraigados influyen en la actitud de las personas para apoyar el gasto público.

Para efectos de este documento, se define la solidaridad como una acción social que busca la reducción de la exclusión social (Alexander y Smith, 2008). Se plantea que para transitar a una sociedad más democrática se requiere de una cultura de solidaridad que apoye los intereses sociales de los más vulnerables, que vayan más allá de los intereses particulares. Se propone, a partir de la sistematización realizada, que el Fondo de la Solidaridad de FUSAL es un ejemplo de cómo esta solidaridad existe y puede movilizarse en El Salvador.

Solidaridad salvadoreña en tiempos de COVID-19

El mundo pospandémico ha hecho posible repensar las relaciones sociales, al menos en dos áreas: la solidaridad para hacer frente a la pandemia y las prácticas solidarias para solventar problemas globales (Altares, 2020; Zas Marcos, 2020; Hay Festival ESP, 2020).

En el primer caso, los efectos de la pandemia han generado una crisis sanitaria, humanitaria y económica sin precedentes. Ante esta situación, organismos internacionales han llamado a la acción en el área de salud, la protección de ingresos, el empleo, los sistemas de protección social, el fomento o la creación de mecanismos fiscales para el funcionamiento de las

empresas y el sistema financiero. Asimismo, a reorientar la cooperación internacional para apoyar a los países que enfrentan severa presión fiscal. “Es tiempo de solidaridad y no de exclusión”, concluye un reciente informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020).

En el segundo caso, la interconexión producida por la globalización y el surgimiento de problemas de gran envergadura —como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la crisis migratoria o la posibilidad de una recesión económica—requieren de acciones colectivas. En El Salvador, ante las consecuencias negativas de la pandemia de COVID-19, se generaron acciones solidarias que apuntaban a aliviar la carga de los salvadoreños con mayor dificultad.

Las iniciativas han sido diversas: un banco de alimentos para personas que quedaron sin ingresos desde el confinamiento (Rivas, 2020) o por las tormentas Cristóbal y Amanda (Escalante, 2020), donaciones de plasma convaleciente por parte de sobrevivientes de COVID-19 (Iraheta y Romero, 2020), transporte gratuito para que personas con graves enfermedades preexistentes recibieran los servicios sociales gubernamentales (Mendoza, 2020).

Estas iniciativas se observan también en la empresa privada. Donativos de insumos médicos y de alimentos se hicieron llegar a las regiones más afectadas por el COVID-19, especialmente a través de ONG (Pacas, 2020; Almacenes Simán, 2020). Para finales de mayo de 2020, alrededor de 500 empresas habían realizado

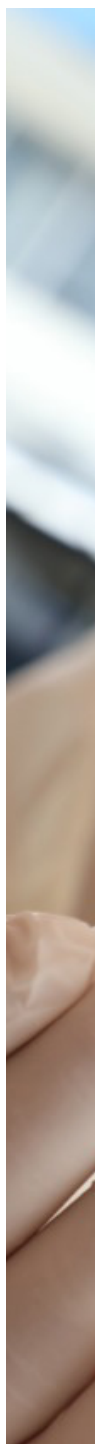
donativos en el contexto de la pandemia: distribuidoras de energía eléctrica, bancos, aseguradoras, maquilas se unieron para apoyar al Gobierno (Más de 500 empresas, 2020).

En general, la gran mayoría de iniciativas tenía como objetivo satisfacer necesidades básicas que no estaban siendo cubiertas: alimentación, transporte, suplementos médicos, apoyo socioemocional, entre otros. Y fueron un apoyo fundamental en situaciones dramáticas, en muchos casos. Todas estas experiencias reflejan el conocimiento popular, práctico, que ha comprendido que se necesita de la solidaridad para sobrevivir, ya sea quedándose en casa o apoyando la situación de los menos favorecidos.

Se debe agregar que estas iniciativas son momentáneas y surgen en tiempo de catástrofe. En ese sentido, no buscan cambios estructurales y no son sostenidas en el tiempo; no obstante, reflejan la necesidad de fomentar una cultura basada en acciones altruistas y solidarias entre salvadoreños. Además, aunque

estas iniciativas no logran abarcar al universo de la población en situación de vulnerabilidad, han supuesto un cambio cualitativo muy significativo en el panorama social al modificar la forma de relacionarse entre salvadoreños en un momento de polarización política (EE. UU. urge, 2020).

En este contexto nace el Fondo de la Solidaridad diseñado por FUSAL con el objetivo de “movilizar recursos de empresas, fundaciones y salvadoreños comprometidos a fortalecer la resiliencia para enfrentar la pandemia y superar sus efectos negativos en el menor tiempo posible”. Como resultado de esta sistematización, se considera que dicho fondo no es solo una experiencia de “solidaridad colectiva”, sino que se trata de un ejemplo de cómo se pueden canalizar de manera eficiente y con gran impacto las iniciativas privadas en el país, aportando no solo a resolver problemas concretos y acotados generados por un desastre, sino a construir el tejido social que la democracia salvadoreña requiere para fortalecerse.





CAPÍTULO DOS

Fondo de la Solidaridad



Hay más de 2.5 millones de salvadoreños que viven en condición de pobreza; esta es una realidad que no podemos ignorar, demanda atención y unidad. Nuestra reflexión es un llamado dirigido a todos los sectores de la sociedad para convertir la solidaridad en el hilo que nos une, para que cada uno asuma el rol que le corresponde en el desarrollo del país y nos dediquemos a lo más importante: nuestra gente”

RICARDO POMA

Este capítulo aborda en detalle la organización del Fondo de la Solidaridad: su objetivo, sus componentes, la hoja de ruta y los donantes. Dicha información fue recabada a partir de una sistematización de corte cualitativo que incluyó entrevistas y revisión documental de informes presentados por FUSAL así como reportajes realizados por medios de comunicación.

¿Cómo nació la iniciativa?

La visión de crear un fondo de 2 millones de dólares¹ fue propuesta por el presidente de FUSAL², a fin de poner en marcha acciones para prevenir, contener y atender casos de contagios por COVID-19. Luego de múltiples encuentros y consultas con expertos, se reconoció la gravedad de la pandemia y sus posibles efectos negativos en la población salvadoreña, por lo que se comenzó a dar forma a la estrategia denominada Fondo de la Solidaridad a través de FUSAL.

El contexto en donde surge la iniciativa es particularmente importante. En marzo del 2020, ante la inminente llegada del virus al territorio nacional, se consideraron las carencias que el país sufre en varias áreas sociales, especialmente en el acceso a servicios de salud, lo que crearía una presión importante e incrementaría el sufrimiento social en la población. Anticipando que el COVID-19 saturaría el sistema nacional de salud y agudizaría la situación de quienes carecen de acceso a saneamiento, y también ante la escasez mundial en equipo de primera línea para uso médico, se consideró urgente configurar una estrategia para consolidar recursos y llevar a cabo acciones para proteger a la población.

¿A qué necesidades hizo frente el Fondo de la Solidaridad de FUSAL?

A partir del escenario anterior, FUSAL planteó como objetivo del Fondo de la Solidaridad: “movilizar recursos de empresas, fun-

daciones y salvadoreños comprometidos a fortalecer la resiliencia para enfrentar la pandemia y superar sus efectos negativos en el menor tiempo posible”. Dos áreas de acción se evidencian para llevar a cabo el objetivo: movilizar recursos económicos y movilizar recursos técnicos.

