

Oportunidades perdidas pospandemia: transferencias y vacunación en El Salvador

*Post pandemic lost opportunities:
Transfers and vaccination in El Salvador*

JULIANA MARTÍNEZ FRANZONI Y DIEGO SÁNCHEZ-ANCOCHEA

Resumen: Este artículo investiga si las respuestas a la pandemia implicaron oportunidades para crear y/o ampliar políticas sociales inclusivas en El Salvador, uno de los países latinoamericanos que destinó más recursos a enfrentarla. Para ello, examina las principales respuestas de corto plazo desplegadas en 2020 y 2021 —transferencias monetarias y vacunación, sus actores y justificaciones— y determina si crearon legados expansivos pasada la pandemia. Los hallazgos muestran que las acciones fueron sin duda valiosas, masivas y rápidas, pero también que los instrumentos, actores y narrativas que encuadraron estas acciones no fueron conducentes a instalar legados expansivos posteriores.

Palabras clave: política social, pandemia, transferencias monetarias, vacunación, El Salvador, América Latina.

Abstract: This article investigates whether the responses to the pandemic created opportunities to expand inclusive social policies in El Salvador, one of the Latin American countries that allocated most resources to confront it. To this end, it examines the main short-term responses deployed in 2020 and 2021 —cash transfers and vaccination, their actors and rationale— and assesses whether they were conducive to expansive post-pandemic legacies. Findings show that the actions were undoubtedly valuable, massive, and fast, but also that the instruments, actors, and narratives that framed them were not conducive to subsequent expansive legacies.

Keywords: social policy, pandemic, cash transfers, vaccination, El Salvador, Latin America.

“La pandemia del coronavirus es una ‘oportunidad generacional’ para construir una sociedad más justa y sostenible”, proclamó audazmente el secretario general de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, en medio de la pandemia (Naciones Unidas, 2020). Se unió así a tomadores de decisiones, activistas y académicos progresistas que argumentaron que la crisis había demostrado la importancia de la solidaridad y de instituciones estatales disponibles para toda la población.

¿Se ha convertido la pandemia efectivamente en una oportunidad para crear una sociedad más justa, en particular desde la política social? Esta pregunta no puede responderse en abstracto; requiere explorar la formulación de políticas en contextos nacionales específicos. También exige pasar de la política de la esperanza (es decir, la idea de que el cambio ocurrirá porque las necesidades se han hecho evidentes) al análisis de las condiciones de economía política específicas.

Nos interesa explorar si en América Latina las respuestas a la pandemia implicaron oportunidades para crear y/o ampliar políticas sociales inclusivas en países muy necesitados de ellas. El Salvador es uno de esos casos, dada una historia excluyente en materia de política social. Aunque desde la década de los años 2000 introdujo reformas sustantivas de su política social y varias de ellas más incluyentes que el resto de vecinos centroamericanos (excepto Costa Rica), éstas fueron tímidas frente al enorme déficit social (Martínez Franzoni, Sánchez-Ancochea y Martí i Puig, 2015).

Dos elementos hacen muy relevante analizar nuestra pregunta en el contexto salvadoreño. Primero: su inversión pública para enfrentar la pandemia equivalió al 8.0% de su Producto Interno Bruto (PIB), mucho más que el 4.6% promedio en América Latina (CEPAL, 2021). Con parte de los recursos movilizados frente a la pandemia, el país implementó una transferencia monetaria de emergencia de 300 dólares por una única vez y una política masiva de vacunación. Tendríamos así elementos potencialmente favorables para que la política social pospandemia fuera más inclusiva que la de prepandemia.

Segundo: El Salvador permite analizar estas respuestas expansivas bajo un gobierno populista en el marco del tipo de autocracia electoral presente en un número creciente de países (V-Dem Institute, 2022). En 2020, El Salvador estaba gobernado por un presidente con alta popularidad (IUDOP, 2019) y que lideraba una regresión autoritaria expresada en legitimación

discursiva de la militarización, amenaza a la división de poderes y debilitamiento de las instituciones de control (Cristancho y Rivera, 2021). Con la llegada de la pandemia, el presidente Nayib Bukele pasó de ocupar el congreso con el ejército y la policía en protesta porque no se le aprobaba un proyecto de ley (Lührmann, Edgell y Maerz, 2020; Castañeda Ancheta, 2021), a contar con la aprobación legislativa de préstamos equivalentes a ocho puntos porcentuales del PIB. Durante meses estos recursos fueron movilizados con escaso o nulo control legislativo, tanto para responder a la pandemia como para obtener una mayoría aplastante en las elecciones legislativas de febrero de 2021¹ (Castañeda Ancheta, 2021; Artiga, 2021).

Con estos factores macro como telón de fondo, ¿dejan estos programas al país en mejores condiciones para implementar políticas sociales inclusivas futuras? Para responder, examinamos las principales respuestas de política social de corto plazo desplegadas en 2020 y 2021, sus actores y justificaciones, y valoramos su posible proyección futura.

OPORTUNIDADES DE CAMBIO INCLUSIVO EN TIEMPOS DE PANDEMIA

La política social es inclusiva cuando incorpora a un número creciente de personas, yendo más allá de la población necesitada para incluir a una buena parte de la clase media. De esta manera, ayuda a reducir las brechas de provisión en áreas clave como la alimentación, la salud, el cuidado o la seguridad de los ingresos. El nivel de inclusión depende del acceso a los beneficios, pero también de su generosidad, es decir, del monto de las transferencias y la calidad de los servicios recibidos. Cuando la distribución tanto del acceso como de la generosidad es similar entre hombres y mujeres, jóvenes y viejos, ricos y pobres, indígenas y no indígenas, la política es inclusiva y ayuda a construir sociedades más equitativas.

Estas políticas son particularmente importantes en América Latina, dados la desigualdad socioeconómica y el insuficiente desarrollo humano producto de élites económicas poderosas, instituciones democráticas incompletas y capacidad estatal débil (Fairfield, 2015; Sánchez-Ancochea, 2020;

1 El partido del presidente Bukele, Nuevas Ideas, obtuvo 55 escaños, uno menos de la mayoría calificada a la que fácilmente accede con seis diputados de Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), su principal aliado legislativo.

UNDP, 2021). A la vez, los determinantes de la desigualdad del ingreso, en particular el poder de la elite económica (Bull y Robles, 2020), dificultan contar con financiamiento progresivo y políticas sociales inclusivas. Así, las relaciones de poder generan inercias difíciles de cambiar, acentuando la incidencia de las élites y el legado histórico sobre las instituciones públicas (Capoccia, 2016). De acuerdo con Jennifer Pribble (2013), dos legados alimentan la reproducción de políticas: la definición de problemas y la fortaleza relativa de unos actores sobre otros. Basándonos parcialmente en su trabajo, hemos mostrado previamente cómo las políticas crean trayectorias específicas al empoderar a algunos actores, crear incentivos financieros y políticos para reformas posteriores, y restringir el número de posibles alternativas disponibles para el cambio (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016: 70).

Los shocks crean una posibilidad de interrupción momentánea de estos legados. Crisis económicas, guerras y pandemias pueden debilitar el *statu quo* e intensificar presiones y demandas de cambio (Della Porta, 2021). Duncan Green (2020) de Oxfam, por ejemplo, habla de las pandemias como “bifurcaciones en el camino” que crean “nuevos problemas y oportunidades para el cambio”, pero en las que también aparecen “nuevas amenazas” para las políticas progresistas. Esta perspectiva ha estado detrás de visiones optimistas respecto a cómo la pandemia podría contribuir a crear mejores políticas de bienestar, en particular en los países latinoamericanos con políticas prepandemia menos desarrolladas (CEPAL, 2021). La interrupción al menos momentánea de los legados puede conducir a refundaciones tanto positivas como negativas para la redistribución.

Establecer lo ocurrido en cada caso requiere examinar las respuestas de corto plazo para determinar si erosionan los obstáculos estructurales a la equidad y amplían los márgenes de acción de los actores favorables a la inclusión. Esta apertura en el proceso de política es lo que definimos como oportunidad que podría contribuir de inmediato y/o en el futuro a una política social inclusiva (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2021). Sabemos que frente a la pandemia de Covid-19 los gobiernos desplegaron medidas de emergencia, en muchos casos de alcance masivo (Blofield, Filgueira y Giambruno, 2020; CEPAL, 2021; UNDP, 2021). ¿En qué medida estas respuestas crearon mejores condiciones para políticas sociales inclusivas?

