

# **PROTECCIONES SOCIALES EN AMÉRICA LATINA EN TIEMPOS DE PANDEMIA**



# PROTECCIONES SOCIALES EN AMÉRICA LATINA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Miradas en torno a la capacidad  
acumulada de bienestar público

Analía Minteguiaga  
Carmen Midaglia  
Natália Sátyro  
(editoras)



Protecciones sociales en América Latina en tiempos de pandemia: miradas en torno a la capacidad acumulada de bienestar público / Analía Minteguiaga... [et al.]; editado por Analía Minteguiaga; Carmen Midaglia; Natália Sátyro. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2022. 266 p.; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-723-349-0

1. Pandemias. 2. Protección Social. 3. América Latina. I. Minteguiaga, Analía II. Minteguiaga, Analía, ed. III. Midaglia, Carmen, ed. IV. Sátyro, Natália, ed.

CDD 301

© Editorial Teseo, 2022

Buenos Aires, Argentina

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra, escribanos a: **info@editorialteseo.com**

**www.editorialteseo.com**

ISBN: 9789877233490

Imagen de tapa: Clement Falize en Unsplash

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.



EBOOK



# Índice

Introducción .....	9
<i>Analía Minteguiaga, Carmen Midaglia y Natália Sátyro</i>	
1. Pandemia y después. Configuraciones de la capacidad de protección social en Argentina (2020-2021).....	35
<i>Analía Minteguiaga y Eliana Lijterman</i>	
2. Pandemia y protección social en Uruguay .....	83
<i>Carmen Midaglia y Marcelo Castillo</i>	
3. Estado, protección social y pandemia en Chile.....	127
<i>Carlos Ruiz Encina y Sebastián Caviedes</i>	
4. Covid-19 en Ecuador: la consolidación del giro neoliberal .....	155
<i>Analía Minteguiaga y Gemma Ubasart González</i>	
5. Las transferencias monetarias de emergencia en Centroamérica: respuesta común en escenarios contrastantes.....	189
<i>Juliana Martínez Franzoni y Diego Sánchez Ancochea</i>	
6. La falta de coordinación ante la pandemia sanitaria y social en Brasil.....	213
<i>Natália Sátyro y José Angelo Machado</i>	
Notas sobre las y los autores .....	257

## Las transferencias monetarias de emergencia en Centroamérica: respuesta común en escenarios contrastantes

JULIANA MARTÍNEZ FRANZONI Y DIEGO SÁNCHEZ ANCOCHEA

### 5.1. Introducción<sup>1</sup>

Las medidas expansivas de política social tomadas a inicio del *shock* provocado por la pandemia de covid-19, en marzo de 2020, abonaron a una ola de optimismo regional. De un momento a otro, los gobiernos tuvieron voluntad política y capacidad fiscal –en promedio, el 4,6 % del producto interno bruto (Cepal, 2021)– para alcanzar a millones de personas y familias. Estas medidas contaron con un amplio apoyo político y social y alcanzaron una población que no había experimentado la cara redistributiva del Estado, ya sea 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, Giambruno y Pribble, 2021; Blofield, Giambruno y Filgueira, 2020).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Una versión más extensa y detallada fue publicada como documento de trabajo de la Fundación Carolina, n.º 60.

<sup>2</sup> En un momento posterior, la vacunación se convirtió en el reto fundamental, uno con capacidad de aumentar la confianza en el Estado o deteriorarla todavía más. 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.

Las transferencias monetarias no condicionadas fueron el principal instrumento implementado para compensar los efectos socioeconómicos de las medidas de distanciamiento social requeridas para enfrentar la pandemia. Con muy pocas excepciones, los países latinoamericanos contaron muy rápidamente con un instrumento similar. 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, Giambruno y Pribble, 2021)

Este artículo analiza las transferencias monetarias de emergencia creadas en Centroamérica, una región que desde antes de la pandemia experimentaba la peor combinación de desafíos económicos, sociales y políticos desde las transiciones democráticas en los 90 (Chinchilla, Segovia y Stein, 2021; Programa Estado de la Nación, 2021). Con algunas excepciones, como acceso a saneamiento y reducción de la mortalidad infantil, la promesa de mejoramiento de las condiciones sociales estructurales no se cumplió (Programa Estado de la Nación, 2021). Incluso Costa Rica ha asistido a una creciente desigualdad socioeconómica.