Tabla 1.
Teoría de cambio de la iniciativa

Problema	Actividad	Producto	Resultados intermedios	Resultado final	Impacto
<p>Necesidad de insumos médicos para el diagnóstico oportuno del virus y protección del personal de salud de primera línea.</p> <p>Necesidad de ampliar capacidad de pruebas en el país e introducir mejores prácticas para la toma de pruebas.</p>	<p>Contratación de especialistas, por parte de FUSAL, en apoyo a la toma de muestras.</p> <p>Compra de pruebas para detección de COVID-19 y equipo de protección personal (EPP) para personal de salud de primera línea.</p> <p>Coordinación con contraparte para coordinación logística para la entrega de pruebas y EPP.</p> <p>Identificación de necesidades en la red hospitalaria.</p>	<p>Estrategia de compra de pruebas.</p> <p>Apoyo logístico para ampliar personal dedicado a la toma y procesamiento de pruebas.</p> <p>Entrega de insumos médicos (pruebas y EPP).</p>	<p>Establecimiento de mejores prácticas para la toma de pruebas de COVID-19 y logística de manejo de equipos tamizadores.</p> <p>Incorporación de personal entrenado a GOES y seguimiento de mejores prácticas.</p> <p>Personal de primera línea tiene acceso a EPP.</p> <p>MINSAL tiene mayor acceso a pruebas de COVID-19.</p> <p>Aumento en la capacidad para la toma de pruebas.</p>	<p>Mejora en la detección de casos de COVID-19 en áreas geográficas o poblaciones específicas.</p> <p>Mejor protección y contención de contagios entre personal de primera línea.</p> <p>Población tiene mejor acceso a pruebas de COVID-19.</p>	<p>Promover iniciativas solidarias en tiempos de emergencia que fortalezcan el tejido social a través de la coordinación público-privada.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

El objetivo respondía a las dos áreas críticas identificadas durante las reuniones con expertos en salud que colaboraban con FUSAL para alcanzar mayor impacto. La conclusión fue que la mejor forma de proteger a la población en ese momento de la pandemia era responder a la potencial falta de pruebas diagnósticas y de equipo de protección personal (EPP), así como proveer de asistencia al sistema nacional de salud para ampliar su capacidad de realizar pruebas y apoyar con mejores prácticas.

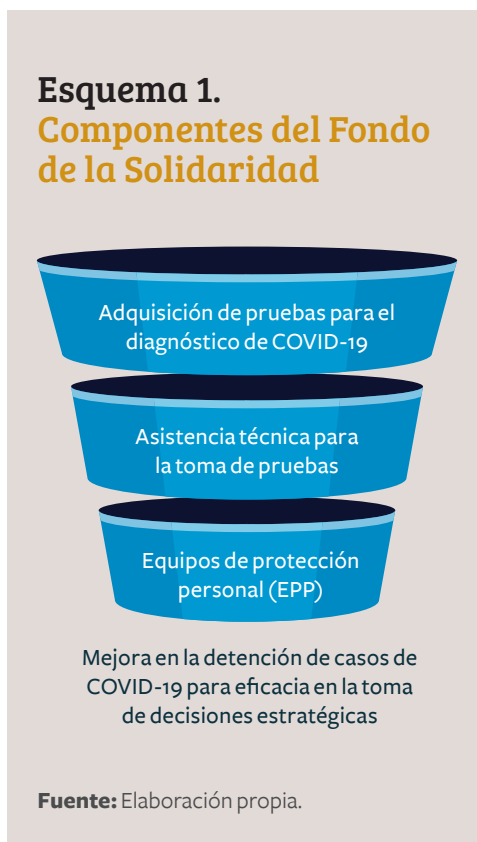
El comité ejecutivo de FUSAL, basado en evidencia sobre las mejores prácticas, definió el rumbo del Fondo de la Solidaridad así como a potenciales aliados. Se establecieron los componentes centrales de la iniciativa para delinear una teoría de cambio para el proyecto (tabla 1). El fondo tuvo tres líneas de acción: movilizar pruebas diagnósticas y equipo de protección personal para personal de primera línea, y brindar asistencia técnica para ampliar la capacidad de pruebas en el país.

¿Qué componentes incluyó?

El fondo, a través del comité ejecutivo de FUSAL, asesorado por expertos en salud, definió tres prioridades para mejorar la detención de casos de COVID-19 a nivel nacional (esquema 1). Estos tres elementos se conectaban entre sí y hacían la suerte de una teoría de cambio, como se explicará más adelante.

Pruebas para diagnóstico de COVID-19

Uno de los desafíos mundiales durante los primeros meses de la pandemia fue la crea-



ción, en el menor tiempo posible, de una prueba que diera un resultado preciso para el diagnóstico y tratamiento de la enfermedad. Como bien señala la Organización Mundial de la Salud (OMS) en un comunicado: “el mundo necesita estas herramientas y las necesita rápido” (La escasez de equipos, 2020). Así, se desarrollaron pruebas de diferentes tipos, desde las que identifican el virus en el material genético del paciente (como la RT-PCR) hasta las pruebas rápidas que identifican anticuerpos.

La utilidad de estas pruebas era la rápida identificación de casos positivos para aislar a los

portadores del virus y evitar así contagios masivos. Esto requería que las autoridades nacionales de salud tuviesen a disposición pruebas fiables y precisas. En este contexto, FUSAL propuso desde el inicio que “aumentar el número de pruebas y agilizar su procesamiento es una forma de identificar casos y responder con mayor eficiencia para disminuir el número de contagios” (FUSAL, s/f).

Recuadro 2. Costo y tipos de prueba en laboratorios

¿Cuál es el costo de una prueba molecular?

A diciembre 2020, en el mercado nacional las pruebas moleculares tienen un costo de aproximadamente 130 dólares.

¿Cuál es la diferencia entre la prueba molecular y la serológica?

Las pruebas moleculares, entre ellas las pruebas de reacción en cadena de la polimerasa (PCR), permiten detectar el material genético del virus, con el fin de determinar si en ese momento la persona está infectada.

Mediante las pruebas serológicas se puede detectar la presencia de anticuerpos contra un virus dado, y calcular la cantidad de anticuerpos producidos tras la infección, lo que permite determinar si una persona estuvo infectada previamente con COVID-19.

Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS).

Todas las pruebas fueron donadas al Ministerio de Salud (MINSAL). “Durante los primeros meses, este apoyo significó casi duplicar la cantidad de personal de primera línea asignado a la labor de toma de muestras en centros de contención, hospitales, unidades de salud, entre otros” (FUSAL, s/f). Para el mes de diciembre de 2020, se habían entregado más de 30 mil pruebas para el diagnóstico de COVID-19.

Las pruebas moleculares se usaron para la identificación de casos en personal de primera línea, enfermos sospechosos en hospitales, personas en cuarentena y población de alto riesgo. También se entregaron pruebas serológicas cuantitativas para la selección de donantes de plasma convaleciente. Como resultado de las compras de estas pruebas, los proveedores dieron en comodato a MINSAL equipamiento que permitió ampliar la capacidad de procesamiento de pruebas en tres laboratorios nacionales y la habilitación de un banco de plasma en Hospital El Salvador (FUSAL, s/f).

Asistencia técnica para toma de pruebas

FUSAL firmó un convenio con Basic Health International (BHI, por sus siglas en inglés), una organización con experiencia en la administración de pruebas moleculares, las que sirven para diagnosticar tempranamente el virus de COVID-19. Esto permitió coordinar con el Gobierno de El Salvador (GOES) apoyo técnico para fortalecer la capacidad del MINSAL en la administración de pruebas. Este componente “contribuyó de manera contundente a la identificación de nexos epidemiológicos, la administración de pruebas, la clasificación de casos, así como a la creación de capacidades

en el manejo de equipo de protección para contener y reducir rápidamente el impacto del virus de COVID-19” (FUSAL, s/f).

