

Cátedra Humboldt 2021

Plan de trabajo

COVID-19 y pactos sociales para la redistribución en Centroamérica: ¿más cerca, igual o más lejos que antes de la pandemia?

Juliana Martínez Franzoni¹

juliana.martinez@ucr.ac.cr

[web](#)

“No hay razas inferiores; todas ellas están destinadas a alcanzar la libertad.”

Alexander Von Humboldt

A. El problema

En su libro *Ensayos Políticos de la Nueva España*, Alexander Von Humboldt daba cuenta ya en 1811 de los problemas causados por la desigualdad de la sociedad colonial en América Latina (von Humboldt 1811). Así como describió plantas, geografías y los detalles más íntimos de la naturaleza de América, el barón Humboldt detalló en su escrito las consecuencias de la explotación de la naturaleza, los abusos de poder, la esclavitud y las condiciones laborales en minas, industria y agricultura (Wulf 2016). Hoy, a las puertas de la mayor emergencia sanitaria del último siglo, las reflexiones de Humboldt sobre la región vuelven a cobrar importancia, al haberse puesto al desnudo todas las tensiones y debilidades, de los regímenes social y económicos previos.

El problema que planteo abordar es si y cómo, condiciones asociadas a los recursos de poder y a la institucionalidad pública, crean mejores o peores condiciones para la construcción de acuerdos sociales en materia redistributiva en Centroamérica con posterioridad a la llegada de la pandemia provocada por el COVID-19. Para ello, propongo abordar la inversión social, antes que la comparativamente más estudiada materia fiscal (A. Schneider 2012, ICEFI 2015). Incluyo el financiamiento como uno de los elementos clave de la arquitectura de la protección social y uno que se invoca constantemente para dar cuenta de los límites a su expansión. Lo haré desde una perspectiva interdisciplinaria, que combina miradas desde la economía, la ciencia política y la sociología, y que busca además integrar aportes desde la antropología y la psicología social.

¹ En el marco del trabajo de investigación conjunto con [Diego Sánchez-Ancochea](#) (Universidad de Oxford).

Debido a la pandemia la región podría retroceder una década o más en términos de desarrollo humano, pobreza y desigualdad (CEPAL 2020a). En el marco de esta emergencia, cabe preguntarse si esta crisis, profunda y multidimensional, brindará una oportunidad para resolver o no, algunas de las fallas históricas en materia de incorporación social de la región (Sánchez-Ancochea y Martínez Franzoni 2015). Voces autorizadas, como la Comisión Económica para América Latina y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, desde hace tiempo vienen planteando la necesidad de contar con Estados de bienestar robustos, capaces de hacer frente a los retos actuales, de distribuir oportunidades y de reducir la enorme desigualdad que caracteriza a la región (CEPAL 2014, OCDE 2020). A partir del análisis de las respuestas de política ofrecidas en diez países de la región, especialistas plantean la urgencia de expandir los pisos de protección social como manera de enfrentar esta crisis, sus secuelas, y las crisis epidemiológicas y climáticas futuras (Blofield, Giambruno y Filgueira 2020).

Transferencias monetarias, servicios de salud y servicios de cuidado son tres áreas que concitan acuerdos respecto a su centralidad para proteger a la población a la vez que contribuirían a crear condiciones para las economías post COVID-19 (CEPAL, 2020a; 2020b). Para lograrlo es necesario hacer frente a las carencias fiscales y, a la vez, reformar los programas sociales para que lleguen a toda la población. El reto es particularmente significativo en la subregión centroamericana adonde, desde las transiciones a la democracia, la mayoría de los países venía enfrentando numerosas dificultades para afianzar sistemas básicos pero extendidos de protección social (Sánchez-Ancochea y Martínez Franzoni 2015, Castaneda, y otros 2017)

¿Será capaz Centroamérica de utilizar la pandemia para crear políticas sociales más inclusivas y redistributivas? ¿Cómo evaluar las oportunidades y retos existentes de una forma rigurosa, que nos prevenga tanto del voluntarismo como de la desesperanza? La literatura que analiza la capacidad de las crisis y en particular de las pandemias para interrumpir trayectorias y crear oportunidades favorables a la redistribución no es concluyente (Bull y Robles 2020). Unos estudios discutidos por Bull y Robles muestran que las pandemias incrementan la desigualdad (Cohn y Alfani 2007, Karlsson, Nilsson y Pichler 2014), mientras que otros argumentan que crean interrupciones favorables a una redistribución de los recursos (Piketty 2017, Scheidel 2018). En su análisis sobre la situación actual de América Latina, Bull y Robles (2020) argumentan que la pandemia no parece estar sirviendo como coyuntura crítica para crear mejores condiciones redistributivas.

El problema se agrava porque, en escenarios de alta desigualdad económica, se enfrenta un círculo vicioso: los mismos factores que dan cuenta de alta concentración de los recursos en la región, dificultan acuerdos favorables a la redistribución (Ortiz, Cummins y Karunanethy 2017). Ello incluye una cultura del privilegio que internaliza y naturaliza la desigualdad, tanto en las estructuras e instituciones sociales, como en el sentido común de las elites (CEPAL 2018, CEPAL 2020a). Además, en contextos como el centroamericano existe una interrelación compleja entre desigualdades de ingresos generadas por el poder de la élite, con desigualdades étnicas y de género. En ese marco, la literatura de recursos de poder muestra que los acuerdos sociales y los pactos, son una forma en que los Estados pueden tratar de compensar su debilidad para redistribuir (Baccaro y Galindo 2018).

El preguntarse por las relaciones de poder en Centroamérica y la posibilidad de pactos, no es importante sólo desde un punto de vista de política pública, sino que tiene una dimensión académica fundamental. El análisis de los acuerdos pasados y posibilidades futuras considera factores económicos como políticos e institucionales, e incluye en términos de actores también los movimientos sociales. Así, la investigación propuesta, busca colocar el análisis de la política social

en el contexto de economía política a partir de tres literaturas clave e interdisciplinarias: sobre élites (Bull y Aguilar-Støen 2019, Cardenas, Rivera y Martínez-Vallejo 2020, Robles 2014; Segovia 2005, Rettberg 2007); sobre las instituciones y el Estado (Vargas Cullell 2012, Lechouq 2012); y sobre los movimientos sociales (Spalding 2014, Almeida 2014). Aunque cada una de estas tres literaturas ha hecho aportes muy valiosos para la comprensión de nuestra región, hay poca relación entre sí, en general, y particularmente no dan cuenta de dinámicas redistributivas (Sánchez-Ancochea y Martínez Franzoni 2015). Menos aún abordan los esfuerzos redistributivos considerando factores intervinientes clave como la raza/etnia y las relaciones de género (Pérez-Sáinz 2016).

B. La perspectiva conceptual

Esta investigación explora el impacto de la crisis creada por el COVID-19 y las posibilidades que esta genere para fomentar una nueva economía política basada en pactos para la redistribución. Para ello me concentro fundamentalmente en la política social como instrumento para mejorar la distribución del ingreso y asegurar el bienestar de las personas. ¿Cómo entender una política social más redistributiva? ¿Cómo considerar su evolución en el largo plazo y valorar el impacto sobre la crisis? En esta sección trato de contestar a estas preguntas, centrándome en los conceptos de la arquitectura de la política social y de la economía política — incluyendo la interacción entre conflictos de clase, de género y étnicos.

¿Qué tipo de política social para la redistribución?

En economías de mercado, la distribución del ingreso depende de tres mecanismos (Sánchez-Ancochea 2020) En primer lugar, tenemos que considerar la distribución de los recursos productivos (tierra, trabajo y capital/riqueza). En segundo lugar, nos encontramos con la distribución primaria entre salarios y beneficios que depende, en buena medida, de la organización de los mercados, el poder de los sindicatos y la regulación laboral. En tercer lugar, la desigualdad depende del nivel de redistribución a través de los impuestos y los programas sociales. De estos tres mecanismos, los gobiernos tienen mayores posibilidades y capacidades para incidir rápidamente en el tercero, es decir, en la redistribución de los recursos antes que en distribución inicial de los recursos productivos.

Este estudio se enfoca en programas sociales clave para determinar si los países analizados presentan mayores, iguales o menores grados de redistribución que pre-pandemia, así como las relaciones de poder y las condiciones institucionales que lo explican. Interesa concretamente saber si los países de la región centroamericana están dando respuestas que les acercan a alcanzar a toda la población de un conjunto de beneficios similares y de alta calidad (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea 2019). En escenarios de altos y crecientes niveles de pobreza, y cuando se comparan con las políticas exclusivamente focalizadas en la población más pobre, medidas de amplio alcance tienen varias ventajas: suelen tener más poder redistributivo porque cuentan con más apoyo social (Jacques y Noël 2018, Korpi y Palme 1998); generan menos estigma; pueden ser más eficientes y conllevar menores costos de administración; y pueden contribuir a la competitividad sistémica.

