



# ¿Puede la COVID-19 avanzar la política social inclusiva?

## Las transferencias monetarias de emergencia en Centroamérica

*Juliana Martínez Franzoni*

Catedrática Humboldt 2021 de la Universidad de Costa Rica

juliana.martinez[@]ucr.ac.cr

*Diego Sánchez Ancochea*

Catedrático de Economía Política del Desarrollo en la Universidad de Oxford

diego.sanchez-ancochea[@]qeh.ox.ac.uk

### Resumen

La pandemia de la COVID-19 generó en América Latina una triple crisis —social, económica y de salud— cuyas consecuencias persistirán por muchos años. A la vez, sin embargo, muchos consideran que la pandemia y las respuestas a la que dio lugar constituyen una oportunidad única de consolidar políticas públicas más inclusivas en el futuro. ¿Hasta qué punto es esto cierto? Este documento aborda esta pregunta a través de un análisis de las oportunidades creadas por la adopción de transferencias de emergencia —un instrumento novedoso y popular en toda la región— en Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Se trata de tres países distintos en cuanto al nivel de desarrollo de su política social pero donde, a la vez, existe una urgencia común por adoptar políticas más inclusivas que reduzcan los altos niveles de desigualdad. A partir de la triangulación de distintas fuentes (incluyendo debates legislativos, análisis de prensa y entrevistas a actores), describimos las respuestas que se dieron a la pandemia en general y, los programas de transferencias de emergencia en particular. Consideramos los resultados de corto plazo en cada país y profundizamos en los cambios que han podido generar en las narrativas, instrumentos de política y actores estatales de cara al futuro. Este documento de trabajo constituye un aporte a la discusión sobre el concepto de oportunidad en tiempos de crisis en América Latina y en el mundo en general, así como una contribución empírica significativa para la comprensión de las respuestas a la pandemia en Centroamérica, la región menos estudiada de América Latina.

## Palabras clave

COVID-19, política social inclusiva, oportunidades de política, transferencias de emergencia, Centroamérica.

## Abstract

The COVID-19 pandemic generated in Latin America a triple crisis —social, economic and health— whose consequences will persist for many years. At the same time, however, many observers view the pandemic and the responses it triggered as a unique opportunity to consolidate more inclusive public policies in the future. To what extent is this true? This working paper attempts to answer this question through an analysis of the opportunities created by the adoption of emergency transfers —a novel and popular instrument throughout the region— in Costa Rica, El Salvador, and Guatemala. These are three countries with a different level of development of their social policy, which, at the same time, share the urgent need to adopt more inclusive policies that reduce the high levels of inequality. Through the triangulation of different sources (including legislative debates, press analysis, and interviews with actors), we describe the responses to the pandemic in general, and the emergency transfer programs in particular. We consider the short-term results in each country and explore the changes that they have generated in the narratives, policy instruments, and state actors. This working document contributes to the discussion of the concept of opportunity in times of crisis in Latin America and in the world more generally. It also provides a significant empirical contribution to our understanding the responses to the pandemic in Central America —the least studied region in Latin America.

## Keywords

COVID-19, inclusive social policy, policy opportunities, emergency transfers, Central America.

## Juliana Martínez Franzoni

Catedrática Humboldt 2021 de la Universidad de Costa Rica y Premio Georg Forster 2021 de la Fundación Humboldt en Alemania. Se dedica a la investigación comparada sobre política social en América Latina. Además de numerosos artículos académicos, su libro más reciente, escrito con Diego Sánchez Ancochea, es *La búsqueda de la política social en el sur. Actores, ideas y arquitecturas* (Cambridge University Press, 2016; Universidad de Costa Rica, 2019). Es editora de la revista feminista *Social Politics*.

## Diego Sánchez Ancochea

Director del departamento de Desarrollo Internacional y catedrático de Economía Política del Desarrollo en la Universidad de Oxford, y miembro del Consejo Directivo de la universidad. Su investigación se centra en la desigualdad, las políticas sociales e industriales y la economía política del desarrollo en América Latina. Es autor del libro *The Costs of Inequality in Latin America. Lessons and Warnings for the Rest of the World* (Bloomsbury, 2020).

## 1. Introducción<sup>1</sup>

En América Latina la emergencia sanitaria creada por la pandemia de la COVID-19 se convirtió de inmediato en emergencia social y económica. La región ha retrocedido una década o más en términos de desarrollo humano, pobreza y desigualdad (CEPAL, 2021). A la vez, entre distintos actores existe la esperanza de que a este momento de crisis le suceda uno de reconstrucción que abra una oportunidad única para resolver algunas de las fallas históricas de la región. Con base en una lectura de las grandes crisis como oportunidad, se ha planteado que este es el momento de construir nuevas políticas sociales capaces de hacer frente a los retos actuales, de distribuir oportunidades y de reducir la enorme desigualdad en la región (Bárcena, 2020; Mazzucato, 2021).

Las medidas expansivas de política social tomadas al inicio del *shock* provocado por la pandemia, en marzo de 2021, abonaron esa ola de optimismo regional. De un día para otro, los gobiernos tenían voluntad política y capacidad fiscal para llegar a millones de personas y familias con un gesto solidario, redistributivo. El incremento de recursos destinados a enfrentar la pandemia representó, en promedio, el 4,6% del producto interior bruto (CEPAL, 2021). Contaban además con el apoyo de todo el espectro político y con una opinión pública favorable a la intervención estatal. Por último, y fundamental, estos recursos estaban llegando a sectores que nunca antes habían experimentado la cara redistributiva del Estado, fuera por ser informales —y estar fuera de redes contributivas— o por no ser suficientemente pobres y quedar fuera de redes de protección social no contributivas (Blofield, Giamb Bruno y Pribble, 2021; Blofield, Giamb Bruno y Filgueira, 2020)<sup>2</sup>.

¿Hasta qué punto entonces está creando la pandemia oportunidades para una política social más inclusiva de cara al futuro? ¿Cuán fácil será materializar las propuestas de cambio hechas por la CEPAL y por otras instituciones? Sabemos que crear política social inclusiva en escenarios de alta desigualdad es difícil y enfrenta retos de economía política enormes como lo es el poder de las élites (Bull y Robles, 2020). Al mismo tiempo, sabemos que una serie de crisis análogas a la actual, tanto guerras como pandemias, en el pasado crearon oportunidades positivas para la expansión del Estado y el cambio en la política pública (Adams, 1977; McMillen, 2006; McDonald, 2020).

Pensamos que el análisis de las posibilidades de cambio debe hacerse a partir de la consideración de políticas concretas y no desde un estudio de condiciones macro o desde el deseo de que las cosas pasen. Por ello, este documento de trabajo se centra en el estudio del impacto de las transferencias monetarias de emergencia introducidas en Costa Rica, El Salvador y Guatemala. El impacto de estos programas se estudia aquí en parte por su popularidad. Todos los países latinoamericanos (excepto Honduras,

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue elaborado en el marco de la Cátedra Humboldt 2021 de la Universidad de Costa Rica. Agradecemos la rigurosa asistencia de investigación que nos brindaron Aaron Barquero, Stuart Chavarría y Kisha Méndez. Agradecemos también al proyecto Protestas-IIS de la UCR permitirnos acceder y aportar los datos sobre Costa Rica y apoyarnos en extender la base a El Salvador y Guatemala.

<sup>2</sup> En un momento más reciente, la vacunación se convirtió en el reto fundamental y uno con capacidad de aumentar la confianza en el Estado o deteriorarla todavía más. La vacunación también abrió una puerta para pensar en el acceso a servicios fundamentales de salud para toda la población. Actualmente llevamos a cabo una comparación entre ambos procesos de política.

México y Nicaragua) diseñaron e implementaron en muy poco tiempo un instrumento similar consistente en pagos en dinero para tratar de compensar los efectos socioeconómicos de las medidas tomadas para enfrentar la pandemia. En general, estos programas constituyeron una innovación respecto a las intervenciones estatales prepandemia, tanto en la escala como en la velocidad con que fueron implementados y en el involucramiento del Estado en la garantía de ingresos de amplios segmentos de la población (Blofield *et al.*, 2020).

Se han elegido estos tres países centroamericanos porque contienen tanta diversidad de regímenes de política social como el resto de América Latina: desde un estado de bienestar robusto (Costa Rica) hasta uno de los más excluyentes (Guatemala), pasando por uno que, desde la democratización, dio pasos importantes para transformar un Estado social excluyente mediante mayor inversión social y fortalecimiento de la institucionalidad pública (El Salvador). Igualmente, son países en los que la introducción de medidas de política social inclusiva es particularmente urgente dados los altos niveles de desigualdad imperantes, incluso en un país como Costa Rica, que, aunque históricamente exitoso, tiene actualmente uno de los coeficientes de Gini más altos de América Latina. Finalmente, se trata de una región que atraviesa actualmente el periodo más complejo desde el fin de los conflictos armados en los años noventa.

Este estudio se apoya en la triangulación de distintas fuentes, e incluye el análisis de los principales debates legislativos, noticias de los principales periódicos de cada país —incluida una base de datos sobre protestas sociales en El Salvador y Guatemala—, 36 entrevistas a personas de la política, burócratas y líderes de la sociedad civil en los tres países, además de consultas a informantes calificados/as, que se usan parcialmente en este documento<sup>3</sup>. Se muestra que, en el balance, las transferencias monetarias de emergencia crearon oportunidades y amenazas desiguales entre países. Las oportunidades para el cambio fueron más claras en Guatemala que en Costa Rica, y en ambos países mayores que en El Salvador. Se debe tener en cuenta que este análisis es en términos relativos a la situación de cada país antes de la pandemia.

A continuación, en el apartado 2, se ubican las transferencias monetarias de emergencia en la conversación sobre política social inclusiva, y se explica la manera de abordar oportunidades y amenazas creadas por programas específicos. En el apartado 3 se describen los programas y el escenario de distanciamiento social existente en los tres países centroamericanos que crearon transferencias monetarias de emergencia para enfrentar la pandemia. En los apartados 4, 5 y 6, se desarrolla el contexto político y las oportunidades y amenazas para la política social inclusiva que crearon los programas de emergencia en Costa Rica, Guatemala y El Salvador, respectivamente. Finalmente, en el apartado 7 se plantean el resumen y las conclusiones.

## **2. Política social inclusiva y transferencias monetarias**

La desigualdad ha sido históricamente una de las grandes lacras en América Latina y es un problema cada vez mayor en otras partes del mundo (Sánchez Ancochea, 2020; Piketty, 2020). Este problema ha recibido atención por parte de un número creciente de académicos, que han aportado tanto nuevas formas de medirla —centrándose, por ejemplo, en la concentración de renta y riqueza entre los más ricos— como nuevas discusiones sobre sus múltiples costes políticos, sociales y económicos.

Lejos de ser una conversación estrictamente académica, el malestar con los arreglos sociales existente en esta materia atravesó la América Latina prepandemia y dio lugar a movilizaciones masivas en países

<sup>3</sup> Las entrevistas fueron realizadas de manera conjunta por los dos autores de este documento de trabajo.

como Chile, Colombia y Ecuador (Merino, 2020). Esto, combinado con el enojo hacia la corrupción de los políticos y de la política, millones de personas demandaron justicia social y un papel distinto de mercados y servicios sociales (Castiglioni, 2019; Murillo, 2021). La pandemia vino así a exacerbar condiciones sociales extremadamente dispares en cuanto al tipo de recursos y servicios básicos para la vida de los que se beneficiaban distintos grupos poblacionales.

Este apartado comienza explicando cuál es el papel de la política social para abordar la desigualdad creando condiciones de vida más beneficiosas para un número creciente de ciudadanos. Se aborda, además, el papel de las transferencias monetarias como uno de los instrumentos disponibles para mejorar la distribución de la renta y las oportunidades. Por último, se explica cómo cambios de corto plazo pueden dar lugar a transformaciones de medio y largo plazo que abonen una política social capaz de igualar condiciones de vida.

### **2.1. En qué consiste la política social inclusiva**

La política social comprende transferencias, servicios y regulaciones generadas por el Estado en cuanto institución autorizada para, por un lado, extraer recursos de la población mediante impuestos, y, por otro, transformar esos recursos en prestaciones o en reglas respecto a prestaciones brindadas por otros actores (Filgueira, 2007). Así, el Estado tiene la capacidad de, por ejemplo, transferir alimentos o brindar servicios de alimentación escolar, pero también de establecer la alimentación que deben brindar establecimientos escolares privados.

La política social es inclusiva cuando incorpora proporciones crecientes de población, empezando por todas aquellas personas que carecen del poder adquisitivo para reemplazar recursos públicos con bienes y servicios privados, amplios y suficientes para atender distintos tipos de necesidades. Hablamos de servicios básicos, pero también de aquellos no necesariamente básicos pero definitorios para la vida, como un trasplante o los cuidados de personas que aún no son o que han dejado de ser autosuficientes. La política social inclusiva, por tanto, no se dirige solo a las personas de menos ingresos, sino que incluye a buena parte de la clase media.

La inclusión de la política social tiene que ver como mínimo con el acceso a beneficios. Sin ello, lo que hay es mera exclusión. Sin embargo, una vez se tiene acceso, es fundamental el tipo y la calidad de los beneficios a los que se accede —es decir, su suficiencia o generosidad—. Cuando la distribución de acceso y generosidad es relativamente pareja en una sociedad —por ejemplo, entre población urbana y rural, entre hombres y mujeres, entre jóvenes y adultos, o entre población indígena y no indígena—, estamos ante relativos grados de equidad (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2019). Tres factores estructurales, fuente de alta desigualdad en nuestra región y que una política social inclusiva debe necesariamente atender, son la clase social, la raza/etnia y el género (Blofield, 2012; Ewig, 2010).

La política inclusiva se vincula así a distintos grados de universalismo (Pribble, 2013). En su trabajo, Jennifer Pribble lo define aludiendo a las “políticas sociales que garantizan cobertura para una serie de servicios sociales esenciales (enseñanza, preescolar, primaria y secundaria, así como salud) y aseguran un ingreso básico mínimo [...] El concepto de universalismo reconoce la importancia del gasto público social, pero se preocupa de forma simultánea de si el gasto beneficia a las poblaciones marginales” (Pribble, 2013: 8). Según esta visión, el universalismo es un continuo (débil, moderado y avanzado) dependiendo del nivel de cobertura, transparencia, calidad y sostenibilidad financiera de los programas. El acento de Pribble en la transparencia —es decir, en el hecho de que los beneficios sean definidos legalmente y no estén sujetos a arbitrariedad ni a manipulación política— será importante para nosotros más adelante en el estudio de los programas de emergencia. Siguiendo su clasificación,

consideramos que la política inclusiva exige avanzar hacia el universalismo moderado o avanzado, cubriendo un porcentaje de población que incluya pero que vaya más allá de las personas en condiciones de pobreza mediante mecanismos sostenibles y sujetos a verificación.

En el balance, una política social inclusiva logra que la autonomía entre el bienestar y el poder adquisitivo alcancen a una gran y creciente proporción de la población. Esto es lo que el trabajo pionero de Esping-Andersen (1990) denomina desmercantilización y un trabajo nuestro previo denomina incorporación social (Sánchez Ancochea y Martínez Franzoni, 2015). Más allá del bienestar, la política social inclusiva también logra beneficios que están fuera del alcance del mercado. Un ejemplo es el de asegurar y aumentar su capital humano, algo que no siempre el mercado ofrece con calidad u oportunidad. La oferta que tiene sentido desde el punto de vista privado no necesariamente es la que se necesita desde el punto de vista del país.

## **2.2. La garantía de ingresos como componente de una política social inclusiva**

Si algo ha puesto en evidencia la pandemia de la COVID-19 es la importancia que las sociedades cuenten con mecanismos de protección para hacer frente a la pérdida repentina de ingresos de las personas y las familias, aun cuando se trate de personas que en tiempos “normales” no necesitan del Estado. A la vez, el *shock* ha visibilizado el hecho de que buena parte de la población latinoamericana no tiene acceso directo al mercado laboral —por ser muy joven, demasiado mayor, tener una discapacidad o estar cuidando a otras personas— y que cuando lo hace no es con la calidad suficiente dada la prevalencia de condiciones de informalidad y bajos salarios.

Esta falta de ingresos es un grave problema en toda la región. Aun en países con servicios públicos extendidos, las personas deben comprar alimentos, pagar mensualmente un alquiler y tener dinero para desplazarse. Ante la debilidad estructural del mercado laboral y su creciente volatilidad, es importante proteger a todas las personas de forma sistemática. Además, muchas de ellas no generarán ingresos debido a factores como la división sexual del trabajo, la edad o la discapacidad. La precariedad e inestabilidad del mercado laboral que afecta a las personas en edad y situación de ser parte de la fuerza laboral aplica también a estas personas.