Como parte de este componente, se crearon ocho cabinas especiales y se entregaron al MINSAL para distribuir las en hospitales de la red de salud a nivel nacional. Estas cabinas, ubicadas en griparios de hospitales y en el Aeropuerto Monseñor Óscar Arnulfo Romero, mejoran el nivel de protección del personal de salud que realiza labores de tamizaje para pruebas de COVID-19 (FUSAL, s/f).

Recuadro 3. Cabinas

Las cabinas están selladas y cuentan con un intercomunicador por donde se brindan las indicaciones para la toma de la muestra al paciente. Esta se complementa con otra cabina pequeña para la toma de datos, y un refrigerador donde se guardan las muestras mientras son trasladadas al laboratorio.

El diseño de estas cabinas es eficiente pues aumenta el nivel de protección del personal de salud que realiza labores de tamizaje para pruebas COVID-19, lo cual facilita que se use en más de una ocasión el equipo de protección personal brindado para esta tarea. El uso de estas cabinas conlleva un ahorro en recursos y disminuye el tiempo que ocupa el personal de salud en realizar la toma de pruebas, si se considera que se necesitan al menos 30 minutos para quitarse el traje de protección.

Fuente: FUSAL entrega cabinas (2020).

Equipo de protección personal (EPP)

Este componente es prioritario dentro de la estrategia del Fondo de la Solidaridad porque el personal de salud de primera línea depende de la disponibilidad del equipo de protección personal (EPP) para evitar contagios en ellos mismos y en otras personas, considerando que un buen porcentaje de infecciones son asintomáticas. Para el mes de agosto de 2020, el gremio médico había reportado más de 100 muertes de su personal relacionadas con el COVID-19 (El gremio médico, 2020).

Muchos de los insumos médicos que escasearon durante el inicio y la primera ola mundial de la pandemia eran esenciales: guantes, batas, trajes de protección, mascarillas médicas (La escasez de equipos, 2020). En ciertas regiones de Latinoamérica algunos médicos se negaban a atender a los enfermos por COVID-19 por la falta de recursos básicos, como agua o insumos médicos esenciales (Gozzer, 2020). Ante este panorama la OMS hizo un llamado para aumentar la producción y poder satisfacer la creciente demanda (La escasez de equipos, 2020).

En este contexto, la oportuna compra y distribución de EPP fue crítica para permitir la continuidad de los servicios para pacientes y para detener el virus. A diciembre de 2020, más de 73 mil kits de EPP certificado fueron entregados al personal médico de primera línea en siete departamentos del país que concentraban la mayoría de los casos de COVID-19 (FUSAL, s/f).

FUSAL consultó a los directores de los hospitales nacionales para conocer la demanda y la proyección de duración del equipo, la exis-

tencia actual de EPP y la urgencia de cada centro de salud, en coordinación con el MINSAL. Como resultado, se distribuyeron al sistema de salud más de 30 mil kits de EPP nivel 3 (es decir, con estándares especiales contra agentes infecciosos) a 23 hospitales de la red nacional, a tomadores de muestra y a personal de unidades de cuidados intensivos (UCI) (<https://www.fusal.org/solidaridad/>). También se han distribuido EPP nivel 2 a equipos de vacunación y a personal que trabaja en laboratorios nacionales y que procesa las pruebas.

Al mes de septiembre, más de 500 mil dólares fueron destinados a la compra de EPP: lentes y caretas protectoras, guantes de látex y de nitrilo, gabachas antifluidos, zapateras, gorros y trajes de protección nivel 3 (Fondo de la Solidaridad, 2020).

¿Quiénes eran los donantes?

A nivel nacional, el Fondo de la Solidaridad tuvo amplia aceptación entre la empresa privada, organismos, fundaciones y donantes aliados, y también permitió a FUSAL forjar alianzas nuevas. Durante los primeros cuatro meses, entre abril y julio de 2020, se movilizaron 2.2 millones de dólares en contribuciones voluntarias de cinco fundaciones, seis bancos del sistema financiero, 16 empresas y donantes individuales (recuadro 4).

El monto recaudado permitió invertir en las áreas que la estrategia del Fondo de la Solidaridad planteaba, trabajando de manera coordinada con el MINSAL y el Instituto Nacional de Salud (INS), del cual dependen los laboratorios nacionales.

Recuadro 4. Donantes

Fundaciones

Fundación Poma
Fundación Gloria de Kriete
Fundación Rafael Meza Ayau
Fundación Eserski
McNulty Foundation

Bancos

Banco Agrícola
Banco de América Central
Banco Industrial El Salvador S. A.
Banco GyT Continental
Banco Promérica

Donantes individuales

Empresas

Freund
Dollarcity
Intradesa
Textufl
AES
Inversiones OMNI
INDUFOAM
Inmuebles S. A. de C. V.
Vijosa
Grupo Hilasal
Philip Morris
NEOEN
DISA Constructora
MasterCard a través de INCAE
DISZASA
Distribuidora Nacional (DISNA)

Fuente: FUSAL (s/f).

Tabla 2.
Fases y hoja de ruta para la implementación

Fase	Niveles de coordinación		
	Interno (coordinación y planeación interna, FUSAL)	Externo (coordinación con expertos y donantes)	Externo (coordinación con el Gobierno)
Diseño	<ul style="list-style-type: none"> Definición de roles y responsabilidades internas Creación de comité logístico Elaboración de propuesta Presentación al comité ejecutivo de FUSAL 	<ul style="list-style-type: none"> Alianza con expertos para asesoría Discusión e identificación de componentes 	<ul style="list-style-type: none"> Uso de información pública y estadística brindada por el GOES sobre la evolución de la pandemia en el país
Aprobación	Evaluación y aprobación de comité ejecutivo de FUSAL	Validación	Presentación y aprobación
Implementación (movilización de recursos económicos y técnicos)	<ul style="list-style-type: none"> Búsqueda e identificación de donantes Acercamiento con posibles donantes y posibles alianzas Apoyo administrativo para la ejecución de la iniciativa Comunicación directa con la contraparte Proceso administrativo de compras y entrega de insumos en diferentes momentos de la ejecución Diseño de logística de compra y en apoyo a las capacitaciones necesarias 	<ul style="list-style-type: none"> Presentación de objetivo y propuesta a donantes Lanzamiento de campaña para recaudar fondos a través de medios y redes sociales Firma de alianzas para recaudación de fondos con donantes del sistema financiero Coordinación con BHI para la incorporación del personal contratado para el apoyo a la contraparte Campañas de concientización sobre las medidas de prevención en conjunto con Fundación Pomay BHI. 	<ul style="list-style-type: none"> Notificación de fondos recaudados Eventos conjuntos con sector privado para divulgar donaciones Toma de decisión sobre el uso de insumos por parte de Gobierno o evaluación sobre nuevas necesidades emergentes Estrategia logística para la entrega de insumos médicos Vinculación y coordinación para la ejecución con representantes del Gobierno
Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> Rendición de cuentas externa vía redes sociales e informes directos a los usuarios Publicaciones en prensa en los principales periódicos Sección especial en sitio web dedicada a la rendición de cuentas de la iniciativa Auditoría externa de los proyectos de FUSAL y del Fondo de la Solidaridad <p>Informes con rendición de cuentas en cuanto a inversión e impacto de la iniciativa a través de correo electrónico a donantes</p>	<p>Informes con rendición de cuentas en cuanto a inversión e impacto de la iniciativa a través de correo electrónico a donantes</p>	<p>Compartir impacto de la iniciativa de FUSAL en reuniones y por comunicación en medios</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas.