Los propios gobiernos de América Latina recientemente renovaron su compromiso con el universalismo en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL 2019). Según esta

agenda, los programas sociales deben, primero, atender el principio de universalidad inherente a un enfoque de derechos. Segundo, deben lograr que “nadie se quede atrás” mediante mecanismos de afirmación positiva que enfrenten desigualdad, discriminación y exclusión. Tercero, deben “avanzar en el reconocimiento profundo de las diversas identidades y demandas como presupuesto para alcanzar la plena inclusión y una cultura de la igualdad, impulsando la adopción de las perspectivas de igualdad de género, interculturalidad y no discriminación” (CEPAL 2019, 14). Esto último llama la atención acerca de las interrelaciones entre reconocimiento y redistribución, entre clase, género y etnia que se discute más abajo.

La política social en Centroamérica

La mayor parte de Centroamérica llegó a las transiciones económicas y democráticas de los años 90, con modelos económicos altamente excluyentes (Bulmer-Thomas 1987, Dunkerley 1988, Torres-Rivas 1998). En lo político, todos los países excepto Costa Rica, tenían regímenes autoritarios de distinto corte: más personalista en el caso nicaragüense, más centrado en una cúpula militar en el caso salvadoreño, más militar-autoritario en el caso guatemalteco y basado en una alianza entre civiles y militares en el caso hondureño. Independientemente del régimen político, el Estado y las respectivas élites económicas mantenían lazos estrechos y alta influencia sobre el Estado.

En lo económico, el modelo buscaba maximizar las ganancias de diversos productos primarios para la exportación, incluyendo el café, el banano y más tarde la carne, además de otros productos agrícolas no tradicionales (Segovia 2005). El mercado de trabajo estaba altamente regulado con el objetivo de mantener los salarios reales a los niveles más bajos posibles. Hasta la década de los sesenta, con excepción de Costa Rica, existían pocos incentivos para profundizar el tamaño del mercado interno y fomentar el poder adquisitivo de las clases populares. La política de sustitución de importaciones apoyada en la creación del Mercado Común Centroamericano, creó un nuevo sector urbano, pero no modificó de forma fundamental las bases del modelo anterior o su orientación pro-élite.

Ante esta realidad, no sorprende que la política social tuviera un carácter residual. Filgueira (2007) habla de estos países como excluyentes, con una política social que cubría a una minoría, tenía bajos niveles de suficiencia y reforzaba la pauta de estratificación social. En este conjunto de países, en torno a 1970, la seguridad social cubría a menos de un 10% de la población, la tasa de matrícula bruta en secundaria era de sólo un 18%, y el gasto social como porcentaje del producto interno bruto (PIB) inferior al 3% (Filgueira 2007). Dado, además, el enorme problema de calidad en la oferta pública, difícilmente se podía hablar de una provisión universalista.

Este patrón parece haber comenzado, en alguna medida, a cambiar desde mediados de la década de 1990 (Martínez Franzoni 2014). Primero, porque el gasto social aumentó de forma sostenida. Entre 1993 y 2009 el gasto social per cápita creció 526% en El Salvador (de 61 dólares en 2005 a 382 dólares en 2009), un 168% en Guatemala (de 68 a 182 dólares) y un 140% en Nicaragua (de 50 a 120 dólares). Segundo, en todos los países ha habido mayor voluntad política y presión internacional por integrar a los más pobres, dándoles acceso a las transferencias condicionadas e introduciendo reformas en salud, educación, pensiones, y vivienda.

A la vez, las variaciones entre países fueron también relevantes. El Salvador elevó varias veces más el gasto por habitante que Guatemala a pesar de que este segundo país tiene la economía más

grande de la región y que, por lo tanto, el aumento de recursos destinado a lo social tiene un peso considerablemente menor relativo al PIB. En Nicaragua, por el contrario, el incremento en términos de PIB fue mayor que en términos de gasto per cápita y, en ambos casos, se concentró en la década de 2000.

En contrapunto al carácter excluyente de la política social en la mayor parte de Centroamérica, durante la segunda mitad del siglo veinte, Costa Rica construyó un estado social robusto y el más universalista de América Latina. El seguro colectivo de salud fue sucesivamente ampliando su cobertura hasta llegar al 90% de la población – incluyendo la de menores ingresos – mediante la combinación de mecanismos de acceso contributivos y no contributivos. En este caso, la elite se dividió y un amplio sector de economía social tuvo un papel protagónico en la creación de empleo formal. Los programas sociales alteraron la pauta de estratificación social de manera progresiva y, durante varias décadas, fueron acompañados de una política deliberada de salarios crecientes (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea 2013). Si bien durante los años 90 el país experimentó reformas pro-mercado, estas fueron graduales y mantuvieron las arquitecturas del momento expansivo previo.

En resumen, en un pequeño territorio, conviven experiencias diversas, desde una de más incluyentes en el contexto de América Latina durante el siglo veinte, hasta algunas de las más excluyentes.

Arquitectura de política y trayectorias

Los programas sociales universales no suelen implementarse ni transformarse de un día para otro, sino construirse de forma gradual a lo largo del tiempo. En particular, en países con altos niveles de exclusión, tiene más sentido evaluar si un shock va a modificar la trayectoria de la política social que si va a generar de un día para otro, grandes programas universales. Es por ello que el concepto de arquitectura de política puede ser útil para estudiar si y cómo avanzar de forma exitosa hacia modelos de política social más ambiciosos, vincularlos al reto fiscal y estudiarlos en el contexto de los pactos.

Las arquitecturas de política son la combinación de instrumentos que abordan la elegibilidad, el financiamiento, los beneficios, los proveedores y las opciones de mercado externas de programas sociales específicos (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea 2019). La interacción entre todos estos componentes define cómo se están prestando servicios de salud, educación o protección a la vejez en un determinado momento y cuánto se acercan a resultados universalistas.

Cuánto más unificados estén cada uno de esos instrumentos y cuánto más consistentes sean entre sí, más posibilidades habrá de cubrir a toda la población de manera similar. Ello incluye la regulación de la oferta privada de servicios sociales. En cambio, cuanto mayor sea la fragmentación de los distintos componentes de la arquitectura, mayor será la probabilidad de que los beneficios para distintos grupos sean dispares. Por ejemplo, un sistema público de salud basado en la seguridad social con múltiples fondos para distintos grupos difícilmente generará universalismo.

El componente de financiamiento de la arquitectura vincula directamente la política social a la política tributaria. Los distintos programas sociales pueden ser financiados por pagos de bolsillo, cotizaciones e impuestos generales. A su vez, los impuestos pueden ser de distintas clases, unos más progresivos que otros. Por ejemplo, no es lo mismo expandir la salud pública a través del

impuesto al valor agregado que hacerlo a través de un impuesto sobre la riqueza de quienes más tienen. Como argumenta Pribble (2013), a la hora de considerar el grado de universalismo que promueven las reformas de política es fundamental incluir el financiamiento. En un extremo, ella considera sistemas cuyo financiamiento es progresivo y mejoran la distribución de partida; en el otro extremo se encuentran arreglos que mantienen o acentúan la regresividad inicial.

La noción de arquitectura es también útil para considerar las dinámicas de largo plazo. Una determinada arquitectura crea distintas oportunidades y limitaciones para la subsiguiente expansión. De la misma manera, distintas arquitecturas generan oportunidades diversas y desiguales para desarrollar pactos de largo plazo que consoliden la redistribución. Por ejemplo, la forma en que Costa Rica diseñó su seguridad social durante los años 40 generó una dinámica política particular que contribuyó a un amplio consenso social en torno a su importancia.

En muchas ocasiones tensiones en las arquitecturas crean ventanas de oportunidad para el cambio, ya sea a través de acuerdos o a través de medidas llevadas a cabo “desde arriba”, por parte de las propias autoridades y sin involucrar a otros actores. Por ejemplo, el aumento del desempleo que ha tenido lugar en Costa Rica desde marzo de 2020, ha comenzado a poner en cuestión el costo de las contribuciones asociadas al salario en el financiamiento de toda la política social. Lo que interesa en este estudio es determinar si y bajo qué condiciones, las respuestas a la pandemia avanzan o retroceden en términos de sus alcances redistributivos de carácter universal.

Contexto de economía política de la política social

Las arquitecturas son esenciales para entender cómo responderá cada país a un shock. Una arquitectura muy fragmentada y con altos niveles de exclusión hará difícil que los países puedan moverse hacia el universalismo después de la crisis. En ese escenario, cada actor tendrá incentivos para tirar en una dirección distinta y el resultado será más bien medidas coyunturales con poca conexión y escasas opciones para pactos redistributivos. No obstante, las respuestas a la crisis no están determinadas sólo por las arquitecturas, sino que están mediadas también por el contexto de economía política, incluyendo las relaciones sociales y el papel del Estado.

La literatura que se ocupa de explorar el impacto de las variables económicas en la política social es muy extensa. Autores como Eisenstadt (1966). por ejemplo, se centran en los procesos de largo plazo, destacando cómo la modernización económica, al promover la urbanización, la industrialización y el fortalecimiento del Estado dan lugar a un mayor gasto social. Otros autores se ocupan más bien de explorar los efectos de la apertura económica o la globalización sobre distintos programas sociales (Rodrik 1998, Rudra 2008).