Esta necesidad de ingresos cobró inusitada relevancia desde marzo de 2020, cuando la principal medida estatal para prevenir y frenar el (ritmo de) contagio fue el confinamiento. Permanecer en las casas redujo el consumo y la demanda agregada de bienes y servicios y, por esa vía, disminuyó los ingresos laborales de una buena parte de la población (Lustig y Mariscal, 2020). De esa manera, la respuesta sanitaria a la pandemia amenazó rápidamente la seguridad económica y alimentaria de miles de familias. La situación fue particularmente grave para quienes tenían un trabajo informal y por lo tanto carecían de toda protección social (ILO, 2020). Para enfrentar esta situación y garantizar un ingreso mínimo que atendiera las necesidades básicas, los gobiernos implementaron programas de transferencias monetarias de emergencia.

## **2.3. La identificación de oportunidades de medio y largo plazo**

Para analizar las oportunidades creadas por los programas debemos recordar que estamos frente a unas medidas diseñadas e implementadas en un escenario de *shock*, caracterizado por la incertidumbre e incluso el miedo a la inestabilidad social. Son esas condiciones las que motivaron la idea de “crisis como oportunidad”, así como la idea, explícita o implícita, de que era posible un cambio de trayectoria en las políticas públicas previas a la pandemia.

La tentación inmediata es analizar oportunidades a partir de los resultados alcanzados por los programas. Si bien los resultados en términos de cobertura, suficiencia y equidad son importantes para valorar la relevancia y el alcance de los programas, no son tan relevantes para evaluar el impacto de largo plazo cuando se trata de un programa a) definido como de emergencia y b) que tuvo lugar durante tan poco tiempo —incluso considerablemente menor que la duración de la propia emergencia social—. Por estas mismas características, no es partiendo de los resultados que podemos determinar oportunidades. Además, estas características hacen que sea difícil pensar en estos programas como detonantes de cambios radicales, es decir, de lo que en la literatura se conoce como “coyuntura crítica”.

Sostenemos que, incluso si las respuestas a corto plazo no han conducido a un cambio radical, pueden sembrar algunas semillas para una política social inclusiva en el futuro. Sobre la base de nuestro trabajo anterior (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2019) y del análisis de las experiencias anteriores con pandemia, discutimos la forma en que los programas de transferencias de emergencia pueden influir en tres variables:

- las herramientas de política diseñadas para ampliar el papel estatal ante el *shock*
- la justificación de los programas, es decir, la narrativa que rodeó las acciones
- los actores, en particular estatales, que impulsaron las acciones

A continuación, se describe cada uno de estos factores. En primer lugar, hay que considerar los incentivos que crean las propias herramientas de política (Pribble, 2013; Pierson, 1994), un factor que hemos estudiado ampliamente en el pasado en relación con la construcción de políticas universales (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2019). Por ejemplo, nuevos sistemas de información para identificar receptores y nuevas fuentes de financiamiento para aliviar las restricciones fiscales podrían contribuir a mejoras adicionales en el futuro. En el caso particular de las transferencias de efectivo-temporales, nos enfocamos en nuevas reglas de acceso y nuevas fuentes de financiamiento, pero en otros casos, la reforma de beneficios también puede crear oportunidades para cambios adicionales.

Una política particular también se sustenta en narrativas específicas de lo que es posible y deseable. Dichas políticas, por ejemplo, a menudo se basan en la idea de que los recursos son limitados y que el Estado debe desempeñar un papel mínimo, dos tipos de argumentos distintos a favor de la austeridad que buscamos considerar y diferenciar. Otras veces, en cambio, se desarrollan nuevas narrativas sobre lo que es posible o deseable que puedan apoyar la intervención estatal y políticas sociales más inclusivas.

Finalmente, debemos considerar el rol de los actores. Las respuestas a conmociones como la pandemia pueden modificar la distribución del poder dentro del Estado. Si las nuevas medidas implementadas fortalecen a los actores proequidad, es probable que aumenten las oportunidades para implementar políticas más inclusivas en el futuro.

El Cuadro 1 describe las oportunidades de política que puede crear una conmoción como la pandemia de la COVID-19, independientemente del tipo de política de que se trate. También refleja cómo estas oportunidades pueden evolucionar en periodos posteriores, dependiendo de las acciones de distintos actores. El momento 1 se refiere al periodo de esfuerzo estatal intenso desplegado en el contexto de alta incertidumbre que sigue a un *shock*, en este caso, a la declaratoria de los estados de emergencia para enfrentar la pandemia. Los momentos subsiguientes se refieren a lo que sucede cuando terminan los programas y se vuelve a la “normalidad”, es decir, cuando la incertidumbre deja de ser máxima y se retoman las dinámicas ordinarias en el procesamiento de las políticas.

**CUADRO 1. Oportunidades políticas creadas por la respuesta a la pandemia**

Impulsores de oportunidades	Durante la implementación de las respuestas de emergencia	Posteriormente a la implementación de las respuestas de emergencia
	Refiere a nuevas intervenciones de política	Se refiere a lo que sucede después de detenida dicha intervención
Narrativas (¿cuál es la historia que se cuenta para fundamentar lo que se hace?)	P/ ¿Hay una nueva narrativa en funcionamiento?	P/ ¿Sigue la nueva narrativa siendo prominente? ¿Se generan narrativas más perniciosas como consecuencia del programa?
Instrumentos de política (¿a quiénes se incluye?, ¿con qué recursos?)	P/ ¿Se implementan nuevas herramientas de política, particularmente en el área de identificación de beneficiarios y financiamiento?	P/ ¿Se mantienen las nuevas herramientas políticas o hay presiones para desarrollarlas más?
Fortalecimiento de actores (¿quiénes monitorizan los cambios?)	P/ Los actores estatales responsables de la política social, ¿se hicieron más prominentes/ganaron espacios?	P/ ¿Siguen siendo influyentes los actores estatales encargados de las políticas sociales inclusivas?

Fuente: Adaptado a partir de Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea (2021).

Debido a que la pandemia comprende una serie de esfuerzos políticos en un periodo de tiempo muy corto, argumentamos que el tiempo debe considerarse seriamente como parte del análisis: lo que es posible en el momento de máxima incertidumbre puede no serlo en momentos posteriores, cuando la incertidumbre se reduce y se normaliza el *shock*. A este respecto es importante tener presente que —como discutimos en mayor detalle en otro documento— la incertidumbre es “fundamentalmente un estado mental, una experiencia cognitiva subjetiva de los seres humanos en lugar de una característica del mundo material y objetivo” (Anderson, Carleton, Diefenbach y Han, 2019: 2). A medida que ese estado mental cambia, también cambia el espacio político, con independencia de las condiciones objetivas en las que tienen lugar las acciones.

Finalmente, es importante reconocer que estas oportunidades se enmarcan dentro de contextos políticos concretos. Dicho contexto político alude al momento del ciclo electoral, a la ideología del partido al frente del Poder Ejecutivo, a la relación del poder ejecutivo con el Congreso y la oposición, y a la gestión de las políticas públicas para enfrentar la pandemia. Es por ello que se discuten estas variables al empezar cada una de las secciones empíricas.

### 3. Transferencias monetarias de emergencia frente a la COVID-19 en Centroamérica

De cara a la emergencia y con una población informal que oscilaba entre el 46% en Costa Rica y el 65% en Guatemala, los retos que enfrentaba Centroamérica eran enormes. Se sumaba a ello una precaria protección social reflejada en niveles de inversión social muy bajos (8% del PIB en Guatemala) o bajos (15% en El Salvador) (CEPAL, 2021). Aunque presentara un gasto público social mayor (24%), Costa Rica también enfrentaba una situación difícil debido a su dependencia del impuesto a la planilla para financiar los programas (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2019).

Durante 2020 los tres países —en contraste con Honduras y Nicaragua— implementaron rápidamente transferencias monetarias de emergencia, en línea con el resto de América Latina— y con muchos países del Norte global. A continuación, primero, contextualizamos el entorno de distanciamiento social en el que se insertaron los programas de transferencias monetarias de emergencia. Segundo, presentamos sus rasgos generales seguidos de los resultados alcanzados. El punto principal que buscamos dejar planteado es que estos programas fueron de envergadura y tuvieron resultados nada despreciables para el escenario social en el que se desplegaron y respecto a las acciones prepandemia.

#### 3.1. *El distanciamiento social como escenario de los programas sociales*

El inicio de la pandemia enfrentó a las autoridades estatales a dilemas complejos y decisiones tomadas bajo un estado de máxima incertidumbre. Esta incertidumbre tenía que ver con las consecuencias sanitarias de un contagio masivo, con las medidas disponibles para actuar, y con las consecuencias económicas y sociales de tomar medidas que redujeran e incluso evitaran dicho contagio. En todas las entrevistas que se han realizado a personas a cargo de la toma de decisiones en los meses subsiguientes al estallido de la crisis, fue evidente que el contexto de procesamiento de las medidas fue algo inédito. “Era como andar en la montaña rodeado de neblina sin ver más que unos centímetros por delante”, nos dijo un alto cargo en Costa Rica (Bermúdez, 2021). En Guatemala, hubo miedo a un estallido social frente al confinamiento y la desarticulación del acceso a alimentos, combinado con un miedo inicialmente aglutinador de intereses diversos (Alto cargo Guatemala, 2021).

Para llevar a cabo el distanciamiento social, El Salvador y Guatemala apelaron a una alta centralización y control estatal con apoyo militar y policial (Cuadro 2). En ambos casos el distanciamiento social fue implementado mediante toques de queda con confinamiento obligatorio y restricción de libertades constitucionales. Los dos países implementaron un tipo de cierre total con excepciones (Saba, Abunadi, Naveed Shahzad y Amjad Rehman, 2021), que duró el doble de tiempo en Guatemala (casi siete meses) que en El Salvador (tres meses). En El Salvador fue total, con la única excepción de las cadenas de supermercados, mientras que en Guatemala hubo más excepciones, que incluían a los pequeños negocios vinculados a la alimentación en las comunidades —una medida dirigida a reducir el riesgo de inestabilidad—. Además, en El Salvador, se crearon centros de contención en los que, quienes se saltaran el confinamiento podían estar hasta 30 días, y que fueron denunciados como arbitrarios y desmedidos (Arévalo y Wenham, 2020).

En Costa Rica todo lo referente al distanciamiento social estuvo mucho menos centralizado en el Estado y más apoyado en la responsabilidad individual —apelación que en El Salvador y Guatemala se hizo una vez finalizados los confinamientos obligatorios, en junio y octubre, respectivamente—. El confinamiento costarricense duró solo dos meses y fue voluntario, y se aplicó un mecanismo indirecto de restricción vehicular por placas, días y horarios que continúa. Para los comercios sí se aplicaron cierres obligatorios totales o sectoriales mediante tableros de alerta (amarillo, naranja y rojo).

**CUADRO 2. Mecanismos para evitar contagios mediante distanciamiento social en Costa Rica, El Salvador y Guatemala durante 2020**

Mecanismos	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
<b>Marco jurídico</b>	Estado de Emergencia (16/3/20-presente) (a)	Estado de Emergencia Nacional (14/3/2020 al 16/5/2020) (b)	Estado de Calamidad Pública (5/3/2020 al 30/9/2020)
<b>Toques de queda</b>	No	Sí, 21/3/2020 y 15/6/2020	Sí, 5/3/2020 al 30/9/2020
<b>Confinamiento</b>	No obligatorio (abril-mayo)	Obligatorio (22/3/2020 al 15/6/2020) (c)	Obligatorio y variable durante Estado de Calamidad
<b>Restricción de derechos constitucionales individuales</b>	No	Sí (14/3/2020 al 16/5/2020)	Sí (5/3/2020 al 30/9/2020)
<b>Prohibición de actividades</b>	Sí, obligatoriedad de cierres totales o sectoriales de establecimientos	Sí, zonas sujetas a control sanitario	Sí, cercos sanitarios
<b>Restricción vehicular</b>	Sí (desde 11/4 a actualidad)	No	No
<b>Apelación a la responsabilidad individual</b>	Todo el periodo	Desde junio de 2020	Desde octubre de 2020

Fuente: Presidencia de la República de Costa Rica, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Ministerio de Salud de Costa Rica (2020); Presidencia de la República de Costa Rica, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Salud de Costa Rica (2020); Presidencia de la República de Costa Rica, Ministerio de Salud de Costa Rica (2020); República de El Salvador en la América Central Diario Oficial (2020); Presidencia de la República de El Salvador (2020); Asamblea Legislativa República de El Salvador (2020); Presidencia de la República de El Salvador (2020); Presidencia de la República de Guatemala (2020); Congreso de la República de Guatemala (2020a).

Notas: (a) A diciembre de 2021 el Decreto Ejecutivo número 42227-MP-S continúa vigente en Costa Rica. Así lo evidencia la Resolución N° MS-DM-8817.2021 (Disposiciones sanitarias del 1 de diciembre de 2021 al 7 de enero de 2022) (Ministerio de Salud de Costa Rica, 2021); (b) Decreto Ejecutivo 19 sujeto a proceso de inconstitucionalidad en declaratorias de emergencia (Ministerio de Salud Gobierno de El Salvador, 2020a). El Decreto Ejecutivo 29 del 2 de junio, con el que el Ejecutivo buscaba regir la cuarentena domiciliar (Presidencia de la República de El Salvador, 2020b) y la restricción de derechos fundamentales fue declarado inconstitucional (Ministerio de Salud Gobierno de El Salvador, 2020b); (c) La cuarentena domiciliar obligatoria y la circulación de personas por número de terminación DIU tuvo lugar del 22 de marzo al 15 de junio, cuando fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema (Presidencia de la República de El Salvador, 2020). Más allá del Estado, los toques de queda fueron también establecidos y cumplidos por líderes de pandillas MS-13 y sureños del Barrio 18, entre otros (Martínez y Martínez, 2020).

Las características del distanciamiento social implementado han tenido consecuencias para el funcionamiento democrático. Tanto El Salvador como Guatemala son países que *Freedom House* considera vieron debilitada su democracia durante 2020 en el marco de la pandemia (Repucci y Slipowitz, 2020). Además, *V-Democracy* ubica a El Salvador como uno de los seis países latinoamericanos en los que durante 2020 se produjo un retroceso de la democracia liberal (Lührmann, Maerz y Edgell, 2020). Costa Rica, en cambio, es caracterizada como un país en el que la institucionalidad democrática permaneció igual que antes de la pandemia.

Incluso en Costa Rica, donde las medidas fueron menos duras, se produjo una paralización extendida en alcances y en el tiempo, tanto de la economía como, por consiguiente, del mercado laboral. Los programas de emergencia creados adquieren sentido en ese entorno de preocupación y hasta de miedo por la desestabilización social que la situación podría conllevar. Esto debe estar muy presente a la hora de interpretar los alcances de las transferencias monetarias de emergencia y sus oportunidades posteriores. Dicho de otra forma: el contexto de excepcionalidad en el que se diseñaron e implementaron los programas favoreció ir a más y hacer cosas que no hubieran sido posibles de no mediar este contexto.

### **3.2. Transferencias monetarias para amortiguar los efectos del distanciamiento social**

Antes de la pandemia, la proporción de la población viviendo en hogares con acceso a transferencias monetarias no contributivas en Costa Rica era de un 24%, y en El Salvador y Guatemala, de un 6%, en general, producto de transferencias monetarias condicionadas y de pensiones sociales dirigidas a la población en condiciones de pobreza (Cejudo, Michel y De los Cobos, 2021). Además, los tres países tenían programas contributivos dirigidos a la población asalariada formal —el de Costa Rica considerablemente más amplio en cobertura (incluyendo incluso a trabajadores/as por cuenta propia) y suficiencia—. La respuesta social principal no se apoyó, sin embargo, en estos programas preexistentes sino en la creación de tres nuevos: Costa Rica creó el Bono Proteger, Guatemala el Bono Familia y El Salvador una transferencia sin nombre de 300 dólares<sup>4</sup>.

En los tres casos se buscó alcanzar a la población afectada por el *shock* generado por la pandemia y por las medidas que los gobiernos tuvieron que tomar para enfrentarla. Concretamente, los criterios de acceso se asociaron respectivamente a la vulnerabilidad socioeconómica en Guatemala, a la pérdida de ingresos o empleo en Costa Rica, y a la necesidad económica mientras tenía lugar el confinamiento obligatorio en El Salvador (Cuadro 3). Fueron, por tanto, intervenciones muy distintas a las transferencias condicionadas tanto en su lógica como en algunas de las personas beneficiarias que incluyeron también a sectores medio y medio bajo, normalmente fuera del alcance de los programas asistenciales regulares.