¿Cómo se implementó?

Una hoja de ruta a dos niveles. Según la reconstrucción de la experiencia a partir de las entrevistas, a nivel interno se creó un *petit comité* para el diseño y ejecución del fondo, el cual fue coordinado y liderado por la presidencia, en coordinación con la dirección ejecutiva de FUSAL³, también se contó con un equipo administrativo y técnico de apoyo.

La idea del comité surge para agilizar los procesos administrativos y las decisiones operativas, que luego eran elevadas al comité ejecutivo de FUSAL para la aprobación y decisión final. Por ejemplo, las reuniones con los especialistas y médicos que colaboraban con FUSAL generaron las primeras ideas para el diseño de la propuesta que luego fue presentada al comité ejecutivo, que validó los componentes.

A nivel externo, un vínculo de confianza con el Gobierno y los donantes, facilitado por la trayectoria de trabajo de FUSAL. En el caso del Gobierno, FUSAL acumula 35 años de experiencia colaborando con el MINSAL, lo cual permitió el acercamiento con las nuevas autoridades gubernamentales. Muchos de los donantes, por otro lado, tenían ya una vinculación con FUSAL en proyectos ejecutados previamente, lo que facilitó el contacto directo y las alianzas.

También, a nivel externo, se creó una alianza para la toma de pruebas de COVID-19 (tabla 2). FUSAL firmó un convenio con Basic Health International que, a su vez, contrató hasta a 56 personas por seis meses

para que apoyaran en la toma de pruebas en centros de contención, domicilios, hospitales y cabinas especiales. De abril a julio, el personal de apoyo fue de 56 especialistas en la administración de pruebas moleculares; a partir de julio, fue en desescalada hasta llegar a los 17 especialistas al cerrar en septiembre. A los seis meses de haber iniciado este componente, el Gobierno aumentó la capacidad de testeo, absorbió personal de este componente y replicó prácticas que facilitaban la toma de pruebas a poblaciones en riesgo.

Coordinación con el Gobierno central, especialmente con las autoridades de salud, para apoyar logísticamente en la distribución de personal en territorio para hacer las pruebas, determinar el tipo de pruebas que se necesitaba comprar, así como para identificar y validar la necesidad de EPP en los hospitales nacionales.

Eficacia operativa en dos aspectos: en primer lugar, que las pruebas y el EPP comprados satisficieran las condiciones dictaminadas por la OMS y esperadas por el MINSAL; y, en segundo lugar, que la experiencia en ayuda humanitaria y agilidad operativa de FUSAL, como fundación privada, le permitió ciclos de compra cortos en el mercado internacional.

Notas:

- 1/ Todas las cantidades en este documento están expresadas en dólares de los Estados Unidos de América (USD).
- 2/ Ricardo Poma.
- 3/ La directora en funciones es la licenciada Karla Segovia.

CAPÍTULO TRES

Elementos de éxito de la iniciativa



Este es el deber de nuestra generación al entrar en el siglo XXI: la solidaridad con los débiles, los perseguidos, los abandonados, los enfermos y los desesperados”

ELIE WIESEL

Se presentan en este capítulo los elementos centrales que explican el éxito de la iniciativa llamada Fondo de la Solidaridad: la visión compartida de alinear necesidades públicas y privadas, un objetivo claro con fines colectivos, la asistencia técnica para la toma de decisiones estratégicas, la capacidad institucional y la transparencia. Dichos elementos se han recogido a partir del análisis de entrevistas a representantes del Fondo de la Solidaridad, donantes, beneficiarios y representantes del Gobierno, así como también del análisis de documentos administrativos y notas de prensa.






El 23 de abril de 2020, FUSAL lanzó en redes sociales y medios de comunicación el Fondo de la Solidaridad a través de campañas de recaudación y alianzas con donantes. Para agosto de ese año, había logrado recaudar 2.2 millones de dólares que provenían de 30 donantes privados (recuadro 4). Del total recaudado, a diciembre de 2020 se reportaba una ejecución del 31 % para las pruebas de COVID-19, 17 % para asistencia en la toma de pruebas, 45 % en equipo de protección para personal de salud y 7% para la administración de la iniciativa. Entre los resultados presentados en la *Memoria de labores 2020* (FUSAL, s/f) se encuentran los siguientes:

- La donación de más de 30 mil pruebas para diagnóstico de COVID-19 permitía dar seguimiento y clasificar los casos en los hospitales e identificar tempranamente a la población en riesgo. Las pruebas moleculares fueron utilizadas principalmente en personal de primera línea, enfermos en hospitales, personas en cen-

tros de cuarentena y otras poblaciones en riesgo. También se donaron pruebas serológicas cuantitativas para seleccionar donantes de plasma convaleciente.

- > Se reforzó al sistema nacional en la capacidad de toma de pruebas mediante la contratación de 56 profesionales de la salud que, por seis meses, contribuyeron a identificar focos de contagio y nexos epidemiológicos, así como a clasificar casos. Esta experiencia permitió establecer mejores prácticas en la logística de toma de muestras.
- > Se brindaron recomendaciones y propuestas de mejores prácticas en la logística de toma de muestras. La creación, el desarrollo y la entrega de ocho cabinas especiales para la toma de muestras mejoran el nivel de protección del personal de salud que realiza labores de tamizaje para pruebas de COVID-19.
- > Se distribuyeron más de 70 mil equipos de protección personal (EPP), según las necesidades, en los hospitales que atienden el mayor número de casos y en los que experimentan de manera más crítica la carencia de insumos. En total, se han entregado más de 30 mil kits de EPP nivel 3 y 43 mil EPP nivel 2 para personal de 25 centros de salud de la red pública; también se entregaron EPP a la red de vacunadores y al equipo de los laboratorios nacionales donde se procesa la prueba. Esto fue posible gracias a las consultas con directores de hospitales para conocer la demanda y así calcular la proyección de duración de los EPP.

¿Qué elementos permitieron los resultados anteriores? A partir del análisis de entrevista se evidencian cinco elementos de éxito:

-  Visión compartida para alinear necesidades públicas y privadas
-  Un objetivo claro con fines colectivos
-  Asistencia técnica para la toma de decisiones estratégicas
-  Capacidad institucional de FUSAL
-  Transparencia

Visión compartida de país para alinear necesidades privadas y públicas

En el inicio de la pandemia, todos los países y sus principales actores buscaban contener el COVID-19 como estrategia de prevención. La estrategia de país iba alineada con las recomendaciones emitidas por la OMS de reducir la cantidad de casos que ingresaban al sistema de salud, es decir, aplanar la curva de contagios, para que hubiese capacidad de atender y salvar vidas. Para ello eran esenciales las pruebas para el diagnóstico del virus y la protección de personal en primera línea; esto permitiría prevenir brotes de manera oportuna:

“ La estrategia fue aumentar el número de pruebas aumentando el número de lugares donde se iban a realizar”.
(Doctora, Laboratorio Nacional, noviembre de 2020)

Para responder de manera eficaz a las necesidades emergentes en el país, la iniciativa giró en torno a un interés público: una visión preventiva

en el área de salud para contener el virus. Esta visión era compartida tanto por el Gobierno como por FUSAL, y también fue respaldada por el sector privado, lo que permitió alinear los intereses públicos y privados:

“ La estrategia fundamental era aumentar el número de pruebas para aumentar la respuesta (del Gobierno). A través de FUSAL conseguimos insumos para poder comprar reactivos, equipos de protección. La toma de pruebas es clave para mantener la vigilancia de la enfermedad desde el punto de vista epidemiológico”.
(Doctora, Ministerio de Salud, noviembre de 2020)

“ La capacidad de realizar un alto número de pruebas y procesarlas garantiza que más casos puedan ser identificados de una manera oportuna y se puedan identificar brotes y prevalencia del virus en diferentes poblaciones”.
(Representante, Fondo de la Solidaridad, noviembre de 2020)

Tres aspectos posibilitaron el compromiso entre el sector público y privado: a) la claridad del impacto deseado, b) los criterios de selección de la población beneficiaria, c) el compromiso presupuestario para lograr lo anterior.