En el cuadro 1 recogemos los principales vehículos de las oportunidades, empezando por las nuevas definiciones de problemas y soluciones (Kingdon, 1984). Primero, toda política se sustenta en una justificación de posible y lo deseable (Stone, 2011). Por ejemplo, programas sociales focalizados se basan en la existencia de recursos limitados y en la efectividad de intervenciones estatales acotadas. Una justificación alternativa defendería la necesidad de políticas sociales más amplias, precisamente como las que requirió la pandemia.

Lejos de meros discursos relevantes para quienes los producen, estas *narrativas* dan lugar a intervenciones de política pública (Stone, 2011). Por ejemplo, durante el siglo XXI, las ideas eugenésicas atribuyeron epidemias como la del tifus a seres humanos “inferiores” que enfermaron y murieron debido a la vagancia, la falta de esfuerzo y la heredada debilidad racial/étnica. Protegiendo a las “mejores clases”, la sociedad se protegía de las epidemias. Paralelamente, la contranarrativa epidemiológica atribuía el tifus a las condiciones sociales y buscaba abordar esas causas ampliando el acceso a viviendas, saneamiento y atención médica (Spinney, 2020).

En segundo lugar, debemos considerar los incentivos que crean los propios *instrumentos de política* (Pierson, 1994; Pribble, 2013). Por ejemplo, los sistemas de información usados para identificar a la población beneficiaria y/o las nuevas fuentes de financiamiento creadas durante la pandemia para aliviar las restricciones fiscales pueden ser motores de expansión futura de la política social (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2021).

Finalmente, debemos considerar a los *agentes estatales* de los cambios. Las respuestas a choques como la pandemia pueden modificar la distribución del poder dentro del Estado. Si las nuevas medidas implementadas fortalecen a los actores pro equidad, es probable que aumenten las oportunidades para adoptar políticas más inclusivas en el futuro.

Cuadro 1
Dimensiones de análisis para determinar oportunidades
creadas por la respuesta a la pandemia

		Durante la implementación de las respuestas de emergencia	Posteriormente a la implementación de las respuestas de emergencia
Impulsores potenciales de oportunidades	Definición	Se refiere a nuevas intervenciones de política	Se refiere a lo que sucede después de detenida dicha intervención
Instrumentos de política	¿A quiénes se incluye? ¿Con qué recursos?	P: ¿Se implementan nuevas herramientas, particularmente en el área de identificación de beneficiarios y financiamiento?	P: ¿Se mantienen o amplían las nuevas herramientas?
Fortalecimiento de actores	¿Quiénes motorizan los cambios?	P: ¿Aumentó la prominencia de actores estatales responsables de la política social?	P: ¿Siguen siendo influyentes actores estatales encargados de la política social?
Narrativas	¿Cuál es la historia que fundamenta lo que se hace?	P: ¿Se despliega una nueva narrativa inclusiva?	P: ¿Se incorpora la nueva narrativa a la política pública?

Fuente: Adaptado de Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2021.

La literatura muestra que las oportunidades en términos de narrativas, instrumentos y actores, pueden abrirse y cerrarse rápidamente. El papel prominente de la incertidumbre y el miedo a la ruptura del orden social que trae consigo un shock se desvanecen a medida que pasa el tiempo, no tanto porque el problema se resuelva, sino porque el miedo y la percepción de ignorancia se reducen (Anderson *et al.*, 2019). Una diferencia crítica entre las respuestas iniciales y lo que sigue es que la toma de decisiones pasa de manejar niveles extremadamente altos a niveles bajos de incertidumbre.

Además, que las oportunidades se materialicen o no depende en parte de macrofactores, incluidos los escenarios políticos, como el régimen político y el tipo de liderazgo al frente del gobierno. Literatura reciente muestra que gobiernos en manos de líderes populistas, como el existente en El Salvador a la llegada de la pandemia, desplegaron un abanico diverso de respuestas. En América Latina existieron desde negacionistas (como en Brasil y Ni-

caragua) hasta responsables (como en Venezuela) (Ringe, Rennó y Rovira Kaltwasser, 2022). Esta diversidad de respuestas acentúa la importancia del análisis de casos.

METODOLOGÍA

Examinamos dos programas durante el periodo de mayor intensidad en el diseño e implementación de medidas para responder a la pandemia, cada una con su propia temporalidad. Analizamos el programa “de los 300 dólares”, desde que se anunció la entrega el 22 de marzo de 2020, hasta que finalizó, a fines de abril de 2020. Para la vacunación, consideramos desde la publicación de la firma de acuerdo para el suministro de las vacunas AstraZeneca y el anuncio del Plan Nacional de Vacunación, en noviembre de 2020, hasta noviembre de 2021, cuando el ritmo de vacunación disminuyó a los niveles iniciales de febrero de 2021.

El levantamiento de fuentes oficiales fue exhaustivo y se complementó con declaraciones en entrevistas y puntualmente en redes sociales. Se usaron además entrevistas propias a analistas y funcionarios públicos (cuadro 2).²

Cuadro 2
Inventario de fuentes analizadas

		Bases de datos	Entrevistas propias	
Respuestas examinadas	Discursos presidenciales	Comunicados de prensa	Entrevistas en medios y redes sociales	
Programa “de los 300 dólares”	1	14, emitidos entre 22/3/20 y 30/4/20	4	
Vacunación	2	112, emitidos entre 24/11/20 y 24/11/21 ¹	--	12 ²

¹ Revisamos además 30 comunicados referidos a llegada de lotes de vacunas y 21 vinculados a la incorporación de nuevos grupos. Fueron excluidos del análisis por reportar información muy específica.

² Realizadas entre el 14/05/21 y el 9/11/21.

2 Toda la información relacionada con vacunación se encuentra bajo reserva, incluyendo el Plan de Vacunación. Por lo tanto, la información fáctica que reporta el gobierno es de difícil verificación para su validación.

Las fuentes primarias y las entrevistas se complementaron con fuentes secundarias, especialmente análisis técnicos de entidades especializadas, como complemento de la triangulación de la información.

El análisis de los instrumentos consideró el qué (beneficios), a quiénes (criterios de acceso) y cómo (sistemas de información, financiamiento). El análisis de actores se enfocó en quiénes llevaron a cabo las acciones. El análisis de narrativas identificó los problemas enfrentados y sus víctimas, las soluciones identificadas y sus resultados, así como los héroes y los villanos responsables de lo ocurrido. A estos efectos, el análisis temático permitió identificar uso de palabras y maneras de encuadrar problemas y soluciones.

El procesamiento se hizo mediante Nvivo. Ello permitió, primero, la identificación sistemática de texto (por ejemplo, “Bukele”); segundo, codificar el texto en función de las categorías de análisis propuestas; tercero, el programa admite distintos tipos de salidas de datos, de las cuales usamos principalmente tres: conteo de menciones, distribución jerárquica de menciones, y árbol de palabras.

LA TRANSFERENCIA “DE LOS 300 DÓLARES”

Seguidamente, caracterizamos los instrumentos, los actores implicados y la narrativa que acompañó las transferencias monetarias de emergencia.

Instrumentos

El programa “de los 300 dólares” se anunció el 23 de marzo de 2020 para apoyar a las familias más afectadas por las medidas de emergencia. El presidente Bukele acababa de declarar un confinamiento obligatorio y la medida buscaba proteger a 1.5 millones de personas para minimizar la crisis económica. Un beneficio por familia apoyaría “la compra de alimentos e insumos de primera necesidad para poder sobrevivir a la cuarentena” (Presidencia de la República, 2020a). El 75% de la población a alcanzar sería aquella que consumía menos de 250 kilovatios/hora de energía mensual, estuviera sin ingresos y cumpliera la cuarentena obligatoria.

Este programa finalmente alcanzó a un estimado de 1.2 millones de personas, es decir, 18.6% de la población del país, equivalente a 61.2% de la población bajo la línea de pobreza, con un monto considerablemente

más generoso que cualquier transferencia ordinaria, equivalente a 2.8 líneas de pobreza (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2021).