Tres de los cinco países centroamericanos implementaron en 2020 transferencias monetarias de emergencia: Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Estos países expresan 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 otro que, desde la democratización, dio pasos importantes para transformar un Estado social excluyente mediante mayor inversión social y el fortalecimiento de la institucionalidad pública (El Salvador). En estos contextos diversos, las transferencias monetarias de emergencia buscaron minimizar el efecto de los confinamientos sobre el mercado laboral.

En 2020 la presidencia de Costa Rica estaba en manos del neoliberal progresista Partido Acción Ciudadana (Observatorio de la Política Nacional, 2021). Al iniciarse la pandemia, el presidente Alvarado tenía uno de los niveles de aprobación más bajos de América Latina (19 %). Había sido elegido en 2018 en una segunda vuelta electoral marcada por la polarización respecto a los derechos humanos entre valores progresistas y evangélicos (Muñoz, 2020). Como resultado de la alta fragmentación electoral, su partido contaba con la tercera bancada en número de un total de siete (Observatorio de la Política Nacional, 2018; Camino, 2014). Además, el presidente lideraba un gabinete de coalición ideológicamente diverso (Rojas y Treminio, 2019). Durante abril y mayo, el gobierno se vio beneficiado por un corto período de unidad nacional durante el cual se aprobaron gran cantidad de medidas (Pignataro, 2017), incluyendo las dirigidas a compensar la pérdida de ingresos de personas y familias.

La presidencia de Guatemala estaba en manos de Alejandro Giammattei del partido político conservador Vamos, quien había asumido la presidencia en enero de 2020. La llegada de la pandemia coincidió con el periodo de “luna de miel” del gobierno. Vamos había también ganado en segunda vuelta, y su mayoría requería de una alianza de seis partidos en un congreso altamente fragmentado –160 puestos legislativos distribuidos entre 19 bancadas distintas<sup>3</sup>-. Las medidas iniciales concitaron, sin embargo, amplio apoyo político y social frente a un sentido de enemigo común (alto cargo de Guatemala, 2021).

La pandemia encontró a El Salvador liderado por un 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

---

<sup>3</sup> Solo la bancada de la Unidad Nacional de la Esperanza (izquierda) tenía 52 diputados, mientras que el resto, incluyendo la fracción de gobierno, tenía menos de 18 diputados/as cada una.



único actor capaz de promover cambios justos y necesarios, venciendo a “los mismos de siempre” (Zemmouche, 2021). A inicios de 2020, tenía un alto apoyo popular (72,7 %) (IUDOP, 2021), y su principal problema político era que el Congreso estaba en manos de la oposición. La pandemia le habilitó a Bukele recursos fiscales impensados unos meses antes (Castaneda Ancheta, 2021; Artiga, 2021).

Nuestro análisis se apoya en la triangulación de fuentes legislativas, los principales periódicos de cada país –incluyendo una base de datos sobre protestas sociales en El Salvador y Guatemala–, entrevistas a personas de la política, burócratas y líderes de la sociedad civil, además de consultas a informantes calificados/as, las cuales usamos parcialmente en este documento<sup>4</sup>. Mostramos que, en contextos diversos, los programas sociales implementados fueron de envergadura y tuvieron resultados nada despreciables para sus respectivos escenarios sociales y respecto a las acciones prepandemia del covid-19. Para ello desplegaron capacidades novedosas que variaron considerablemente entre países.