Pero, aunque el poder de la élite es grande, no es ilimitado. En unos países más que en otros, este poder se ve constreñido por la actividad de los sindicatos y otros movimientos sociales como los indígenas y de mujeres, así como por partidos políticos con agendas redistributivas (Huber y Stephens 2012, Niedzwiecki 2015). Por ello, además de la desigualdad de clase, es fundamental considerar otras dos formas de jerarquía/subordinación: el género y la raza/etnia (Crenshaw 1998). Por ejemplo, Htun y Weldon muestran que los asuntos de género pueden alterar patrones históricos de relación entre el Estado y el mercado; desafiar el control de grupos que reclaman la autoridad sobre los asuntos morales y las normas culturales; y/o alterar la definición de la ciudadanía (Htun y Weldon 2010, 207).

Una de estas estructuras es la racial y étnica. Una estimación conservadora indica que los pueblos indígenas y afrodescendientes constituyen el 25% de la población de América Latina y el Caribe y, en un país centroamericano como Guatemala, representan un 45% de la población (CEPAL 2016). Esta población ha experimentado sistemáticamente una mayor informalidad laboral, desprotección social, exclusión geográfica y coerción estatal. Estos factores y la debilidad organizativa que estos generan han limitado su influencia como actor colectivo a lo largo de toda la historia centroamericana.

Las mujeres latinoamericanas son hoy más desiguales entre sí que nunca y, a la vez, independientemente de su posición socioeconómica, sus vidas están moldeadas por la división sexual del trabajo (UNW 2017). En palabras de la CEPAL, las mujeres enfrentan “una muy desigual carga de trabajo doméstico no remunerado, una marcada brecha de participación laboral, tasas de desempleo e informalidad más elevadas, discriminación salarial, desigualdades en el acceso, uso y control de los recursos productivos, y una alta incidencia de desprotección en la vejez” (CEPAL 2016, 26). La persistencia del monopolio masculino expresada en acoso sexual, laboral y callejero, tiene consecuencias directas en el acceso a los recursos porque, por ejemplo, coloca espacios, trabajos, y protección social, parcial o totalmente fuera del alcance de las mujeres. De igual manera, las brechas salariales por trabajo de igual valor generan que, barreras asociadas al reconocimiento de sus derechos humanos, se transformen en nudos redistributivos.

Estas desigualdades étnicas y de género fundamentan la relevancia de medidas redistributivas sensibles a las interacciones entre clase, género y etnia. Medidas que se presentan con alto contenido redistributivo, pueden no tenerlo cuando se analiza en combinación con los otros factores estructuradoras de la desigualdad en Centroamérica (CEPAL 2016, Pérez-Sáinz 2016). Por ejemplo, en Perú, en el marco de medidas de salud reproductiva formalmente diseñadas para garantizar derechos sexuales y reproductivos, las histerectomías no consentidas afectaron fuertemente a las mujeres pobres, pero mucho más a las mujeres indígenas que no hablaban español (Ewig 2010).

Crisis, redistribución y pactos sociales

¿Crean las crisis coyunturas favorables a la redistribución? Una respuesta positiva puede reflejar medidas “desde arriba”, es decir, decisiones tomadas por actores políticos sin mayor consulta y muchas veces incluso contra la visión de algunos actores sociales. Para ello, es necesario que el partido en el gobierno tenga la voluntad y la capacidad de adoptar medidas que con frecuencia atentan contra el poder de las élites y el *status quo*, algo más probable si dicho partido es de izquierda y tiene un carácter programático (Huber y Stephens 2012, Pribble 2013). Decisiones “desde arriba” favorables a la redistribución pueden, alternativamente, obedecer a necesidades de legitimación de gobiernos débiles y/o a su necesidad de fortalecer apoyo electoral. Ejemplos incluyen casos como el *New Deal* en 1933 en los Estados Unidos y la creación del seguro social en 1941 en Costa Rica. En América Latina, la reciente década expansiva ha dejado ejemplos de instrumentos de política de alcance redistributivo que no conllevaron pacto alguno

El récord de construcción de acuerdos sociales durante el siglo veinte se encuentra más fácilmente en los países más grandes e industrializados de América Latina. Se trató de sistemas con relativa participación de organizaciones empresariales y sindicales, en el contexto de la sustitución de importaciones (Thorp 1988, Collier y Collier 1977). El Estado jugaba un papel central, contribuyendo en muchos casos al fortalecimiento del movimiento sindical y a la creación de

espacios tripartitos. Ejemplos fueron Argentina bajo Perón, Brasil bajo Vargas, y México bajo Cárdenas (Skidmore 2010, Collier y Collier 1977). Este sistema era incompleto por los altos niveles de informalidad laboral (que dejaba afuera del acuerdo a buena parte de la población) y por la dependencia que los movimientos sociales (y parte de la clase empresarial) tenían del Estado (Bértola y Ocampo 2013). En los países menos industrializados, incluido toda Centroamérica con la excepción de Costa Rica, no hubo mayor esfuerzo por expandir la influencia política de los trabajadores o por crear ningún tipo de pacto social (Bulmer-Thomas 1987, Filgueira 2007). Estas diferencias en el papel de los sindicatos y los espacios para el pacto corporativo contribuyen, al menos en parte, a explicar diferencias en los modelos de política social referidos previamente (Segura-Ubiergo 2007, Filgueira 2007).

Con el advenimiento del periodo globalizador en la región se profundizó un modelo de capitalismo jerárquico, en el que los grandes grupos empresariales familiares y las empresas transnacionales han ocupado un lugar preeminente y el Estado ha buscado, sobre todo, consolidar un modelo económico liberal (B. Schneider 2013). En ese contexto, se produjo una pérdida de la influencia de los sindicatos y un debilitamiento de los espacios de negociación tripartitos previos – entre cámaras empresariales, sindicatos y gobiernos (Teichman 2001). A partir de entonces surgen distintos intentos de promover acuerdos sociales tripartitos donde se pudieran discutir las reformas laborales y la política salarial en el contexto de la estabilización macroeconómica. En general, no tuvieron mayor éxito, sobre todo durante los años 1990, aún en los países donde tenían más posibilidad de éxito por su historia y fortaleza institucional como Chile y Uruguay (Fraile y Farabella 2010).

Frente a este escenario, los acuerdos, que involucran a un mayor número de actores y buscan crear relaciones más directas entre los partidos políticos y la sociedad, parecen ser más promisorios. Estos acuerdos, formales o informales, pueden tener una mayor capacidad redistributiva por parte del Estado que la existente antes de producirse los acuerdos. Por ejemplo, los pactos fiscales pueden buscar mejorar “la calidad de la educación pública, la cobertura de la protección social y el apoyo al bienestar de las familias” (Hopenhayn 2014). Los instrumentos utilizados para ellos son muy variados e incluyen acuerdos nacionales impulsados por el gobierno de turno; comisiones mixtas en el poder legislativo con representantes de la sociedad civil; acuerdos parlamentarios que buscan unanimidad; e incluso comisiones presidenciales. Su alcance varía según los asuntos tratados: hay, por ejemplo, grandes diferencias entre reformas tributarias y reformas sociales, y en parte, del encuadre del problema bajo el cual son convocados.

C. Cátedra Humboldt: Justificación y delimitación del tema de investigación

Esta investigación busca integrar aportes disciplinarios diversos a una perspectiva de economía política que dé cuenta de las respuestas redistributivas a la pandemia del COVID-19 en Centroamérica. Para ello se analizan las transformaciones ocurridas en las arquitecturas de política social en comparación a las arquitecturas previas a la crisis, y se discuten los factores de economía política que explican avances o retrocesos en materia redistributiva.

Diseño de investigación

Este proyecto se basa en una comparación entre el momento pre-pandemia y las respuestas dadas durante los primeros seis meses posteriores a las declaratorias de emergencia (en marzo de 2020)

para hacer frente a la pandemia provocada por el COVID-19, por parte de los respectivos gobiernos. Esta ventana de tiempo se fundamenta en la idea de que la probabilidad de interrumpir la trayectoria redistributiva previa, será mayor cuánto más cerca se está del momento del shock inicial. La pandemia constituye el factor potencialmente catalizador de acuerdos redistributivos. A medida que pasa el tiempo y los actores y la sociedad en su conjunto van “normalizando” las dramáticas condiciones sociales y económicas que siguieron a este momento, las condiciones para construir acuerdos y pactos sociales se van reduciendo.

La comparación antes/después se hace a partir de sectores clave de política: una organizada en torno a transferencias y otra en torno a servicios (véase abajo). Ello permite analizar variaciones y factores explicativos entre países y entre sectores.

Selección de programas sociales

El estudio se enfocará en dos áreas de intervención social clave para la redistribución en general y frente a la pandemia en particular: transferencias monetarias y servicios de salud. Explico a continuación la importancia de las transferencias monetarias y de los servicios de salud, comenzando por las transferencias monetarias.