“ Trabajar con Basic Health y FUSAL fue bastante satisfactorio porque tenían una visión bastante compartida de lo que tenemos que ejecutar”.
(Doctora, Ministerio de Salud, noviembre de 2020)

Un objetivo claro con fines colectivos

Tener claros los objetivos y el impacto que se buscaba, las condiciones de apoyo y las fases de implementación le permitió al Gobierno aceptar la colaboración de FUSAL como parte de una estrategia global para hacer frente al COVID-19. Esta decisión se basó en un entendimiento informado sobre las ventajas y los requisitos para el apoyo. La iniciativa extendería sus beneficios a un colectivo extenso, lo cual llamó la atención de los empresarios y donantes:

“ Lo que motivó a los empresarios fue la compra de pruebas, lo miramos como la acción más importante para parar el contagio. Parando el contagio se agilizaría el regreso a la vida normal, logrando disminuir lo más posible el impacto negativo en la población”.
(Donante, octubre de 2020)

Un dato que resalta del análisis es la integralidad de los componentes seleccionados, que surge a partir de la asesoría técnica sobre la base de evidencia. Los componentes seleccionados tenían una vinculación entre sí y su ejecución respondía de manera puntual a mejorar la detección de casos de COVID-19 en áreas geográficas o poblaciones específicas y, por tanto, a mejorar la eficacia en la toma de decisiones estratégicas para la contención y atención del virus.

La comunicación directa y constante entre los representantes de FUSAL y del Gobierno fue clave para alinear la estrategia de trabajo y coordinar las capacidades individuales de todo el personal involucrado. El método de comunicación

fue designar un punto focal entre el Gobierno y FUSAL, a saber: un representante del MINSAL y la directora ejecutiva de FUSAL. Esto alineaba la

estrategia de trabajo, la coordinación de las capacidades y la identificación de las necesidades emergentes.

Recuadro 5. Comunicación fluida para la toma de decisiones

Estudios realizados muestran que el coronavirus puede durar distinto número de horas según el tipo de superficie de que se trate. En condiciones de 22°C y 60% de humedad, el virus puede permanecer activo tres horas en superficies de papel, folios o pañuelos, por ejemplo. Ahora bien, en ambientes con temperaturas que oscilan entre los 21 y 23°C, y con un 40% de humedad, el coronavirus se mantiene activo durante 4 horas en superficies de cobre, 8 horas en el cartón, 48 horas en el acero inoxidable y hasta 72 horas en el plástico (Hernández, 2020). En cuanto a la ropa, los expertos creen que puede durar hasta 24 horas. Pero no hay consenso, pues depende del tejido, las horas de exposición o el trabajo en lugares de alto riesgo, entre otros factores (Seidman, 2020).

Los especialistas recomiendan un protocolo de vestimenta para el personal de salud. Sacarse el traje sin cuidado puede agitar las partículas y llegar a las partes del cuerpo sensibles para la entrada del virus. Existen protocolos específicos, por ejemplo, para quitarse los guantes: tomarse

la parte de arriba del guante, no la de los dedos, halarlo y sacarlo hacia abajo de manera que quede al revés al salir (Consejo General de Enfermería, 2020). Si existen recursos, es recomendable usar dos guantes de protección para el personal médico; al quitarse uno, se desinfecta el siguiente y solo una vez retirados los guantes se puede quitar el traje de protección. Las gafas de protección deben ser limpiadas y colocadas en una superficie limpia. Finalmente, lavarse las manos, 20 segundos o más, comenzando con la palma, los encajes de los dedos, hasta la muñeca (Clínica Universidad de Navarra, 2020). Según las entrevistas realizadas para este documento “el personal puede tardar 30 minutos en quitarse el traje de protección”.

Toda esta información era sensible para la toma de decisiones y el abastecimiento de insumos. Los representantes del fondo validaban la demanda de rotación de los trajes:

“ Los trajes se usan entre 4 a 6 horas en los hospitales. Todos esos detalles los íbamos aprendiendo y fue estratégico para la compra y distribución de insumos”.
(Representante, Fondo de la Solidaridad, noviembre de 2020)

Fuente: Elaboración propia.

Debajo del punto focal estaba la interlocución a nivel técnico entre el representante de BHI y representantes de los cuerpos técnicos del MINSAL, el Instituto Nacional de Salud (INS), el Equipo Interdisciplinario de Contención Epidemiológica (EICE) y otros que estaban cooperando para hacer frente a la pandemia. Esta comunicación hacía posible la toma de decisiones urgentes a nivel técnico.

“ La distribución de los EPP fue en función de dónde estaba el mayor número de casos y validamos directamente con los directores la cantidad para entregar. No queríamos donar y que durara una semana”.

(Representante, Fondo de la Solidaridad, noviembre de 2020)

Asistencia técnica para la toma de decisiones estratégicas

Más allá del aporte monetario a través de la compra de insumos, la asistencia técnica provista por Basic Health International se tradujo en el fortalecimiento de capacidades del personal médico del MINSAL y, en particular, del personal de primera línea en respuesta al COVID-19. Este fue uno de los elementos prioritarios para quienes estaban tomando decisiones sobre la contención del virus:

“ FUSAL apoyó mucho no solo en aumentar el recurso humano, sino en la capacidad instalada de cada uno de los laboratorios. Esto es más importante

que una contratación porque la capacidad se queda de por vida en las instituciones”.

(Doctora, Instituto Nacional de Salud, noviembre de 2020)

El papel que jugaron los expertos fue clave en un momento donde la incertidumbre y la falta de información sobre el virus era imperante. Los conocimientos previos adquiridos por los expertos en salud permitieron apuntar a las necesidades del Gobierno y adelantar los “cuellos de botella” posteriores:

“ No son solo las pruebas, sino cómo se toman, a quién se le toman y quién toma esa prueba. Se podían donar 5000 pruebas, pero si no había 100 personas para tomar esas pruebas de nada servía”.

(Doctor, asesor especializado del Fondo de la Solidaridad, noviembre de 2020)

Para los donantes estaba clara la implicación estratégica del aporte, lo que incentivó las donaciones:

“ Era la comunicación directa que tenía FUSAL con las autoridades del país, porque iba directamente al Ministerio de Salud. Daba la sensación de que el aporte era directo a los esfuerzos de las autoridades. De hecho, estábamos apoyando la capacitación con el personal de laboratorios nacionales”.

(Donante, noviembre de 2020)

Recuadro 6. Externalidades positivas de la experiencia: capacitación para el sector público

La compra de insumos por parte de FUSAL trajo consigo capacitaciones puntuales por parte de los proveedores para el uso y manejo del equipo adquirido. Los proveedores de pruebas moleculares capacitaron en diferentes hospitales al personal en el manejo de sus plataformas, especialmente cuando se introducían nuevas tecnologías; pero también en los casos en los que ya existía equipamiento para procesar pruebas, los proveedores dieron mantenimiento, reentrenaron y actualizaron sistemas.