El inicio de la pandemia enfrentó a las autoridades nacionales ante dilemas complejos y decisiones tomadas bajo un estado de máxima incertidumbre debido tanto a las consecuencias sanitarias de un contagio masivo, como a las consecuencias económicas y sociales de las medidas para lidiar con los contagios. En las entrevistas realizadas a las 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 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

---

<sup>4</sup> Las entrevistas fueron realizadas de manera conjunta por los dos autores de este capítulo.

inicialmente aglutinador de intereses diversos (Alto cargo de Guatemala, 2021).

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

La necesidad de garantizar ingresos mínimos para dar seguridad económica y alimentaria cobró inusitada relevancia en marzo de 2020, cuando la principal medida estatal para prevenir y frenar el contagio de covid-19 era el confinamiento. El permanecer en las casas redujo el consumo y la demanda agregada de bienes y servicios, y, por esa vía, disminuyeron los ingresos laborales de una buena parte de la población (Lustig y Mariscal, 2020). La situación fue particularmente grave para quienes carecían de protección social por trabajar en la informalidad (ILO, 2020). En ese momento la población informal oscilaba entre 46 % en Costa Rica y 65 % en Guatemala. 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 la centralidad del impuesto a la planilla, en ese momento reducido abruptamente, para financiar los programas (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2019).

Antes de la pandemia, la proporción de la población 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). Los tres países tenían programas contributivos dirigidos a la población asalariada formal –el de Costa Rica fue considerablemente más amplio en cobertura y suficiencia; por ejemplo, estuvo legalmente

abierto a trabajadores/as por cuenta propia—. La respuesta social principal no se apoyó, sin embargo, en estos programas preexistentes, sino en la creación de tres nuevos programas: Costa Rica creó el Bono Proteger; Guatemala, el Bono Familia; y El Salvador, una transferencia sin nombre de 300 dólares.<sup>5</sup>

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 (véase cuadro 5.1). Fueron, por tanto, intervenciones muy distintas a las transferencias condicionadas tanto en su lógica como en las personas beneficiarias, que incluyeron también a sectores medios y medios bajos, normalmente fuera del alcance de los programas asistenciales regulares.

---

<sup>5</sup> Además, Guatemala amplió la 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 Instituto Mixto de IMAS).

**Cuadro 5.1. Transferencias monetarias de emergencia durante 2020: objetivos**

Programa	Costa Rica Bono Proteger	El Salvador Transf.de300dól.	Guatemala Bono Familia
Fecha en que se anunció	19/03/2020	23/03/2020	25/03/2020
Población beneficiaria	Cambio en las condiciones laborales o pérdida de ingresos por emergencia nacional causada por la pandemia.	Familias más afectadas por las medidas de emergencia.	Ausencia de ingresos.
Objetivos	Proveer un ingreso básico 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 el 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 por 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 covid-19, a través de la entrega de aportes económicos.

Fuentes: 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, Ministro de Desarrollo Social, Secretaría General de la Presidencia de la República de Guatemala (2020a); Presidencia de la República de Guatemala, ministro de Desarrollo Social, Secretaría General de la Presidencia de la República de Guatemala (2020b).

La caracterización de los resultados alcanzados por los programas se basa en la cobertura, suficiencia y equidad (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2019). 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. Aunque definir y evaluar la equidad es más complicado, hacemos más abajo algunos intentos preliminares.