Desde marzo de 2020, la principal medida estatal para enfrentar la pandemia, previniendo y reduciendo el ritmo de contagio, fue el confinamiento. El permanecer en las casas redujo el consumo y la demanda agregada de bienes y servicios y, por esa vía, redujo o eliminó los ingresos laborales de una buena parte de la población (Lustig y Mariscal 2020). De esa manera, la respuesta sanitaria a la pandemia rápidamente amenazó 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 básico que atienda las necesidades de alimentación, los gobiernos implementaron programas de transferencias monetarias. En el marco de los países analizados, interesan tres aspectos: la implementación o no de un programa de transferencias monetarias; su cobertura y perfil de población elegible; y su suficiencia (en montos y en duración de la intervención). El cuadro 1 resume la importante variación que se identifica entre países.

La importancia de los servicios de salud durante la pandemia no necesita de mucha explicación: frente a la crisis sanitaria generada por el virus, es fundamental la capacidad del sistema sanitario público para liderar las medidas de prevención, primero; tener protocolos claros ante el contagio; contar con infraestructura y equipamiento especializado para las personas que necesitan hospitalización; y ser capaces de atender todas las demás necesidades de servicios de salud y médicos que no pueden esperar – desde partos y distintos tipos de procedimientos diagnóstico, hasta tratamientos especializados, decisivos para la vida (Jensen y Molina 2020, Benjamin 2020). Además, los servicios de salud son, junto a los de educación, los dos servicios sociales más importantes en términos de su capacidad redistributiva (Lustig 2015). Son también, servicios respecto al cual las diferencias entre países son más evidentes, tanto en materia de cobertura, como de suficiencia y equidad (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea 2019).²

² Idealmente y dependiendo de los tiempos, consideraría también el caso de los cuidados. El desplome del mercado laboral en paralelo al cierre de las escuelas y de buena parte de los servicios sociales, ha afectado de manera diferencial a hombres y a mujeres. En toda la región, los niveles de desempleo y subempleo han afectado de manera significativamente más a las mujeres. Desde organismos internacionales (CEPAL, 2020; OEA-CIM, 2020), muy

Cuadro 1.				
Principal programa de transferencias monetaria implementada para hacer frente al COVID-19, 2020				
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	
Descripción	Bono Proteger	Transferencia en efectivo	Bono familia	Bono de apoyo al Comercio Popular
Población meta	Personas que perdieron su empleo, parte de la jornada laboral o tienen suspendido su contrato de trabajo debido a la emergencia sanitaria.	Personas sin vínculos laborales, sin ingresos permanentes y afectadas económicamente por la emergencia sanitaria.	Ciudadanía vulnerable en la emergencia provocada por la pandemia COVID-19 en hogares donde se consume menos de 200 kilovatios.	Trabajadores informales registrados por cada gobierno local.
Monto (en US\$)	214	300	130	130
Cobertura	589,000 personas	1,500,000 familias	2,000,000 familias	200,000 familias
Tiempo entrega (meses)	3 meses	1 mes	3 meses	3 meses

Fuente: CEPAL; Repositorio de acciones implementadas por el COVID-19.

En términos analíticos, el considerar transferencias y servicios permite analizar sectores en los que crear capacidades y respuestas estatales es variable en términos de los recursos humanos y financieros que se deben movilizar – menos en el caso de transferencias que de servicios. Ello quiere decir que, como respuesta al shock generado por la pandemia, la relación entre la respuesta estatal y la arquitectura previa, será más estrecha en materia de servicios que en materia de transferencias.

pronto se planteó la necesidad de abordar la salida de la crisis social y económica, con servicios amplios de cuidados que ofrezcan servicios a la que vez que generen empleo. El foco ha estado principalmente puesto en los servicios de cuidado de niños y niñas, sin cuya atención las mujeres de los quintiles de menores ingresos, y por lo tanto también sus niños y niñas, enfrentarán condiciones socioeconómicas extremadamente difíciles. Sin embargo, no lo seleccionamos como uno de los dos sectores a considerar inicialmente por su menor nivel de desarrollo y expansión no sólo en Centroamérica sino en el resto de la región.

Selección de países

Centroamérica constituye una subregión sub-explorada en el análisis y en particular en el análisis comparado de política social. Sin embargo, se trata de un laboratorio ideal para el análisis comparado sobre los resultados de política social y las posibilidades de pactos. Por un lado, incluye países con tamaños y culturas similares y además con puntos en común en cuanto a su posición externa, incluida la importancia de las exportaciones de bienes y servicios y la dependencia del mercado estadounidense. Además, es una región donde la élite tiene un poder significativo, aunque su composición varía (Bull y Kasahara 2014). Por otro lado, existen diferencias importantes en cuanto a la fortaleza y estructura del estado y las instituciones democrática, así como en las trayectorias de la política social, notables en los tres países que me propongo estudiar:

Costa Rica: De los países centroamericanos, es el que llega a los años 90 con un sistema de protección social robusto e incluyente. Este sistema logró incluso atravesar el período de austeridad y reformas económicas de esa década sin cambios sustanciales en su arquitectura de política. Su régimen productivo se diversificó hacia los servicios y hacia un mayor número de productos de agro-exportación y, con ello, también se diversificó su élite económica. En términos de protección social combina programas con amplia cobertura y prestaciones, pero con una creciente erosión en términos de calidad y equidad (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea 2019). Además, el país mantiene una política social ambiciosa que, en materia de salud, que se expresa en un acceso prácticamente universal a los servicios. Sin embargo, en las últimas dos décadas ha sido incapaz de hacer políticas fiscales significativas y su política social ha tenido más de mantenimiento que de expansión para enfrentar nuevos retos como los cuidados o la creciente informalidad laboral.

El Salvador: De los países centroamericanos es el que ha experimentado mayores cambios en términos de disminución de la desigualdad y en su política social, en una dirección casi siempre universalista, pero a la vez inconstante. Con respecto a su modelo político, la transición democrática reflejó un empate político y militar entre la élite y la izquierda agrupada en el Frente Farabundo Martí para Liberación Nacional (FMLN). Más aún, parte de la élite modernizadora estuvo dispuesta a apoyar a un aumento de la recaudación fiscal que apoyara la inversión en infraestructura, siempre y cuando su contenido redistributivo fuera limitado (Schneider, 2012) Desde la firma de los acuerdos de paz en 1992, contó con un sistema político bipartidista consolidado y estable que se rompió con la emergencia y victoria electoral del actual presidente, Nayib Bukele. En términos de protección social logró avances importantes en materia de transferencias monetarias y de servicios de salud – esto últimos- amplios en acceso, aunque segmentados en materia de suficiencia.

Guatemala: De los países centroamericanos es el que ha experimentado menores cambios en su política social y, en el balance, y se ha caracterizado por mantener una política social excluyente. La transición democrática siguió a una derrota militar de las fuerzas opositoras al régimen. En el marco de los acuerdos de paz firmados en 1996 la élite negoció con un conjunto amplio de fuerzas sociales sin una representación político-partidaria única fuerte (Rettberg 2007). En este contexto la élite ha tenido un éxito continuado para detener reformas impositivas y proteger su poder (Fuentes Knigth 2011, A. Schneider 2012). Desde entonces cuenta con un sistema de partidos en constante cambio. En materia redistributiva, en Guatemala no se identifican proyectos reformistas de envergadura en ningún sector y lo que predomina es más bien una pérdida de incorporación social de facto (Sánchez-Ancochea y Martínez Franzoni, La incorporación social en

Centroamérica: trayectorias, obstáculos y oportunidades 2015). En materia de salud tanto el acceso como la suficiencia es altamente segmentada.

El cuadro 2 caracteriza las condiciones sociales previas a la pandemia a partir de los indicadores provistos por las fuentes oficiales de cada país. Estos indicadores muestran la mayor gravedad de la situación de pobreza e informalidad en Guatemala respecto a El Salvador y Costa Rica. Adicionalmente el cuadro muestra una duplicación del desempleo en Costa Rica entre antes y después de la llegada de COVID-19.

Cuadro 2. Estadísticas de empleo y pobreza, circa 2020			
Descripción	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
Pre COVID-19 (2019)	Ene-Mar 2020	Ene-Dic 2019	Nov-19
Pobreza	21.0	22.8	61.6*
Informalidad	47.1	43.1	65.3
Desempleo	12.5	6.3	2.0
Subempleo	25.8	33.0	6.5
Post COVID-19	Jul-20	2020**	2020**
Informalidad	39.8	SD	SD
Desempleo	24.0	SD	SD
Subempleo	37.6	SD	SD

* Pobreza multidimensional.
 ** No se han llevado a cabo encuestas desde que inició la pandemia.

Fuentes: Costa Rica: INEC; Encuesta Continua de Empleo; El Salvador: DGYEC; Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019; Guatemala: INE; Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos II 2019.

