



DESIGUALDADES Y...

# UNA VENTANA DE OPORTUNIDAD:

## la pandemia y la protección social en Centroamérica

Juliana Martínez Franzoni



**EDICIONES**  
Instituto de  
Investigaciones Sociales







DESIGUALDADES Y...

# UNA VENTANA DE OPORTUNIDAD:

## la pandemia y la protección social en Centroamérica

Juliana Martínez Franzoni





## DESIGUALDADES Y...

La Serie Desigualdades y... examina las raíces y los efectos de las desigualdades en Costa Rica, América Central y Latina. Es un producto del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.

### Equipo Editorial

Koen Voorend - Coordinación editorial  
Gabriela Fonseca Argüello - Gestión editorial  
Ximena Alvarenga Fournier - Gestión editorial  
Andrés Artavia Tencio - Arte y diseño editorial  
María Teresa Montero Salas - Diagramación  
Marianella Velásquez Barrientos - Transcripción

336

M385 Martínez Franzoni, Juliana

Una ventana de oportunidad: la pandemia y la protección social en Centroamérica/ Juliana Martínez Franzoni. –1 edición.—San José, Costa Rica: Ediciones Instituto de Investigaciones Sociales, 2023.

Archivo digital: descarga–(Desigualdad y..., No. 2)

ISBN: 978-9968-861-10-6

1.Desigualdad 2. Pandemia. 3.Centroamérica 4.Finanzas públicas  
5. Tributacion I.Martínez Franzoni, Juliana II.Título



La distribución de esta publicación está protegida bajo la licencia  
**Creative Commons BY-NC-ND 4.0 Internacional**  
(Atribución-NoComercial-SinDerivadas)



Instituto de Investigaciones Sociales

• <https://iis.ucr.ac.cr/> • [iis@ucr.ac.cr](mailto:iis@ucr.ac.cr) • Tel. 2511 8690 • Apdo. 11501-2060



## CONTENIDO

Presentación .....	7
Una ventana de oportunidad: la pandemia y la protección social en Centroamérica .....	13
Antes de iniciar .....	15
En contexto .....	19
La posición ética .....	23
La dimensión fiscal .....	27
La incertidumbre como motor de cambio ...	33
El papel de las ideas .....	41
Variaciones nacionales .....	47
Una ventana de oportunidad .....	51
Las narrativas como obstáculo .....	57
Punto final... por ahora .....	63
¿Quién es? .....	67





# PRESENTACIÓN

La pandemia de la covid-19 provocó un *shock* que pocas personas habían experimentado. Los efectos de este *shock* causaron angustias, miedos y preocupaciones que todavía hoy, a más de dos años del inicio de la pandemia, estamos procesando.

El impacto de la pandemia, tal vez paradójicamente, también despertó otro sentimiento: el de esperanza. Esperanza sobre un posible despertar, de la realización de que se necesitan nuevos o renovados pactos sociales que (re)posicionan al Estado en el centro de los arreglos de protección social.

Así, la incertidumbre que generó la pandemia pudo haber sido un motor de cambio en el mundo, en general, y en Centroamérica, en particular. Durante un breve momento en nuestra historia, lo fue. Los Estados reaccionaron de una manera que rompía con las trayectorias de su papel en la protección social. Esto pudo haber marcado un cambio de rumbo, un giro en el camino, hacia un Estado de bienestar capaz de garantizar derechos humanos y sociales, así como de proveer servicios sociales que cubren a sus poblaciones, que resuelven sus problemas y se financien con impuestos generales de manera progresiva. Pudo haber sido... pero no lo fue.

Para saber por qué no se aprovechó esta oportunidad, la Dra. Juliana Martínez Franzoni nos lleva por un

recorrido de la historia general y después por el contexto de nuestra región para explicar cómo las ideas y las narrativas no cambiaron lo suficiente para sacudir el pensamiento dominante sobre el papel del Estado, en función de más redistribución. Así, la ventana de oportunidad que representó la pandemia se cerró rápidamente.