---

<sup>4</sup> Además, Guatemala amplió cobertura a una pequeña proporción de gente que ya era parte de un programa de transferencias orientado a la población adulta mayor (CEPAL, 2020). Por su parte, Costa Rica adaptó medidas existentes mediante el pago anticipado de pensiones no contributivas (principalmente para evitar aglomeraciones) y el desembolso de un pago de bono reducido por COVID-19 a población que ya era beneficiaria de programas sociales (concretamente, del IMAS).

**CUADRO 3. Transferencias monetarias de emergencia durante 2020: objetivos**

<b>Programa</b>	<b>Costa Rica Bono Proteger</b>	<b>El Salvador Transf. 300 dólares</b>	<b>Guatemala Bono Familia</b>
<b>Anunciado</b>	19/3/2020	23/3/2020	25/3/2020
<b>Población beneficiaria</b>	Cambio en las condiciones laborales y/o pérdida de ingresos por emergencia nacional causada por la pandemia.	Familias más afectadas por las medidas de emergencia.	Ausencia de ingresos.
<b>Objetivos</b>	Proveer un ingreso mínimo para coadyuvar temporalmente en la satisfacción de las necesidades básicas de sus hogares, frente al impacto socioeconómico provocado por el estado de emergencia nacional debido a la situación sanitaria provocada por la COVID-19.	Apoyar a personas sin un vínculo laboral o ingreso permanente que se vieran económicamente afectadas por la pandemia siempre que la vivienda consuma menos de 250 kilovatios/hora al mes (o no tenga consumo de energía).	Apoyar a las familias más afectadas económicamente por las medidas de emergencia, derivadas de la pandemia de la COVID-19, a través de la entrega de aportes económicos.

Fuente: Presidencia de la República de Costa Rica, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social (2020); Presidencia de la República de El Salvador (2020); Congreso de la República de Guatemala (2020b); Empresa Eléctrica de Guatemala EEGSA Grupo EPM (2020); Presidencia de la República de Guatemala, Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría General de la Presidencia de la República de Guatemala (2020a); Presidencia de la República de Guatemala, Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría General de la Presidencia de la República de Guatemala (2020b).

En los tres países el acceso a los beneficios se activó desde la demanda. En Costa Rica y en El Salvador los programas buscaron validar a la población beneficiaria a partir de bases de datos preexistentes que hasta entonces no habían sido usadas para la ejecución de programas sociales (Cejudo, Michel y De los Cobos, 2021). Tanto en El Salvador como en Guatemala fue necesario implementar procedimientos que corrigieran errores iniciales de exclusión mediante mecanismos complementarios, de autoidentificación y de censo comunitario. En Costa Rica, en cambio, la exclusión se produjo por la falta de recursos para financiar más beneficiarios y no por errores en el sistema de información que se creó a partir de la demanda de la población.

La transparencia de los programas fue variable entre países. Fue alta en Costa Rica, donde se contó con un marco normativo (ley y reglamento), además de nueve informes mensuales completos y fácilmente accesibles en los sitios web de las instituciones responsables, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). La transparencia fue, en cambio, baja en El Salvador, donde se careció de un marco normativo y de informes de carácter público. Además, las entidades responsables no ofrecieron información oficial precisa al respecto del funcionamiento del programa en dimensiones clave como la relativa a la población beneficiada. Por último, en Guatemala la transparencia del programa fue de intermedia a baja: contó con marco normativo (ley y revisión de la ley) pero la información de desempeño estuvo dispersa e incompleta, incluso en su ente responsable, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

### 3.3. Resultados alcanzados

Siguiendo nuestro trabajo anterior y la discusión del apartado 2, la caracterización de los resultados alcanzados por los programas se basa en la cobertura, suficiencia y equidad. La primera la medimos como proporción de la población en general y de la población en condiciones de pobreza en particular. La segunda la valoramos respecto a canastas alimenticias. Nuestro enfoque no es muy distinto del de Blofield, Filgueira y Giambruno (2020), que valoraron los resultados en términos de alcances (cobertura) y de suficiencia (medido como el valor per cápita de la transferencia como porcentaje de la línea de pobreza extrema urbana nacional de cada país, en una familia típica integrada por dos personas adultas y dos niños/as en edad escolar primaria). Aunque definir y evaluar la equidad es más complicado, se hacen más abajo algunos intentos preliminares.

**CUADRO 4. Principales indicadores de cobertura, suficiencia y equidad de las transferencias de emergencia**

Dimensiones		Costa Rica Bono Proteger	El Salvador Transf. 300 dólares	Guatemala Bono Familia
Cobertura	(1) Esperada	612.000 pers.	1.500.000 fam.	2.650.000 fam.
	(2) Efectiva al 31/12	676.340 pers. (b)	1.200.000 fam.	2.648.663 fam. (c)
	(3) De población total (d)	13,33	18,59	16,20
	(4) De población bajo LP en 2019 (e)	80,77	61,17	32,15
Suficiencia	(5) Monto entrega (US\$)	214; 107 (a)	300	130
	(6) Duración esperada	3 meses	Única vez	3 meses
	(7) CBA por persona (g)	7,73	5,56	3,97
	(8) Líneas de pobreza (h)	3,56	2,78	0,54
	(9) % PIB per cápita 2019	5,2	7,1	8,9
Equidad	(10) % población meta que recibió lo anunciado	Más del 90%	80% (f)	99,80%
	(11) Exclusiones relevadas en base de datos	27% (278.519) (i)	SD	SD
	(12) Otras exclusiones reportadas	SD	Pendiente	Pendiente

Fuente: Elaboración propia a partir de reportes oficiales y datos demográficos de las fuentes: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la República de Costa Rica (2020); Contraloría General de la República de Costa Rica (2020); Corte de Cuentas de la República de El Salvador (2020a), Corte de Cuentas de la República de El Salvador (2020b), Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) (2020); Ministerio de Desarrollo Social Gobierno de Guatemala (2020).

Notas: (a) Costa Rica otorgó bonos completos y parciales (50%); (b) Tres pagos a 31/12 y 723.520 solo un pago; (c) Unas 155.000 familias habrían recibido solo dos pagos; 2% que recibió primer bono se excluyó luego para corregir error de inclusión (Costa Rica Gobierno del Bicentenario 2018-2022, 2020); (d) Basado en datos poblacionales oficiales a 2019 en millones: 5.075.000, 6.453.553 y 16.346.950, respectivamente. En función del diseño de los respectivos programas, en El Salvador y Guatemala asumimos un bono por familia; (e) Basado en datos poblacionales oficiales a 2019 y pobreza a 2019 (Costa Rica y El Salvador) y 2014 (Guatemala) reportada por la CEPAL (2021). Los porcentajes son 16,5, 30,4 y 50,4 para Costa Rica, El Salvador y Guatemala, respectivamente, equivalente a 837.375 personas en Costa Rica, a 1.961.880 personas en El Salvador y a 8.238.863 personas en Guatemala; (f) Dinero en FOPROMID (350.000.000 de dólares, 100 millones menos que anunciado) permitió atender 1.200.000 familias (Corte de Cuentas de la República de El Salvador (2020a)); (g) Dato a abril 2020; se consideró la CBA más alta vigente; (h) Líneas de pobreza nacionales de abril 2020 en dólares eran 197,9 en Costa Rica, 107,9 en El Salvador, y 239,8 en Guatemala; (i) Categoría “En trámite”, porcentaje sobre un total de 1.037.386 solicitudes; Noveno Informe Bono Proteger, enero 2021.

La determinación de la cobertura de los programas de emergencia no es sencilla. Al momento de lanzarse estos, en los tres países como en general en la región, se desconocía cuál era el universo de la respectiva población elegible. Este análisis se acerca a la cobertura respecto a la población en general así como a la población que se encontraba bajo la línea de pobreza en 2019.

Considerando los datos reportados a diciembre de 2020, Guatemala había alcanzado a más de 2,5 millones de familias, seguida de El Salvador con 1,2 millones y cerca de 700.000 personas en Costa Rica (Cuadro 4, fila 2). En términos relativos a su población, El Salvador había alcanzado a cerca de una quinta parte (18,6%), seguido de Guatemala (16,2%) y Costa Rica (13,3%) (Cuadro 4, fila 3). Ello equivalía a ocho de cada diez personas viviendo bajo la línea de pobreza en Costa Rica (80,8%), seguido de El Salvador con seis de cada diez (61,2%) y de Guatemala con tres de cada diez (32,1%)<sup>5</sup>.

La determinación de la suficiencia exige considerar el monto total de la transferencia, independientemente de si fueron entregados mediante uno o más desembolsos. Dado que los países tienen costos de vida distintos, es preciso ponderar el monto entregado por esos costos relativos, lo que se hace aquí utilizando la cantidad de canastas básicas alimentarias (CBA) por persona que fue posible comprar con las transferencias recibidas, según múltiplos de línea de pobreza (para considerar gastos no alimentarios), y como porcentaje del PIB per cápita (para ponderar la suficiencia por el tamaño de la economía de cada país). Los dos primeros apuntan a la suficiencia para quienes recibieron la transferencia. La tercera establece una relación entre la suficiencia de los montos, y el ingreso medio de las y los ciudadanos en cada país.

Como muestra el cuadro, Costa Rica tuvo mejor desempeño según las dos primeras medidas, seguida de El Salvador (Cuadro 4, filas 7 y 8). En cuanto al desempeño respecto al PIB, Costa Rica tuvo el peor y Guatemala el mejor (fila 9). Esto quiere decir que el volumen de recursos movilizados por Guatemala fue mayor que el de Costa Rica respecto al promedio de ingresos de su población.

La determinación de la equidad requiere al menos establecer tratamiento similar de personas en condiciones parecidas. Una forma de establecerlo es comparar la proporción de la población cubierta respecto a la anunciada por, presumiblemente, encontrarse en similares condiciones de necesidad de apoyo económico. En términos del primero de los indicadores (fila 10), Guatemala tuvo el mejor desempeño en cuanto que se cubrió a prácticamente un 100% de las familias previstas. El Salvador habría alcanzado a un 80% de las familias previstas. Costa Rica se ubicó en el medio con algo más de un 90% de cumplimiento (fila 10).

El segundo indicador es el de proporción de gente que, aunque se valoró que debía recibir el apoyo, no fue así (fila 11). De los tres países, Costa Rica es el único que reportó el número de personas que, reuniendo los requisitos, no obtuvo el bono. Se trató de 278.519 personas cuyas solicitudes fueron tramitadas positivamente pero no recibieron el bono debido a falta de recursos.

En resumen, el análisis muestra que en los tres países los programas siguieron una fórmula parecida. Movilizaron un importante volumen de recursos, llegaron a un número no despreciable de población, y ampliaron criterios previos de elegibilidad —en particular a una franja de población vulnerable pero no necesariamente pobre por ingresos—. En particular, en Guatemala y El Salvador, dos países con niveles de inversión social históricamente insuficientes, es significativo que un nuevo programa cubriera de manera tan rápida a más del 15% de la población. Esto no quiere decir que esa cobertura fuera ni mucho menos suficiente, sobre todo cuando consideramos los niveles de pobreza e informalidad en ambos países.

---

<sup>5</sup> Estos resultados son consistentes por los aportados por Cejudo, Michel y De los Cobos (2021).

Segundo, la suficiencia del pago fue hasta cierto punto similar en los tres países. Como en la cobertura, no fue un nivel despreciable, pues cubrió entre cuatro y casi ocho veces la canasta básica mensual individual. A la vez, tuvieron una duración corta —que no aseguró de forma real a la población ante un choque que continuó a lo largo del tiempo—. Además, la variabilidad en el tamaño de las familias generó problemas de equidad en la suficiencia, pues el ingreso por miembro acabó variando mucho.

Cuando consideramos los puntos de partida, Guatemala tuvo un desempeño mejor del que se hubiera esperado y Costa Rica uno intermedio. Pese a la rapidez de las acciones, consideramos que el comportamiento de El Salvador fue peor dada la improvisación y falta de transparencia durante y después de las entregas.

El análisis muestra que estos programas fueron novedosos y de envergadura, incluso sorprendentes, dados los contextos políticos en los que tuvieron lugar y que se analizarán a continuación. Podrían, en principio, haber generado enseñanzas de política pública relevantes de cara al futuro. ¿Fue esto así? ¿Crearon estos programas oportunidades? ¿Acentuaron, por el contrario, amenazas a políticas sociales inclusivas? Para responder, y siguiendo el enfoque analítico propuesto previamente (véase apartado 2.3), a continuación, se da respuesta a esta pregunta a partir de los respectivos procesos de política.

## **4. Bono Proteger en Costa Rica: oportunidades y amenazas para la política social inclusiva**

A continuación, se identifican las oportunidades y amenazas creadas en Costa Rica en torno al Bono Proteger, en materia de narrativas, instrumentos de política y actores. Argumentamos que la principal oportunidad creada por las transferencias monetarias de emergencia en el marco de la pandemia fue en términos de instrumentos de identificación de beneficiarios. Este bono visibilizó la desprotección de un grupo significativo de la sociedad que pasó a ser incluido en las bases de datos correspondientes. Como se mostrará a continuación, la principal amenaza fue, sin embargo, el predominio de la narrativa de austeridad tanto en el gobierno como en la oposición y buena parte de la sociedad civil. Esta narrativa no solo influyó en la implementación del programa, sino también en la caracterización del mismo por parte de muchos actores dentro y fuera del Estado.

### **4.1. Contexto político**

Cuando comenzó la pandemia, la presidencia de Costa Rica estaba en manos del Partido Acción Ciudadana (PAC). Creado en 2002, el PAC ha tenido siempre una ideología difusa, y ha sido considerado sucesivamente como de izquierda (Alfaro y Gómez, 2014: 19), progresista (Rosales Valladares, 2015), de centro (Treminio, 2016) y, más recientemente, neoliberal progresista (Observatorio de la Política Nacional, 2021). El gobierno anterior del PAC y el actual han tenido posturas favorables al reconocimiento de derechos y a la austeridad en materia socioeconómica, apelando al realismo fiscal antes que a un discurso antiestatal (Robles y Nercesián, 2021).

El presidente Carlos Alvarado Quesada fue elegido en 2018 tras una primera vuelta electoral caracterizada por la alta fragmentación partidaria, y una segunda polarizada en torno a los derechos humanos entre valores progresistas y evangélicos (Muñoz, 2020). Precisamente como resultado de la alta fragmentación, el presidente Alvarado contaba con una bancada legislativa minoritaria (12 de los 57 diputados/as), tercera fuerza de siete partidos, todos minoritarios (Observatorio de la Política Nacional, 2018; Camino, 2014).

Además, el presidente lideraba un gabinete de coalición ideológicamente diverso (Rojas y Treminio, 2019). Este gabinete incluía, además del PAC, a personas del conservador Unidad Social Cristiana (PUSC) y, de manera puntual, del partido de izquierda Frente Amplio (FA). Así, contenía autoridades con criterios fiscalistas (principalmente en la conducción económica) tanto como jerarcas técnicamente solventes interesados en la dimensión social. El resultado de la relación de fuerzas fue un gobierno con marcado acento conservador en lo económico (Muñoz, 2020). Durante sus dos primeros años de mandato, este gabinete se había concentrado en atender el elevado y creciente déficit fiscal, y el endeudamiento público mediante la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2018; Observatorio de la Política Nacional, 2018), además de haber negociado un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En ese marco, el gobierno se centró en las medidas para enfrentar la pandemia, apoyado por un aparato estatal robusto y con presencia institucional en todo el territorio nacional. En los meses de abril y mayo, el gobierno se vio beneficiado por un corto periodo de unidad nacional (*rally-around-the-flag*) experimentado entre las propias élites políticas, en particular en el Congreso (Pignataro, 2017). Durante ese periodo se aprobaron una gran cantidad de medidas que requerían apoyo legislativo, incluidas algunas dirigidas a las empresas como moratorias impositivas, reducción de la base mínima de contribuciones a la Seguridad Social y procedimiento expedido para la reducción de jornadas laborales. Sin embargo, el foco del debate pasó pronto de la movilización de recursos a la reducción de gasto público y a la reforma estructural del Estado —incluida la ley de empleo público y cambios en la legislación laboral para permitir jornadas ordinarias de 12 horas de trabajo (jornada 4/3)—. En total, se discutieron y aprobaron numerosos proyectos de ley promovidos por el Ministerio de Comercio y la Agenda Costarricense de Promoción de Inversiones (CINDE) bajo argumento de entrada a la OCDE (Treminio, 2021).

#### 4.2. Oportunidades y amenazas

El Cuadro 5 resume las oportunidades y amenazas para una política social inclusiva creadas por el Bono Proteger, tanto durante su implementación como con posterioridad a esta respuesta a la emergencia.