La transnacionalización de la fuerza laboral tiene una importancia que va de mínima en Costa Rica a máxima en El Salvador y requiere considerarse como parte del análisis de la distribución del ingreso. Previo a la pandemia, las remesas representaban el 21.7% del PIB de El Salvador, 13% del PIB de Guatemala, y solo el 0.8% del PIB de Costa Rica (Menkos 2020). Por eso, además de la afectación de los respectivos mercados laborales, durante la primera mitad de 2020, la contracción de las remesas tuvo efectos diferenciales en los tres países (Pew Center 2020), siendo ésta mayor en El Salvador que en Guatemala.

El cuadro 3 muestra que, antes de la pandemia, en términos comparativos, Costa Rica daba mayor prioridad fiscal a transferencias monetarias y el monto podía ser más alto que las existentes en El Salvador y Guatemala. Guatemala le daba, en cambio, una prioridad fiscal mínima.

En términos de servicios de salud, antes de la pandemia Costa Rica contaba con unos de los sistemas de salud más robustos de América Latina. En contrapunto, Guatemala y El Salvador contaban con baja incorporación y alta segmentación en materia de servicios de salud, aunque con avances notables en el caso salvadoreño durante la década de 2000. Estas transformaciones se expresan en la proporción de partos atendidos por el personal calificado que, luego de la expansión

de los 2000 llegaba al 85% en El Salvador y a 52% en Guatemala (Sánchez-Ancochea y Martínez Franzoni 2015).

Cuadro 3.
Principales programas de transferencias en los países seleccionados, 2018

Descripción	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	
Programa	Avancemos	Apoyo a Comunidades Solidarias	Bono Social	
Gasto (millones US\$)	118.7	42.9	46.9	
Gasto (% del PIB)	0.20%	0.16%	0.06%	
Personas cubiertas	201,631	983,040	112,794	
Monto (US\$ dólar)				
	Mínimo	52.0	15.0	66.5
	Máximo	69.3	20.0	66.5

Fuente: CEPAL: Base de datos de programas de protección social no contributiva.

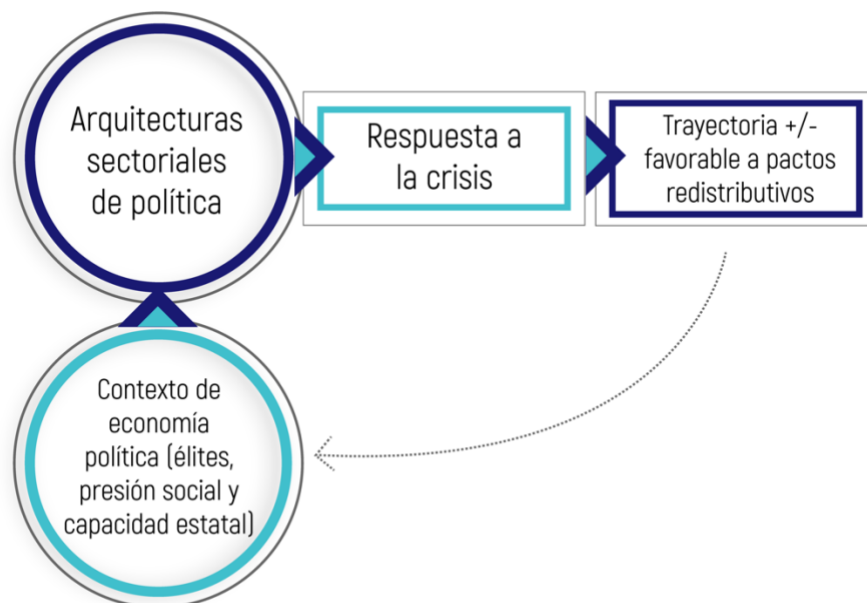
Enfoque

En esta investigación se analizarán las respuestas redistributivas a una crisis profunda como la del COVID-19 y evaluará las posibilidades y oportunidades de que estas respuestas lleven a pactos sociales incluyentes. Se considerará, en particular, el poder de la élite, el papel de los movimientos sociales y la contribución que pueden hacer las arquitecturas de política social (es decir, la forma en que están diseñados los propios programas) (véase gráfico 1).

En trabajos anteriores he puesto el acento en la forma en que las arquitecturas iniciales de política pública crean incentivos y pautan o limitan la expansión subsiguiente. Estos incentivos tenían que ver con los recursos fiscales, actores y expectativas respecto a lo que es posible. Por ejemplo, en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, estos incentivos estuvieron presente de manera débil muy dispareja entre países y sectores (Sánchez-Ancochea y Martínez Franzoni 2015). En Nicaragua, fue posible analizarlo a través de regímenes políticos marcadamente distintos (Martínez Franzoni y Voorend 2012). En el caso costarricense, la creación inicial de un sistema de seguridad social basado en un único fondo que incorporaba inicialmente a los trabajadores formales de menores ingresos nutrió una dinámica de expansión universalista posterior por la vía de ir sumando categorías de trabajadores de mayores ingresos (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea 2019).

Todo ese trabajo consideraba la lógica interna de las políticas, pero no prestaba tanta atención al contexto más amplio de economía política, en particular de aquel vinculado al régimen productivo y a la élite económica a la que este da lugar. Sin embargo, ambos están directamente relacionados: el poder de la élite vis-a-vis el estado influirá en las posibilidades de desarrollar políticas sociales más ambiciosas con independencia de las arquitecturas concretas.

Gráfico 1. Relaciones entre dimensiones y variables a examinar



Hipótesis

Las respuestas iniciales a la crisis dependerán de:

- El nivel de inclusión de la arquitectura inicial (incluyendo los márgenes de ampliación de su alcance redistributivo sin requerir nuevo financiamiento).
- Las preferencias de la élite (por ejemplo, su mayor o menos dependencia de mantener el consumo de la población).
- La fortaleza del Estado (en particular para modificar aspectos clave como los criterios de elegibilidad en el caso de las transferencias y el equipamiento de emergencia en el caso de los servicios de salud).
- La presión de movimientos sociales (tanto en materia de apoyo económico del gobierno como de servicios de salud).

A su vez, la probabilidad de que el gobierno promueva acuerdos amplios una vez generadas las respuestas inmediatas a la crisis dependerá de:

- La magnitud del problema redistributivo (por aumento del desempleo y subempleo y de la demanda de servicios de salud) respecto a su propia capacidad de hacerle frente sin acuerdos sociales.
- Las presiones sociales para ampliar la redistribución
- El apoyo de al menos una parte de la élite económica.

Combinando estos factores, mi hipótesis es que los avances redistributivos presentarán mayores posibilidades en Costa Rica, menores en Guatemala e intermedias en El Salvador. Además, esperaré encontrar mayores posibilidades de avanzar en pactos sociales en transferencias que en

servicios de salud en la medida en que mejoraran la capacidad de consumo de la población y genera beneficios relativamente directos para las elites, mayor cuanto mayor es su dependencia del sector comercial. A su vez, se espera encontrar una mayor dependencia de la trayectoria y arquitecturas previas en salud que en transferencias por la mayor facilidad de crear arreglos instituciones rápidamente para lo segundo que para lo primero.

D. Antecedentes de investigación de la candidata y su vinculación con el proyecto que propone

Me dedico a la investigación académica motivada por el interés de que la producción científica sea socialmente relevante para la sociedad que la hace posible. Para lograrlo, mi trabajo académico se ha apoyado en la construcción de redes de trabajo, en la permanente colaboración académica internacional, y en la producción científica colectiva.

En 2018 fui honrada con el premio a mejor investigadora de la Universidad de Costa Rica. La colaboración con académicas/os e instituciones de Alemania tuvo mucho que ver en ello. El apoyo de la red de investigación DesiguALdades fue decisiva, al igual que la colaboración académica con Barbara Fritz y Marianne Braig, catedráticas del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Freie Universität Berlin. El espacio e intercambio fecundo de ideas nos posibilitó a Diego Sánchez-Ancochea y a mí, publicar varios artículos y completar un libro sobre la construcción de política social universal en países del Sur global. Este libro fue publicado en 2016 por Cambridge University Press y en 2019 por la Editorial de la Universidad de Costa Rica (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea 2016, 2019). Además, a raíz de esta vinculación fue posible el intercambio, estancias de investigación y becas doctorales en Alemania por parte de otros colegas vinculados a la Universidad de Costa Rica.

Entre 2012 y 2014, con Merike Blofield - actualmente directora del Instituto de Estudios Latinoamericanos del GIGA - colaboramos de manera estrecha para analizar las políticas de cuidados desde una perspectiva comparada. Nos interesaba establecer si las transformaciones en materia de licencias por nacimiento y de servicios de cuidado, habían sido capaces de reducir desigualdades sociales y de género en los cinco países de América Latina con Estados sociales comparativamente robustos: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Producto de esa colaboración publicamos tres artículos en revistas internacionales, generamos nuevas preguntas de investigación, y apoyamos tesis de grado y postgrado en esta temática.