**Cuadro 5.2. Principales indicadores de cobertura, suficiencia y equidad de las transferencias de emergencia**

Dimensiones		Costa Rica Bono Proteger	El Salvador Transf. de 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 siguientes 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/ CRI otorgó bonos completos y parciales (50 %); b/ tres pagos al 31/12; 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 ELS y GUA asumimos un bono por familia; e/ basado en datos poblacionales oficiales a 2019 y pobreza a 2019 (CRI y ELS) y 2014 (GUA) reportada por Cepal (2021). Los porcentajes son 16,5, 30,4 y 50,4 % para CRI, ELS y GUA, respectivamente, equivalente a 837.375 personas en CRI, a 1.961.880,112 personas en ELS y a 8.238.863 personas en Guatemala; f/ dinero en FOPROMID (\$350.000.000, 100 millones menos que anunciado) permitió atender a 1.200.000 familias (Corte de Cuentas de la República de El Salvador, 2020a); g/ dato a abril de 2020; se consideró la CBA más alta vigente; h/ líneas de pobreza nacionales de abril de 2020 en dólares eran USD 197,9 en CRI, 107,9 en ELS, y 239,8 en GUA; i/categoría "En trámite", porcentaje sobre total de 1.037.386 solicitudes; 9.º Informe Bono Proteger, enero de 2021.

La determinación de la *cobertura* de los programas de emergencia no es sencilla. Al momento de lanzarse los programas, se desconocía cuál era el universo de la respectiva población elegible. En este análisis nos acercamos 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 Costa Rica, con cerca de 700.000 personas (cuadro 5.2, fila 2). En términos relativos a su población, El Salvador había alcanzado a cerca de un quinto de su población (18,6 %), seguido de Guatemala (16,2 %) y de Costa Rica (13,3 %) (cuadro 5.2, fila 3). Ello equivalía a ocho de cada diez personas viviendo bajo la línea de pobreza en Costa Rica (80,8 %), mientras que en El Salvador era seis de cada diez (61,2 %) y en Guatemala, tres de cada diez (32,1 %).<sup>6</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

---

<sup>6</sup> Estos resultados son consistentes con los aportados por Cejudo, Michel y Cobos (2021).

que los países tienen costos de vida distintos, es preciso ponderar el monto entregado por esos costos relativos, lo que nosotros hacemos de las siguientes maneras: 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 modos apuntan a la suficiencia para quienes recibieron la transferencia. El tercero establece una relación entre la suficiencia de los montos y el ingreso medio de los/as ciudadanos/as en cada país.

Como lo muestra el cuadro, Costa Rica tuvo mejor desempeño según las dos primeras medidas, seguida de El Salvador (cuadro 5.2, filas 7 y 8). Al mirar el desempeño respecto al PIB, Costa Rica tuvo el peor desempeño, y Guatemala, el mejor (fila 9). Ello 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 un tratamiento similar de personas en condiciones similares. Una forma de hacerlo es comparando 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 se cubrió a prácticamente un 100 % de las familias previstas. El Salvador habría alcanzado a un 80 % de las familias. 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 lo recibió (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 que no recibieron el bono debido a la falta de recursos.

### **5.3. Capacidad estatal: elegibilidad y financiamiento**

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 hasta entonces no usadas para la ejecución de programas sociales (Cejudo, Michel y 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).



### 5.3.1. Costa Rica

El Bono Proteger definió como elegibles a las personas asalariadas que hubieran sido despedidas o cesadas, experimentado suspensión de contrato de trabajo o reducción de jornadas, a las personas independientes formales que hubieran perdido trabajo o ingresos, y a las personas trabajadoras informales o temporales que hubieran perdido trabajo o ingresos debido a la pandemia (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2020a). Este amplio criterio de elegibilidad constituyó una innovación respecto a la política social previamente existente en dos sentidos: eliminó la diferencia existente entre acceso contributivo (para asalariados e independientes formales) y no contributivos (personas en condiciones de pobreza); y habilitó el acceso de personas trabajadoras informales que no necesariamente estaban en condiciones 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 %, 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 en su posición en el mercado laboral.

La determinación de personas se apoyó en una declaración jurada y en 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) (MTSSa, 2020). 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 los efectos de validar la elegibilidad. El uso y la ampliación de SINIRUBE podrían potencialmente en el futuro contribuir a una definición más amplia de beneficios y de población beneficiaria.