La reflexión crítica, serena, optimista y pesimista, plasmada en estas páginas, viene de una de las expertas en protección social más reconocida en nuestro continente: Juliana Martínez Franzoni. Ella es investigadora de nuestro Instituto de Investigaciones Sociales y del Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica, obtuvo el premio George Foster Awardee dirigido a premiar trayectorias académicas destacadas de investigación en el Sur global. Sus publicaciones han llamado la atención de especialistas internacionales y son referente internacional en materia de regímenes de bienestar en América Latina. Su trabajo ha servido a gobiernos y organismos internacionales como CEPAL, UNICEF y PNUD en el marco de procesos de formación de política pública. Su investigación se ha enfocado también en la interacción entre políticas sociales y laborales, y en la interacción entre trabajo y familia en el marco de los regímenes de bienestar. Su último libro es *The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures* (Cambridge University Press, 2016 y Editorial de la UCR, 2019), escrito junto a Diego Sánchez-Ancochea

(Universidad de Oxford). Ha escrito otros seis libros y publicado numerosos artículos en revistas internacionales indexadas. Su trabajo más reciente se enfoca en si las respuestas de la política social a la pandemia han conllevado oportunidades de cambio en la política social en Centroamérica. También, es coeditora de la revista *Social Politics* y de la serie *Elements* sobre sociedad y política en América Latina.

Juliana, como me he acostumbrado en los casi ocho años que trabajamos juntos de manera intensiva cuando yo venía entrando al mundo académico –años por los cuales la considero como mi mentora y referente académico más importante– y como la conocemos como colega muy querida en el Instituto de Investigaciones Sociales, nos ofrece sus reflexiones de manera clara, precisa y convincente, en un lenguaje accesible para un público amplio.

Este número de “Desigualdades y...” es un *must-read* para personas interesadas en la protección social, el papel del Estado, el poder transformativo de las ideas, las narrativas como obstáculo al cambio, Centroamérica y la desigualdad.

¡Que disfruten la lectura!

Koen Voorend

Director, Instituto de Investigaciones Sociales

Equipo IIS Ediciones





## NOTA

Este texto es una transcripción editada de la charla impartida por la Dra. Juliana Martínez Franzoni en las XI Jornadas de Investigación del Instituto de Investigaciones Sociales, tituladas “Desigualdades en la Costa Rica de las excepcionalidades”, el 19 de mayo de 2022 en la Universidad de Costa Rica; por lo que ha sido intervenida para una lectura fluida y clara.







# UNA VENTANA DE OPORTUNIDAD:



la pandemia y la protección  
social en Centroamérica

Juliana Martínez Franzoni





ANTES DE INICIAR...





Centroamérica y el resto de América Latina viven en una crisis constante. Sin embargo, **¿se puede hablar de una crisis como oportunidad?**

En este contexto, por crisis posiblemente se hace referencia a la pandemia por covid-19. Mientras que, por oportunidad, se entiende un conjunto de posibilidades de intervención de política pública que aparecen luego de un *shock* y que, de manera inmediata o en el futuro, contribuyen a una política social más inclusiva.

Además, se habla de ética y de economía política, es decir, de lo moralmente correcto: la ética, y de las relaciones de poder que nos acercan o alejan de lo moralmente correcto: la economía política. Al mismo tiempo, habla de una esfera del quehacer estatal: la protección social; relacionada con el acceso a las vacunas, el contar con servicios médicos, el acceso a la educación, contar con ingresos básicos cuando, por múltiples razones que van desde la vejez hasta una pandemia, no se puede trabajar y tener agua potable en el hogar. En otras palabras, hablamos de protección social y de los programas que la hacen posible.

Específicamente, se hace énfasis en Centroamérica, una región que durante el siglo XX y lo que va de XXI ha reunido contrastes nacionales muy grandes en materia de protección social.





EN CONTEXTO





Durante el primer semestre del 2020, se empezó a hablar de las oportunidades que traería la pandemia por covid-19 e inició una deliberación pública que asumía la creación de condiciones favorables para volver posibles los cambios deseables.

Al respecto, en el 2021 Ian Goldin planteó que la covid-19 creó un momento crucial porque podría permitir cambiar el rumbo para dar forma a nuestro destino individual y colectivo; al hacerlo rescataremos a la humanidad de la catástrofe y crearemos un mundo mejor.