Las colaboraciones reseñadas se asentaron en una línea de investigación sostenida desde 2005 enfocada en la formación de la política social en Costa Rica y en Centroamérica desde una perspectiva comparada. Como lo señalaron en su momento destacados académicos como Carlos Sojo, Evelyne Huber y Fernando Filgueira, mi investigación fue la primera en incorporar las familias, los cuidados y el trabajo no remunerado al estudio empírico de los regímenes de bienestar en América Latina y en hacerlo incluyendo a los países centroamericanos. Gracias al apoyo de la Fundación Carolina y del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), investigación llevada a cabo desde Centroamérica pudo tener un alcance latinoamericano (Martínez Franzoni, 2008a; 2008b).

Unos años después, el *Handbook of Central American Governance* (2014) que Diego Sánchez-Ancochea coeditó y en el que yo participé, fue un trabajo en equipo que reunió a un grupo amplio de académicos de Centroamérica, Estados Unidos y Europa (Sánchez-Ancochea y Puig 2015). El

libro exploró varias de las dimensiones de análisis que este estudio busca vincular a partir de crear puntos de conversación entre distintas formaciones y disciplinas. Este libro incluyó mi artículo sobre política social y redistribución, así como capítulos sobre el cambio en el modelo económico centroamericano (Aaron Schneider; Ninna Nyberg Sørensen), la desigualdad del ingreso (Juan Diego Trejos y Timothy Gindling) y el papel de la elite (Benedicte Bull y Yuri Kasahara), los movimientos sociales (Rose J. Spalding; Miguel González, Vivian Jiménez y Víctor del Cid) y los partidos políticos (Barry Cannon; Salvador Martí i Puig).

Durante los últimos dos años, he co-liderado una red temática enfocada en el análisis comparado de la política social en América Latina que cuenta actualmente con el apoyo del Fondo de Redes Temáticas y cuya expresión virtual puede verse en el portal [PolSoc.org](https://www.polsoc.org). Integran esta red Camila Arza (CIEPP/DiTella, Argentina); Rossana Castiglioni (Universidad Diego Portales, Chile); Sara Niedzwiecki (Universidad de California-Santa Cruz, EEUU); Jennifer Pribble (Universidad de Richmond, EEUU); Diego Sánchez-Ancochea (Universidad de Oxford, Reino Unido); Jorge Vargas Cullell (PEN, Costa Rica) y Koen Voorend (IIS-UCR). En el marco de esta red hemos estrechado contacto con investigadores centroamericanos como Jonathan Menkos y el equipo del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI, <https://www.icefi.org/>) en torno a temas clave para la protección social en la región como la creación de una renta básica cuya propuesta este instituto ha venido liderando (ICEFI 2017). Uno de los productos de esta red temática es un análisis de lo ocurrido en la región durante las dos primeras décadas de este siglo. El prospecto de este libro fue aceptado por [Cambridge Elements, Politics and Society in Latin America](#) y será próximamente evaluado por pares.

E. Objetivos

Objetivo general

Examinar si la pandemia del COVID-19 puede dar lugar a una trayectoria redistributiva mejor a la existente previamente, así como a pactos sociales, desde una perspectiva interdisciplinaria y en el marco de un diseño antes/después que maximiza diferencias entre países y sectores de política social.

Objetivos específicos

1. Incorporar al análisis de la redistribución aportes desde la antropología y la psicología social que, hasta el momento, no están integradas en la literatura comparada de economía política.
2. Comparar el escenario construido durante los seis meses posteriores a la pandemia, con el escenario previo relativo a cada país, priorizando dinámicas asociadas a dos sectores de política críticos para afrontar la pandemia (transferencias monetarias y servicios de salud) y la catástrofe socioeconómica que ha traído aparejada.
3. Identificar similitudes y variaciones en la respuesta estatal entre sectores de política social diferentes (transferencias monetarias y servicios de salud) y en tres países contrastantes (Costa Rica, El Salvador y Guatemala).
4. Dar cuenta de los hallazgos en el marco de trayectorias favorables a la construcción de pactos sociales que apoyan medidas redistributivas.

5. Validar, difundir y promover debate público acerca de las principales oportunidades y las principales restricciones identificadas con investigadores/as de la región y de Alemania, enfocados en América Latina.

F. Metodología

El trabajo propuesto se apoya en la investigación académica que vengo realizando con Diego Sánchez-Ancochea. La sección C explica el estudio propuesto en términos de foco, de perspectiva teórica, y de diseño de investigación.

En términos de proceso de trabajo, en función del modelo analítico propuesto, en el marco de la cátedra, la secuencia sería la siguiente:

1. Relevamiento de fuentes primarias, principalmente repositorios y la propia información oficial generada por los respectivos gobiernos en torno a la respuesta a la pandemia.

Productos:

- 1.1 Precisadas y caracterizadas cuáles fueron las respectivas respuestas a la crisis en materia social.
- 1.2 Analizadas las respuestas a la crisis en materia social en una perspectiva comparada.
2. Organización de dos “laboratorios” virtuales de investigación para el intercambio y la validación de ideas en torno a la respuesta social ante la pandemia y el contexto de economía política de dicha respuesta, respectivamente³.

Productos:

- 2.1 Promover el acercamiento e intercambio entre investigadores/as senior, jóvenes y estudiantes con formaciones disciplinarias plurales en economía, ciencias políticas, sociología, antropología y psicología social, tanto de Centroamérica como de Alemania.
- 2.2 Organización de un webinar en el marco de cada laboratorio, uno en el primer semestre y otro en el segundo semestre.
3. Realización de estancia corta de investigación en Alemania (tentativamente 20 días) durante el segundo trimestre de la Cátedra (2021), con el objetivo de revisar, mejorar, validar a) la modelización preliminar sobre cómo se construyen acuerdos y pactos; y b) el análisis

³ Un laboratorio es un espacio con infraestructura y equipamiento para la generación de conocimiento. Un laboratorio virtual es un espacio de trabajo que combina insumos y dinámicas grupales adecuadas para abordar colectivamente aspectos específicos del problema más amplio de investigación que abarca este estudio.

preliminar de casos, así como relevar fuentes secundarias haciendo uso de la biblioteca Iberoamericana⁴.

Productos

- 3.1 Intercambio intensivo realizado con contrapartes en Alemania.
- 3.2 Consultadas fuentes secundarias respecto los tres países considerados.
4. Realización de un coloquio, posiblemente virtual, en conjunto con las contrapartes en Alemania, para compartir los hallazgos.

Productos:

- 4.1 Red de investigadores/as con quienes se trabajó a lo largo del año participando.
- 4.2 Principales hallazgos difundidos.

Trabajo con contrapartes en Alemania

La colaboración será concretamente con [Barbara Fritz](#) y [Marianne Braig](#), investigadoras del LAI, Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Freie Universität Berlin y con [Merike Blofield](#) y [Bert Hoffmann](#), directora e investigador respectivamente, del Instituto de Estudios Latinoamericanos del GIGA, German Institute of Global and Area Studies (Hamburgo).

La colaboración con Barbara Fritz y con Marianne Braig tiene ya varios años. Se inició en el marco de [desigualdades.net](#), una red interdisciplinaria, internacional y multi-institucional de investigación sobre desigualdades sociales en América Latina, liderada por el LAI y con la participación de GIGA. Esta red fue durante varios años un espacio de colaboración académica en torno a la desigualdad en el cual encontré interlocución y devolución permanente a mi trabajo sobre coaliciones de clase, universalismo y ruptura del círculo vicioso de la desigualdad en países de Sur global.

Entre 2012 y 2014, con Merike Blofield - actualmente directora del Instituto de Estudios Latinoamericanos del GIGA - colaboramos de manera estrecha, realizamos conjuntamente trabajo de campo y publicamos tres artículos enfocados en la creación y expansión de políticas de cuidados en América Latina. Actualmente, Merike Blofield analiza las respuestas de protección social desplegadas en diez países de América Latina.

En 2020, fui la contraparte centroamericana del equipo que acompañó a Barbara Fritz en el diseño de un proyecto para Reducir Inequidad y construir institucionalidad para la Sostenibilidad Social y Ecológica en América Latina (RISE). El diseño de esta propuesta brindó una oportunidad para acercar a académicos/as de Centroamérica investigando sobre desigualdad desde distintos países, perspectivas y disciplinas.

⁴ Esta estancia está sujeta a las estipulaciones universitarias y nacionales asociadas a la pandemia tanto en Costa Rica, como en Alemania. Estas podrían implicar ajustes en términos de cuándo se haga la pasantía. Sin embargo, no implicaría cambios en las actividades, las cuales se compensarían de forma virtual en todo lo que esté al alcance.

Para llevar a cabo el estudio propuesto, las cuatro personas que serán parte de esta colaboración tienen enormes fortalezas, complementarias entre sí. Éstas incluyen la perspectiva macroeconómica (Barbara Fritz); la familiaridad con estados débiles y excluyentes (Marianne Braig); la vinculación entre desigualdades socioeconómica y de género, así como el tratamiento de los factores políticos que dan cuenta de la protección social (Merike Blofield); y un acercamiento interseccional a la desigualdad que incluye la dimensión racial (Bert Hoffmann).