El diseño y la implementación de las transferencias monetarias tuvieron lugar fuera de la institucionalidad social previa, el Sistema de Protección Social Universal creado en 2009, y carecieron de marco normativo. La operación del programa la transmitió el propio presidente en cadena nacional al anunciar que se habilitaría una página web para que cada persona revisara si era beneficiaria y cuándo y adónde debería ir a cobrarla: “No queremos 1.5 millones en la calle mañana tratando de cobrar el subsidio, entonces hemos dividido en 15 tandas de 100 000 viviendas diarias [...] que van a salir a cobrar su subsidio en todo el día en todo el país” (Presidencia de la República, 2020c). En la implementación, los principales problemas identificados por el gobierno fueron dos, relativos a la validación de personas beneficiarias en ausencia de sistemas de información adecuados, y a la entrega de las transferencias en un escenario de baja bancarización, respectivamente (véase la imagen 1).

La identificación de personas beneficiarias podría haberse apoyado en dos *sistemas de información*: el registro único de participantes de programas sociales asistenciales, restringido a la población en pobreza en buena parte del país, y el registro de subsidios al gas licuado, mucho más amplio, aunque sesgado contra población de escasos recursos. Finalmente se optó por el segundo, un registro de personas que había sido validado en su momento por organismos internacionales y comprendía a más de un millón de personas. En combinación con otros sistemas como los del Seguro Social, se excluyó de allí a población con trabajo formal que no hubiera perdido sus ingresos (Handal, 2020).

A ello le siguió la inclusión de personas. Luego del anuncio presidencial que invitaba a la gente a buscarse, cientos de miles de personas colapsaron la página web y al día siguiente también los lugares de consulta (Centros de Atención por Demanda), que debieron ser inmediatamente cerrados y reemplazados por un centro de llamadas. Desde la Dirección de Reconstrucción del Tejido Social se hicieron visitas de campo en comunidades para validar información de personas que carecían de medidor eléctrico (Gobierno de El Salvador, 2020a).

Como se observa en la imagen 1, según la superficie de cada categoría, la identificación y validación de personas elegibles fue el aspecto más

abordado en las comunicaciones oficiales, seguido por los mecanismos de entrega. Los criterios de elegibilidad implicaron escasísima atención oficial.

Imagen 1
Transferencias monetarias de emergencia: gráfico de jerarquía de soluciones según número de menciones codificadas



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de fuentes oficiales.
Nota: Hubo cero menciones al financiamiento.

Vladimir Handal y Carolina Recinos (2020), secretario de Innovación y comisionada presidencial respectivamente, subrayaron que la transferencia beneficiaría a 75% de la población, la mayoría de gente aceptada, por lo que “no es necesario armar un gran proceso”. Sin embargo, el reporte de quejas fue trabajoso e implicó corregir numerosos errores sobre la marcha, como lo había anticipado el propio Bukele (Presidencia de la República, 2020c).

Producto de los distintos mecanismos, incluyendo demandas de colectivos (por ejemplo, artistas) según las autoridades, se produjeron 800 000 reclamos e ingresaron 400 000 nuevas personas beneficiarias (Gobierno de El Salvador, 2020b). El proceso de inclusión de personas fue controvertido por la discrecionalidad que pudo implicar.

Desde el gobierno, una voz crítica al proceso argumentó que “ingresó la política y dijo ‘esto es muy pequeño’ y se planteó dar a otros sectores como los veteranos de guerra” (Fuentes Menjívar, 2021). Desde fuera del gobierno se enfatizó la opacidad de los criterios de acceso, tanto relativos al consumo energético como al acceso a servicios y la situación laboral. “Quedan dudas sobre asignación y a la hora de la rendición de cuentas

quedan dudas sobre lo actuado”, nos explicó un miembro de un influyente tanque de pensamiento (Cuéllar, 2021).

Por otra parte, la *entrega de las transferencias* se enfrentó al problema de la baja bancarización. Según el secretario Handal, “la mayoría de las personas, arriba de 80%-85%, no tiene cuenta bancaria ni tarjeta de débito”, por lo que se tuvo que acudir a la ventanilla de las agencias bancarias (Handal, 2020). Por eso, diariamente se habilitó a unas 80 000 personas para cobrar sus 300 dólares en sedes bancarias de todo el país.

Fue llamativa la casi ausencia de referencia oficial al financiamiento de las medidas. Iniciada la pandemia, el congreso aprobó todos los proyectos solicitados por el poder ejecutivo (Fusades, 2020). Los ocho puntos porcentuales del PIB en que aumentó el gasto del gobierno central procedieron casi exclusivamente de endeudamiento externo (Icefi, 2021a). “Cuando entramos en cuarentena, el congreso le autorizó prestamos o venta de valores por casi 2 000 millones de dólares. Ahí están las transferencias de 300 dólares”, nos explicó uno de los principales politólogos salvadoreños (Artiga, 2021).

Los recursos extraordinarios debían ejecutarse mediante el Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción Económica (FERRE), creado en marzo de 2020 que, sin embargo, no llegó a constituirse (Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2020a; Castañeda Ancheta, 2021; Comité de Seguimiento del FERRE, 2021).³ En su lugar, el gobierno recurrió al Fondo de Prevención y Mitigación de Desastres (Fopromid), dependiente de Hacienda y exento de control legislativo. El argumento fue la velocidad requerida: los recursos estuvieron disponibles el 28 de marzo, sólo 17 días después de haberse decretado la emergencia. Se canalizaron sin intervención legislativa y fuera del alcance de las previsiones de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), incluyendo aquellas en materia de información pública (Comité de Seguimiento del FERRE, 2021). Esta actuación dio inicio a una práctica de opacidad que se fue profundizando posteriormente (Castañeda Ancheta, 2021; Meléndez, 2021; Martínez Díaz, 2021).

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

Actores

La iniciativa de contar con transferencias monetarias de emergencia fue inicialmente impulsada por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y por Alianza Republicana Nacionalista (Arena), y así quedó planteado en la primera autorización de endeudamiento (Marroquín, 2021). Sin embargo, el diseño y la ejecución de la acción estuvieron exclusivamente en manos presidenciales, algo que nos confirmó su vicepresidente (Ulloa, 2021). Hubo en este proceso participación de asesores/as cercanos antes que participación de personal experto en la materia social (Observador/a, 2021a). Nos lo corroboraron apariciones públicas de jerarcas, expertos con trayectoria política en otros partidos políticos (Laso, 2021; Acevedo, 2021) y un ex ministro de Hacienda del gabinete de Bukele (Fuentes Menjívar, 2021).

Las caras visibles fueron tres personas asignadas por presidencia que no eran especialistas en política social: la comisionada Carolina Recinos; el secretario de Innovación, Vladimir Handal, y el director de Reconstrucción del Tejido Social, Carlos Marroquín. Excepto Handal, su importancia relativa fue mucho menor que la del presidente: las comunicaciones oficiales reportan tres menciones a Marroquín, 10 a Recinos, 36 a Handal y 36 a Bukele, con la particularidad de que a este último constantemente se alude como quien ordena y define y cuyas órdenes acatan el resto de los actores mencionados: “[...] el presidente ha tomado medidas muy justas [...] de forma responsable que el que lleva el timón del Ejecutivo [...] cada cosa que va siendo necesaria el presidente la va a analizar y si las condiciones lo permiten la determinará y dirá como se irá” (Recinos y Handal, 2020).

La centralización de decisiones en torno al presidente restó influencia a actores técnicos del Sistema de Protección Social Universal que pudieron haberse fortalecido (Fuentes Menjívar, 2021). La prueba y error en torno al sistema de información usado reflejó claramente este problema. Incidió en un año electoral que incentivó distanciarse de la institucionalidad social creada por los gobiernos previos: “Todo el uso de recursos se encuadró en las elecciones de febrero de 2021. La gestión y el financiamiento de la pandemia quedaron en función de esa lógica, tanto desde gobierno como desde la oposición. En este marco, se detuvieron programas sociales previos y la Secretaría de Inclusión Social que los coordinaba” (Artiga, 2021).

En la operativa financiera de las transferencias monetarias participaron los ministerios de Economía y Hacienda, además de las instituciones financieras ejecutoras de los pagos (Cuéllar, 2021). Ya en terreno, intervinieron la Policía Nacional Civil (PNC) y la Fuerza Armada en el cumplimiento del distanciamiento, el uso de mascarilla y las medidas de higiene (Presidencia de la República, 2020c). Sin embargo, todas las decisiones se tomaron en Casa Presidencial (Fuentes Menjívar, 2021).