A esta visión, se unió la de Alicia Bárcena, directora ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), para quien la pandemia abrió la posibilidad y la necesidad de **crear un Estado social más ambicioso en todo el mundo.**

Toda esta visión optimista fue compartida por personalidades de la política y de la academia alrededor del mundo.





# LA POSICIÓN ÉTICA





## **A marzo de 2020, la región tenía millones de personas fuera de toda red de protección social estatal.**

Este punto era muy evidente en Centroamérica, pues a pesar del fin de la guerra, a los acuerdos de paz y a las democracias electorales, continúa predominando un régimen de malestar.

Desde un punto de vista ético:

- El acceso a un antibiótico no debería depender de si se tiene o no dinero para ir a la farmacia; debería ser un derecho.
- El cuidado de niños y jóvenes no debería depender de si pueden pagar servicios privados o una trabajadora doméstica para que las madres y los padres puedan ir a trabajar; debería contarse como un servicio público.
- El acceso a alimentos y medicinas de una persona adulta mayor no debería depender de si tiene una hija o un hijo con medios para atender sus necesidades; debería contar con una pensión digna producto de sus aportes cuando trabajada o de subsidios del Estado.

Para muchos observadores, la clave de la crisis fue, precisamente, que estos principios éticos se hicieron evidentes durante la pandemia. Cuando en países como Ecuador se apilaban cuerpos de personas fallecidas en las calles o en Perú se pagaba sumas desorbitantes para conseguir tanques de oxígeno, quedó claro que **los problemas de salud son de toda la población y exigen un apoyo colectivo**. También quedó clara la importancia de incluir a todas las personas para resolver los problemas. Y, por supuesto, esto fue evidente más allá de los servicios de salud al mostrar las otras necesidades reales de muchas personas; por ejemplo, acceder a agua limpia para lavarse las manos, evitar el hacinamiento en sus viviendas y en sus trabajos, así como contar con un ingreso para solventar sus necesidades básicas.



# LA DIMENSIÓN FISCAL





En este escenario la Comisión Económica para América Latina retomó la conversación sobre pactos redistributivos (acuerdos de largo plazo que refunden el contrato social), propuestos también por las Naciones Unidas e incluso por el periódico conservador inglés *The Economist*.

En palabras de Alicia Bárcena, se necesita de un nuevo pacto social, un nuevo Estado de bienestar que consagre la protección social universal, con acceso a sistemas de salud de calidad. Poco después, Antonio Gutiérrez, secretario general de las Naciones Unidas, hizo eco de esta visión y agregó la idea de que en la región se requiere desarrollar sistemas de bienestar comprensivos y accesibles para toda la población.

Estos pactos permitirían, en suma, políticas sociales inclusivas y garantizarían derechos sociales fundamentales como agua potable, servicios de salud, educación o ingresos básicos. Estos pactos son particularmente necesarios en América Latina, dado **el poder económico y político que concentra la élite, quienes tienen MUCHO más que las élites en otras regiones y, además, aportan muy poco.**

A modo de ejemplo, del ingreso nacional, el 1 % más rico obtiene

- El 6,25 % en Suecia.
- El 25 %, en promedio, en América Latina.
- El 28 % en Brasil, Chile y México.
- El 21 % en Costa Rica.
- El 14 % en Ecuador y El Salvador.

A la vez, quienes más tienen aportan muy poco y menos que en otras regiones al bienestar colectivo, en general, y a la protección social, en particular.

Datos de la CEPAL plantean que antes de la pandemia (2018), el impuesto a la propiedad en América Latina equivalía a 0,8 %. En comparación, entre los países de la OCDE es del 1,9 %.

Por su parte, el impuesto sobre la renta de las personas físicas en América Latina equivalía al 1,8 % del PIB, mientras que, entre los países de la OCDE, al 8,1 %. Esto representa un cuarto de todos los ingresos por impuestos; en América Latina solo 8 de cada 100 dólares.

A lo anterior se suma la elusión de impuestos establecidos legalmente. Una estimación de *Missing profits* sobre lo que se pierde en recaudación, respecto al total de impuestos a las empresas legalmente estipulados, indica que cuanto se recauda en América

Latina es insuficiente y muy por debajo en comparación con los países con mayor nivel de desarrollo.