La estancia de investigación en Alemania se distribuirá en tiempos similares entre Berlín y Hamburgo y tendrá como objetivo principal revisar la modelización propuesta, así como el análisis preliminar de los casos.

La colaboración dará lugar a:

1. Participación de investigadores/as de Alemania en los dos laboratorios virtuales previstos.
2. Realización de un seminario virtual organizado conjuntamente en el que las contrapartes alemanas del Giga y de la Freie Universität Berlin, discutan un avance del análisis de los casos, y en el cual, a la luz de esta investigación, desde Centroamérica, colegas de la región y yo discutamos avances de investigación y trabajos de tesis realizados en el marco de GIGA y de la Freie Universität Berlin.
3. Al menos una de las cuatro personas de Alemania con quienes la Cátedra estará colaborando estrechamente, vendrá a Costa Rica con fondos propios para acercarse a estudiantes e investigadores
4. Un coloquio (posiblemente virtual) de finalización de la Cátedra.
5. Gestión de fondos adicionales para que la situación de la pandemia lo permite, sea posible dar continuidad a la colaboración con las contrapartes en Alemania.

G. Metas y alcances esperados

Se busca cumplir con tres principales metas:

- Haber elaborado un borrador de libro
- Haber promovido intercambio y acercamiento intelectual entre académicos/as centroamericanistas con conocimiento experto relevante a la materia de pactos sociales
- Haber identificado nuevos asuntos a seguir investigando por parte de centroamericanistas convocados/as

H. Cronograma

A continuación, se presenta un cronograma que es tentativo en lo que hace a las actividades relacionadas con movilidad como la visita a Alemania (véase el cuadro 4).

Cuadro 4. Cronograma de actividades propuestas en el marco de la Cátedra Humboldt 2021	
Trimestres	Actividades relacionadas con el cumplimiento de las siguientes metas: (véase detalle en la sección previa)
Enero-marzo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diseño y lanzamiento de los dos laboratorios temáticos virtuales a partir de revisar y aprender de buenas prácticas en el marco de proyectos de investigación apoyados previamente por la cooperación alemana. 2. Revisión de fuentes secundarias disponibles en Costa Rica y de manera virtual. 3. Revisión de fuentes primarias (de manera virtual, mediante archivos y consultas a personas informantes calificadas). 4. Conferencia inaugural de la Cátedra 2021.
Abril-Julio	<ol style="list-style-type: none"> 5. Estancia de investigación corta en Alemania. 6. Avance en el análisis de los casos. 7. Realización de <i>webinar</i> enfocada en la respuesta social ante la pandemia en los países seleccionados en perspectiva comparada.
Julio-Sept.	<ol style="list-style-type: none"> 8. Seminario virtual con contrapartes en Alemania. 9. Realización de una <i>webinar</i> enfocada en el contexto de economía política los en los países seleccionados en perspectiva comparada.
Oct.- Dic.	<ol style="list-style-type: none"> 10. Elaboración de borrador del libro. 11. Producción de tres videos cortos para difusión de hallazgos. 12. Realización de un coloquio público

I. Presupuesto desglosado

Seguidamente el cuadro 5 presenta el presupuesto propuesto. El rubro de mayor importancia es el de régimen becario, seguido de los recursos solicitados son para movilidad. En caso de existir restricciones de viaje y/o presupuestales, todas las actividades propuestas, en particular el trabajo colaborativo con las contrapartes en Alemania, se consolidarían de manera virtual. El trabajo colaborativo con investigadores/as centroamericanos se realizará de manera virtual.

Cuadro 5. Cátedra Humboldt 2021: Cronograma de actividades	
Trimestres	Actividades relacionadas con el cumplimiento de las siguientes metas: (véase detalle en la sección previa)
Enero-marzo	13. Diseño y lanzamiento de los dos laboratorios temáticos virtuales apoyado en experiencias previas de proyectos de investigación apoyados por la cooperación alemana. 14. Revisión de fuentes secundarias disponibles en Costa Rica y de manera virtual. 15. Revisión de fuentes primarias (de manera virtual, mediante archivos y consultas a personas informantes calificadas).
Abril-Julio	3. Estancia de investigación corta en Alemania. 4. Avance en el análisis de los casos. 5. Realización de <i>webinar</i> enfocada en la respuesta social ante la pandemia en los países seleccionados en perspectiva comparada.
Julio-Septiembre	6. Seminario virtual con contrapartes en Alemania. 7. Realización de una <i>webinar</i> enfocada en el contexto de economía política los en los países seleccionados en perspectiva comparada.
Octubre-Diciembre	8. Elaboración de borrador del libro. 9. Producción de tres videos cortos para difusión de hallazgos. 10. Realización de coloquio público

J. Bibliografía

- Almeida, Paul. 2014. *Mobilizing Democracy: Globalization and Citizen Protest*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Baccaro, Lucio. 2014. *Corporatism's resilience and transformation*. Review of Keynesian Economics, Vol. 2 No. 2, Summer 2014, pp. 207–233.
- Baccaro, Lucio, y Jorge Galindo. 2018. *Are social pacts still viable in today's world of work?* ILO. Governance and Tripartism Department, Ginebra.
- Benjamin, Georges. 2020. «Ensuring health equity during the COVID-19 pandemic: the role of public health infrastructure.» *Panamerican Journal of Public Health (PAHO)* 44.
- Bértola, Luis, y José Antonio Ocampo. 2013. *El Desarrollo Económico de América Latina desde la Independencia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Blofield, Merike, Cecilia Giambruno, y Fernando Filgueira. 2020. «Policy expansion in compressed time: Assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries.» *Social Policy*.
- Brocate, Roberto, Baris Tugrul, y Jerónimo Ríos Sierra. 2013. *América Central: Un nuevo concepto de Estado débil*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Bull, Benedicte, Fabio Castellacci, y Yuri Kasahara. 2014. *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America Economic and Political Strategies*. London: Palgrave Macmillan.
- Bull, Benedicte, y Francisco Robles. 2020. «Covid-19, elites and the future political economy of inequality reduction in Latin America.» *Manuscript under ECLAC review*.
- Bull, Benedicte, y Mariel Aguilar-Støen. 2019. «Peace-building and business elites in Guatemala and El Salvador: explaining the discursive 'institutional turn'.» *Conflict, Security & Development* 19 (1): 121-141.
- Bulmer-Thomas, Víctor. 1987. *The Political Economy of Central America since 1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cañete, Rosa María. 2018. *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos: Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)*. Oxfam. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620600/rr-captured-democracies-16118-summ-es.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- Cardenas, Julián, Francisco Robles Rivera, y Martinez-Vallejo. 2020. «Élites empresariales y desigualdad en tiempos de pandemia en América Latina.» (Revista Española de Sociología) 29 (3): 715-726.
- Castaneda, Ricardo, Walter Figueroa, Abelardo Medina Bermejo, y Jonathan Menkos Zeissig. 2017. *Renta básica universal: Más libertad, más igualdad, más empleo, más bienestar*. Ciudad de Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).

- CEPAL. 2019. «Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo.» Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, México, 45 páginas.
- CEPAL. 2020b. *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. Informe especial COVI19, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. 2020a. *El desafío social en tiempos de COVID-19*. Santiago de Chile: CEPAL, 22.
- CEPAL. 2018. «La economía política y la cultura del privilegio.» En *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio Textos seleccionados del período 2008-2018*, de Ricardo Bielschowsky y Miguel Torres, 189-201. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2016. *La matriz de la desigualdad social en América Latia:*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2014. *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Naciones Unidas. CEPAL.
- Cohn, Samuel, y Guido Alfani. 2007. «Households and Plague in Early Modern Italy.» *Journal of Interdisciplinary History* 38 (2): 177–205.
- Collier, David, y Ruth Collier. 1977. «Who Does What, to Whom, and How: Toward a Comparative Analysis of Latin American Corporatism.» En *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, de James Malloy, 489-513. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Crenshaw, Kimberle. 1998. «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics.» *University of Chicago Legal Forum*: 8 (1): 139-167.
- Dunkerley, James. 1988. *Power in the Isthmus: Political History of Modern Central America*,. London: Verso.
- Eisenstadt, Samuel. 1966. *Modernization: Protest and Change*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Ewig, Christina. 2010. *Second-Wave Neoliberalism, Gender, Race and Health Sector Reform in Peru*. Pennsylvania, PA: , The Pennsylvania State University Press.
- Fairfield, Tasha. 2015. *Private Wealth and Public Revenue in Latin America Business Power and Tax Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Filgueira, Fernando. 2007. «The Latin American social States: Critical juncture and critical choices.» En *Democracy and Social Policy*, de Yusuf Bangura (ed.), 136-163. Nueva York: : Palgrave/UNRISD.
- Fraile, Lydia, y Gonzalo Farabella. 2010. «Tripartism and Economic Reforms in Uruguay and Chile.» En *Blunting Neoliberalism: Tripartism and Economic Reforms in the Developing World*, de Lydia Fraile, 128-175. London: Palgrave Macmillan, ILO.
- Fuentes Knigth, Alberto. 2011. *Rediccion de cuentas*. Ciudad de Guatemala: F & G Editores.
- Hacker, Jacob, y Paul Pierson. 2002. *Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State*. Vol. 30. 2 vols. Politics and Society.