Universidades, tanques de pensamiento y actores tecno-políticos estuvieron ausentes en el debate público. Tampoco participaron organizaciones internacionales. Esta ausencia de voces externa a la presidencia debe tener en cuenta la enorme popularidad del presidente, su éxito comunicacional y la expansión de la política social que este lideraba. Además, de manera creciente, toda perspectiva crítica al gobierno se encontró con una respuesta agresiva y amenazante que fue generando miedo a expresar discrepancias (Martínez Díaz, 2021).

Narrativa

La narrativa retrató al Estado como distinto de administraciones indiferentes anteriores y cuidador de una población que estaba experimentando el confinamiento más estricto de América Central. En los comunicados oficiales examinados, hay una mención reiterada a la calificación de lo actuado como una “labor titánica”. El siguiente árbol de palabras documenta la importancia del concepto. Esta referencia se usa 15 veces, seis de ellas en la conferencia de prensa que anunció las transferencias monetarias.

Imagen 2

TME: Árbol de palabras en torno a la “labor titánica” del gobierno



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de fuentes oficiales.

Las alusiones al desempeño fueron en términos de un país aprendiendo en el camino: “Les pedimos comprensión por el retraso, pero nunca en la historia de nuestro país se había entregado un subsidio tan grande y mucho menos en un periodo de tiempo tan corto. Estaremos pendientes de corregir los errores que se vayan dando en el camino” (Presidencia de la República, 2020c). Esa labor titánica tuvo siempre como protagonista al presidente Bukele, quien a su vez trajo reiteradamente a colación al ejército y la policía.

La labor titánica del gobierno se contrapuso a “los de siempre”, expresados en la Asamblea Legislativa, por su lentitud y los controles para usar los recursos aprobados para enfrentar la pandemia. Presidencia criticó que “apenas ayer aprobaron la autorización para que pudiéramos conseguir \$2 000 millones”, pero además “no lo tenemos disponible aquí y va a haber que irlo a buscar al mercado internacional”, y, todavía más preocupante, “una vez ingrese ese dinero la Asamblea ha puesto un candado [porque] tiene que aprobarlo un Comité, luego pasar por este servidor y luego que es aprobado por el Ejecutivo tiene que ir a la Asamblea para su ratificación y su primer desembolso”. Es por eso es que “el gobierno hizo una labor titánica para conseguir liquidez y conseguir los \$450 millones necesarios para pagarles los \$300 a 1.5 millones de hogares” (Presidencia de la República, 2020b). En definitiva, en contraste con “los de siempre” (Martínez Díaz, 2021; Artiga, 2021), la población podía estar tranquila porque había un gobierno protector, apoyado en los militares y la PNC para hacer cumplir medidas duras pero necesarias (Presidencia de la República, 2021b).

Balance

Lo examinado nos permite concluir que las transferencias de los 300 dólares no dejan al país en mejores condiciones para implementar políticas sociales futuras (veáse el cuadro 3). Primero: en términos de instrumentos, el aspecto más prometedor para el futuro de la protección social es el sistema de información que pudo resultar de todos los movimientos de exclusión e inclusión que se hicieron en el sistema de información inicial. Sin embargo, la opacidad con que se ha manejado impide afirmar que el país salga de la pandemia con un sistema de información sólido y de envergadura que permita actuar frente a emergencias futuras.

Otra dimensión de los instrumentos, la entrega del propio subsidio, se apoyó en capacidades de terceros, concretamente del sistema financiero. Aunque pareció haber funcionado adecuadamente, se debería tener acceso a más información que la disponible para valorar si amplió capacidades estatales, por ejemplo, regulatorias y de control de terceros.

El financiamiento, un tercer aspecto central de los instrumentos, provino de préstamos internacionales y, en esa medida, no se generó una fuente que trascendiera la emergencia. El gobierno nunca trató de vincular este programa (ni el resto del gasto más en general) a la creación de nuevos impuestos, particularmente de carácter progresivo.

Segundo: en términos de actores, el protagonismo estuvo en jerarcas designados políticamente y ubicados todos ellos en Casa Presidencial; más aún, en el propio presidente Bukele. No encontramos evidencia de fortalecimiento de actores institucionales cuya presencia sugiera permanencia de aprendizajes y procesos propiamente estatales.

Tercero: la narrativa estuvo vinculada a una labor titánica del gobierno y del presidente Bukele, antes que a derechos ciudadanos y a obligaciones estatales.

Cuadro 3
Transferencia “de los 300 dólares”: balance de oportunidades creadas

Impulsores potenciales de oportunidades	Durante la implementación de las respuestas de emergencia	Posteriormente a la implementación de las respuestas de emergencia
Instrumentos de política	Se refiere a nuevas intervenciones de política P: ¿Se implementan nuevas herramientas de política? Sí en identificación de beneficiarios; no en financiamiento	Se refiere a lo que sucede después de detenida dicha intervención P: ¿Se mantienen las nuevas herramientas políticas y/o hay presiones para desarrollarlas más? No
Fortalecimiento de actores	P: ¿Ganaron espacio los actores encargados de la política social? No	P: ¿Se mantiene el espacio ganado por los actores encargados de la política social? --
Narrativas	P: ¿Hay una nueva narrativa inclusiva en funcionamiento? Sí	P: ¿Sigue la nueva narrativa siendo prominente? No

Fuente: Elaboración propia.

LA VACUNACIÓN CONTRA EL COVID-19

Enseguida, caracterizamos los instrumentos, los actores implicados y la narrativa que acompañaron el proceso de vacunación que tuvo lugar posteriormente.

Instrumentos

El Plan de Vacunación fue anunciado en noviembre de 2020 de la mano de un acuerdo bilateral con la farmacéutica AstraZeneca (Presidencia de la República, 2020c). A partir de febrero de 2021 llegaron al país miles de vacunas de ésta y, sobre todo, de otras casas farmacéuticas. Para fines de año, el cuadro completo inicial (dos dosis) había alcanzado a 63% de su población. Entre los países centroamericanos, El Salvador estuvo inicialmente a la cabeza: alcanzó 60% de población vacunada en 52 días menos que Costa Rica y terminó el año siendo segundo en cobertura. Sin embargo, ya entonces se evidenciaba una desaceleración que hacia abril de 2022 colocaba a El Salvador luego de Costa Rica, Nicaragua y Panamá (Icfei, 2021b, 2021c). Así, los esfuerzos estatales estuvieron lejos de alcanzar la inmunidad colectiva mediante la cobertura de 90% de la población prevista por el gobierno para fines de 2021 (Gobierno de El Salvador, 2021b).

Desde el anuncio del Plan de Vacunación, el gobierno subrayó que la salud de los salvadoreños era prioritaria e insistió en que la vacunación era necesaria para enfrentar el virus, dejar de tener miedo y volver a la vida normal, siempre en combinación con medidas de distanciamiento (Presidencia de la República, 2020b). Una reiterada apelación a la ciencia y a los expertos separó claramente a Bukele de otros líderes populistas, como Donald Trump o Jair Bolsonaro (Ringe, Rennó y Rovira Kaltwasser, 2022).

Los comunicados oficiales abordaron tres principales asuntos con distinto grado de importancia, como se refleja en las respectivas superficies representadas en la imagen 3: el acceso a las vacunas, su adecuado manejo en el territorio y su aplicación a la población, con 16, 13 y 23 menciones, respectivamente. De manera llamativa, el financiamiento de las vacunas sólo concitó una mención.

Imagen 3
Vacunación: gráfico de jerarquía de soluciones según número de menciones codificadas

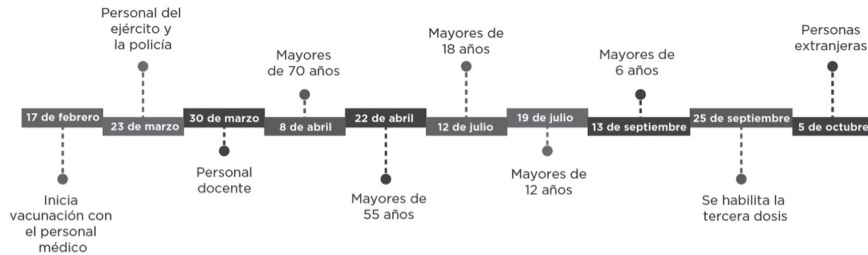


Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de fuentes oficiales.