**CUADRO 5. Transferencias monetarias de emergencia: oportunidades y amenazas para política social inclusiva en Costa Rica durante y después de implementadas**

Dinamizan oportunidades o amenazas	Durante la implementación de la respuesta de emergencia	Con posterioridad a la implementación de la respuesta de emergencia
<b>Narrativas</b>	Prevalció austeridad	Austeridad coge renovada fuerza
<b>Elegibilidad</b>	Base de datos utilizada dio visibilidad a proporción importante de trabajadores/as informales sin protección social. Transferencias igualmente disponibles para personas asalariadas y no asalariadas, formales e informales.	Se debilita la oportunidad: en lugar de avanzarse a criterios de elegibilidad universales se puso el acento en las ineficiencias del Estado que llevaban a exclusiones indeseadas de población.
<b>Financiamiento</b>	Se basó principalmente en reasignación de gasto, lo cual redujo ingresos en otros programas; favoreció la reducción del gasto público.	
<b>Actores</b>	Protagonismo dentro del gabinete y ante la opinión pública de los actores estatales del sector social.	La oportunidad se debilita porque jerarcas tuvieron que dedicarse a defender el programa contra acusación de filtraciones y desperdicio de recursos.

Fuente: Elaboración propia según el análisis del caso.

## Narrativa

La narrativa que giró en torno al Bono Proteger representó muy prontamente amenazas antes que oportunidades. Este programa se justificó desde un principio por razones temporarias y de extrema necesidad, a pesar de las posibilidades fiscales existentes (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2020c; Villegas, 2021). El Bono Proteger fue muy pronto parte de la misma narrativa de austeridad que dominó la conversación de política pública en general, mediante la cual, como nos señaló la ministra de planificación y desarrollo social, “se instaló la narrativa de que para responder a la pandemia el gobierno debía recortar su gasto [...] recortar y recortar” (Garrido Gonzalo, 2021).

La necesidad imperiosa de promover medidas de austeridad —y armonizar ingresos y gastos como su expresión más concreta— prevaleció sobre la necesidad de expandir la acción estatal. En palabras del presidente del Banco Central, “una vez controlado el impacto del ciclo sobre los ingresos, la respuesta fue contractiva. El déficit fiscal se expande por la contracción económica; no por la respuesta pública” (Cubero, 2021). El argumento de que se carecía de espacio fiscal fue reiterado por actores estatales y no estatales: la contundencia de estar trabajando dentro de un espacio fiscal dado, no sujeto a ampliación, quedó muy clara en nuestras conversaciones con jefes, incluso con aquellas personas más directamente involucradas con los programas sociales de emergencia (Dinarte, 2021; Bermúdez, 2021; Hernández, 2021; Garrido Gonzalo, 2021).

Para actores estatales del sector económico, el restrictivo espacio fiscal existente hubiera ameritado atrasar el lanzamiento del programa, definir criterios más estrictos de acceso y trabajar con montos menores por persona. Así nos lo señalaron tanto el ministro de Hacienda (Villegas, 2021) como el presidente del Banco Central (Cubero, 2021).

Para los actores estatales del sector social, implementar un programa masivo, con apertura al trabajo informal y no solo asalariado, y con relativa suficiencia en este entorno de austeridad, conllevó decisiones difíciles de reasignación de recursos entre programas ordinarios y el Bono Proteger (Bermúdez, 2021; Dinarte, 2021). Expresiones ciudadanas fueron parte de esta narrativa de austeridad, al bloquearse calles y desplegar protestas contra todo aumento de impuestos —independientemente del tipo de que se tratara, algo que analistas entrevistados dejaron claro en sus apreciaciones— (Treminio, 2021; Vargas Cullell, 2021).

Además, se hizo evidente la influencia que en Costa Rica han adquirido los discursos en torno a la ineficiencia del Estado —uno de dos tipos de argumentos que son parte de nuestra concepción de la austeridad—. En particular, una auditoría publicada por la Contraloría General de la República (CGR) en diciembre de 2020 sobre el uso de los fondos del Bono Proteger afectó negativamente al prestigio público del programa y fue ampliamente utilizada por la oposición política en el Congreso. La CGR concluía que los logros del programa eran “los básicos que eran de esperarse derivados de la entrega de una transferencia monetaria” pero que el programa “presenta limitaciones que afectan a su eficiencia y eficacia [dado] que se detectaron debilidades que podrían restringir la posibilidad de que más personas y hogares con necesidades pudieran acceder al beneficio, tales como posibles filtraciones, errores de pago y del monto del beneficio; personas que calificaban para recibirlo y no lo recibieron y otras que dejaron de recibirlo sin justificación” (2020: 27, punto 3.1). La Contraloría también manifestó su preocupación por el manejo privado con insuficiente control estatal de la base de datos creada para implementar un programa público. Sorprendentemente, la evaluación no reconoció el éxito del programa en términos de rapidez de implementación y capacidad de proteger a poblaciones muy necesitadas.

## Elegibilidad

Durante el debate legislativo que aprobó el Bono Proteger, un punto de discusión fue el alcance que el programa tendría para las distintas categorías ocupacionales. La ley aprobada definió como elegibles a personas asalariadas que hubieran sido despedidas o cesadas, experimentado suspensión de contrato de trabajo o reducción de jornada; personas independientes formales que hubieran perdido trabajo o ingresos; y personas trabajadoras informales o temporales que hubieran perdido trabajo o ingresos debido a la pandemia (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2020a).

La inclusión de todos estos tipos de personas beneficiarias de forma simultánea constituyó una innovación respecto a la política social previamente existente en dos sentidos. Primero, porque eliminó la diferencia existente entre acceso contributivo (para asalariados e independientes formales), y no contributivos (personas en condiciones de pobreza). Segundo, porque habilitó el acceso de personas trabajadoras informales que no necesariamente estaban en situación de pobreza. En la práctica, el 61% de las personas que recibieron el bono fueron asalariadas (en las tres variantes de reducción de jornada, suspensión de jornada o despido) y el 39% fueron no asalariadas. El 77% de quienes recibieron el bono fueron formales y el 23% fueron informales (Plan Proteger, 2021).

La suficiencia del monto tampoco se vinculó directamente a la condición ocupacional. La definición de si las personas accedían al bono en forma parcial o completa se fundamentó solo en las características socioeconómicas de la persona y su familia, no así en su posición en el mercado laboral.

Esta amplitud en la elegibilidad fue posible gracias a la existencia de un registro único de personas beneficiarias de la política social, alimentado por 16 instituciones del sector social, el llamado Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE). Aunque no había sido aún usada para la elección de beneficiarios de un programa social hasta ese momento, esta base de datos contenía al 70% de la población del país (PEN, 2020). La demanda del Bono Proteger por parte de más de un millón de personas dio lugar a una nueva base de datos que se trianguló con SINIRUBE a efectos de validar la elegibilidad. Concretamente, fue posible saber que había 41.244 personas que carecían de registro en el sistema que consolida los aportes a la Seguridad Social, el Sistema Centralizado de Recaudación de las cotizaciones a la Seguridad Social (SICERE). También mostró que había 389.570 personas que entre marzo y diciembre de 2020 no reportaron aportes.

El uso y ampliación de SINIRUBE podría potencialmente en el futuro contribuir a una definición más amplia de beneficios y de población beneficiaria. Sin embargo, las críticas recibidas por el programa pueden hacer que no se avance en la dirección que nosotros proponemos. En particular, la auditoría realizada por la Contraloría General de la República relacionaba las debilidades identificadas y que se mencionan más arriba, “con los riesgos de filtraciones producto de la amplia diversidad en la definición de la población objetivo y la alta estimación de recursos financieros” (2020: 27, punto 3.2). Es decir, que la CGR hizo una valoración —no técnica sino política— de que el haber contado con una definición amplia de la población elegible era causa de la diversidad de problemas identificados.

Más aún, la “cobertura moderada” determinada por la CGR se basa en que a 31 de julio de 2020, el programa solo llegaba al 72% de la población con afectación laboral estimada por el INEC durante el segundo trimestre de 2020 (CGR, 2020: 4). De la misma manera, el informe atribuyó a problemas de gestión el hecho de que alguna población con afectación laboral no lo recibiera, sin hacer mención alguna a si había solicitado el bono ni a la limitación en la cobertura de solicitantes generados por la insuficiencia de recursos.

## Financiamiento

Consistente con el marco legal, cada movimiento presupuestario realizado para financiar la pandemia exigió contar con aprobación legislativa. Aun durante el momento inicial de unidad nacional, las acciones para enfrentar la pandemia se financiaron principalmente con reasignación de recursos (60% del gasto en el bono) combinado con recursos extraordinarios procedentes de préstamos internacionales (Plan Proteger, 2021; Junta Directiva de la CNE, 2020; MTSS, 2021; IMAS, 2021). Sin considerar salud, durante 2020 el gasto público se incrementó en solo un 5% del PIB, uno de los dos incrementos más bajos de América Latina (CEPAL, 2021).

Una vez pasada la rápida aprobación del primer presupuesto extraordinario el 24 de abril (tras solo 16 días en la corriente legislativa), la demanda de recortes al gasto público se planteó como condición a cualquier autorización de nuevos cambios en el presupuesto (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2020b). La demanda de austeridad se confirmó cuando el 11 de junio se rechazó el segundo presupuesto extraordinario requerido para financiar el Bono Proteger, hasta que el gobierno se comprometiera seriamente con la reducción del gasto (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2020c).

La nueva versión de este presupuesto fue aprobada el 28 de julio (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2020d). En ese momento, la Comisión de Hacendarios aprobó una moción según la cual durante todo 2020 las instituciones que ejecutaran recursos del presupuesto extraordinario estaban obligadas a subejecutar al menos el 15% del presupuesto disponible para generar los fondos necesarios para los nuevos programas.

Antes que más gasto, la pandemia generó un (falso) discurso de que el gobierno tenía que ahorrar para ser solidario con el sector privado. Las citas al respecto de distintos diputados muestran claramente el ambiente en el que se encontraba el país: “el Gobierno sigue gastando como si no tuviéramos pandemia” (Alonso Viales Villegas, diputado PLN) (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2020g). “No se puede continuar aprobando presupuestos con aumento de gasto y mayor deuda” (María Inés Solís Quirós, diputada PUSC) (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2020d). Se retomó también la idea (promovida a nivel internacional en 2008 aunque bastante en desuso en el marco de la pandemia) de que la austeridad era necesaria para lograr la confianza de la inversión extranjera y en general del sector privado, y el crecimiento futuro: “Este Gobierno no cree en la reactivación económica ni en la disciplina fiscal para salir de la crisis”, explicó la diputada del partido de derecha PUSC en el debate sobre el presupuesto extraordinario. En términos del partido oficialista, las dos representantes del PAC en la Comisión de Hacendarios reafirmaron la importancia de recortar gastos y en ningún momento abordaron el incremento de ingresos como parte de la agenda del gobierno.

Durante 2020, la única propuesta de ampliación de impuestos progresivos que el gobierno llegó a plantearse fue la de gravar temporalmente los altos salarios, omitiendo cualquier medida que implicara gravar también otras rentas altas, como las empresariales (Acuña, 2021; Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2020). Además, el propio presidente de la República desmintió de inmediato al ministro (de Hacienda) que había hecho el anuncio (*Semanario Universidad*, 2020). Ni siquiera en el marco de compensar la caída de la recaudación debida a la moratoria de los principales impuestos como los de renta y valor agregado, el gobierno llegó a plantear gravar rentas no vinculadas a los ingresos por trabajo (Guillén, 2021). En la corriente legislativa se presentaron tres iniciativas; dos de ellas fueron proyectos presentados por la oposición de izquierda e incluían rentas al patrimonio, a bienes inmuebles y a activos financieros, pero que el gobierno no acompañó (Robles y Nercesían, 2021).

Los préstamos internacionales —por ejemplo, por parte de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)—, aunque también limitados, fueron importantes en cuanto representaron un 40% del financiamiento del Bono Proteger (Plan Proteger, 2021; Junta Directiva de la CNE, 2020; MTSS, 2021; IMAS, 2021). De hecho, la desaprobación legislativa de un préstamo del BID por 500 millones de dólares en junio de 2020 fue un gran revés para poder ampliar la cantidad de personas beneficiarias.

### Actores

El diseño e implementación del Bono Proteger dio visibilidad pública y mayor protagonismo dentro del gabinete a las autoridades del sector social. El anuncio de la creación del Plan Proteger tuvo lugar el 9 de abril, por lo cual ya para entonces autoridades del sector social se encontraban al frente de las respuestas que siguieron a la declaración nacional de emergencia hecha el 6 de marzo (Bermúdez, 2021; Dinarte, 2021). Las autoridades políticas principales llamadas a coordinar, diseñar e implementar el Bono Proteger fueron el presidente del Instituto Mixto de Asistencia Social (IMAS), y ministro de Inclusión y Desarrollo Humano, y la ministra de Trabajo y Previsión Social (MTSS) (Plan Proteger, 2020).

La preeminencia de los actores estatales a cargo de la política social fue disminuyendo a medida que avanzó el año y la implementación del Bono Proteger fue llegando a su fin. Para entonces, las autoridades del sector social tenían claro que la continuidad del programa era inviable. Esta inviabilidad era tanto fiscal como política. Jerarcas del gabinete económico dejaron claro el límite fiscal, y la oposición en el Congreso —expresada, por ejemplo, en el debate del segundo presupuesto extraordinario— había dejado claro el límite político. Sucesivas intervenciones de control político, incluidas aquellas que replicaron la auditoría de la CGR, no hicieron más que subrayarlo (Contraloría General de la República de Costa Rica, 2020).

Al iniciarse el 2021, la presencia de la ministra de Trabajo y Seguridad Social en el ámbito legislativo fue solo para defender el desempeño del Bono Proteger y no para proponer nuevas intervenciones. Estas comparecencias fueron la respuesta legislativa a la auditoría elaborada por la CGR a la que se ha hecho referencia previamente y a la creación del Expediente N° 22380 del 14 de enero de 2021 por parte de la Comisión Permanente Especial para el control del Ingreso y Gasto Público, que investigaría todo lo relativo a la entrega, gestión y manejo de información en el contexto de recursos públicos para el otorgamiento del Bono Proteger (Presidencia de la República de Costa Rica, 2021; Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2021).

## 5. Bono Familia en Guatemala: oportunidades y amenazas para la política social inclusiva

En el caso del Bono Familia en Guatemala, argumentamos que, al demostrar una capacidad estatal inesperada, el programa cambió la narrativa respecto a lo que el Estado puede ser capaz de hacer en materia redistributiva. Otras oportunidades tienen que ver con la creación de fuentes nuevas de financiamiento, y con la visibilidad dada al actor social estatal. Sin embargo, mostramos también que estas oportunidades no han sido utilizadas de forma efectiva por ningún actor social y político para promover nuevas políticas inclusivas; antes al contrario, el rápido restablecimiento de la narrativa de austeridad y de las formas habituales de hacer política en 2021 han ido reduciendo los espacios para el cambio.

## 5.1. Contexto político

La presidencia de Guatemala estaba en manos de Alejandro Giammattei —a nombre del partido político conservador Vamos—, quien había asumido la presidencia en enero, solo dos meses antes de declararse la emergencia nacional. La llegada de la pandemia, en marzo de 2020, coincidió con el periodo de familiarización con la conducción del Estado, por un lado, y, por otro, con el periodo de “luna de miel” durante el cual incluso la ciudadanía que no le votó suele conceder al gobierno el beneficio de la duda.

El partido político que lideraba el presidente había ganado en segunda vuelta y carecía por sí mismo de mayoría en un Congreso altamente fragmentado (160 puestos legislativos distribuidos entre 19 bancadas distintas)<sup>6</sup>. El presidente contaba, sin embargo, con una alianza de seis partidos políticos ubicados desde el centro-derecha a la derecha, lo que le daba una cómoda mayoría.

El gabinete del presidente Giammattei se integró con personas cercanas a las cámaras empresariales (*No Ficción*, 2019). Su vicepresidente era un exdirector ejecutivo de la Cámara de Comercio, y el ministro de Economía, expresidente del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), y de la Asociación de Exportadores de Guatemala (Agexport). Fue un gabinete que desde el inicio defendió ideas conservadoras tanto en materia económica como social, como demuestra su cercanía a los sectores evangélicos, la apuesta por la mano dura en las cárceles y su deslegitimación de la protesta social (*Democracia Abierta*, 2019; *Ariagno*, 2020; *Diario de Centro América TV*, 2020).

En términos de capacidad estatal, el punto de partida era deficiente dada la baja recaudación impositiva y la existencia de un Estado sumamente pequeño con relación al tamaño de la economía. Ello se expresa en la escasa presencia de dependencias del Estado en el territorio, cantidad de burócratas y presupuesto público por habitante (Romero y Orantes, 2018). Las debilidades estatales son particularmente evidentes en las zonas donde la población indígena representa más del 40% de la población total y se manifiestan especialmente en materia de servicios sociales (Zapil, 2015).