- Entre los países de la OCDE= 34 %
- En Centroamérica, Costa Rica= 24 %, Honduras = 22 %, El Salvador = 21 % y Guatemala = 12 % (junto con República Dominicana, los dos países de menor recaudación de América Latina).

Lamentablemente, el necesitar de pactos redistributivos en torno a un Estado robusto no es una condición suficiente para lograrlos. Las condiciones de concentración de recursos y de escaso aporte al bien común que hacen necesarios pactos sociales, los dificulta. Precisamente, la pandemia creó un escenario en el cual distintos analistas pensaron que podrían crearse dinámicas políticas propicias para la formación de pactos.

Ahora bien, **¿por qué pensar que la pandemia podía crear mejor condiciones para cambiar esta realidad de desencuentro entre necesidades sociales y aporte fiscal?**





# LA INCERTIDUMBRE COMO MOTOR DE CAMBIO





¿Por qué pensar que un *shock* podría cambiar esto? En el 2021, Donnatella della Porta planteó que si bien la pandemia por covid-19 es un evento histórico único, los análisis desde las ciencias sociales pueden basarse en el conocimiento acumulado sobre eventos similares, como otras catástrofes sanitarias y situaciones excepcionalmente disruptivas (desastres y las guerras).

¿Por qué? La literatura habla de la inercia institucional y política que está detrás de cuanto se hace o deja de hacer. Un *shock* es un hecho violento que durante un cierto período cuestiona el statu quo precedente. Los choques pueden cambiar las familias, la salud, los ingresos, la organización del trabajo, la educación, la movilidad y la confianza en la política, por nombrar algunas de sus implicaciones más significativas. Las guerras, los desastres y las pandemias naturales califican como choques porque todas interrumpen repentinamente la vida cotidiana de las personas involucradas.

Por eso, cuando desde la academia y la incidencia política se plantea una crisis como encrucijada, se piensa en la posibilidad de que la conmoción mueva de lugar el efecto del pasado en el presente, ampliando así los márgenes de acción y los grados de libertad para hacer “las cosas diferente”.

Nadie menos que el gran Richard Titmus, precursor del estudio de los tipos de Estado social, analizó en 1955 las consecuencias de la guerra en la política social. A partir de la experiencia inglesa, Titmus argumentó que las políticas sociales inclusivas como el Sistema Nacional de Salud inglés fueron producto de la guerra, concretamente de la necesidad de inclusión de los sectores populares por su papel decisivo para poder ganar la guerra.

Las pandemias, en tanto “enfermedades de multitudes” que se propagan con facilidad cuando las personas viven en espacios densamente poblados, han contribuido al crecimiento del Estado moderno.

Desde el siglo XIV, las instituciones públicas desempeñaron un papel destacado en el tratamiento de todas las pandemias. Por ejemplo, la Peste Negra que apareció por primera vez en Europa en 1346, lo cual dio origen a la palabra cuarentena, trajo como consecuencias un mejor saneamiento público y mejores condiciones de trabajo.

Por su parte, la pandemia de influenza española 1918-1919 condujo al desarrollo de los nuevos conceptos de medicina preventiva y social, y la epidemiología comenzó a reemplazar a la eugenesia. Además, se adoptaron sistemas de atención médica centralizados en Rusia, Francia, Alemania y el Reino Unido, y planes de seguro basados en el empleador propuestos por los EE. UU.

Al margen de los hechos, la literatura deja claro un aspecto importante: **lo construido para enfrentar pandemias tuvo lugar en condiciones muy atípicas asociadas a la incertidumbre.** Las causas desconocidas de la enfermedad, los medios de contagio, la duración de las infecciones, el miedo y los efectos desconocidos en el orden social lideraron la toma de decisiones basadas en probabilidades, ambigüedad y complejidad.

En estos escenarios, la incertidumbre se convierte en un estado mental o una experiencia subjetiva y cognitiva de las personas, que se define desde el consciente o la experiencia subjetiva de la ignorancia. A medida que las autoridades normalizaron el *shock* y sus múltiples consecuencias, la incertidumbre disminuyó.