El *acceso a las vacunas* se apoyó en la diversificación del tipo de vacunas gestionadas por el gobierno. Al 31 de diciembre de 2021, El Salvador había recibido un tercio de las vacunas de Pfizer-BioNTech (31%), casi un tercio de Sinovac (30%), y otro tercio entre Moderna (19%), Sinopharm (11%) y AstraZeneca (9%) (Icefi, 2021a). De estas vacunas, 71% fueron compradas y 29% fueron donadas; Moderna fue el principal donante (Icefi, 2021a). Las compras fueron tanto directas como mediante el Fondo de Acceso Global para Vacunas Covid-19 (Covax), impulsado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), al cual El Salvador tuvo acceso en febrero de 2021 (Presidencia de la República, 2020c).

La *vacunación* se planteó como universal, gratuita y voluntaria (Presidencia de la República, 2021a), aunque recurrentemente se enfatizaron sus beneficios con base en el criterio experto y científico (Gobierno de El Salvador, 2021e). Comenzó el 17 de febrero (véase la imagen 4), avanzó por grupos y se apoyó en que las personas se agendaran primero telefónicamente y luego también en línea. Tuvo una valoración de la población altamente positiva: el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) reportaba que la población daba al gobierno una nota de 9.4 sobre 10 por su estrategia de vacunación (Gobierno de El Salvador, 2021f).

Imagen 4
Cronología de la vacunación 2021

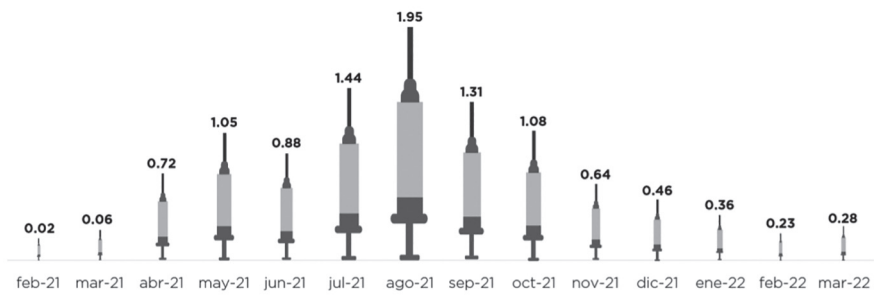


Fuente: Icefi (2021a); reproducido con permiso de la fuente.

Ya en mayo de 2021, el gobierno anunció haber vacunado a 1.3 millones de personas (Gobierno de El Salvador, 2021d). El Plan de Vacunación había comenzado por el personal de primera línea, primero los médicos, luego la policía, los militares y los bomberos, a quienes luego se agregó personal docente público y, más tarde, privado, seguido de comunicadores (Ministerio de Salud, 2021g). Siguió a personas adultas mayores de 70 años y después mayores de 55 años (Gobierno de El Salvador, 2021c). En tercer lugar, se vacunó a la población entre 18 y 54 años (Gobierno de El Salvador, 2021e) y, por último, los menores de edad.

Este proceso de vacunación iniciado a partir de febrero de 2021 tuvo su momento de máxima capacidad en agosto para ir luego decayendo en ritmo (véase gráfica 1).

Gráfica 1
Dosis colocadas por mes en El Salvador, en millones



Fuente: Icefi (2021a); reproducido con permiso de la fuente.

La vacunación tuvo lugar inicialmente en 162 centros de vacunación, unidades de salud y hospitales distribuidos a escala nacional (Gobierno de El Salvador, 2021a) y de manera complementaria en tres autocentros (Ministerio de Salud, 2021h). En abril se sumó el hospital El Salvador, convertido en Megacentro de Vacunación: con una capacidad para 10 000 vacunas diarias, este centro se presentó como la llave para la vacunación masiva requerida (Ministerio de Salud, 2021d). En septiembre se agregaron 23 centros móviles (Ministerio de Salud, 2021i) y en octubre se anunció la modalidad “casa por casa” contemplada en el Plan de Vacunación para superar desinformación e incluso temores en población no vacunada (Gobierno de El Salvador, 2021i).

Se carece de información oficial respecto al financiamiento del Plan de Vacunación. Sabemos que en diciembre de 2020 el poder legislativo había aprobado un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo por 50 millones de dólares (Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2020b). Durante 2021, sólo un comunicado oficial emitido en junio aludió al financiamiento del Plan Nacional de Vacunación mediante un préstamo del Banco Mundial por 50 millones. Los recursos debían ser usados para fortalecer la inmunización en aspectos como comprar vacunas, comprar suministros médicos y contar con cadenas en frío (Gobierno de El Salvador, 2021b).

Durante el periodo examinado, la opacidad en el uso de los recursos fue creciendo a medida que mayores tipos y fuentes de información se fueron poniendo bajo reserva, apelando a la regulación que inhibe el acceso público cuando media la seguridad del Estado. Dicha regla se aplicó al Plan de Vacunación, entre otras medidas sociales, como la distribución de computadoras en escuelas y colegios (Castañeda Ancheta, 2021). A ello se agregó la llamada “Ley Alabí”, que estableció que ningún funcionario puede ser investigado por las compras públicas realizadas en el marco de la pandemia (*Diario Oficial de la República de El Salvador*, 2021).

Actores

Los actores visibles de la vacunación fueron el presidente Bukele, su ministro de Salud, Francisco Alabí, y en tercer lugar, en terreno, personal de salud, de la policía y del ejército. El protagonismo fue, sin embargo, muy

desigual: el relevamiento de fuentes oficiales arrojó 29 menciones a Alabí, 21 a las Fuerzas Armadas, 13 al personal de salud, nueve a la policía y 162 al presidente Bukele; es decir, Bukele fue mencionado 3.3 veces más que los demás actores juntos.

Bukele estuvo presente en distintos hitos del plan de vacunación desde que el ministro de Salud aplicó la primera vacuna (Gobierno de El Salvador, 2021a). Los comunicados de prensa del gobierno reiteradamente plantearon que “la acertada decisión del Presidente de anticiparse con las negociaciones para adquirir la vacuna, desde junio del año pasado, ha permitido a los salvadoreños poder ser de los primeros en obtener las vacunas” (Ministerio de Salud, 2021a). Los datos, sin embargo, señalan que antes que esta negociación, fue clave el acceso a un millón de vacunas chinas en marzo de 2021, al que se pudo llegar, al menos en parte, por el cambio de alianza de Taiwán a China ocurrido en 2018.

El extracto del árbol de palabras de la base de datos descrita en la sección metodológica ilustra sin embargo el reiterado protagonismo presidencial (véase la imagen 5).