- Hopenhayn, Martín. 2014. *Eslabones de la desigualdad y pacto social: el enfoque estructural de la CEPAL*. Vol. 76, de *Pactos sociales para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa*, de Martín Hopenhayn, Carlos Maldonado, Rodrigo Martínez, María Nieves y Ana Sojo. Santiago de Chile: CEPAL.
- Htun, Mala, y Lauren Weldon. 2010. «When Do Governments Promote Women's Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy.» *Perspectives on Politics* 8 (1): 207-216.
- Huber, Evelyne, y John Stephens. 2012. *Democracy and the Left. Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago, Ill: Chicago University Press.
- ICEFI. 2015. *Política fiscal: expresión del poder de las elites centroamericanas*. ICEFI, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- ICEFI. 2017. *Renta básica universal: Más libertad, más igualdad, más empleo, más bienestar. Una propuesta para Guatemala (2019-2030)*. Ciudad de Guatemala: ICEFI.
- ILO. 2020. *Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe*. Lima: ILO.
- Jacques, Olivier, y Alain Noël. 2018. *The Case for Welfare State Universalism, or the Lasting Relevance of the Paradox of Redistribution*. Vol. 28. 1 vols. *Journal of European Social Policy*.
- Jensen, Lars, y George Gray Molina. 2020. *COVID 19 and health system vulnerabilities in the poorest developing countries*. Transition Series, UNDP.
- Karlsson, Martin,, Therese Nilsson, y Stephen Pichler. 2014. «The impact of the 1918 Spanish flu epidemic on economic performance in Sweden: An investigation into the consequences of an extraordinary mortality shock.» *Journal of Health Economics* 36: 1-19.
- Korpi, Walter, y Joaquim Palme. 1998. *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries*. *American Sociological Review*, 63(5): 661–87.
- Lechouq, Fabrice. 2012. *The Politics of Modern Central America: Civil War, Democratization and Underdevelopment*. New York: Cambridge University Press.
- Lustig, Nora. 2015. «Chapter 16. The Redistributive Impact of Government Spending on Education and Health: Evidence from Thirteen Developing Countries in the Commitment to Equity Project.» En *Inequality and Fiscal Policy*, de Benedicte Clemens, Ruud Mooij, Sanjeev Gupta y Michael Keen, 295-320. Washington, DC: IMF.
- Lustig, Nora, y Jorge Mariscal. 2020. *El impacto de la COVID-19 en América Latina: se requieren respuestas fuera del libreto*. Madrid: Fundación Carolina.
- Marco, Flavia. 2016. *La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina*. Serie Asuntos de Género 139, Santiago de Chile, CEPAL.
- Martínez Franzoni, Juliana. 2008a. *Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercados laborales, política social y familias*. San José: Universidad de Costa Rica.

- . 2008b. *¿Arañando el bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: CLACSO.
- Martínez Franzoni, Juliana. 2014. *Protección social para la infancia en El Salvador, Guatemala y Honduras Avances y desafíos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Martínez Franzoni, Juliana, and Diego Sánchez-Ancochea. 2016. *The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez Franzoni, Juliana, y Diego Sánchez-Ancochea. 2013. *Good Jobs and Social Services: How Costa Rica achieved the elusive doble Incorporacion*. London: Palgrave.
- Martínez Franzoni, Juliana, y Diego Sánchez-Ancochea. 2018a. «Overcoming Segmentation in Social Policy? Comparing New Early Education and Childcare Efforts in Costa Rica and Uruguay.» *BLARR, Bulletin of Latin American Research*.
- Martínez Franzoni, Juliana, y Diego Sánchez-Ancochea. 2018b. «Undoing segmentation? Latin American health care policy during the economic boom.» *Social Policy and Administration* 52: 1181–1200.
- Martínez Franzoni, Juliana, y Koen Voorend. 2012. *Veinticinco años de cuidados en Nicaragua*. San José: PNUD, CIEP-UCR.
- Martínez-Franzoni, Juliana, y Diego Sánchez-Ancochea. 2019. *La búsqueda de la política social universal en el Sur: actores, ideas y arquitecturas*. San José: Editorial UCR.
- Menkos, Jonathan. 2020. «Comunicación personal .» electrónica, 24 de septiembre.
- Niedzwiecki, Sara. 2015. *Social Policy Commitment in South America. The Effect of Organized Labor on Social Spending from 1980 to 2010*. *Journal of Politics in Latin America*, 7(2): 3–42.
- OCDE. 2020. «COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Regional socio-economic implications and policy priorities.» OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19).
- Ortiz, Isabel, Matthew Cummins, y Kalaivani Karunanethy. 2017. *Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries*. ESS Working Paper No. 48, ILO, UNICEF and UN-Women.
- Pérez-Sáinz, Juan Pablo. 2016. *Una historia de la desigualdad en América Latina: La barbarie de los mercados, desde el siglo XIX hasta hoy*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Pew Center. 2020. *Amid COVID-19, remittances to some Latin American nations fell sharply in April, then rebounded*. 31 de Agosto. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/08/31/amid-covid-19-remittances-to-some-latin-american-nations-fell-sharply-in-april-then-rebounded/>.
- Piketty, Thomas. 2017. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pribble, Jennifer. 2013. *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rettberg, Angelika. 2007. «The Private Sector and Peace in El Salvador, Guatemala, and Colombia.» *Journal of Latin American Studies* 39 (3): 463-494.

- Robles, Francisco. 2014. «Transformaciones y concentración en grupos de poder económico en Costa Rica (1980-2012).» *Revista Mexicana de Sociología* 76 (1): 37–58.
- Rodrik, Dani. 1998. «Why do more open economies have bigger Governments?» *Journal of Political Economy* 106 (5): 997-1032.
- Rudra, Nita. 2008. *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries: Who Really Gets Hurt?* Nueva York: Cambridge University Press.
- Sánchez-Ancochea, Diego. 2020. *The Costs of Inequality in Latin America: Warnings and Lessons for the Rest of the World*. London: Bloomsbury (I.B. Taurus).
- Sánchez-Ancochea, Diego, y Juliana Martínez Franzoni. 2015. «La incorporación social en Centroamérica: trayectorias, obstáculos y oportunidades.» *Revista de la CEPAL*, 117 páginas.
- Sánchez-Ancochea, Diego, y Salvador Martí i Puig. 2015. *Handbook of Central American Governance*. London: Routledge International Handbooks.
- Scheidel, Walter. 2018. *The great leveler: Violence and the history of inequality from the stone age to the twenty-first century*. Princeton: Princeton University Press.
- Schiappacasse, I. 2020. *Business power in the making of social policies: the case of old-age pensions in Chile, 1973-2017*. submitted in partial fulfilment of the requirements for the Degree of Doctor of Philosophy in International Development, University of Oxford.
- Schneider, Aaron. 2012. *State-Building and Tax Regimes in Central America*. Cambridge: Cambridge University Press. <http://isaacbrocksociety.ca/wp-content/uploads/2015/03/B.Schneider2-WaysMeans.pdf>.
- Schneider, Ben. 2013. *Hierarchical Capitalism in Latin America. Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*. New York: Cambridge University Press.
- Segovia, Alexander. 2005. *Integración real y grupos de poder económico en Centroamérica: Implicaciones para el desarrollo y la democracia de la región*. San José: Friedrich Ebert.
- Segura-Ubiergo, Alex. 2007. *The Political Economy of the Welfare State in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skidmore, Thomas. 2010. *Brazil. Five Centuries of Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Spalding, Rose. 2014. *Contesting trade in central America: Market reform and resistance*. Austin: University of Texas Press.
- Teichman, Judith. 2001. *The Politics of Freeing Markets in Latin America: Chile, Argentina, and Mexico*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Thorp, Rosemary. 1988. *Progress, Poverty and Exclusion: an Economic History of Latin America in the 20th Century*. Washington, DC: IDB.
- Torres-Rivas, Edelberto. 1998. *Democracia y violencia política*. Cuadernos de Ciencias Sociales N° 107, San José: FLACSO, 70 .
- UNW. 2017. *Progress of Women in Latin America and the Caribbean: Transforming Economies, Realizing Rights*. Companion Report to the Progress of the World's Women 2015-2016, New York: UN Women.

Vargas Cullell, Jorge. 2012. «Advancing the study of stateness in Central America: Methodology and some illustrative findings.» *Revista de ciencia política* 32 (3): 703-721.

von Humboldt, Alexander. 1811. *Ensayo político sobre el reino de la Nueva-España*. Paris: Imprenta de Paul Renouard.

Wulf, Andrea. 2016. *La invención de la naturaleza: El Nuevo Mundo de Alexander von Humboldt*. London: Taurus.