Así, desde el registro histórico, se ha planteado la idea de que la pandemia por covid-19 alimentó expectativas optimistas con respecto a la reducción de la desigualdad y la promoción de políticas más inclusivas.

Sin embargo, **el registro histórico también muestra que las oportunidades para el cambio de políticas progresivas creadas por las pandemias variaron significativamente a lo largo del tiempo y en distintos espacios geográficos.**

Por ejemplo, en la década de 1530, la viruela y el sarampión eran mortales para la población indígena, azteca e inca en el contexto de una guerra sangrienta con los españoles. Pese a esto no condujeron a desarrollos políticos de ningún tipo, sino que se convirtió en arma de guerra. El virus mató a miles, incapacitó a otros para luchar porque estaban enfermos o cuidando a los desvalidos, y dejó los cultivos desatendidos que pronto debilitaron a los sobrevivientes de la epidemia.

Del mismo modo, bajo el nazismo en Alemania, el personal de salud pública respondió al tifus al estigmatizar a la población judía y mediante la represión (por ejemplo, crearon guetos sellados), en lugar de crear políticas inclusivas.



## DONATELLA DELLA PORTA

Donatella della Porta (nacida en 1956, en Catania) es una socióloga y politóloga italiana, profesora de ciencias políticas y sociología política en la Scuola Normale Superiore. Es conocida por sus investigaciones en las áreas de movimientos sociales, corrupción, violencia política, policía y políticas de orden público. En el 2022, fue nombrada miembro de la Academia Estadounidense de las Artes y las Ciencias.





## EL PAPEL DE LAS IDEAS





La medida en que las pandemias desencadenan las oportunidades de política social inclusiva depende, al menos, del rol de las ideas y de cómo dan forma a las narrativas de respuesta. Cada narración es una historia sobre un problema y su solución; por ejemplo, con base en las marcadas diferencias en el encuadre de los problemas de política asociados a la epidemia, la eugenesia y la epidemiología les ofrecieron a las políticas estatales dos soluciones diferentes:

- La eugenesia buscó reducir o eliminar la enfermedad, las discapacidades y los llamados “humanos indeseables”.
- La epidemiología trató de intervenir los determinantes sociales y de salud en poblaciones específicas.

Así, las ideas eugenésicas definieron a los grupos trabajadores y pobres como seres humanos inferiores, que enfermaron y murieron de tifus, cólera y otras enfermedades debido a la vagancia, la falta de esfuerzo y la debilidad racial-étnica; todo ello heredado. Las medidas de salud pública buscaron proteger a la mejor clase. Por el contrario, la epidemiología buscó mejorar las condiciones de vivienda, el saneamiento y la atención médica.

Las narrativas con respecto a la política macroeconómica también han influido en las respuestas a las pandemias. **La austeridad, a menudo entendida como medidas estrictas para controlar el gasto público y la deuda, ha sido una idea poderosa desde el siglo XIX hasta la recesión más reciente.** A pesar de la evidencia empírica insuficiente y contradictoria, la narración de la austeridad era tan poderosa que a menudo condujo a una reducción (problemática) en el gasto público en los momentos en que este más se necesitaba.

El término austeridad se usa en el lenguaje común para referirse a la rigurosidad en el cumplimiento de las normas morales. Aunque no es un concepto bien definido, en términos empíricos, se refiere de manera consistente a recortes en el gasto público para reducir déficits.

La austeridad es atractiva para los actores políticos que la perciben como instrumento para la búsqueda de sus agendas conservadoras. Si se desea criticar al Estado de bienestar, es políticamente conveniente argumentar que el Gobierno vive por encima de sus medios, en vez de atacar directamente a los pobres. Sin embargo, esta a menudo resulta una ideología falsa, o como mínimo incompleta, porque no presta atención a las relaciones de poder entre actores, y pocas veces considera la posibilidad de aumentar

el espacio fiscal mediante incrementos del espacio tributario apoyados en nuevos impuestos progresivos.

Lo anterior permite subrayar que, en política pública, **las narrativas no son meros discursos relevantes para quienes los producen**, en este caso expertos, **sino que dan lugar a intervenciones de política pública** que expresan una definición dada de problemas y soluciones. También empoderan actores con ciertas visiones en detrimento de otros; son recursos de poder que definen la realidad en sus distintos niveles. Así, dan sentido y guían las acciones individuales, de actores colectivos y de instituciones.