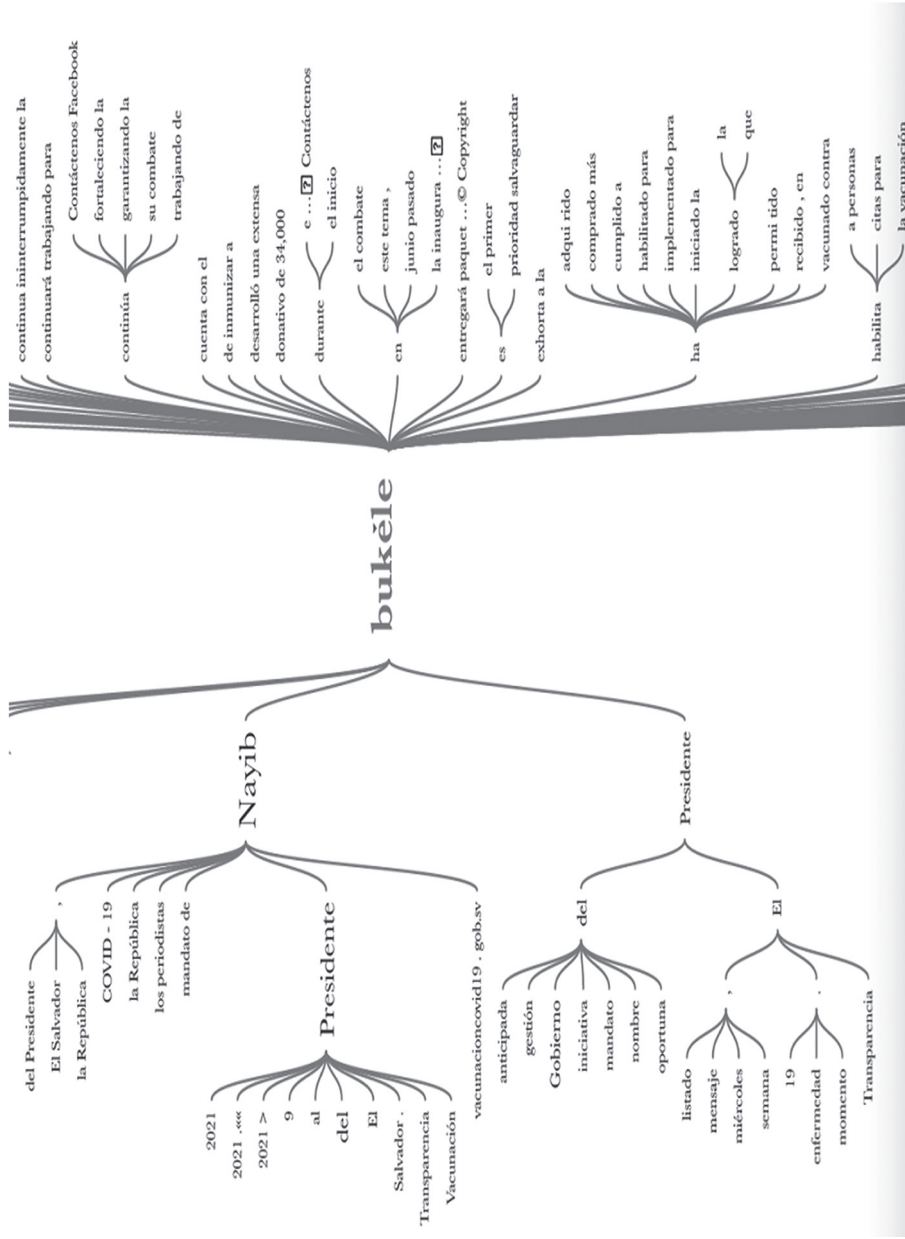
El segundo actor en importancia fue el ministro Alabí, que lideró los distintos procesos y fue responsable de dos tercios de todos los comunicados de prensa del gobierno entre noviembre de 2020 y noviembre de 2021. Otros integrantes del gabinete, como el ministro de Hacienda, emitieron sólo algún pronunciamiento puntual vinculado con el préstamo del Banco Mundial (Gobierno de El Salvador, 2021b).

Las vacunas fueron distribuidas por el Ministerio de Salud en camiones, helicópteros y lanchas, custodiados por la PNC y la Fuerza Armada como parte de las 60 000 personas que el gobierno dijo movilizar en torno a la vacunación (Presidencia de la República, 2020c). El primer lote de vacunas fue recibido por el ministro de Salud, acompañado del ministro de Defensa y del director de la PNC. Al inaugurarse el Megacentro de Vacunación, personal del Ministerio de Salud recibió a las personas y coordinó el traslado con las fuerzas de seguridad (Ministerio de Salud, 2021d).

De manera recurrente, el gobierno hizo referencia a la articulación de su personal: “Los equipos multidisciplinarios encargados de la logística, desde el cuidado de la cadena de frío de las vacunas, así como de transportarlas hasta los centros de vacunación, trabajan de manera articulada para que todo

Imagen 5

Vacunación: extracto del árbol de palabras en torno a Bukéle



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de fuentes oficiales.

sea perfecto y que la vacuna no pierda calidad y sea aplicada en el brazo de los salvadoreños oportunamente” (Gobierno de El Salvador, 2021c).

El papel de la oposición política sólo fue mencionado para subrayar que el gobierno logró un uso adecuado de los recursos y el trabajo articulado de las instituciones incluso “con el retraso que provocaron los legisladores de oposición [...] El Salvador ha recuperado la confianza de la comunidad internacional” (Gobierno de El Salvador, 2021b).

NARRATIVAS

La narrativa del proceso de vacunación enfatizó el desempeño excepcional del país de la mano de dos aciertos: el acceso temprano a millones de vacunas y el alto ritmo de vacunación aunque con distintos grados de importancia.

La narrativa sobre el desempeño excepcional en materia de vacunación se centró en el liderazgo del presidente, concretamente en la temprana y visionaria negociación con las casas farmacéuticas y en la eficaz preparación del país para ser prontamente elegible mediante el mecanismo Covax. También fueron reiteradas las referencias a su papel en el manejo y la aplicación de las vacunas en un país que mediante estas acciones se alejaba de El Salvador de antes (Presidencia de la República, 2021a).

La excepcionalidad se apoyó en dos criterios de autoridad: la opinión pública y la valoración internacional, que recibieron 2 y 23 referencias, respectivamente. CID-Gallup reportaba en noviembre de 2020 un 96% de aprobación de las acciones sanitarias de combate a la pandemia (Gobierno de El Salvador, 2020c); como mencionamos antes, el IUDOP reportaba una valoración de 9.4 a la estrategia de vacunación (Gobierno de El Salvador, 2021f).

La valoración internacional fue repetida con más frecuencia. Se apeló al criterio de autoridad de organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS), a la que se citó 32 veces en 21 comunicados para hacer referencia a su alta valoración del desempeño de El Salvador, sólo superada por sus 42 referencias al apoyo de China. Ejemplos de lo argumentado fue que el representante de OPS/OMS “expresó que la llegada al país del primer lote de vacunas a través de la iniciativa Covax es un reconocimiento internacional al trabajo en el manejo de la pandemia y la

preparación del plan nacional de vacunación” (Ministerio de Salud, 2021b). En palabras de Bukele: “Cuando digo que [recibimos vacunas mediante Covax] es por nuestro nivel de preparación, no lo digo yo, eso lo dice la OMS en su publicación” (Presidencia de la República, 2021a).

Además, reiteradamente se comparó a El Salvador con otros países. El gobierno decía en junio que “El Salvador continúa como líder en el proceso de vacunación anti-Covid-19 en Centroamérica” (Gobierno de El Salvador, 2021h); contaba “con la mejor cadena de frío, per cápita, en Latinoamérica para el cuidado del fármaco” (Ministerio de Salud, 2021a), y “aparece en el mapa mundial de los que aplican la dosis a la población. Un orgullo para todos los salvadoreños, si se toma en cuenta que la gran mayoría de naciones todavía no logra iniciar” (Gobierno de El Salvador, 2021a).

Ese desempeño excepcional se expresó en el uso de las cifras esperadas de cobertura: “Vamos a vacunar al 100%, a excepción de los que no lo deseen”, decía Bukele al comienzo de la campaña (Presidencia de la República, 2020b). El ministro Alabí aseguraba que “habrá una cobertura del 99.9% de la población” requerido para alcanzar la inmunidad colectiva (Ministerio de Salud, 2020a). En febrero, los comunicados oficiales enfatizaron metas diarias de vacunación que pasarían de 2 000 iniciales a 25 000, para luego alcanzar las 50 000 (Ministerio de Salud, 2021f). Esta métrica se complementó con otra: “1 250 personas serán inmunizadas cada hora en el país.” (Gobierno de El Salvador, 2021c).

Ese desempeño excepcional se contrapuso de manera reiterada a voces opositoras a las que generalmente se aludió sin mencionar nombres. Cuando se anunció la adquisición de las vacunas y el día en que comenzó la vacunación, Bukele hizo respectivamente ocho y 12 menciones a quienes, por ejemplo, creaban confusión en la población y desconocían que se estaba ante “una luz ante el final del túnel” (Presidencia de la República, 2020c, 2021a). En general, los avances se plantearon a pesar de los obstáculos creados por la oposición, tanto en el retraso en la aprobación de recursos durante 2020 (Gobierno de El Salvador, 2021b) como en las críticas al proceso de vacunación en 2021 (Ministerio de Salud, 2021e).

Balance

¿Deja la vacunación al país en mejores condiciones que las iniciales en términos de sus posibilidades para implementar políticas futuras? El cuadro 4 resume los hallazgos.

En términos de instrumentos, fue muy prometedora la masiva exposición de la población a un servicio público altamente valorado. Ello generó una percepción positiva del desempeño público, que recogieron encuestas de opinión pública y nuestras propias entrevistas.