Además, BHI, por iniciativa propia, capacitó al personal del Laboratorio Nacional en procesamiento de pruebas moleculares que no requieren proceso de extracción de ácido ribonucleico (ARN), y también apoyó en el reclutamiento e identificación de personal con competencias para realizar estas labores. Esto le permitió a dicho laboratorio pasar de 30 a más de 50 personas en el procesamiento de pruebas de COVID.

“La capacitación (nos permitió) pasar de 30 personas que eran expertos en el procesamiento de las pruebas COVID-19 a más de 50 expertos en el sistema nacional de salud. Por esa razón es que hemos podido llegar a tomar la cantidad de pruebas que recién se anuncian todos los días”.

(Doctora, Laboratorio Nacional, noviembre de 2020)

Estas capacitaciones permitieron anticipar “cuellos de botella” relacionados con el proceso administrativo: la digitación de la boleta con los resultados dentro de la base de datos oficial. La digitación es parte fundamental del proceso de vigilancia epidemiológica en tanto es esencial para el monitoreo de enfermedades.

La donación de pruebas sin extracción de ARN de BHI creo cierto grado de confusión a los beneficiarios, ya que fue percibido como una actividad más dentro de la iniciativa de FUSAL. Esta circunstancia no es negativa, pero resta visibilidad a los actores centrales que desarrollan la iniciativa.

Fuente: Elaboración propia.

Capacidad institucional de FUSAL

Cuando la pandemia llegó a Latinoamérica, el mercado internacional de insumos médicos enfrentaba restricciones por la creciente de-

manda de los países más desarrollados. Además, hay que considerar que gran número de países de la región dependían de dicho mercado para abastecerse, puesto que no son productores (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2020).

FUSAL contaba con 35 años de experiencia en el área de ayuda humanitaria. Desde 1986, ha brindado apoyo a través del Programa de Ayuda Humanitaria especialmente en contexto de emergencia: terremotos, huracanes, tormentas tropicales (<https://www.fusal.org/>).

“ La pandemia presenta un reto similar al tipo de retos que FUSAL ha enfrentado en el pasado. Similar en que es una emergencia nacional”.
(Integrante del comité ejecutivo, FUSAL, noviembre de 2020)

La logística instalada y la capacidad institucional de FUSAL le permitió adquirir equipos de protección personal y dispositivos médicos en momentos críticos de la emergencia. Acortar el ciclo de compra fue esencial, dado que los plazos de entrega eran prolongados y la urgencia inmediata:

“ Lo primero que hicimos fue subir órdenes de compra de pruebas, en el mismo mes de abril. Las pruebas comenzaron a venir en abril, entregamos en mayo, se interrumpió la cadena de suministro en junio, pero volvimos a entregar pruebas en julio”.
(Representante, Fondo de la Solidaridad, noviembre de 2020)

Para los representantes del Gobierno, el momento y la rapidez de respuesta fueron claves:

“ La ayuda llegó en un momento necesario. Ayudó a que se ejecutaran cosas de una manera rápida que por

otro medio habría sido complicado ejecutar”.

(Representante del Gobierno central, noviembre de 2020)

Las compras realizadas por el Fondo de la Solidaridad de FUSAL permitieron al país importar productos con las especificaciones requeridas para enfrentar la pandemia. Es decir, pruebas confiables, así como equipos de protección con certificados de calidad para bloquear agentes infecciosos. Esto fue altamente valorado por los donantes:

“ No cualquiera podía ir donde un proveedor y conseguir pruebas. Hacerlo a través de un canal que ya estaba autorizado, y [obtener] las pruebas de calidad que se necesitaban era crítico en ese momento”.
(Donante, noviembre de 2020)

Transparencia

De cara a los donantes un elemento importante mencionado por los entrevistados fue que FUSAL “garantizó la transparencia de los fondos”. Específicamente, la divulgación de la información en el tiempo oportuno y en diferentes momentos de la implementación:

“ Nos daba garantía la administración de esos fondos que iban a terminar en las manos de quienes necesitaban”.
(Donante, noviembre de 2020)

FUSAL brindó informes de rendición de cuentas en dos niveles: internamente para la junta

directiva de FUSAL; y externamente para los donantes, y el público en general. Para este último destinatario se apoyó en una amplia cobertura de medios con el uso de infográficos y fotografías que relataban los usos de lo recaudado. Además de su auditoría externa anual, realizada por una firma internacional, se ha planeado una auditoría externa e independiente para examinar el trabajo realizado en el manejo de lo movilizadado bajo el Fondo de la Solidaridad. FUSAL ha permitido acceso a información relevante, confiable, suficiente y de calidad para todas las partes involucradas en la iniciativa.

Entre los comentarios brindados por algunos entrevistados, se hizo énfasis en la importancia de un proceso similar por parte del Gobierno durante todas las etapas en la gestión (alianza, coordinación, cantidad de pruebas, beneficiarios, total de contagios, etc.) ya que la falta de transparencia puede debilitar los compromisos y la visión compartida, particularmente de los donantes involucrados y la ciudadanía. Este elemento funciona para ambas partes, la transparencia brinda confianza e incrementa la eficacia del uso de los recursos.

Recuadro 7. Externalidades positivas de la experiencia: mecanismo expedito en casos de emergencia en el sector privado

A partir de la experiencia con FUSAL, una de las empresas que movilizó recursos tomó la decisión de crear un fondo de emergencia para casos similares. En momentos de catástrofe, el tiempo es un factor esencial para solventar necesidades urgentes. Esta lección le permitió a la empresa generar un mecanismo más expedito para la toma de decisiones y posterior entrega de donativos.

“Las donaciones tienen una mayor dificultad, se firma una alianza y todos los procesos

administrativos. Nos tardamos un mes en poder realizar el desembolso, en medio de todo esto estaba el compromiso y la necesidad de comprar las pruebas y equipos médicos”.

“La junta directiva nos autorizó a tener fondos de emergencia que cumplan con las debidas diligencias, pero que se entreguen de manera expedita. De hecho, ya estábamos preparados para una eventual emergencia por el huracán (Iota), ya teníamos contacto con fundaciones y estábamos listos con los centros de acopio, necesidades puntuales y la campaña de recaudación”.

(Donante, noviembre de 2020)

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO CUATRO

Recomendaciones

La solidaridad es necesaria para fomentar la resiliencia de las poblaciones en momentos adversos. Los eventos de crisis pueden generar una toma de conciencia sobre la desigualdad social y ser un catalizador para activar la solidaridad, la cohesión social y la colaboración entre lo público y lo privado.

Si se desea que estas actitudes se sostengan a largo plazo, se requiere de acciones de política que fomenten una cultura de la solidaridad a través del reconocimiento de las necesidades y vivencias de los más vulnerables, la construcción de espacios en común para la convivencia, el involucramiento del sector privado en la solución de problemas sociales, en definitiva, de un pacto de nación a largo plazo.

Justamente el Fondo de la Solidaridad de FUSAL se convirtió en un ejemplo de este espacio de solidaridad y colaboración organizadas de manera eficiente.

Existen razones políticas y éticas para llevar a cabo lo anterior. Las grandes desigualdades territoriales producen tensiones sociales, hasta el punto de poner en entredicho la democracia. Este desafío puede abordarse mediante un Estado que redistribuya pensando en las necesidades de los más vulnerables. Pero, además, es crucial fomentar la solidaridad necesaria a través de un pacto social que asegure las reglas mínimas para el bien común.