En términos de financiamiento, 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 una reasignación de recursos (60 % del gasto en el bono), así como con recursos extraordinarios procedentes de préstamos internacionales (Plan Proteger, 2021; Junta Directiva de la CNE, 2020; MTSS, 2021; IMAS, 2021). Sin considerar el del sector de la salud, durante 2020 el gasto público se incrementó en solo un 0,5 % del PIB –uno de los dos incrementos más bajos de América Latina– (Cepal, 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.

### 5.3.2. Guatemala

Dado que el país carecía de una base de datos diseñada para intervenciones sociales capaces de alcanzar a la población afectada por la pandemia, se utilizó la información de la factura eléctrica y se implementaron procedimientos para incluir a la población sin acceso a electricidad (CIEN, 2020).

Adicionalmente, se usó un mecanismo de selección para corregir exclusiones al sistema de electricidad (Diálogos Guatemala, 2020a).

En general, la selección de la población beneficiaria fue controvertida y dio lugar a dudas respecto a que lo recibieran quienes más lo necesitaban (OXFAM International, Paraíso Desigual y Pacto Ciudadano, 2020a, 2020b). La elegibilidad se basaba en consumo previo a la pandemia (febrero de 2020) y 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, que potencialmente incrementan el consumo eléctrico–. Además, a la vez que se excluía a poblaciones en condiciones económicas y sociales muy precarias, accedían sectores de la población no tradicionalmente sujetos de acceso a transferencias del gobierno (OXFAM International, Paraíso Desigual y Pacto Ciudadano, 2020b). Si algo se hizo evidente, fue la urgencia de contar con un sistema de información adecuado para el funcionamiento de los programas sociales, susceptible de ser usado en escenarios de emergencia (MIDES, 2020).

El financiamiento principal provino por primera vez de préstamos del banco central – el Banco de Guatemala– previstos ante escenarios de desastres y catástrofes públicas, siempre que sean solicitados por el presidente de la República y aprobados por dos terceras partes de diputados/as integrantes del Congreso (República de Guatemala, 1985, pág. Art. 133). Fue “la primera vez en la historia de Guatemala que el Estado tiene suficientes recursos para un programa realmente ambicioso” (Menkos, 2021).

Este paso es aún más importante dado que la deuda pública y el déficit fiscal de Guatemala son bajos y que, sin embargo, recurrentemente ha habido una feroz oposición a que tengan lugar aumentos del gasto público. Sin embargo, las autoridades económicas –en cuenta 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).

### 5.3.3. El Salvador

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 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 y sin que mediara una clara definición pública al respecto: “No tenemos claro cómo se definió ni con qué criterios. Simplemente se hizo” (Cuéllar, 2021).

El país contaba con el Registro Único de Participantes, que solo comprendía a personas en condición de pobreza de buena parte del territorio nacional. Alternativamente, se utilizó el sistema de información más amplio del subsidio al gas licuado y se complementó con un censo en comunidades o dos entrevistas individuales que respondieron a quejas de exclusión (por ej. artistas). Como nos lo 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 y porque se careció tanto de marcos normativos como de mecanismos de verificación que pudieran aclararlo (Meléndez, 2021; Observador/a, 2021).

Los recursos para la transferencia de efectivo provinieron de préstamos internacionales (Artiga, 2021). El congreso en manos de la oposición apoyó préstamos propuestos por el Poder Ejecutivo por un equivalente a ocho puntos porcentuales del PIB (FUSADES, 2020; ICEFI, 2021).

Se sabe muy poco sobre el uso de los recursos dado que el gobierno canalizó la casi totalidad de los fondos para la emergencia desde un fondo altamente discrecional, el Fondo

de Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID). FOPROMID se encuentra fuera de control legislativo y del marco legal que da transparencia a la contratación pública (Comité de Seguimiento del FERRE, 2021). Este mecanismo explicaría la rapidez con que se ejecutó la transferencia de los 300 dólares, 17 días después de declarada la emergencia nacional (Comité de Seguimiento del FERRE, 2021). La opacidad en la fuente y el destino de los recursos fue creciente, como también lo fue la resistencia a informar a los mecanismos de control legislativos y judiciales, incluyendo al Comité de Seguimiento y Veeduría Ciudadana, que había sido creado específicamente para este propósito (Castaneda Ancheta, 2021; Meléndez, 2021; Martínez Díaz, 2021).