Además, dada la definición de política social inclusiva que presentamos al inicio, el uso de las nociones de universalidad y gratuidad son elementos positivos del proceso de vacunación salvadoreño. También la reiterada mención de Bukele a que contar con servicios públicos ordenados, limpios, incluso en comparación con los servicios privados, podría abonar a una política social inclusiva posterior.

Cuadro 4
Vacunación contra Covid-19: balance de oportunidades creadas

	Durante la implementación de las respuestas de emergencia	Posteriormente a la implementación de las respuestas de emergencia
Impulsores potenciales de oportunidades	Se refiere a nuevas intervenciones de política	Se refiere a lo que sucede después de detenida dicha intervención
Instrumentos de política	P: ¿Se implementan nuevas herramientas? Sí, atención de usuarios	P: ¿Se mantienen las nuevas herramientas o hay presiones para desarrollarlas más? Sí
Fortalecimiento de actores	P: ¿Ganaron espacio los actores encargados de la política social? No	P: ¿Se mantiene el espacio ganado por los actores encargados de la política social? --
Narrativas	P: ¿Hay una nueva narrativa inclusiva en funcionamiento? Sí	P: ¿Sigue la nueva narrativa siendo prominente? Incierto

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, la vacunación estuvo conducida exclusivamente por actores políticos antes que acompañada, al menos de manera visible, por cuadros estatales técnicos o tecno-políticos. En todas las fuentes examinadas, el contar con “nuevo y mejor Ministerio de Salud” se planteó una sola vez.

En términos de narrativa, elementos innovadores respecto a la orientación universal de la vacunación, por ejemplo, fueron opacados por su reiterada vinculación con la figura presidencial, en primer lugar, y con decisiones de gobierno antes que estatales, en segundo. Junto con la falta de transparencia en la implementación, estos énfasis vuelven su futuro incierto.

COMPARACIÓN ENTRE PROGRAMAS

En El Salvador, las respuestas de inicio y de salida de la pandemia fueron significativas. Tanto las transferencias como la vacunación se asentaron en una retórica universalista y ambas demostraron que, con distintos grados de efectividad, el Estado podía movilizar capacidades sin precedentes en su masividad y velocidad. Ambas medidas mostraron lo poderosa que puede ser la capacidad política en presencia de una habilitación de los recursos financieros necesarios para actuar. En este caso, el gasto público aumentó significativamente; los recursos para las transferencias monetarias se desplegaron a una velocidad sorprendente y estuvieron luego disponibles para asegurar la llegada de las vacunas.

El cuadro 5 compara las dos medidas desde el punto de vista de sus posibles implicaciones para la política social inclusiva en El Salvador. Muestra que ambas comparten su carácter autocontenido, vinculadas recurrentemente con el gobierno y no con el Estado, y en manos de actores exclusivamente políticos a tono de un gobierno que no cree en el concepto de política pública ni en definir criterios y protocolos, sino más bien en acciones específicas en manos de hacedores y no de expertos (Observador/a, 2021b; Cuéllar, 2021; *The Economist*, 2021). Además, el aumento de los recursos financieros apoyados en el endeudamiento no fue acompañado de esfuerzos posteriores por aumentar impuestos.

Por último, la evidencia muestra que, en El Salvador, el shock creado por la pandemia lamentablemente debilitó legados propios de la institucionalidad social. Ello se evidenció claramente en el protagonismo del presidente y sus asesores, por un lado, y de las fuerzas de seguridad, por el otro.

CONCLUSIÓN

Una vez implementados los programas para enfrentar la pandemia, ¿dejan estos mejores condiciones para implementar políticas sociales inclusivas futuras? En este artículo hemos planteado una propuesta analítica novedosa y la hemos aplicado al caso de El Salvador a partir de evidencia empírica organizada entre instrumentos, actores y narrativas de política.

En trabajos previos hemos argumentado que, en otros escenarios nacionales, concretamente en Costa Rica y en Guatemala, la ventana de oportunidad se cerró por el llamado a la austeridad (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2022). Este no fue el caso en El Salvador. Pese a la ausencia de este obstáculo, lejos de haber generado claras oportunidades, los instrumentos, los actores y las narrativas que se desplegaron de la mano de esos recursos estuvieron desvinculados de motores de expansión para transformar las respuestas de corto plazo en oportunidades de mediano y largo plazo.

Ello tuvo en buena medida que ver con el tránsito de régimen político que experimentó el país durante el periodo examinado —de régimen híbrido a autocracia electoral de carácter populista— y bajo el cual el gobierno, en nombre de actuar a favor del pueblo, se alejó de la institucionalidad previa. El foco estuvo recurrentemente en el papel del presidente en atender las necesidades sociales descuidadas durante los 30 años previos. Esta experiencia, en la que las limitaciones no surgen de la disponibilidad de recursos sino de su uso, sugiere que allí donde se logra vencer el mantra de la austeridad, aunque sea temporariamente, la vinculación de las medidas de emergencia con “el día después” requiere de transparencia, institucionalidad y actores estatales cuya presencia contribuya a vincular la expansión temporal de la política social con un legado expansivo e inclusivo apoyado en un discurso sobre la necesidad no sólo de un líder, sino de Estado y de políticas públicas.

El artículo contribuye a analizar los ecos de la pandemia en la política social, en particular en los países que atraviesan una transición hacia autocracias electorales bajo las cuales la política social puede ser un potente instrumento de legitimación política. Lo hace mediante la aplicación de un marco analítico que tiene rendimiento para analizar medidas de manera comparadas dentro de un mismo país. Al mismo tiempo, contribuye a una mayor comprensión de lo ocurrido en El Salvador, el país centroamericano

que aprobó un incremento del gasto público para enfrentar la pandemia considerablemente mayor que el promedio de América Latina.

Cuadro 5
Balance comparado de las medidas

Dimensiones	Transferencias monetarias de emergencia	Vacunación	Balance
Instrumentos	Desvinculadas de protección social pre y pospandemia en términos de beneficios, pero, sobre todo, de sistema de información; posiblemente el aspecto al que más acciones se destinaron	Poco claro que contribuya a políticas de salud pospandemia en términos de sistemas de información y de prácticas de articulación entre instituciones y personal del Estado	Predomina un abordaje autocontenido en medidas antes que articulado a políticas con impacto de largo plazo
	No se crearon fuentes permanentes de financiamiento	No se crearon fuentes permanentes de financiamiento	En ambos casos, las acciones aparecen desprendidas de la institucionalidad previa
Actores	Bukele e integrantes de casa de gobierno Presencia de PNC y FA	Bukele, ministro de Salud Implementación en manos de personal de salud y de seguridad (PNC y FA)	Las caras visibles son de índole política, con alto protagonismo del presidente. Los actores estatales no gubernamentales se remiten a la implementación, con alta centralidad de las fuerzas de seguridad
Narrativas	La narrativa del esfuerzo titánico giró en torno a un apoyo puntual decidido por el presidente	La narrativa del desempeño excepcional giró en torno a una vacunación universal, gratuita y voluntaria ordenada por el presidente	Ambas aluden al gobierno con escasas o nulas referencias a la institucionalidad pública y a la permanencia de largo plazo. El protagonista es el presidente Bukele

Fuente: Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Erick, Nicholas Carleton, Michael Diefenbach y Paul Han (2019). "The relationship between uncertainty and affect". *Frontiers in Psychology* 12: 1-17.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2020a). "Decreto No. 594. Ley de restricción temporal de derechos constitucionales concretos para atender la pandemia Covid-19" [en línea]. 15 de marzo. Disponible en <<https://bit.ly/3fnFPKP>> [consulta: 9 de mayo de 2022].
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2020b). "Decreto No. 802. Apruébase el Contrato de Préstamo N° 5043/0C-ES denominado Respuesta Inmediata de Salud Pública para Contener y Controlar el Coronavirus y Mitigar su Efecto en la Prestación del Servicio en El Salvador" [en línea]. 28 de diciembre. Disponible en <<https://bit.ly/3SYF2kr>> [consulta: 9 de mayo de 2022].
- Bèland, Daniel (2019). "Narrative stories, institutional rules, and the politics of pension policy in Canada and the United States". *Policy and Society* 38 (3): 356-372.
- Blofield, Merike, Fernando Filgueira y Cecilia Giambruno (2020). *Policy Expansion in Compressed Time: Assessing the Speed, Breadth and Sufficiency of Post-Covid Social Protection Measures in Ten Countries*. Santiago de Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- Bull, Benedicte, y Francisco Robles (2020). *Covid-19, Elites and the Future Political Economy of Inequality Reduction in Latin America*. [Manuscrito en revisión por parte de la Economic Commission for Latin America and the Caribbean.]
- Capoccia, Giovanni (2016). "Critical junctures". En *Oxford Handbook of Historical Institutionalisms*, editado por Orfeo Fioretos, Tulia G. Falletti y Adam Sheingate, 89-105. Oxford: Oxford University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2020*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto de Estudios Financieros (IEF) (2014). *Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea*. Madrid: EuroSocial, Programa para la Cohesión Social en América Latina.
- Comité de Seguimiento del Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción Económica (FERRE) (2021). *Tercer informe, febrero*. San Salvador.
- Cristancho, Andrea, y Claudia Rivera (2021). "La personalización y la legitimación discursiva de la militarización de la seguridad pública, en el gobierno de Nayib Bukele en El Salvador". *Anuario de Estudios Centroamericanos* 47: 1-39.
- Della Porta, Donatella (2021). "Progressive social movements, democracy and the pandemic". En *Pandemics, Politics, and Society: Critical Perspectives on the Covid-19 Crisis*, coordinado por Gerard Delanty, 209-226. Berlín: De Gruyter.