En general, las medidas iniciales concitaron un amplio apoyo de todos los partidos políticos y de la población en general. Se produjo además un alto grado de consenso que de manera temporal desplazó la polarización por un sentido de enemigo común (Alto cargo Guatemala, 2021). Esta coalición de apoyo a las medidas se fue debilitando con el paso de los meses. Por un lado, hubo cuestionamientos a la expansión excesiva del estado de calamidad, un bajo nivel de ejecución de los fondos públicos, incapacidad técnica, opacidad y corrupción (Canal del Congreso de la República de Guatemala, 2020). Por otro lado, a medida que avanzó el año, el oficialismo fue haciendo un uso controvertido de su mayoría legislativa para temas no directamente vinculados a la pandemia, como la designación de magistrados a la Corte Suprema de Justicia mediante procedimientos que la oposición consideró esfuerzos de captura del poder judicial (DW, 2021; *Plaza Pública*, 2020).

## 5.2. Oportunidades y amenazas

A continuación, se muestra en mayor detalle lo ocurrido en términos de transferencias monetarias de emergencia. El Cuadro 6 resume la presencia de oportunidades y amenazas para una política social inclusiva. Un aspecto que merece ser subrayado de lo ocurrido en torno al Bono Familia en Guatemala es que la oportunidad creada en una dimensión (por ejemplo, en materia de narrativa) fue erosionada rápidamente por la ausencia de oportunidades en otra dimensión (en particular elegibilidad).

<sup>6</sup> Solo la bancada de la Unidad Nacional de la Esperanza (izquierda) tenía 52 diputados, mientras que el resto, incluida la fracción de gobierno, tenía menos de 18 cada uno.

## CUADRO 6. Transferencias monetarias de emergencia: oportunidades y amenazas para política social inclusiva en Guatemala durante y después de implementadas

Dinamizan oportunidades o amenazas	Durante la implementación de la respuesta de emergencia	Con posterioridad a la implementación de la respuesta de emergencia
<b>Narrativas</b>	Existió una oportunidad en torno a la idea de que el Estado puede actuar de forma efectiva (la ejecución fue de casi el 100%) y de forma contraria a las expectativas de corrupción.	La narrativa optimista se debilitó porque las acciones estatales en otras áreas fueron consideradas corruptas o negligentes (por ejemplo, vacunación) y porque, además, pocos actores sociales tomaron ventaja de la nueva retórica.
<b>Elegibilidad</b>	El Estado alcanzó a miles de personas y familias previamente excluidas, pero se perdió una oportunidad de crear un sistema de identificación más estable. Existieron, además, dudas y denuncias relativas a errores de inclusión y de exclusión.	
<b>Financiamiento</b>	Existió una oportunidad en cuanto, por una vez, el dinero no fue el problema: el gasto creció significativamente y se permitió por primera vez en décadas la financiación vía Banco de Guatemala.	Se considera finalizada la situación que ameritó financiamiento excepcional y comienza el ajuste para reducir el déficit.
<b>Actores</b>	Los actores estatales de la política social se volvieron más visibles y protagonistas de la ejecución de medidas de emergencia.	Los actores estatales del sector económico retomaron protagonismo frente al sector social que se desdibujó.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del caso.

### Narrativa

La narrativa fue que el gobierno tenía que actuar y que podía hacerlo. El gobierno estaba observando lo que ocurría en otros países —así como en Europa— en materia de desestabilización social; había tomado la decisión de cerrar aeropuertos y fronteras, y buena parte de la actividad económica de un mercado laboral altamente informal.

Tanto desde el gobierno como desde la sociedad civil, se coincide en que el miedo a la inestabilidad social introdujo un cambio en lo que se consideraba posible y deseable (Jerarca Guatemala, 2021; Menkos, 2021; Amado, 2021). A la vez, el diseño del Bono Familia se asentó en recomendaciones internacionales para enfrentar la pandemia. Uno y otro factor cambiaron la narrativa, de fuertemente antiestatal a la necesidad de contar con una actuación estatal de excepción.

El programa de transferencias mostró una capacidad del Estado antes no reconocida para apoyar a un número significativo de la población en poco tiempo. El director ejecutivo del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y excandidato a vicepresidente por el progresista Movimiento Semilla, Jonathan Menkos, nos lo resumía bien diciendo que “un Estado que se supone no tiene capacidades ni para ejecutar lo cotidiano logró ejecutar un programa que llegó a más de dos millones de familias” (Menkos, 2021). En su opinión, “hoy sabemos que medidas más progresistas en materia fiscal tendrían resultados buenos para la economía y para la sociedad; se demostró el año pasado con todo y sus defectos; sabemos que, a pesar de que la Administración pública es muy débil, tiene capacidad de acción en emergencias mediante programas masivos como BF” (Menkos, 2021). Ello fue do-

blemente significativo en un país en el que la mera demanda de políticas sociales es vista como comunista, como explicaba una académica e intelectual pública: “cualquier iniciativa social es sospechosa y eso se traslada a un discurso antiestatal” (Colom, 2021). En contra de esta retórica dominante, el Bono Familia al cabo de unos meses había alcanzado un 100% de ejecución de sus recursos. Esto sin duda constituyó una oportunidad en un país en el que solo el 30% de la población cree que el Estado tiene algo que hacer en materia redistributiva (LAPOP, 2019).

La propuesta de dar continuación a las transferencias monetarias, aunque de manera minoritaria, existió entre la población organizada: Pacto Ciudadano —un grupo integrado por más de 100 organizaciones de la sociedad civil— “lo propuso para 2021 con idea de meter el pie en la puerta para programa permanente [...] incluso lo presentaron al gabinete económico” (De León, 2021). Lamentablemente, esta oportunidad creada por la narrativa fue menguando con el paso de los meses. Eso se debió en buena medida a la propia acción tanto del gabinete como de la oposición política. En un país dominado por un sentido común neoliberal muy fuerte, el gobierno volvió rápidamente a la idea de que lo importante era recuperar la economía y no expandir el Estado. Se buscó que “el paciente vuelva a caminar por sí mismo” y proteger la estabilidad cuidando el déficit, dado que de otra manera “la carretera por la que anda la economía se perdería”, como nos explicó gráficamente el vicepresidente del Banco de Guatemala (Blanco Valdés, 2021).

Lamentablemente, además, buena parte de la sociedad civil tampoco supo ver la oportunidad. Entre distintos grupos progresistas de la sociedad civil se volvió muy pronto a combinar una retórica anticorrupción con una antiestatal. La corrupción hace que incluso quienes creen en el Estado pongan el énfasis en la calidad del gasto —antes que en aumentar sus montos (Prado, 2021)—. Algunos casos de corrupción, junto con el mal desempeño del gobierno en la vacunación de la población contra la COVID-19, han contribuido al retorno de la narrativa del fracaso del Estado.

## **Elegibilidad**

Guatemala carecía de una base de datos diseñada para intervenciones sociales capaces de alcanzar a la población afectada por la pandemia. Para resolver el problema se utilizó la información de la factura eléctrica (a febrero de 2020) y se implementaron procedimientos para incluir a población sin acceso a electricidad (CIEN, 2020). Adicionalmente, se usó un mecanismo de selección para corregir exclusiones, en particular, para llegar a personas sin facturación eléctrica, por ejemplo, por no contar con un medidor (Diálogos Guatemala, 2020a).

En general, la selección de población beneficiaria fue controvertida e imprecisa (OXFAM International, Paraíso Desigual y Pacto Ciudadano, 2020a y 2020b). El mecanismo se convirtió así más en un problema que en una oportunidad. Por un lado, reportaba consumo previo a la pandemia (febrero de 2020), por otro, el consumo estaba intervenido por consideraciones distintas al nivel socioeconómico —como la permanencia en la vivienda durante el día en función de, por ejemplo, la presencia de personas menores de edad o de ancianos que, potencialmente, incrementan el consumo eléctrico—. Esta situación alimentó la idea de que no necesariamente recibieron el bono quienes más lo necesitaban.

Esa misma percepción tuvo más fuerza que el hecho de que, a la vez que se excluía a poblaciones en condiciones económicas y sociales muy precarias, estaban accediendo sectores de la población que eran distintos a los de siempre, que en tiempos normales son muy pocos y solo lo hacen a través de programas de transferencias monetarias condicionadas (OXFAM International, Paraíso Desigual y Pacto Ciudadano, 2020b).

Quizás lo único positivo en el área de los instrumentos de identificación de cara al futuro es la petición por parte de algunos actores nacionales e internacionales de que el país cuente con un sistema de información adecuado para el funcionamiento de los programas sociales, susceptible de ser usado en escenarios de emergencia. Así, por ejemplo, en noviembre de 2020, el MIDES argumentó estar trabajando en ello con el Banco Mundial desde antes de la pandemia; también señaló que por causa de esta sería posible aprovechar la plataforma creada para implementar el Bono Familia por su gran alcance poblacional y su articulación de la información de varias instituciones sociales (MIDES, 2020).

## Financiamiento

En materia de financiamiento el país mostró una clara oportunidad: la pandemia creó la situación inédita de contar con recursos públicos. “Era una situación muy especial y la primera vez en la historia de Guatemala que el Estado tiene suficientes recursos para un programa realmente ambicioso” (Menkos, 2021).

Ello se hizo utilizando la norma constitucional que, desde 1994, permite al Banco de Guatemala expandir el endeudamiento solo en condiciones de excepción (Constitución Política, 1985, Art. 133). Así, el financiamiento principal provino de préstamos del banco central (el Banco de Guatemala) previsto ante escenarios de desastres y catástrofes públicas, siempre que sea solicitado por el presidente de la República y aprobado por dos terceras partes de diputados/as integrantes del Congreso. Este paso es aún más importante, dado que la deuda pública y el déficit fiscal de Guatemala son bajos y, sin embargo, recurrentemente ha habido una feroz oposición a que tengan lugar aumentos del gasto público.

Sin embargo, las autoridades económicas —incluidas las del Banco de Guatemala— de inmediato enfatizaron la necesidad de volver a un presupuesto equilibrado y subrayaron el carácter absolutamente excepcional de los recursos que se hicieron disponibles durante 2020 (Blanco Valdés, 2021).

La posibilidad de llevar a cabo una reforma tributaria y lograr así aumentar el gasto social no fue mencionada durante 2020 —a pesar de que el ministro de Finanzas admitió que el gasto social era insuficiente para operar y brindar educación y salud a la población (González Ricci, 2020)—. Las medidas anunciadas fueron las tradicionalmente impulsadas desde la CACIF: ampliar la base tributaria, reducir el sector informal, y luchar contra el contrabando y la defraudación aduanera (González Ricci, 2020).

Jonathan Menkos nos resumió de forma clara el problema: “Fuimos muy optimistas en que la crisis comprobaría la efectividad de estos programas sociales en los dos sentidos mencionados. No logramos ganar la batalla ideológica contra una política fiscal construida para gobernar con base en la austeridad. Mientras en 2021 el gasto público andará en torno al 16% del PIB, en 2025 andará por el 14% —bajo pretexto de que la deuda ha crecido demasiado—. El tema de los ingresos no se toca. *El que el gasto de hoy representa necesidades de ingresos de mañana es el tema principal*” (Menkos, 2021).

## Actores

Al igual que en Costa Rica, durante 2020 los actores estatales encargados de los programas sociales tuvieron un gran protagonismo. Concretamente, el jerarca del MIDES y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) lideraron la coordinación interinstitucional de los programas para enfrentar la pandemia (Congreso de la República de Guatemala, 2020a).

Durante algunos meses, el ministro de Desarrollo Social Saúl Romero se convirtió en actor central en la formulación de políticas y en los partes de respuesta a la pandemia. Su foco fue diseñar e impulsar

el Bono Familia como principal programa social del gobierno dirigido a amortiguar los efectos socioeconómicos de la pandemia. Además, adquirió una gran visibilidad pública con un planteamiento de recuperación de la credibilidad del MIDES, tanto para hacer frente a la pandemia como en el medio y largo plazo (Romero, 2020)<sup>7</sup>.

En distintos espacios Romero planteó lo actuado durante la pandemia en materia de transferencias como un cambio en el papel y la imagen del MIDES en la sociedad, que pasaba a ser visto como responsable de crear un sistema de protección social inclusivo y con pertinencia cultural en el país (Romero, 2020). Subrayó que la experiencia del país estaba siendo mirada —por ejemplo, por el Banco Mundial— como experiencia a imitar. También planteó que, tras la pandemia, el MIDES trabajaría en tener un programa social de “tercera generación” al estilo de Brasil o Chile. Cualquiera de estas innovaciones en política social no parecería que necesariamente fuera a reflejar presiones sociales por mantener una posición fiscal anticíclica. Aunque esas presiones existen, provienen de tanques de pensamiento progresistas que no tienen actualmente incidencia en el gobierno o suficiente articulación social para sumar presión en esa dirección.

Sin embargo, muy rápidamente, el poder decisorio principal dentro del gabinete volvió a estar en manos de los ministerios de economía encargados de atender el déficit fiscal y asegurar la estabilidad macroeconómica. Mientras tanto, el ministro Romero se vio envuelto en un escándalo destapado por la prensa que lo debilitó de forma significativa e hizo que dejara de ser parte del núcleo duro del gobierno.

## **6. La transferencia de los 300 dólares en El Salvador: oportunidades y amenazas para la política social inclusiva**

Aunque El Salvador fue el país que adoptó una respuesta a la crisis más expansiva, la transferencia de los 300 dólares estuvo inmersa en un alto grado de opacidad y fue producto de una intervención presidencial desprendida de herramientas de política pública. Es por ello que no creemos que se pueda ver ni el aumento del gasto ni la propia transferencia como una oportunidad para la política social inclusiva. No en vano es el único de los tres programas que no recibió un nombre especial y no tuvo una legislación ni marco normativo alguno.

### **6.1. Contexto político**

El terreno social de las elecciones presidenciales de 2019 había sido de un profundo malestar social (pobreza, falta de movilidad, violencia) combinado con un enorme desencanto con los partidos tradicionales. Para el momento en que tenían lugar esas elecciones, había en el país un expresidente por ARENA preso (Antonio Saca), otro del mismo partido estaba siendo procesado al momento de fallecer (Francisco Flores) y lo que posiblemente era peor por las esperanzas que había cifrado en un cambio, un expresidente del FMLN prófugo (Mauricio Funes).

En ese contexto, emergió un líder joven, carismático, moderno y a la vez capaz de hablar con Dios que, a pesar de provenir de la clase política, ganó las elecciones nacionales como defensor del pueblo y único actor capaz de promover cambios justos y necesarios, contra los mismos de siempre. Entre estos últimos el presidente Bukele incluyó no solo a los dos partidos tradicionales (ARENA y FMLN), sino

---

<sup>7</sup> Este jerarca carecía de una trayectoria en materia redistributiva. Previamente, había liderado la iniciativa de ley “para la Protección de la Vida y la Familia” que incluía penas de cárcel para las mujeres que interrumpían el embarazo y prohibía la educación sexual en las escuelas (*No Ficción*, 2019).

también la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) como instancia de representación empresarial (Zemmouche, 2021). Como contraste a esa política tradicional, el círculo de toma de decisiones del nuevo presidente incluía solo a gente muy cercana (hermanos, amigos y algunos asesores) sin conexión con una institucionalidad que él considera rota.

A medida que fueron pasando los meses en el ejercicio de la presidencia, Bukele fue acentuando el uso de la polarización como instrumento de cohesión de su base electoral y ampliando su alcance para básicamente incluir a toda posición crítica a su gobierno. Mediante decisiones imprevistas, el uso frecuente de Twitter para comunicarse hasta con su propio gabinete, y el papel creciente de la policía y de las fuerzas armadas, Bukele fue consolidando un gobierno de carácter autocrático, más interesado en asegurar el apoyo popular que en avanzar una agenda de signo ideológico claro (Lührmann, Maerz y Edgell, 2020; Castaneda Ancheta, 2021). Por ejemplo, el 10 de febrero, menos de un mes antes de que la pandemia cambiara el escenario fiscal y político completamente a su favor, Bukele, de la mano del ejército y la Policía Nacional, tomó el Congreso de la República —la primera de varias transgresiones a la institucionalidad democrática que tendrían lugar durante 2020—. El ir contra los mismos de siempre habilitó prácticas que en otros momentos hubieran sido descartadas por atentar contra la institucionalidad democrática. Como señala la autoridad en materia constitucional, Fabio Castillo, Bukele tiene una trayectoria de saltarse “trancas [...] solo que ahora de una vez está eliminando las trancas” (Castillo, 2021).