**Cuando analistas y actores políticos argumentan que la covid-19 crea una oportunidad de establecer mejores políticas sociales, se refieren en buena medida a que la pandemia crea un espacio para cambiar la manera de pensar lo posible y lo deseable respecto al papel del Estado. Esas nuevas ideas permitirían, a su vez, desencadenar acciones no necesarias o solamente discursivas. En esa medida, dar cuenta de las ideas desplegadas para abordar la pandemia desde la política social es sumamente relevante.**

Ahora, la literatura rápidamente recorrida nos dice poco sobre cómo las respuestas inmediatas influyen en los desarrollos posteriores de la política pública. Esto es lo que nos interesa, solo que... respecto al presente y a América Latina.



# VARIACIONES NACIONALES





Debido a que las respuestas a los choques, y más a las pandemias, están, en gran medida, centradas en el Estado, debemos ser sensibles a las variaciones nacionales en las potenciales oportunidades de política creadas.

Guatemala llegaba a la pandemia con los niveles de pobreza y desigualdad más altos de América Latina, de la mano de la segunda menor inversión social de toda la región. En 2019 seis de cada diez personas vivían en la pobreza y casi siete en la informalidad.

Por su parte, Costa Rica llegaba a la pandemia con una trayectoria de erosión de su “excepcionalidad”, pues el país tenía un rezago en materia de protección social resultado, al menos en parte, de la creciente informalidad laboral. En febrero de 2020, casi la mitad de su fuerza laboral era informal y estaba, en su mayoría, fuera de las redes de protección contributiva (al no cotizar a la seguridad social) y de las medidas no contributivas (por no encontrarse en condiciones de pobreza). Tras el inicio de la pandemia, la informalidad se mantuvo alta y el desempleo se duplicó, al pasar del 12 % en el primer trimestre al 24 % en el segundo trimestre de 2020.

Ahora bien, El Salvador tiene un pasado excluyente similar al de Guatemala, pero luego de la firma de los Acuerdos de Paz de 1992, promovió mayores transformaciones que Guatemala en su política social en términos de gasto social y parece haber mejorado de forma sistemática su distribución de la renta.



UNA VENTANA  
DE OPORTUNIDAD





Al analizar lo ocurrido, un atisbo de la promesa de crisis como oportunidad se hizo evidente tras el estallido de la pandemia, incluso en esta región en donde el cambio es tan difícil como urgente.

En el caso de Guatemala, el Gobierno respondió a la llegada de la covid-19 con el confinamiento de toda la población, pero introdujo también un programa temporal de transferencias monetarias. Este se adoptó rápidamente y mostró una capacidad estatal inédita, ya que pronto se ejecutaron la totalidad de los recursos y se prestó apoyo a millones de personas, la mayoría de los sectores olvidados.

Así, de una narrativa dominante y fuertemente antiestatal, se pasó a apoyar una intervención pública bastante ambiciosa, financiada con recursos extraordinarios del Banco Central.

En Costa Rica y El Salvador se presentó una respuesta de apoyo a la población más agresiva que en periodos anteriores. Se crearon el Bono Proteger y la llamada “Transferencia de los 300 dólares”, los cuales beneficiaron al 13 % de la población costarricense y al 19 % de la salvadoreña, respectivamente. Aunque estas medidas fueron insuficientes para hacerle frente a la crisis que afectó a millones de familias con trabajo informal, **la cobertura fue significativa si se compara con los programas previos de transferencias monetarias en ambos países.**

En El Salvador no se fortalecieron actores estatales fuertes en materia de política social, y el crédito de las acciones giró fuertemente en torno al presidente y, en todo caso, a la primera dama. Sin embargo, las transferencias de dinero y más aún las transferencias en especie, se ampararon en una narrativa universalista.