#### 5.4. Conclusiones

Los tres países desplegaron 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. 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 especial, en Guatemala y El Salvador, dos países con niveles de inversión social históricamente insuficientes, es significativo que un nuevo programa de manera tan rápida cubriera 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.

Segundo, la suficiencia del pago fue hasta cierto punto similar en los tres países. Como en la cobertura, no fue un nivel despreciable, cubriendo entre cuatro y casi ocho veces la canasta básica mensual individual. A la vez, tuvieron una

duración corta, insuficiente para proteger adecuadamente 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, en cuanto el ingreso por miembro acabó variando mucho.

Más allá de los resultados, la creación de nuevas capacidades institucionales para ejecutar programas sociales de envergadura fue clara en Costa Rica y, teniendo en cuenta el punto de partida, también en Guatemala. Como nos lo decía el director ejecutivo del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Jonathan Menkos, “un estado que se supone no tiene capacidades ni para ejecutar lo cotidiano, logró ejecutar un programa que llegó a más de 2 millones de familias” (Menkos, 2021). En cambio, en El Salvador esta creación de capacidades fue prácticamente nula: las acciones fueron rápidas pero rodeadas de improvisación y falta de transparencia durante las entregas y también después de ellas.

En el balance, los tres programas fueron novedosos y de envergadura, incluso sorprendentes dados los contextos políticos en los que tuvieron lugar. Si algo queda claro es que, mediando los debidos incentivos, países contrastantes en sus puntos de partida pueden hacer mucho más que lo que venían haciendo para proteger a sus respectivas poblaciones.

## Entrevistas

Alto cargo, Guatemala (12 de 10 de 2021). Gabinete de Guatemala.

Artiga, Álvaro. 2021. Profesor del Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana (UCA) El Salvador (14 de 05).

Blanco Valdés, José Alfredo. 2021. Vice-Presidente del Banco de Guatemala (Banguat) (28 de 09).

- Castaneda Ancheta, Ricardo. 2021. Economista senior y coordinador El Salvador y Honduras de ICEFI (09 de 09).
- Cuéllar, Helga. 2021. Directora del Departamento de Estudios Sociales, FUSADES (15 de 07).
- de León, Carmen Rosa. 2021. Socióloga, Directora IEPAS (15 de 07).
- Fuentes Menjívar, Nelson. 2021. Economista, ex Ministro de Finanzas 2018-2020 (30 de 09).
- Martínez Díaz, Ana Iris. (2021, 09 08). Jefa de oficina Oxfam en El Salvador.
- Meléndez, Juan. 2021. Coordinador de país Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (21 de 09).
- Menkos, Jonathan. 2021. Director Instituto de Estudios Fiscales (ICEFI) (11 de 06).
- Morales, Byron. 2021. Director del Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado (ISE), Universidad Rafael Landívar (04 de 06).
- Observador/a. 2021b. Analista de la política salvadoreña (02 de 06).
- Treminio, Ilka. 2021. Investigadora de la Universidad de Costa Rica (28 de 04).
- Ulloa, Félix. 2021. Vicepresidente de la República de El Salvador, 2019-2024 (09 de 11).
- Vargas Cullell, Jorge. 2021. Cientista político (16 de 08).
- Villegas, Elián. 2021. Ministro de Hacienda de Costa Rica (27 de 09).

## Referencias bibliográficas

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (22 de abril de 2020a). Ley n.º 9840 de Protección de las Personas Trabajadoras durante la Emergencia Nacional Covid-19 (Bono Proteger). San José, Costa Rica.

- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (15 de marzo de 2020a). Decreto n.º 594. Ley de Restricción temporal de Derechos Constitucionales concretos para Atender la Pandemia Covid-19.
- 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*.
- Camino, J. F. (2014). *La continua fragmentación político electoral costarricense, elecciones 2014*. Red de Élités Parlamentarias Latinoamericanas.
- Cejudo, G., Michel, C. y Cobos, P. D. (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*. UNDP.
- Cepal (25 de abril de 2021). Recuperado de CEPALSTAT Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas: disponible en [bit.ly/31XHIta](https://bit.ly/31XHIta).
- Cepal (2021). *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal.
- Chinchilla, L., Segovia, A., y Stein, E. (2021). “Los desafíos geopolíticos en el Bicentenario”. *Filgua*. Ciudad de Guatemala: FILGUA. Disponible en [bit.ly/3K0uYDG](https://bit.ly/3K0uYDG).
- CIEN (2020). *Análisis del Fondo Bono Familia*. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN).
- Comité de Seguimiento del FERRE (2021). *Tercer Informe, febrero*. San Salvador.
- Congreso de la República de Guatemala (25 de marzo de 2020a). Decreto Número 12-2020 Ley de Emergencia



para Proteger a los Guatemaltecos de los Efectos Causados por la Pandemia Coronavirus Covid-19.

Congreso de la República de Guatemala (8 de abril de 2020b). Decreto Número 13-2020 Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos Causados por el Covid-19.

Constitución Política, Título 2, Capítulo 2, Sección décima – Régimen económico y social (1985).

Contraloría General de la República de Costa Rica (16 de diciembre de 2020). Informe Nro. 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.

Corte de Cuentas de la República de El Salvador (6 de mayo de 2020a). *Plan de Fiscalización de los recursos utilizados en el marco de la emergencia por la pandemia el Covid-19. Distribución de \$300 por concepto de subsidio a las familias que dejan de percibir ingresos por restricciones sanitarias*. El Salvador.

Corte de Cuentas de la República de El Salvador (15 de diciembre de 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.

Costa Rica Gobierno del Bicentenario 2018-2022 (9 de abril de 2020). Comunicados de Prensa Costa Rica Gobierno del Bicentenario 2018-2022. Gobierno lanza Bono Proteger para personas trabajadoras afectadas por Covid-19.

Diálogos Guatemala (27 de agosto de 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* (2), 1-16. Ciudad de Guatemala.
- Empresa Eléctrica de Guatemala EEGSA Grupo EPM (5 de mayo de 2020). “EEGSA Noticias. Códigos en facturas de EEGSA y Energuate podrán registrarse desde este lunes 18 de mayo para el Bono Familia”.
- FUSADES (2020). *El Salvador: año político: junio 2019 a mayo 2020*. San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- González Ricci, Á. (13 de octubre de 2020). “El Ministro de Finanzas y Presidente del Directorio de la SAT, Alvaro 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.
- 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.
- 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.
- Lührmann, A., Maerz, A. y Edgell, S. (2020). “Pandemic Backsliding: Does Covid-19 Put Democracy at Risk?”. V-Dem Institute. Disponible en [bit.ly/3w8yypx](https://bit.ly/3w8yypx).
- Lustig, N. y Mariscal, J. (2020). *El impacto de la COVID-19 en América Latina: se requieren respuestas fuera del libreto*. Madrid: Fundación Carolina.