Cuando se inició la pandemia, el principal problema político del presidente era el hecho de que el Congreso estaba en manos de la oposición política. Su objetivo central entonces era traducir su alto apoyo popular (72,7%) (IUDOP, 2021) en una mayoría calificada en las elecciones legislativas y municipales que tendrían lugar en febrero de 2021. Ese triunfo permitiría a Nuevas Ideas —el partido del presidente Bukele— tener su propia bancada parlamentaria para la aprobación de leyes y el nombramiento de los órganos de control judicial y administrativo, además de gobernar numerosas alcaldías. La pandemia permitió avanzar en este objetivo, ya que habilitó a Bukele recursos fiscales impensados que pudo utilizar de una manera difícilmente discernible para responder a la pandemia y para ganar las elecciones de febrero de 2021 (Castaneda Ancheta, 2021; Artiga, 2021a).

No ocurrió prácticamente nada relevante en 2020 que no fuera encuadrado dentro del intento de la nueva política de acabar con los de siempre. Incluso la “mano dura” utilizada para hacer cumplir el confinamiento fue justificada por el gobierno con esta retórica. La estrategia dio importantes frutos: durante ese año, el 91% de la población evaluaba la gestión de Bukele como buena o muy buena —aún más alta que durante el primer año, cuando era del 72,7% (IUDOP, 2021)—. Los dos principales logros identificados por la población fueron el manejo de la pandemia (22,6%) y el apoyo económico dado a la población (14,0%) (IUDOP, 2021). Llegadas las elecciones legislativas de febrero de 2021, ARENA y el FMLN pasaron de tener 1/3 de voto duro cada uno a tener menos de 1/5 de los votos emitidos (Zemmouche, 2021).

## **6.2. Oportunidades y amenazas**

A continuación, se muestra con mayor detalle lo ocurrido en términos de transferencias monetarias de emergencia. El Cuadro 7 resume la presencia de oportunidades y de amenazas para una política social inclusiva. A diferencia de Costa Rica y Guatemala, en El Salvador no identificamos oportunidades en algunas de las dimensiones de análisis.

## CUADRO 7. Transferencias monetarias de emergencia: oportunidades y amenazas para política social inclusiva en El Salvador durante y después de implementadas

Dinamizan oportunidades o amenazas	Durante la implementación de la respuesta de emergencia	Con posterioridad a la implementación de la respuesta de emergencia
<b>Narrativas</b>	Se perdió la oportunidad de contar con narrativa de apoyo a la protección social.	
<b>Elegibilidad</b>	Se perdió la oportunidad dada la opacidad que habilitó dudas de arbitrariedad y clientelismo político, y la renuncia a usar bases de datos preexistentes.	
<b>Financiamiento</b>	El alto incremento del gasto se apoyó en crecientes niveles de deuda sin que se buscara aumentar las fuentes estables de ingresos.	El alto costo del programa (unido a la existencia de transferencias alimentarias y educativas) desplazó pronto el foco a la sostenibilidad fiscal.
<b>Actores</b>	Se perdió la oportunidad de fortalecer el actor social estatal ante un poder altamente centralizado en el presidente.	

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del caso.

### Narrativas

Antes de la pandemia el gobierno de Bukele tendía a oponerse a transferencias monetarias (Observador/a, 2021a). Su ejecución se produjo más bien por la fuerza de la necesidad ante el descontento que pudiera generar un confinamiento muy estricto y muy largo en una fuerza laboral altamente informal (Castaneda Ancheta, 2021). La narrativa empleada para justificar la transferencia monetaria fue de índole general antes que directamente vinculada a la protección social: reforzó el discurso antagónico a los partidos políticos y a las Administraciones de gobierno existentes desde los Acuerdos de Paz de 1994 (Cadena Nacional República de El Salvador, 2021). Esta vez la población podía confiar en que había un gobierno protector, apoyado en los militares y la policía para hacer cumplir medidas duras pero necesarias. En todas las medidas de bienestar social (desde las transferencias monetarias a las computadoras gratis), la narrativa acompañó el ciclo electoral y se construyó en el discurso contra los de siempre (Martínez Díaz, 2021; Artiga, 2021a).

Un año después de realizadas las transferencias monetarias, no se ha podido identificar una narrativa clara sobre el papel del Estado en materia de protección social. Funcionarios gubernamentales en puestos técnicos argumentaron que el carácter financieramente insostenible de la medida implementada en abril de 2020 había abierto espacio para nuevos diseños de una protección social programada y basada en evidencias (Observador/a, 2021a). Sin embargo, hasta la fecha (diciembre de 2021), lo que se identifica es el énfasis en otros tipos de transferencias —como las de alimentos y computadoras— que conllevan menor costo y mayor grado de discrecionalidad (Acevedo, 2021). Somos conscientes del papel que podrían estar desempeñando el FMI y el Banco Mundial en la solicitud de transferencias de efectivo bien estructuradas y con verificación de recursos. Sin embargo, si este es realmente el caso, con la evidencia disponible, no podemos hacer ninguna atribución directa a las oportunidades creadas por la pandemia.

## Elegibilidad

El diseño e implementación de la transferencia de los 300 dólares se llevó a cabo fuera de la institucionalidad previa. Bukele acababa de anunciar el confinamiento obligatorio y, siguiendo su tónica impulsiva, lanzó el programa de transferencias sin que mediara preparación técnica alguna sobre cómo definir a la población elegible. El cómo y a quiénes se entregaría se definió después. Como nos manifestó una experta de un centro de pensamiento prominente de El Salvador, la medida fue a tono de un gobierno que no cree en el concepto de política pública sino más bien en acciones, en obras: “No tenemos claro cómo se definió ni con qué criterios. Simplemente se hizo” (Cuéllar, 2021).

El país contaba con dos posibles bases de datos para identificar personas: un registro único de participantes de programas sociales asistenciales y un registro de subsidios al gas licuado. La primera, el Registro Único de Participantes, era una base de datos que solo comprendía a personas en condición de pobreza de buena parte del territorio nacional. No fue utilizado por una suma de ignorancia acerca de su existencia y fortalezas, y rechazo a usar herramientas creadas durante las Administraciones anteriores.

La base del subsidio al gas licuado había sido validada en su momento por organismos internacionales y comprendía a personas no pobres. Este registro se complementó con un censo en comunidades (Tejido Social y Secretaría de la Mujer) y dos entrevistas individuales que fueron respuesta a quejas de exclusión (por ejemplo, artistas). Como nos manifestó un ex alto cargo del actual gobierno: “ingresó la política y dijo ‘esto es muy pequeño’ y se planteó dar a otros sectores como los veteranos de guerra” (Fuentes Menjívar, 2021). Esta segunda parte del proceso fue la más controvertida por el clientelismo político que pudo incidir en quiénes recibieron la transferencia.

Desde fuera del gobierno se tuvo una opinión similar: “[Quedaron] dudas sobre cómo se eligieron beneficiarios. Inicialmente se dijo que serían los hogares cuyo consumo de energía fuera de alrededor de 250 KW al mes o registrados en diversas bases de datos del gobierno —sin indicar cuáles además de las del sistema de protección social—. Probablemente la del subsidio de agua y energía [...] Otra gente, informal, no estaba necesariamente en bases de datos [...] Quedan dudas sobre asignación y, a la hora de la rendición de cuentas, quedan dudas sobre lo actuado”, nos explicó una componente de un influyente centro de pensamiento (Cuéllar, 2021).

Las transferencias monetarias de emergencia se llevaron a cabo simultáneamente con otras medidas significativas como la distribución de canastas de alimentos bajo un criterio de universalidad. Ello ocurrió también por fuera de la institucionalidad previa, y sin un sistema de información que admita seguimiento del número y receptores de las entregas. Una ventaja que tuvo y sigue teniendo esta canasta para el gobierno, respecto a las transferencias monetarias, es que se distribuye en los momentos y en las zonas del país en que aconsejan las encuestas.

En las entrevistas se reporta que, independientemente de los casos de corrupción que haya, la razón para que la Administración Bukele tienda a ocultar lo que hace es su constante desconocimiento de los procedimientos propios de la gestión pública (Meléndez, 2021). Un analista de la política social y económica, y previamente alto cargo en el gobierno, nos manifestó que uno de los principales daños que este gobierno le dejará al país es la destrucción institucional, en general, y social en particular (Observador/a, 2021b).

## Financiamiento

En términos financieros, con el inicio de la pandemia, el Congreso aprobó todos los proyectos enviados desde el Poder Ejecutivo (FUSADES, 2020). El gasto público del gobierno central aumentó en ocho puntos porcentuales del PIB, prácticamente todo con base en endeudamiento externo (ICEFI, 2021).

“La pandemia le vino al gobierno como anillo al dedo. Estaba implementando el Plan de Control Territorial y la Asamblea le estaba negando los fondos. Cuando entramos en cuarentena, el Congreso le autorizó préstamos o venta de valores por casi 2.000 millones de dólares. Ahí están las transferencias de 300 dólares”, nos explicó uno de los principales politólogos salvadoreños (Artiga, profesor del Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana (UCA), El Salvador, 2021a). Los recursos para la transferencia de efectivo estuvieron disponibles a una velocidad sorprendente, el 28 de marzo, 17 días después de haberse decretado la emergencia el día 11.

En teoría, los recursos extraordinarios debían ejecutarse mediante el Fondo de Emergencia y Reconstrucción Económica (FERRE), creado en marzo de 2020 (Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2020a; Castaneda Ancheta, 2021)<sup>8</sup>. Ese fondo debía estar administrado por una junta integrada por ministros que, consistente con la conducción unipersonal presidencial, no llegó a constituirse (Comité de Seguimiento del FERRE, 2021). En la práctica, el gobierno canalizó la casi totalidad de los fondos para la emergencia, no desde el FERRE, sino desde un fondo más discrecional: el Fondo de Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID). Dependiente del Ministerio de Hacienda, el FOPROMID permitió transferir recursos sin intervención legislativa, estando fuera del alcance de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) y sus provisiones en materia de información pública (Comité de Seguimiento del FERRE, 2021).

El uso del FOPROMID explicaría la rapidez con que se ejecutó la transferencia de los 300 dólares (Comité de Seguimiento del FERRE, 2021). La velocidad hizo que observadores cuestionaran la legalidad del procedimiento, un cuestionamiento abonado por la falta de transparencia y de acceso a información (Meléndez, 2021).

La opacidad en la fuente y destino de los recursos fue creciente, como también lo fue la resistencia a informar a los mecanismos de control legislativos y judiciales, incluido el Comité de Seguimiento y Veeduría Ciudadana que había sido creado específicamente para este propósito (Castaneda Ancheta, 2021; Meléndez, 2021; Martínez Díaz, 2021). Además, crecientes volúmenes de información se fueron poniendo bajo secreto apelando a una provisión que impide acceso a información cuando media la seguridad del Estado. Dicha regla se ha aplicado también (de forma bastante cuestionable) a programas sociales de salud (como la vacunación) y educación (como la entrega de computadoras) (Castaneda Ancheta, 2021).

En el marco de un año electoral, el manejo que se hizo de los fondos alimentó la idea de la función electoral del gasto. Nos lo explicó de forma directa el politólogo Álvaro Artiga: “todo el uso de recursos se encuadró en las elecciones de febrero de 2021. La gestión y el financiamiento de la pandemia quedó en función de esa lógica, tanto desde el gobierno como desde la oposición. En este marco, se detuvieron programas sociales previos y la Secretaría de Inclusión Social que los coordinaba” (Artiga, 2021a).

---

<sup>8</sup> Se trataba de un fondo financiado con créditos puente, emisión de títulos valores de crédito a ser colocados en el mercado nacional o internacional, y otros préstamos.

## Actores

La idea de contar con transferencias monetarias a las personas fue inicialmente colocada desde el ámbito legislativo tanto por legisladores/as del FMLN como de ARENA, y así quedó planteado en la primera autorización de endeudamiento (Marroquín, 2021). Sin embargo, en la práctica, el diseño y la ejecución de la acción estuvo en manos exclusivamente del presidente, algo que nos confirmó su vicepresidente (Ulloa, 2021). Hubo en este proceso participación de asesores/as cercanos antes que de expertos/as en la materia social (Observador/a, 2021a). Así nos lo corroboraron distintos expertos con trayectoria política en otros partidos políticos (Laso, 2021; Acevedo, 2021) y un exministro de Hacienda del gabinete de Bukele (Fuentes Menjívar, 2021).

La centralización de decisiones en torno al presidente restó, además, influencia a los actores técnicos que, de otra manera, podrían haberse fortalecido (Fuentes Menjívar, 2021). La forma en que se desarrolló el sistema de información usado para canalizar las transferencias y, más general, toda la improvisación ocurrida en torno a su diseño refleja claramente este problema. En la operativa de las transferencias monetarias “participaron los Ministerios de Economía y Hacienda, además de las instituciones financieras que sirvieron de mediadoras” (Cuéllar, 2021). Sin embargo, las decisiones se basaron fuertemente en consideraciones políticas realizadas en Casa Presidencial, con más incidencia de una secretaría que del propio Ministerio de Economía (Fuentes Menjívar, 2021).

Ni universidades ni centros de investigación tuvieron capacidad de propuesta y, en todo caso, se enfocaron en la crítica al manejo de recursos antes que en lo sustantivo: “Es tan apabullante el control político de Bukele sobre la sociedad que las voces de sociedad civil son cada vez menos y desarticuladas” (Observador/a, 2021b). La ausencia de los tanques de pensamiento y de actores tecnopolíticos de todo debate público al respecto de las transferencias monetarias contrasta con lo ocurrido en Guatemala.

Para explicar esta ausencia de la sociedad civil hay que tener en cuenta también la enorme popularidad del presidente, su éxito comunicacional y la expansión de la presencia del Estado en materia social: el presidente Bukele estaba ejecutando programas sociales inéditos como la canasta alimentaria. En opinión de varias personas entrevistadas, esto hizo que cualquier protesta social que demandara por ejemplo transferencias monetarias se viera fuera de lugar (Observador/a, 2021b). Además, de manera creciente, toda perspectiva crítica con el gobierno se encontró con una respuesta agresiva y amenazante que fue generando miedo a expresar discrepancias (Martínez Díaz, 2021).

## 7. Resumen e implicaciones

Este documento de trabajo constituye un aporte a la discusión sobre el concepto de oportunidad en tiempos de crisis en América Latina y en el mundo en general, así como una contribución empírica significativa para la comprensión de las respuestas a la pandemia en Centroamérica, la región menos estudiada de América Latina.

Centroamérica enfrentaba ya incluso antes de la pandemia la peor combinación de desafíos económicos, sociales y políticos desde el final de las guerras en la década de 1990 (Chinchilla, Segovia y Stein, 2021; Programa Estado de la Nación, 2021). Si bien la transición democrática y los acuerdos de paz firmados en El Salvador en 1992 y en Guatemala en 1996 prometieron mejorar la vida de las personas mediante la transformación del modelo de desarrollo, el cambio ha sido esquivo y, a pesar de algunas excepciones como el acceso a saneamiento y reducción de la mortalidad infantil, las condiciones sociales estructurales se mantuvieron iguales (Programa Estado de la Nación, 2021). Además,

los dos países se ven obstaculizados por el bajo crecimiento económico y la falta de dinamismo tecnológico. Si bien Costa Rica ha crecido más en años recientes, lo ha hecho con niveles crecientes de desigualdad y con divisiones sociales notables respecto a la dirección del país.

En este contexto, la pandemia supuso un reto monumental pero también una oportunidad única para experimentar con nuevas políticas. En ese marco, las transferencias monetarias de emergencia buscaron minimizar el efecto de los confinamientos (y la incertidumbre respecto al virus mismo) sobre el mercado laboral. Se trató de intervenciones notables en cuanto a la rapidez de su ejecución, a la justificación de los beneficiarios y al esfuerzo fiscal en contextos poco dados a la generosidad.

Sin embargo, su capacidad de romper con el pasado y promover un gran cambio ha quedado mermada por algunas características de las respectivas intervenciones. En primer lugar, fueron programas muy breves que desde un principio se presentaron como medidas excepcionales de corta duración más que como oportunidades de cambio estructural. En segundo lugar, y en parte por su propia duración, ninguno de los tres programas creó beneficiarios con la capacidad de exigir su continuación porque todos ellos estaban dispersos, confinados o preferían tener un trabajo que lo que probablemente enmarcaron como dádivas. Por lo tanto, no hubo presiones sociales que actuaran directamente sobre los tomadores de decisiones para que los programas duraran más.