A diferencia de Guatemala, donde el Gobierno tuvo un buen desempeño en términos de transferencias de efectivo, luego fracasó con la vacunación. En el caso de El Salvador sucedió lo contrario, las transferencias de efectivo de emergencia fueron desordenadas, mientras que la vacunación pareció estar bien hecha al menos durante 2021. El Salvador alcanzó el 60 % de la población con dos dosis más rápido que Costa Rica.

De esta manera, las respuestas a corto plazo implementadas en los tres países abrieron una ventana de oportunidad para expandir lo social. Sin duda, **estos programas podían haberse convertido en puntos de partida para introducir reformas redistributivas de más calado.**

**Lamentablemente, no ha sido así: la ventana de oportunidad se cerró pronto, a medida que se intensificaba el llamado a la austeridad** que, al contrario

que en Europa y Estados Unidos, sigue siendo muy influyente; no solo en Centroamérica, sino también en otras regiones del Sur Global.





# LAS NARRATIVAS COMO OBSTÁCULO





El discurso sobre la austeridad se apoya en dos argumentos que, juntos, tienden a transformarlo en una narrativa “atrápalo-todo”; pues algunos argumentan que **no hay dinero suficiente para financiar nuevos programas** y que se podría poner en peligro la estabilidad macroeconómica. Otros mantienen que **es necesario reducir el gasto público porque la intervención estatal es, por definición, ineficiente o corrupta**. En ambos casos, aumentar impuestos progresivos se considera peligroso.

El poder de la austeridad para cerrar la ventana de oportunidad generada por la pandemia ha sido particularmente evidente en el caso de Costa Rica. Como señaló una jerarca gubernamental, se instaló muy rápido la narrativa de que, para responder a la pandemia, se debía recortar su gasto. **La necesidad imperiosa de promover recortes prevaleció sobre la oportunidad de expandir la acción estatal.**

**Costa Rica es un país al que la pandemia encontró sin espacio fiscal, pero, en teoría, con bastante espacio tributario.**

Por **espacio fiscal** se hace referencia al margen de maniobra para responder a las demandas poblacionales, determinado por los niveles del déficit fiscal y la deuda. A inicios de 2020, Costa Rica tenía una

deuda pública de 57 % del PIB y un déficit fiscal alto (6 %), que había crecido de forma sostenida hasta el 2018. Esto se puede corregir al contraer el gasto o ampliar los ingresos, los cuales se pueden aumentar dependiendo del **espacio tributario** de un país.

Según datos de la CEPAL, a principios del 2020 el nivel de impuestos respecto al PIB era de un 22 %, casi 12 puntos porcentuales menos que la media de la OCDE (34 %). Más importante, aun cuando se obvian las cargas sociales y se hace énfasis en los impuestos directos e indirectos, el espacio tributario costarricense todavía se torna más evidente.

En particular, los impuestos directos representan solo un 7 % del PIB, casi tres puntos menos que Uruguay y también menos que El Salvador, un país bastante más pobre.

La idea de que el Estado es ineficiente también influyó en las conversaciones en Costa Rica, pues esa retórica desde antes de la pandemia se vio abonada por instituciones del Estado. Por ejemplo, una auditoría de la Contraloría General de la República criticó la implementación del Bono Proteger, al argumentar que se habían producido errores importantes al seleccionar la población beneficiaria (dato no corroborado por evaluaciones académicas independientes). La Contraloría (y buena parte de los medios de comunicación) desconocieron, además, la impresionante rapidez

en la implementación del programa, su exitosa capacidad de proteger a poblaciones necesitadas y la transparencia respecto a la población beneficiaria.

El poder de la narrativa de la austeridad también es evidente en Guatemala. Allí, el Gobierno volvió rápidamente a la idea de que lo importante era recuperar la economía y de que, para ello, se debía tener mucho cuidado con la expansión excesiva del Estado; aunque su gasto social en 2019 fuera de los menores de América Latina. Se buscó proteger la estabilidad por encima de todo y volver lo antes posible a la ortodoxia económica dominante en el país desde hace décadas, pues “la carretera por la que anda la economía se perdería”. Lamentablemente, el pésimo manejo que el Gobierno hizo de la compra de vacunas llevó a que sectores progresistas de la sociedad civil también retomaran planteamientos anticorrupción, que contribuyeron al discurso antiestatal y al escepticismo respecto al papel del sector público.