- Martínez Franzoni, J. y Sánchez Ancochea, D. (2021). “Can COVID-19 prompt more inclusive social policy? A closer look at policy opportunities”. En revisión de pares.
- 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.
- MIDES (24 de noviembre de 2020). *Cambios en el Bono Social para 2021*. Recuperado de Gobierno de Guatemala, Ministerio de Desarrollo Social: disponible en [bit.ly/3oVg5tB](https://bit.ly/3oVg5tB).
- Ministerio de Desarrollo Social Gobierno de Guatemala (9 de diciembre de 2020). “Gobierno de Guatemala Dr. Alejandro Giammattei. Último Bono Familia llega a más de 1.6 millones”.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la República de Costa Rica (14 de mayo de 2020). *Plan Proteger. I Informe mensual de seguimiento a la ejecución del Bono Proteger*. San José.
- MTSS (2021). *Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2020*. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MTSS (2020). *I Informe mensual de Seguimiento a la Ejecución, al 8 de mayo*. San José: CNE, IMAS, Presidencia de la República, MTSS, SINIREBU.
- Muñoz, J. M. (2020). “Austeridad, ideología comprometida y Asamblea proactiva-particularista en Costa Rica, en 2019”. *Revisa de Ciencia Política*, vol. 40, n.º 2. Disponible en [bit.ly/3DThMfb](https://bit.ly/3DThMfb).
- 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.
- Observatorio de la Política Nacional (2021). *Las elecciones primarias desde dentro PLN, PUSC, PAC*. Costa Rica.
- OXFAM International, Paraíso Desigual y Pacto Ciudadano (julio de 2020a). *Primer Informe: monitoreo participativo del Bono Familia. Síntesis*, 1-9. Guatemala.

- OXFAM International, Paraíso Desigual y Pacto Ciudadano (noviembre de 2020b). *Síntesis Segundo Informe: monitoreo participativo del Bono Familia*, n.º 2, pp. 1-16.
- Pignataro, A. (2017). "Lealtad y castigo: Comportamiento electoral en Costa Rica". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 26, n.º 2, pp. 7-25.
- Plan Proteger (2021). *Noveno Informe Mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger*. San José: CNE, IMAS, MTSS, SINIRUBE.
- Presidencia de la República de Costa Rica, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Salud de Costa Rica (16 de marzo de 2020). Decreto Ejecutivo n.º 42.227-MP-S Estado de emergencia nacional en todo el territorio de la República de Costa Rica.
- Presidencia de la República de Costa Rica, Ministerio de Salud de Costa Rica (10 de marzo de 2020). Decreto Ejecutivo n.º 42.221-S. Medidas administrativas temporales para la atención de actividades de concentración masiva debido a la alerta sanitaria por Covid-19. San José, Costa Rica.
- Presidencia de la República de Costa Rica, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social (17 de abril de 2020b). Decreto Ejecutivo n.º 42.305-MTSS-MDHIS Creación Bono Proteger. San José, Costa Rica.
- Presidencia de la República de El Salvador (21 de marzo de 2020). Decreto Ejecutivo n.º 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.
- Presidencia de la República de Guatemala, ministro de Desarrollo Social, Secretaría General de la Presidencia de la República de Guatemala (16 de abril de 2020). Secretaría General de la Presidencia de la República. Reglamento del Fondo denominado Bono Familia.
- Presidencia de la República, ministro de Desarrollo Social, Secretaría General de la Presidencia de la República de

- Guatemala (25 de junio de 2020). Secretaría General de la Presidencia de la República de Guatemala. Reforma al Reglamento del Fondo denominado Bono Familia.
- Programa Estado de la Nación (2021). *Informe del Estado de la Nación 2020*. San José: CONARE.
- Rojas, M. y Treminio, I. (2019). *Tiempos de travesía. Análisis de las elecciones de 2018 en Costa Rica*. San José: Flacso.
- Romero, R. (24 de agosto de 2020). Ministro del MIDES, Raúl Romero en entrevista. Radio Sonora.
- 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*, n.º 6, pp. 155-175.
- 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*, vol. 84, n.º 17, pp. 1462-1474.
- Villarroel, G. (23 de febrero de 2021). “Autoritarismo a golpe de tuit en El Salvador”. *Gato Encerrado*.
- Zapil, S. (2015). “A mayor pobreza, menor inversión”. *Revista Estudios Sociales*, vol. 78.
- Zemmouche, F. (2021). *Elecciones legislativas y municipales en El Salvador: Una victoria para Nayib Bukele*. Fundación Carolina.