Como se ha señalado en este documento, la democracia se sostiene a través de conductas y comportamientos individuales como la confianza, la responsabilidad, la libertad, el cono-

cimiento de derechos y deberes, la iniciativa individual y la solidaridad. Estas características individuales son más frecuentes cuando se posee una cultura que las fomente; pero esta cultura no se construye en el vacío, sino a través de iniciativas que, como el Fondo de la Solidaridad, dan cuenta de que es posible una forma diferente de interactuar.

Entre las recomendaciones de política pública que surgen a raíz de la experiencia del Fondo de la Solidaridad, se pueden enumerar:

- **Apuntalar los socios público-privados en temas que podrían ser de interés mutuo.** Crear espacios de encuentro mutuo a través de una agenda compartida entre el Gobierno y el sector privado: inversión en infraestructura, ciencia y tecnología, innovación, energía alternativa, proyectos de saneamiento, salud, entre otros.
- **Fomentar la confianza en dos niveles: institucional y técnico.** La confianza entre actores del sector privado y público es fundamental para el éxito de toda iniciativa. Para favorecer esta confianza se requiere de crear mecanismos de comunicación directos y coordinación a todos los niveles (estratégico y técnico).
- **Orientarse a resultados.** Las iniciativas deben fundamentarse en objetivos, metas y resultados específicos, así como en indicadores, fuentes de verificación o mecanismos de contraloría. Este componente fue clave de cara a los donantes,



pero la iniciativa se extendió a la opinión pública que requería de información más amplia, constante y clara.

- > **Compartir una visión con un objetivo claro.** Como se ha mencionado en el documento, un elemento clave fue que todos comprendieron el objetivo principal de la iniciativa y estaban convencidos de la metodología de trabajo. Para esto fue fundamental identificar al colectivo médico como principal beneficiario de la intervención.

En cuanto a las lecciones aprendidas, el proceso puede ser mejorado al considerar los siguientes puntos:

- > **Reconocer y visibilizar las alianzas.** El respeto y reconocimiento mutuo entre las partes es fundamental para la implementación de la iniciativa. Se requiere de reconocer el aporte de todos los involucrados y mantener un discurso coherente a nivel político. Las posiciones extremas suelen ser retomadas por los medios de comunicación, más que los encuentros. Estos abordajes mediáticos pueden socavar la unidad, cooperación y coordinación de las iniciativas. Para ello, se requiere de un reconocimiento mutuo por parte de

los actores involucrados de cara a los medios de comunicación.

- > **Transparencia.** La rendición de cuentas por parte del Gobierno de turno es esencial de cara a la población y donantes en la reducción de la desconfianza y aumento de apoyo a iniciativas público-privadas. La pandemia por COVID-19 maximizó ciertas posturas políticas de cómo enfrentar la emergencia (una cuarentena nacional o focalizada, por mencionar un ejemplo). En este contexto, la comunicación y transparencia es esencial. De no existir una visión completa del destino del dinero, cantidad de pruebas utilizadas, cantidad de contagios, entre otros, se puede disminuir la potencial ayuda futura por parte de donantes.
- > **Comunicación interna entre facilitadores.** Creación de una estrategia de comunicación entre actores facilitadores de la iniciativa de cara a las personas beneficiarias. Es necesario conocer los métodos, apoyos y colaboraciones paralelas que se den entre socios para evitar la contaminación por asociación y lograr la visibilidad de todos los involucrados. En este sentido, es importante mantener una estrategia de comunicación externa con socios y beneficiarios.





Referencias bibliográficas

Albergues de San Salvador reciben donativo gracias a campaña de recaudación de alimentos de Walmart. (3 de junio de 2020). <https://bit.ly/3JFPfR8>

Alexander, J. y Smith, P. (2008). *The Cambridge companion to Durkheim*. Cambridge University Press.

Almacenes Simán entrega donativos para salvadoreños en centros de cuarentena (1 de mayo de 2020). *La Prensa Gráfica*. <https://www.laprensagrafica.com/economia/Almacenes-Siman-entrega-donativos-para-salvadorenos-en-centros-de-cuarentena-20200501-0009.html>

Altares, G. (22 de marzo de 2020). Yuval Noah Harari: “La mejor defensa contra los patógenos es la información”. *El País*. <https://bit.ly/3HVhPFX>

Alvarenga, L. (2011). La cultura salvadoreña en el siglo XX. En Autores varios, *El Salvador: historia mínima 1811-2011*, Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República (pp. 113-133). <https://bit.ly/3wQmeul>

Canal Enfermero. Consejo General de Enfermería. (22 de marzo de 2020). Aprende a retirar los guantes desechables sin riesgos [video]. <https://youtu.be/8RalR51JR7s>

Clínica Universidad de Navarra. (11 de marzo de 2020). Colocación y retirada de equipos de protección individual. Plan de contención COVID-19 [video]. <https://youtu.be/Wo7nqrUF3lU>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Las restricciones a la exportación de productos médicos dificultan los esfuerzos por contener la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe*.
<https://bit.ly/3Y4qIcz>
- Cornejo, I. (7 de abril de 2020). Hacen colecta de fondos para canastas básicas a mujeres durante la cuarentena. *Diario El Mundo*.
<https://bit.ly/3kVvEl5>
- Dada, C. (2 de julio de 2020). El hambre blanca. *El Faro*. <https://bit.ly/3wRuVV4>
- El gremio médico reporta la muerte de 53 doctores y más de cien profesionales de Salud por covid-19 en El Salvador. (28 de agosto de 2020). *La Prensa Gráfica*.
<https://bit.ly/3HxXopx>
- Escalante, V. (4 de junio de 2020). Los surfistas se unieron por las víctimas de la tormenta Amanda. *El Diario de Hoy*.
<https://bit.ly/3HEXzxU>
- EE. UU. Urge “reducir la confrontación” de poderes estatales en El Salvador. (18 de mayo de 2020). *El Diario.es*.
<https://bit.ly/3HB54We>
- Fondo de la Solidaridad de FUSAL impulsa estrategia de impacto para enfrentar el COVID-19. (2 de septiembre de 2020).
<https://bit.ly/3X75Pw2>
- Fundación para la Educación Superior. (2020). “Abrir el telón”. *El teatro como instrumen-*
to para ver el “nosotros”. Análisis cualitativo de las actividades de la Asociación Cultural Azoro. Santa Tecla, El Salvador.
- Funk, C. (2000). The dual influence of self-interest and societal interest in public opinion. *Political Research Quarterly*, 53(1):37-62. DOI:10.1177/106591290005300102
- FUSAL entrega cabinas especiales para la toma de pruebas de COVID-19 como parte del Fondo de la Solidaridad. (11 de junio de 2020). <https://bit.ly/3X1LEQ3>
- FUSAL. (S/f). *Memoria de labores 2020*.
<https://www.fusal.org/memorias-de-labores/>
- FUSAL. (2020). *Primer informe de rendición de cuentas del Fondo de la Solidaridad*. San Salvador: FUSAL.
- Gintis, H., Bowles, S., Boyd, R. y Fehr, E. (Eds.) (2005). *Moral Sentiments and Material Interests: The Foundations of Cooperation in Economic Life*. Cambridge: MIT Press.
- Gómez García, J. M. (1995). El Estado de bienestar y el reto de la solidaridad. *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, (10), 255-276.
- Gozzer, S. (27 de abril de 2020). Coronavirus: los médicos que se negaron a atender a pacientes de covid-19 (y lo que su caso muestra de la precaria situación de muchos sanitarios en América Latina). *BBC Mundo*. <https://bbc.in/3RzZWGz>
- Gutián, Gregorio. (2020). *Sobre la formulación*

del principio de la solidaridad de la Doctrina Social de la Iglesia. Teología y Vida.