Ciertamente, en El Salvador la austeridad no fue un discurso tan dominante en un inicio. Además, los programas sociales se vieron erosionados y hasta cuestionados por la opacidad en el uso de las finanzas públicas y de los recursos por parte de los programas sociales.

Lamentablemente, Centroamérica no es la única que se enfrenta a un conflicto entre las demandas creadas por la pandemia y la fortaleza de los enfoques de austeridad. La necesidad de una política social inclusiva es urgente en toda América Latina, una región en donde muchas de las respuestas a la pandemia, incluyendo los cierres y las restricciones de movilidad para evitar la propagación del virus, llevaron pronto a una crisis social y económica. **Desde finales de 2020 y como lo documenta el Panorama Social de América Latina de la CEPAL, sabemos que la región está en términos de desarrollo humano, pobreza y desigualdad**, con lo cual se reviven experiencias difíciles, como la década perdida de los años ochenta.



PUNTO FINAL...  
POR AHORA





Resulta difícil imaginar el cambio de rumbo con el que sueña Ian Goldin, Alicia Bárcena, Antonio Gutiérrez y muchas otras personas y organizaciones, sin una redefinición profunda de la narrativa. Según el diccionario, lo opuesto al quehacer austero es un quehacer afable, flexible, bondadoso; en este caso, en la manera de hacer Estado y política social.

Para lograrlo, debemos afrontar los grandes retos del bienestar social, al rechazar la idea de que los Estados son solo ineficientes, corruptos o tienen un espacio fiscal inmutable. Se requiere, hoy más que nunca, de nuevas coaliciones sociales que defiendan un Estado más ambicioso y efectivo para atender las necesidades de la población, lo que los llevará a demandar simultáneamente más eficiencia, menos corrupción y más impuestos progresivos. Esto, a su vez, requiere de un mayor protagonismo de actores estatales y sociales favorables a la política social inclusiva.

Si hay alguna posibilidad de que al *shock* le suceda un momento de reconstrucción capaz de resolver algunas de las fallas históricas de la región, se requiere algo distinto al retomar el camino “prepandemia”.

La única forma de frenar el deterioro social de la región es abordar decididamente carencias, rezagos y omisiones en materia de protección social. Esto, a la vez, requiere de manera imprescindible mantener y profundizar muchos de los programas

sociales introducidos en los dos últimos años; algo que será imposible si no se consigue superar la narrativa de la austeridad, un manto discursivo que, lamentablemente, se ha hecho popular en todo el espectro político.

Para esto el mantra de la austeridad debería ser interpelado y reemplazado: aprovechar el espacio tributario que la región tiene para ampliar sus ingresos tributarios, en particular (la renta y la propiedad), con el fin de financiar objetivos de desarrollo humano específicos expresados en resultados concretos de política social.

En suma, se trata de revincular la crisis social y la crisis fiscal, lo cual a su vez requiere revincular la ética de la esperanza en función del bien común y la economía política para alcanzarlo.

Sin embargo, esta revinculación ya no tendrá que ver directamente con el “*shock* pandémico”, sino con un asunto crucial emergente: la tensión autoritarismo-democracia, la cual emerge como ordenadora del presente y del futuro de la política social inclusiva, de sus oportunidades y amenazas en cada país y en la región en su conjunto.



## ¿QUIÉN ES?

### Juliana Martínez Franzoni

Se dedica al análisis comparado de las políticas sociales, sus procesos de formación e implicaciones para la desigualdad en América Latina. Trabaja en el Centro de Investigaciones y Estudios Políticos y en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. Fue Catedrática Humboldt 2021 de la Universidad de Costa Rica y, recientemente, recibió el premio Georg Forster de la Fundación Humboldt en Alemania, dirigido a reconocer trayectorias destacadas de investigación en el Sur global. Ha publicado numerosos libros y artículos. Su último libro, escrito con Diego Sánchez-Ancochea, investigador de la Universidad de Oxford, se titula *La búsqueda de la política social en el Sur global: actores, ideas y arquitecturas*. Es coeditora de la revista feminista *Social Politics* y de la serie *Elements en Política y Sociedad en América Latina*, publicada por Cambridge University Press.