¿Quiere esto decir que la implementación de estos programas carece de toda relevancia para el futuro de la política social inclusiva en la región? Creemos que no: aun en contextos donde las nuevas políticas no llevan a cambios radicales, pueden plantar algunas semillas para el cambio futuro. Para explorar este argumento, se han examinado en este documento de trabajo las oportunidades creadas por los programas de transferencias monetarias de emergencia. Se ha hecho distinguiendo entre narrativas, herramientas de política y actores, y considerando el momento inicial de la pandemia y —una vez finalizada— la ejecución de los programas para cada país. Se muestra que la importancia relativa de cada una de estas oportunidades varió de un país a otro. Esto es importante de cara al futuro porque nos muestra que intentos de desarrollar políticas sociales inclusivas se deberían apoyar en procesos de economía política distintos en cada caso. A la vez, y lamentablemente, se concluye también que las amenazas son mayores que las oportunidades, principalmente asociadas a la narrativa de austeridad o (en El Salvador) a la opacidad en el uso de los fondos.

En el balance, las oportunidades creadas por los programas coexisten con amenazas asociadas a los contextos macropolíticos, que se expresaron con fuerza desde los propios programas, cerrando antes que abriendo oportunidades. Se argumenta que si bien la altísima incertidumbre generada por la pandemia permitió crear las oportunidades mencionadas para la política social inclusiva, a la vez, tan pronto se fue reduciendo la incertidumbre, las oportunidades tendieron a cerrarse y las amenazas a potenciarse.

En particular, para los autores de este documento, la gran amenaza de la austeridad merece una especial mención, en parte porque contrasta claramente con los nuevos discursos económicos provenientes del Norte global. Aquí se ha entendido la austeridad de dos maneras diferentes: como un discurso contra la intervención estatal (por su ineficiencia y altos niveles de corrupción) y como un enfoque ortodoxo de la política fiscal (ya sea porque a los actores les parece apropiado o porque no ven alternativas). La austeridad dominó todo el periodo en Costa Rica y se hizo influyente pronto en los otros dos países. Esto significa que la construcción del problema de la pandemia que abrió la puerta a las transferencias pronto fue superada por un problema de política más importante a resolver. Es difícil pensar en un nuevo horizonte de política pública más inclusiva en Centroamérica (y en otras regiones del Sur global) sin una redefinición profunda de las políticas macroeconómicas y del discurso en torno al Estado que incluye pero va más allá de la política social.

## Referencias bibliográficas

- ACUÑA, J. (2021): “Política económica: fiscalismo, recortismo y recesión, en I. M. ARIAS: *El Gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal*”, San José, CIHAC, pp. 72-88 (25 de octubre).
- ADAMS, P. (1977): *Social Policy and War. The Journal of Sociology y Social Welfare*, 4(8), Article 21.
- ALFARO, R. y GÓMEZ, S. (2014): *Análisis electoral y de partidos políticos en Costa Rica*, Costa Rica, Programa Estado de la Nación.
- ANDERSON, E.; CARLETON, N.; DIEFENBACH, M. y HAN, P. (2019): “The Relationship Between Uncertainty and Affect”, *Frontiers in Psychology*, 12.
- ARÉVALO, A. y WENHAM, C. (2020): “Covid-19 en El Salvador: de medidas sanitarias a la restricción de derechos”, *The London School of Economics and Political Science (LSE)* (10 de abril). Disponible en: <https://bit.ly/3oDRPfw>.
- ARIAGNO, V. (2020): “Morales finaliza mandato en Guatemala y Human Rights Watch examina el país”, *Observatorio de Relaciones Internacionales y Derechos Humanos* (27 de enero). Disponible en: <https://www.cadal.org/publicaciones/articulos/?id=12577>.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA (2018): Ley N° 9635. *Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas*, San José (3 de diciembre). Disponible en: <https://bit.ly/3m76rCk>.
- (2020a): Ley N° 9840 Protección de las personas trabajadoras durante la emergencia nacional Covid-19 (Bono Proteger), San José, Costa Rica (22 de abril). Disponible en: <https://bit.ly/3ovjTop> (consultado el 8 de marzo de 2021).
- (2020b): Decreto Legislativo N° 9841. Primer Presupuesto Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2020. *Primera modificación legislativa de la Ley N° 9791 Ley de Presupuesto Extraordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2020, de 26 de noviembre de 2019* (24 de abril). Disponible en: <https://bit.ly/3wDADZu>.
- (2020c): Expediente 22.008. Primer Presupuesto Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2020. Primera modificación legislativa de la Ley N° 9791. *Ley de Presupuesto Extraordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2020. Discusión en Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica*. San José (junio). Disponible en: <https://bit.ly/3pMpFhE>.
- (2020d): Ley N° 9879 Expediente N° 22.080. Primer Presupuesto Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2020. *Discusión en Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica*. San José (28 de julio). Disponible en: <https://bit.ly/3GAondh>.
- (2021): Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público. *Audiencia: Geanina Dinarte Romero, ministra de Trabajo y Seguridad Social*, San José (18 de febrero). Disponible en: <https://bit.ly/3pV83Ae>.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR (2020): Decreto N° 594. *Ley de Restricción temporal de Derechos Constitucionales concretos para atender la pandemia Covid-19* (15 de marzo). Disponible en: <https://bit.ly/3fnFPKP> (consultado el 29 de marzo de 2021).
- BÁRCENA, A. (2020): “Alicia Bárcena llama a la construcción de un nuevo pacto social que garantice la protección social universal”, *Noticia*, CEPAL (15 de diciembre). Disponible en: <https://bit.ly/3E1Vqbs>.
- BJØRKDAHL, K. y CARLSEN, B. (2019): *Pandemics, Publics, and Politics Staging Responses to Public Health Crise*, Londres, Palgrave Macmillan.
- BLOFIELD, M. (2012): *Class Domestic Workers’ Struggle for Equal Rights in Latin America*. University Park, The Pennsylvania State University Press.
- (2019): “The Politics of Social Policies in Latin America”, *Latin American Research Review*, 54(4), 1056-1064.
- BLOFIELD, M.; GIAMBRUNO, C. y FILGUEIRA, F. (2020): *Policy expansion in compressed time: Assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries*, Santiago de Chile, ECLAC.

- BLOFIELD, M.; GIAMBRUNO, C. y PRIBBLE, J. (2021): “Breadth and sufficiency of Cash Transfer Responses in Ten Latin American Countries during the First 12 Months of the COVID-19 Pandemic”, *Commitment to Equity (CEQ) Working Paper Series 114*.
- BULL, B. y ROBLES, F. (2020): “Covid-19, elites and the future political economy of inequality reduction in Latin America”, *Manuscript under ECLAC review*.
- CADENA NACIONAL REPÚBLICA DE EL SALVADOR (2021): *Mensaje del presidente Bukele por el bicentenario de la Independencia* (15 de septiembre). Disponible en: <https://bit.ly/3dWQr18> (consultado el 19 de octubre de 2021).
- CAMINO, J. F. (2014): *La continua fragmentación político electoral costarricense, elecciones 2014*, Red de Élités Parlamentarias Latinoamericanas.
- CANAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA (2020): En Vivo I Sesión Extraordinaria Trabajo Legislativo del 01 de junio de 2020, Ciudad de Guatemala (1 de junio). Disponible en: <https://bit.ly/3AGI2cd> (consultado el 25 de octubre de 2021).
- CASAÚS, M. E. (2009): “El racismo y la discriminación en el lenguaje político de las élites intelectuales en Guatemala”, *Discurso y Sociedad*, 3(4), 592-620.
- CASTIGLIONI, R. (2019): “¿El ocaso del ‘modelo chileno?’”, *Nueva Sociedad*, 284. Disponible en: <https://bit.ly/3ETQirf>.
- CASTILLO, F. (2021): Excoordinador general FMLN y constitucionalista. (F. TV, Entrevistador). Disponible en: <https://bit.ly/3ot1YCi> (25 de mayo).
- CEJUDO, G.; MICHEL, C. y DE LOS COBOS, P. (2021): *Policy Responses to the Pandemic for COVID-19 in Latin America and the Caribbean: The Use of Cash Transfer Programs and Social Protection Information Systems*, Nueva York, PNUD.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS NACIONALES (2020): *Análisis del Fondo Bono Familia*, Guatemala (12 de diciembre). Disponible en: <https://bit.ly/3DWqvoH> (consultado el 21 de mayo de 2021).
- CEPAL (2021): CEPALSTAT Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas (25 de abril). Disponible en: <https://bit.ly/31XHIta>.
- (2021a): *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- CIEN (2020): *Análisis del Fondo Bono Familia*, Guatemala, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN).
- COMITÉ DE SEGUIMIENTO DEL FERRE (2020): *Segundo informe, octubre*, San Salvador.
- (2021): *Tercer Informe, febrero*, San Salvador.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA (2020a): Decreto N° 12-2020. Ley de Emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por la pandemia Coronavirus Covid-19 (1 de abril). Disponible en: <https://bit.ly/3lhqwnF> (consultado el 11 de marzo de 2021).
- (2020b): Decreto N° 13-2020 Ley de Rescate Económico a las familias por los efectos causados por el Covid-19 (8 de abril). Disponible en: <https://bit.ly/3eJPZVK> (consultado 15 de marzo de 2021).
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA (1985): Título 2, Capítulo 2, Sección décima - Régimen económico y social.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA (2020a): Informe N° DFOE-SOC-IF-00016-2020. Contraloría General de la República de Costa Rica, Área de Fiscalización de Servicios Sociales. *Informe de auditoría operativa sobre la eficacia y eficiencia del Bono Proteger implementado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Mixto de Ayuda Social ante la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad Covid-19*, San José (16 de diciembre). Disponible en: <https://bit.ly/3ERbPki>.
- (2020b): Informe N° DFOE-SOC-IF-00016-2020. *Informe de auditoría operativa sobre la eficacia y eficiencia del Bono Proteger implementado por el MTSS y el IMAS ante la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad Covid-19*, San José (16 de diciembre). Disponible en: <https://bit.ly/33Rr6AM> (consultado el 16 de mayo de 2020).
- CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR (2020a): *Plan de Fiscalización de los recursos utilizados en el marco de la emergencia por la pandemia de Covid-19. Distribución de \$300 por concepto de subsidio*

- a las familias que dejan de percibir ingresos por restricciones sanitarias, El Salvador (6 de mayo). Disponible en: <https://bit.ly/3eMEFId> (consultado el 16 de julio de 2021).
- (2020b): Dirección de Auditoría Dos. *Informe de examen especial al proceso de distribución de \$300 en concepto de subsidio a las familias que dejaron de percibir ingresos por las restricciones sanitarias de la pandemia del Covid-19*, San Salvador (15 de diciembre). Disponible en: <https://bit.ly/3uQmDuo> (consultado el 13 de julio de 2021).
- COSTA RICA GOBIERNO DEL BICENTENARIO 2018-2022 (2020): Comunicados de Prensa Costa Rica Gobierno del Bicentenario 2018-2022. *Gobierno lanza Bono Proteger para personas trabajadoras afectadas por Covid-19* (9 de abril). Disponible en: <https://bit.ly/3EDoCUk> (consultado el 19 de marzo de 2021).
- DEMOCRACIA ABIERTA (2019): “Elecciones Guatemala: gana la mano dura y pierde la lucha contra la impunidad” (12 de agosto). Disponible en: <https://bit.ly/3IPAIEr>.
- DEUTSCHE WELLE (2020): “El Salvador decreta cuarentena domiciliar obligatoria por un mes” (22 de marzo). Disponible en: <https://bit.ly/3DGvC4u>.
- (2021): “El poder judicial es el principal campo de batalla en la cooptación del Estado”. Disponible en: <https://bit.ly/3E4YBPW>, América Latina (10 de mayo).
- DIÁLOGOS GUATEMALA (2020a): “¿A quién no llega la ayuda? Análisis de los programas de emergencia Covid 19 del gobierno frente a los indicadores de pobreza y desnutrición”, Ciudad de Guatemala (2), 1-16 (27 de agosto). Disponible en: <https://bit.ly/3lZkiD>.
- DIARIO DE CENTRO AMÉRICA TV (2020): “Cristianos evangélicos oran por mandato de Giammattei y Castillo”, Ciudad de Guatemala (15 de enero).
- DIRUPTIVA PERIODISMO (2021): “Los salvadoreños evalúan los dos años de gobierno del presidente Nayib Bukele... todo va a estar bien”, *Ciencia y Tecnología Universidad Francisco Gavidia*. Disponible en: <https://bit.ly/333xdVo> (7 de junio).
- EL FARO (2020): “Las crisis que incendiaron la protesta en Guatemala”. Disponible en: <https://bit.ly/3oul2QJ> (22 de noviembre).
- EMPRESA ELÉCTRICA DE GUATEMALA EEGSA GRUPO EPM (2020): “Códigos en facturas de EEGSA y Energuate podrán registrarse desde este lunes 18 de mayo para el Bono Familia”, EEGSA Noticias (5 de mayo). Disponible en: <https://bit.ly/3bZ5ozG> (consultado el 18 de mayo de 2021).
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- EWIG, C. (2010): *Second Wave Neoliberalism, Gender, Race and Health Sector Reform in Peru*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- FILGUEIRA, F. (1998): “El Nuevo Modelo de Prestaciones Sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada”, en B. ROBERTS, *Ciudadanía y Política Social*, San José, FLACSO, pp. 71-116.
- (2007): “Cohesión, Riesgo y Arquitectura de Protección Social en América Latina”, *Serie Políticas Sociales 135*, Santiago de Chile, ECLAC.
- FRANCE 24 (2020): “Presidente y vicepresidente de Guatemala se reconcilian y piden diálogo ante crisis” (4 de diciembre). Disponible en: <https://bit.ly/3FoY171>.
- FUSADES (2020): *El Salvador: año político: junio 2019 a mayo 2020*, San Salvador, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- (2021): *Condenamos el golpe de Estado en El Salvador*, San Salvador, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (2 de mayo). Disponible en: <https://bit.ly/3FeinKd> (consultado en junio).
- GATO ENCERRADO (2021): “¿Qué información oculta el gobierno Bukele?” (1 de junio). Disponible en: <https://bit.ly/3GLIqIL>.
- GONZÁLEZ RICCI, Á. (2020): “El Ministro de Finanzas y Presidente del Directorio de la SAT, Álvaro González Ricci, informa que se implementan acciones estratégicas para ampliar la base tributaria y aumentar la recaudación de impuestos”, Ciudad de Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas (13 de octubre).
- GUILLÉN, S. (2021): “Política fiscal: regresividad y retorno del FMI”, en I. M. DÍAZ, *El Gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica*, San José, CIHAC, pp. 89-106.