Hay Festival ESP. (3 de octubre de 2020). John Gray. *Imagina el mundo* [video]. https://youtu.be/zchfgN_Nsil

Hassen, Rolf; Schneider, Hermann; Weigelt, Klaus. (2005). *Social market, economy history, principles and implementation from A to Z.* Konrad-Adenauer Stiftung.

Hernández, C. (6 de abril de 2020). Coronavirus: cuánto tiempo dura el Covid-19 en la ropa, madera y plástico. *Redacción Médica.* <https://bit.ly/3WXdAVm>

Iraheta, O. y Romero, M. (19 de julio de 2020). Sobrevivientes al COVID-19 donan plasma en gratitud a la vida. *El Diario de Hoy.* <https://bit.ly/3DBje8Y>

La escasez de equipos de protección personal pone en peligro al personal sanitario en todo el mundo. (3 de marzo de 2020). <https://bit.ly/3HTuPmi>

La pandemia agudiza más la falta de atención a comunidad LGTBI de El Salvador (29 de junio de 2020). *La Prensa Gráfica.* <https://bit.ly/3wSN2tN>

Lizárraga, F. A. (2014). La estructura básica rawlsiana, la fraternidad y el Principio Aristotélico. *Tópicos (México)*, (46), 51-73. <https://bit.ly/3lk4cHb>

Más de 500 empresas han hecho donativos por la pandemia (31 de mayo de 2020).

Diario *El Mundo.*

<https://diario.elmundo.sv/mas-de-una-veintena-de-donaciones-del-sector-privado-para-enfrentar-la-pandemia/>

Mendoza, I. (24 de mayo de 2020). Salvadoreño en EE. UU. ayuda con transporte a 13 unionenses con insuficiencia renal. *El Diario de Hoy.* <https://bit.ly/3Xxqrhg>

Pacas, Al. (16 de junio de 2020). Súper Selectos dona 200,000 mascarillas quirúrgicas al personal médico. *El Diario de Hoy.* <https://bit.ly/3RweAPa>

Páez Neira, M. M. (2013). Acercamiento teórico al concepto de solidaridad. *Revista de Ciencias Sociales, Humanas y Arte*, 1(1), 42-50.

Pleitez, W. (2011). Las reformas neoliberales: un balance crítico. En Autores varios, *El Salvador: historia mínima 1811-2011*, Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República (pp. 107-112). <https://bit.ly/3wQmeul>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta.* San Salvador.

Rivas, H. (26 de abril de 2020). La solidaridad en tiempos de pandemia. *La Prensa Gráfica.* <https://bit.ly/3DzVamP>

Roosma, F. (2016). *A multidimensional perspective on the social legitimacy of welfare states in Europe.* Ridderprint.

Sanscartier, M.D. (2015). *A Brave New Citizenry: Exploring Canadian Welfare State Retrenchment through Changing Citizenship* (tesis de maestría, Universidad de Manitoba). <http://hdl.handle.net/1993/30666>

Seidman, L. (26 de mayo de 2020). ¿Puede el coronavirus vivir en la ropa y los zapatos?

¿Y por cuánto tiempo? *Los Angeles Times*. <https://lat.ms/3DIHgyH>

Zas Marcos, M. (6 de mayo de 2020). Slavoj Žizek publica ‘Pandemia’: “Las cuarentenas tienen que llevarse a cabo con disciplina militar”. *El Diario.es*. <https://bit.ly/3Y3GomW>

ANEXO

Marco guía de entrevistas para exploración. Levantamiento cualitativo para Fondo de la Solidaridad, FES

Tabla A1.

Actores claves, áreas a indagar y preguntas para entrevistas

	Preguntas de guía semiestructurada
Preguntas iniciales Variables básicas para el análisis	¿Qué edad tiene?
Preguntas introductorias de la iniciativa	¿Cuál fue su rol dentro de la iniciativa?
Sobre la iniciativa	1. Pensando en los componentes de la iniciativa: equipamiento médico, compra de pruebas y equipo médico especializado para toma de pruebas. A su juicio, ¿cuál considera que fue el más importante y por qué? (adaptar según el perfil)
Sobre la sostenibilidad	2. ¿La metodología fue la adecuada para atender los problemas que usted identifica?
Contribución	3. ¿Cuáles son los principales problemas vinculados con su trabajo en el marco de la iniciativa? 4. A su juicio, ¿de qué manera la iniciativa contribuyó a solventar la problemática? 5. ¿La problemática identificada se mantiene igual o ha cambiado? ¿En qué sentido?
Coordinación y participación	6. ¿Cómo funcionaba la coordinación/configuración de los actores que participaban de la iniciativa? (Es decir, el Gobierno, los grandes donantes, los beneficiarios) 7. A su juicio, ¿cómo funcionó la coordinación entre donantes, representantes del Gobierno y FUSAL?
Percepción de fortalezas y dificultades	8. ¿Cuál fue la fortaleza más grande, la dificultad principal? 9. ¿Qué aspecto resultó más fácil y mejor? ¿Qué aspecto fue más complicado y menos bueno?
Balance general	10. ¿Algunas lecciones aprendidas sobre los aspectos positivos durante la implementación que quisiera compartir? 11. ¿Algunas lecciones aprendidas sobre los aspectos negativos durante la implementación que quisiera compartir? 12. ¿Alguna sugerencia de posibles cambios en el diseño del programa a partir de la experiencia en la implementación que quisiera compartir?

Tabla A2.
Perfil del donante

	Preguntas de guía semiestructurada
Sobre el rol	¿Cuál fue su rol dentro de la iniciativa?
Preguntas introductorias de la iniciativa	1. ¿Qué lo motivó a participar en esta iniciativa y por qué razón?
Sobre el implementador	2. ¿Por qué FUSAL y no otro implementador?
Sobre la iniciativa	3. Pensando en los componentes de la iniciativa: equipamiento médico, compra de pruebas y equipo médico especializado para toma de pruebas. A su juicio, ¿cuál considera que fue el más importante y por qué?
Sobre la sostenibilidad	4. ¿Qué condiciones le hicieron confiar en que el dinero iba a ser bien utilizado?
Coordinación y participación	5. A su juicio, ¿cuál fue el elemento clave de la coordinación entre donantes, FUSAL y el Gobierno? 6. ¿Qué aspecto resultó más fácil y mejor? ¿Qué aspecto fue más complicado y con más problemas?
Balance general	7. ¿Algunas lecciones aprendidas sobre los aspectos positivos que quisiera compartir? 8. ¿Algunas lecciones aprendidas sobre los aspectos negativos que quisiera compartir? 9. ¿Alguna sugerencia de posibles cambios en el diseño del programa a partir de la experiencia como donante?

Este documento sistematiza la experiencia del proyecto del Fondo de la Solidaridad con la esperanza de crear conocimiento que permita coordinar la solidaridad privada y movilizar sus recursos cada vez más eficientemente cuando el contexto lo requiera.

La reflexión propuesta plantea la necesidad de transitar de acciones espontáneas de solidaridad a aquellas de más largo plazo fundamentadas en la responsabilidad social empresarial, que se coordina con el Estado en favor de los más vulnerables a través de una cultura de solidaridad.

Escuela Superior de Economía
y Negocios (ESEN)
Km 12 1/2 carretera al puerto de La Libertad,
calle nueva a Comasagua,
Santa Tecla, La Libertad, El Salvador
<http://www.esen.edu.sv/>