- HAN, P. W. y ARORA, N. (2011): “Varieties of uncertainty in health care: a conceptual taxonomy”, *Medical Decision Making*, 31(6), pp. 828-838.
- HOLLAND, A. y SCHNEIDER, B. R. (2017): “Easy and Hard Redistribution: The Political Economy of Welfare States in Latin America”, *Perspectives on Politics*, 15(4), pp. 988-1006.
- ICEFI (2021): *Perfiles Macrofiscales de Centroamérica: El Salvador. Comparación de cifras al cierre de 2020 con el presupuesto de 2021 y el cierre de 2019*, Ciudad de Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- ILO (2020): *Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe*, Lima, ILO.
- IMAS (2021): *Informe de Resultados y Liquidación Presupuestaria al 31 de diciembre de 2020*, San José, Instituto Mixto de Ayuda Social.
- INFORME CORTE DE CUENTAS DE EL SALVADOR (2021): San Salvador, Corte de Cuentas de El Salvador.
- INSTITUTO DE IBEROAMÉRICA UNIVERSIDAD DE SALAMANCA (2020): *El consenso latinoamericano 2020: una nueva visión para la era postcovid-19*. Salamanca, España. Disponible en: <https://bit.ly/3oAiGJ8>.
- IUDOP (2021): *La población salvadoreña evalúa el segundo año de gobierno del presidente Nayib Bukele*, San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.
- JUNTA DIRECTIVA DE LA CNE (2020): *JD-CA-093-2020*. San José, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias CNE.
- LAPOP (2019): El Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos - ROS4. *Statistical Compendium 2018-2019*. Disponible en: <https://bit.ly/3pSIzTS>.
- LÜHRMANN, A.; MAERZ, A. y EDGELL, S. (2020): *Pandemic Backsliding: Does Covid-19 Put Democracy at Risk?*, V-Dem Institute, Disponible en: <https://bit.ly/3dUjxhH>.
- LUSTIG, N. y MARISCAL, J. (2020): “El impacto de la COVID-19 en América Latina: se requieren respuestas fuera del libreto”, *Análisis Carolina*, nº 22/2020, Madrid, Fundación Carolina.
- MARTÍNEZ FRANZONI, J. y SÁNCHEZ ANCOCHEA, D. (2019): *La búsqueda de la política social universal en el Sur: actores, ideas y arquitecturas*, San José, Editorial UCR.
- (2021): “Can COVID-19 prompt more inclusive social policy? A closer look at policy opportunities” (en revisión de pares).
- MARTÍNEZ, C. y MARTÍNEZ, Ó. (2020): “Pandemia con pandillas en El Salvador”, *El País Semanal* (30 de abril). Disponible en: <https://bit.ly/3GDLS8a>.
- MAZZUCATO, M. (2021): “A new global economic consensus”, *Social Europe* (14 de octubre). Disponible en: <https://bit.ly/3m8sqsc>.
- McDONALD, G. (2020): “5 Advances That Followed Pandemics: Diseases have devastated human populations, but they’ve also inspired social upheaval and innovations”, *History Stories* (15 de julio). Disponible en: <https://bit.ly/325mUj4>.
- McMILLEN, C. (2006): *Pandemics: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press.
- MERINO, A. (2020): “Las protestas en América Latina en 2019”, The Armed Conflict Location y Event Data Project (ACLED).
- MIDES (2020): *Cambios en el Bono Social para 2021*. Obtenido de Gobierno de Guatemala - Ministerio de Desarrollo Social (24 de noviembre). Disponible en: <https://bit.ly/3oVg5tB>.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL GOBIERNO DE GUATEMALA (2020): Gobierno de Guatemala Dr. Alejandro Giammattei, *Último Bono Familia llega a más de 1.6 millones* (9 de diciembre). Disponible en: <https://bit.ly/3r8k9Vn> (consultado el 17 de marzo de 2021).
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (2020): “Equipo económico presenta nuevas medidas para combatir efectos del COVID-19” (26 de marzo). Disponible en: <https://bit.ly/3m7u7Xd>.
- MINISTERIO DE SALUD DE COSTA RICA (2021): Resolución MS-DM-8817-2021. *Disposiciones sanitarias del 01 de diciembre de 2021 al 07 de enero de 2022*, San José. (12 de noviembre). Disponible en: <https://bit.ly/33l809e> (consultado el 10 de diciembre de 2021).
- MINISTERIO DE SALUD GOBIERNO DE EL SALVADOR (2020a): Decreto Ejecutivo N° 19. *Medidas extraordinarias de prevención y contención para declarar el territorio nacional como zona sujeta a control*

- sanitario, a fin de contener la pandemia Covid-19, San Salvador (13 de abril). Disponible en: <https://bit.ly/3GwpGwS>.
- (2020b): Decreto Ejecutivo N° 29. *Medidas extraordinarias de prevención y contención para declarar el territorio nacional como zona sujeta a control sanitario, a fin de contener la pandemia Covid-19*, San Salvador (2 de junio). Disponible en: <https://bit.ly/3ELC5wu>.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA (2020): *Plan Proteger. I Informe mensual de seguimiento a la ejecución del Bono Proteger*, San José (14 de mayo). Disponible en: <https://bit.ly/33Rr6AM> (consultado el 16 de mayo de 2020).
- MTSS (2021): *Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2020*, San José, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MUÑOZ, J. M. (2020): “Austeridad, ideología comprometida y Asamblea proactiva-particularista en Costa Rica, en 2019”, *Revista de Ciencia Política*, 40(2). Disponible en: <http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/20407>.
- MURILLO, M. V. (2021): “Protestas, descontento y democracia en América Latina”, *Revista Nueva Sociedad* 294. Disponible en: [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/COY\\_Murillo\\_294.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/COY_Murillo_294.pdf)
- NO-FICCIÓN (2019): *¿Cómo piensa el gabinete de Giammattei?* (9 de septiembre). Disponible en: <https://bit.ly/3EUHMZO> (consultado el 04 de 2021).
- OBSERVATORIO DE LA POLÍTICA NACIONAL (2018): *Análisis de coyuntura política nacional mayo-junio 2018. Escuela de Ciencias Políticas*. San José, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.
- (2021): *Las elecciones primarias desde dentro PLN, PUSC, PAC*, Costa Rica. Disponible en: <https://bit.ly/3c7MkhS>.
- OXFAM INTERNACIONAL, PARAÍSO DESIGUAL Y PACTO CIUDADANO (2020a): *Primer Informe: monitoreo participativo del Bono Familia. Síntesis*, 1-9, Guatemala (julio). Disponible en: <https://bit.ly/2QLPxxwq> (consultado el 29 de abril de 2021).
- (2020b): *Síntesis Segundo Informe: monitoreo participativo del Bono Familia*(2), 1-16 (noviembre). Disponible en: <https://bit.ly/2QLPxxwq> (consultado el 29 de abril de 2021).
- PIERSON, P. (1994): *Dismantling the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PIGNATARO, A. (2017): “Lealtad y Castigo: Comportamiento electoral en Costa Rica”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(2), 7-25. Disponible en: <https://bit.ly/3D6rknD>.
- PIKETTY, T. (2020): *Capital and Ideology*, Cambridge, Harvard University Press.
- PLAN PROTEGER (2020): *I Informe mensual del Bono Proteger*, San José, MTSS/IMAS.
- (2021): *Noveno Informe Mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger*, San José, CNE, IMAS, MTSS, SINIRUBE.
- PLAZA PÚBLICA (2020): “Todos los fuegos el fuego: Las crisis que provocaron la protesta” (22 de noviembre). Disponible en: <https://bit.ly/3EoBoy9>.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA (2021): Comunicados de prensa. *Primeros resultados de análisis descartan errores en asignación de Bono Proteger a privados de libertad y beneficiarios de programas sociales* (18 de febrero). San José. Disponible en: <https://bit.ly/3sbB3GN>.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, MINISTERIO DE SALUD DE COSTA RICA (2020): Decreto Ejecutivo 42227-MP-S Estado de emergencia nacional en todo el territorio de la República de Costa Rica (16 de marzo). Disponible en: <https://bit.ly/2Q1CoAn> (consultado el 8 de marzo de 2021).
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, MINISTERIO DE SALUD DE COSTA RICA (2020): “Restricción vehicular en horario nocturno para mitigar los efectos del Covid-19”, San José, Costa Rica (24 de marzo). Disponible en: <https://bit.ly/3uYpX6H> (consultado el 08 de marzo de 2021).
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, MINISTERIO DE SALUD DE COSTA RICA (2020): Decreto Ejecutivo N° 42221-S Medidas administrativas temporales para la atención de actividades de concentración masiva debido a la alerta sanitaria por Covid-19. San José, Costa Rica (10 de marzo). Disponible en: <https://bit.ly/3qhlboO> (consultado el 8 de marzo de 2021).

- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL (2020): Decreto Ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS Creación Bono Proteger, San José, Costa Rica (17 de abril). Disponible en: <https://bit.ly/3bFQJt7> (consultado el 8 de marzo de 2021).
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR (2020): Decreto Ejecutivo N° 12. *Medidas extraordinarias de prevención y contención para declarar el territorio nacional como zona sujeta a control sanitario a fin de contener la pandemia Covid-19* (21 de marzo).
- (2020): Comunicado Oficial. *El Presidente Nayib Bukele anuncia cuarentena domiciliar obligatoria para todos los salvadoreños por la pandemia del Covid-19* (22 de marzo). Disponible en: <https://bit.ly/3tX6wdk> (consultado el 29 de marzo de 2021).
  - (2020): Decreto Ejecutivo N° 22. *Habilitaciones previstas en el Art. 8 de la Ley de Regulación para el aislamiento, cuarentena, observación y vigilancia por Covid-19* (6 de mayo). Disponible en: <https://bit.ly/3dg6whU> (consultado 29 de marzo de 2021).
  - (2020): Emergencia Nacional Covid-19. *Presidente Nayib Bukele confirma la entrega del subsidio de \$300 a 750,000 familias* (6 de abril). Disponible en: <https://bit.ly/39u3Coy> (consultado el 30 de marzo de 2021).
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA (2020): Secretaría General de la Presidencia de la República. *Reglamento del Fondo denominado Bono Familia* (16 de abril). Disponible en: <https://bit.ly/3eKVvY9> (consultado el 16 de marzo de 2021).
- (2020): Diario de Centro América Órgano Oficial de la República de Guatemala, C.A. *Decreto Gubernativo Número 5-2020 Declara estado de Calidad Pública en todo el territorio nacional* (5 de marzo). Disponible en: <https://bit.ly/3qwXNMJ> (consultado el 11 de marzo de 2021).
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA (2020): *Reforma al Reglamento del Fondo denominado Bono Familia* (25 de junio). Disponible en: <https://cutt.ly/rzop2ax> (consultado el 15 de marzo de 2021).
- PRIBBLE, J. (2013): *Welfare and party politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (2021): Informe del Estado de la Nación, n° 27, San José, Costa Rica.
- RED LATINOAMERICANA POR LA RENTA BÁSICA (2018): Disponible en: <https://bit.ly/3EC5zwQ>.
- REPÚBLICA DE EL SALVADOR EN LA AMÉRICA CENTRAL DIARIO OFICIAL (2020): *Decreto N° 593 Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por Covid-19* (14 de marzo). Disponible en: <https://bit.ly/3vXM121> (consultado el 25 de marzo de 2021).
- (2020): Decreto N° 12. *Se decreta Estado de Emergencia Nacional por la epidemia COVID-19*, 426, 10-11, San Salvador (11 de marzo). Disponible en: <https://bit.ly/3lMGoSh>.
- REPUCI, S. y SLIPOWITZ, A. (2020): “Democracy Under Lockdown. The Impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom”, *Freedom House* (octubre). Disponible en: <https://bit.ly/3lJRWEg>.
- ROBLES, F. y NERCESÍAN, I. (2021): *Fiscal policies in times of crisis: The elites’ influence in Central America*, Manuscrito en evaluación de pares.
- ROJAS, M. y TREMINIO, I. (2019): *Tiempos de Travesía. Análisis de Las Elecciones de 2018 en Costa Rica*, San José, FLACSO.
- ROMERO, Ó. (2021): Ministro de Seguridad dice dan seguimiento a periodistas por “apología del delito”, *Diario El Mundo: El Salvador y el Mundo* (8 de junio). Disponible en: <https://bit.ly/3rNJSpt>.
- ROMERO, R. (2020): “Transformando el COVID-19 en oportunidad: ¿Cual es el futuro de la protección social? E-conferencia mundial” (octubre). Disponible en: <https://bit.ly/3yqDITq>.
- (2020): Ministro del Mides, Raúl Romero en entrevista, Radio Sonora (24 de agosto). Disponible en: <https://bit.ly/3q25f47>.
- ROMERO, W. y ORANTES, A. P. (2018): *Estudio sobre racismo, discriminación y brechas de desigualdad en Guatemala*, Ciudad de Guatemala, CEPAL/CODISRA.

- ROSALES VALLADARES, R. (2015): “Elecciones Costa Rica 2014: El aparente giro hacia el progresismo de izquierda mediante el triunfo del Partido Acción Ciudadana y el ascenso del Frente Amplio”, *Anuario del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos* (6), 155-175. Disponible en: <https://bit.ly/3D79AZg>.
- SABA, T.; ABUNADI, I.; NAVEED SHAHZAD, M. y AMJAD REHMAN, K. (2021): “Machine learning techniques to detect and forecast the daily total COVID-19 infected and deaths cases under different lockdown types”, *Microscopy Research and Technique*, 84(17), 1462-1474 (febrero). Disponible en: <https://bit.ly/30C55kP>.
- SÁNCHEZ ANCOCHEA, D. (2020): *The Costs of Inequality in Latin America: Lessons and Warnings for the Rest of the World*, Londres, Bloomsbury.
- SÁNCHEZ ANCOCHEA, D. y MARTÍNEZ FRANZONI, J. (2015): “La incorporación social en Centroamérica: trayectorias, obstáculos y oportunidades”, *Revista de la CEPAL*, Santiago, p. 117.
- SEMANARIO UNIVERSIDAD (2020): “Diputados confirman que Ministro de Hacienda presentó impuesto para salarios públicos y privados mayores a \$500.000” (26 de marzo). Disponible en: <https://bit.ly/3sd9I6T>.
- SOTO SIBAJA, J. (2020): “Carlos Alvarado reclama que sectores utilicen pandemia para hacer campaña electoral”, *Monumental 93.5FM* (8 de julio). Disponible en: <https://bit.ly/31NoZwX>.
- TREMÍNIO, I. (2016): “El PAC al poder: Elecciones 2014 y los principales cambios en el sistema político costarricense”, *Península*, 11, 103-126 (28 de abril). Disponible en: <https://bit.ly/3kwwk5hI>.
- VILLARROEL, G. (2021): “Autoritarismo a golpe de tuit en El Salvador”, *Gato Encerrado* (23 de febrero). Disponible en: <https://bit.ly/3pDTnW2>.
- ZAPIL, S. (2015): “A mayor pobreza, menor inversión”, *Revista Estudios Sociales*, 78.
- ZEMMOUCHE, F. (2021): “Elecciones legislativas y municipales en El Salvador: Una victoria para Nayib Bukele”, *Análisis Carolina* nº 8/2021, Madrid, Fundación Carolina.

## Entrevistas

- ACEVEDO, C. (2021): Economista salvadoreño, consultor y docente universitario, expresidente Banco Central y exrepresentante de Centroamérica ante el Fondo Monetario Internacional (25 de octubre).
- ALTO CARGO, G. (2021): Gabinete de Guatemala (12 de octubre).
- AMADO, A. (2021): Politóloga Universidad Rafael Landívar de El Salvador (9 de junio).
- ARTIGA, Á. (2021a): Profesor del Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador (14 de mayo).
- (2021b): *Reformas Políticas en América Latina* (9 de febrero). Disponible en: <https://bit.ly/30ZmJPG>. (K. Estrada, entrevistador).
- ASPURU, D. (2021): Profesora Departamento de Ciencia Política, Wichita State University (7 de mayo).
- BERMÚDEZ, J. L. (2021): Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social y Presidente Ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social de Costa Rica (22 de abril).
- BLANCO VALDÉS, J. A. (2021): vicepresidente del Banco de Guatemala (BANGUAT) (28 de septiembre).
- CASTANEDA ANCHETA, R. (2021): Economista senior y coordinador El Salvador y Honduras de ICEFI (9 de septiembre).
- COLOM, A. (2021): Investigadora LAB Etnográfico Guatemala (14 de mayo).
- CUBERO, R. (2021): Presidente del Banco Central de Costa Rica (17 de septiembre).
- CUÉLLAR, H. (2021): Directora del Departamento de Estudios Sociales, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) (15 de julio).
- DE LEÓN, C. R. (2021): Socióloga, Directora del Instituto de Estudios del Pensamiento y la Acción Solidaria (IEPAS) de Guatemala (15 de julio).
- DINARTE, G. (2021): Ministra de la Presidencia, exministra de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica (12 de mayo).
- FUENTES KNIGHT, J. A. (2021): Economista, experto internacional y político guatemalteco (20 de mayo).

FUENTES MENJÍVAR, N. (2021): Economista, exministro de Finanzas 2018-2020 (30 de septiembre).

GARRIDO GONZALO, P. (2021): Ministra de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (6 de octubre).

HERNÁNDEZ, G. (2021): Director Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) de Costa Rica (5 de septiembre).

LASO, C. A. (2021): Economista salvadoreña (20 de agosto).

MARROQUÍN, C. T. (2021): Ex Asesora Legislativa Fracción FMLN (4 de octubre).

MARTÍNEZ DÍAZ, A. I. (2021): Jefa de oficina Oxfam en El Salvador (8 de septiembre).

MELÉNDEZ, J. (2021): Coordinador de El Salvador del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (21 de septiembre).

MENKOS, J. (2021): Director Instituto de Estudios Fiscales (ICEFI) (11 de junio).

MORALES, B. (2021): Director del Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado (ISE), Universidad Rafael Landívar (4 de junio).

OBSERVADOR/A (2021a): Especialista en materia de política social en El Salvador (6 de septiembre).

— (2021b): Analista de la política salvadoreña (2 de junio).

PRADO, P. (2021): Investigador de Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) (21 de mayo).

— (2021): Investigadora de la Universidad de Costa Rica (28 de abril).

TREMIÑO, I. (2021): Investigadora de la Universidad de Costa Rica (28 de abril).

ULLOA, F. (2021): Vicepresidente de la República de El Salvador, 2019-2024 (9 de noviembre).

VARGAS CULLELL, J. (2021): Cientista político de Programa Estado de la Nación en Costa Rica (16 de agosto).

VILLEGAS, E. (2021): Ministro de Hacienda de Costa Rica (27 de septiembre).



Fundación Carolina, enero 2022

Fundación Carolina  
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8  
4ª planta, 28006 Madrid - España  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
[@Red\\_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT60>

Cómo citar:

Martínez Franzoni, J. y Sánchez Ancochea, D. (2022): “¿Puede la COVID-19 avanzar la política social inclusiva? Las transferencias monetarias de emergencia en Centroamérica”, *Documentos de trabajo* nº 60 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