Diario Oficial de la República de El Salvador (2021). “Decreto 7. Ley para el uso de productos para tratamientos médicos en situaciones excepcionales de salud pública ocasionadas por la pandemia Covid-19”. 5 de mayo.

Fairfield, Tasha (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.

Fuentes, Nelson (2020). Entrevista con el ministro de Hacienda de El Salvador. San Salvador: Noticiero Hechos. 15 de abril.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades) (2020). *El Salvador: año político: junio 2019 a mayo 2020*. San Salvador: Fusades.

Gobierno de El Salvador (2020a). “Gobierno censa a 65000 familias en situación de vulnerabilidad para otorgar \$300”. 12 de abril.

Gobierno de El Salvador (2020b). “Avance de la cobertura del bono de compensación \$300”. 13 de abril.

Gobierno de El Salvador (2020c). “Gobierno firma acuerdo para el suministro de 2 millones de dosis de la vacuna contra el Covid-19”. 24 de noviembre.

Gobierno de El Salvador (2021a). “Gobierno del presidente Nayib Bukele inicia plan de vacunación contra el Covid-19 en El Salvador”. 17 de febrero.

Gobierno de El Salvador (2021b). “El Salvador recibe respaldo del Banco Mundial con \$50 millones para reforzar el proceso de vacunación”. 16 de marzo.

Gobierno de El Salvador (2021c). “Inicia vacunación Covid-19 mayores de 55 años”. 22 de abril.

Gobierno de El Salvador (2021d). “Gobierno logra vacunar 1.3 millones de salvadoreños durante mandato de Nayib Bukele”. 15 de mayo.

Gobierno de El Salvador (2021e). “Salvadoreños cuentan con abanico de opciones para obtener beneficio de vacuna”. 22 de mayo.

Gobierno de El Salvador (2021f). “El Salvador registra la mayor cantidad de personas inmunizadas contra Covid-19 en Centroamérica”. 4 de junio.

Gobierno de El Salvador (2021g). “ELS ha recibido más de 3.2 millones de vacunas y lleva impecable ritmo de vacunación”. 12 de junio.

Gobierno de El Salvador (2021h). “Programe su cita de vacunación contra Covid-19”. 20 de junio.

Gobierno de El Salvador (2021i). “Gobierno sigue ejecutando el Plan Nacional de Vacunación anti-Covid-19 en todo el territorio salvadoreño”. 23 de junio.

Gobierno de El Salvador (2021j). “El Salvador es el primer país de la región en abrir todos sus grupos etarios para la vacunación contra Covid-19”. 10 de julio.

Gobierno de El Salvador (2021k). “Gobierno amplía estrategia de vacunación contra el Covid-19 llevando la atención hasta la vivienda de los salvadoreños”. 6 de octubre.

Green, Duncan (2020). “Covid-19 as a critical juncture”. *Global Policy*. Disponible en <<https://www.globalpolicyjournal.com/articles/development-inequality-and-poverty/covid-19-critical-juncture-and-implications-advocacy>>.

- Handal, Vladimir (2020). Entrevista con el secretario de Innovación. #PuntodevistaKL. San Salvador. 14 de abril.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) (2021a). *Perfiles macrofiscales de Centroamérica: El Salvador. Comparación de cifras al cierre de 2020 con el presupuesto de 2021 y el cierre de 2019*. Guatemala: Icefi.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) (2021b). *Monitoreo de la vacunación contra el Covid-19 en El Salvador. ¿Cuál es la situación de la pandemia y cuántas vacunas se han adquirido?* Guatemala: Icefi.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) (2021c). *Monitoreo de la vacunación contra el Covid-19 en El Salvador. ¿Cómo va la vacunación en El Salvador, cuánto han costado y cuántas dosis falta por comprar para cubrir a toda la población objetivo?* Guatemala: Icefi.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) (2021d). *Monitoreo de la vacunación contra el Covid-19 en El Salvador. ¿Cómo va la pandemia, el proceso de vacunación y la transparencia?* Guatemala: Icefi.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) (2019). *Encuesta de evaluación año 2019*. San Salvador: IUDOP.
- Kingdon, John (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Addison Wesley.
- Lührmann, Anna, Amanda B. Edgell y Seraphine F. Maerz (2020). *Pandemic Backsliding: Does Covid-19 Put Democracy at Risk?* [en línea]. V-Dem Institute. Disponible en <<https://bit.ly/3dUjxhH>>.
- Martínez Franzon, Juliana, y Diego Sánchez-Ancochea (2016). *The Quest for Universal Social Policies in the South: Actors, Ideas and Architectures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez Franzoni, Juliana, y Diego Sánchez-Ancochea (2021). *¿Puede la Covid-19 avanzar la política social inclusiva? Las transferencias monetarias de emergencia en Centroamérica*. Madrid: Fundación Carolina.
- Martínez Franzoni, Juliana, y Diego Sánchez-Ancochea (2022a). *Can Covid-19 prompt more inclusive social policy? A closer look at policy opportunities*. [En evaluación.]
- Martínez Franzoni, Juliana, y Diego Sánchez-Ancochea (2022b). “La pandemia y sus narrativas acerca de la política social en Costa Rica: historia de una (breve) oportunidad”. *Revista de la CEPAL*. [Aceptado para publicación.]
- Martínez Franzoni, Juliana, Diego Sánchez-Ancochea y Salvador Martí i Puig (2015). *La incorporación social en Centroamérica: trayectorias, obstáculos y oportunidades*. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ministerio de Salud (2020). “Gobierno tiene definidos los grupos prioritarios que recibirán la vacuna Covid-19”. 27 de noviembre.
- Ministerio de Salud (2021a). “El Salvador ya figura en la lista mundial de países que han iniciado la vacunación anti-Covid-19”. 24 de febrero.

- Ministerio de Salud (2021b). “La OPS/OMS destaca el trabajo del gobierno en el manejo de la pandemia y por la preparación del plan de vacunación. San Salvador”. 12 de marzo.
- Ministerio de Salud (2021c). “Gobierno prepara distribución de tercer lote de vacunas Covid-19”. 23 de marzo.
- Ministerio de Salud (2021d). “Megacentro de Vacunación inicia operaciones. San Salvador”. 13 de abril.
- Ministerio de Salud (2021e). “Gobierno se esfuerza por proceso vacunación universal, gratuito y voluntario. San Salvador”. 16 de abril.
- Ministerio de Salud (2021f). “El gobierno logra vacunar contra Covid-19 a 460 000 personas”. 17 de abril.
- Ministerio de Salud (2021g). “Bukele habilita vacunación para todos los periodistas del país. San Salvador”. 18 de abril.
- Ministerio de Salud (2021h). “Nuevos autocentros de vacunación contra Covid-19”. 28 de abril.
- Ministerio de Salud (2021i). “Ministerio de Salud habilita 23 centros móviles”. 28 de septiembre.
- Naciones Unidas (2020). *Informe del secretario general: el impacto del Covid-19 en América Latina y el Caribe*. Nueva York, julio.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Presidencia de la República (2020a). “Comunicado oficial. El presidente Nayib Bukele anuncia cuarentena domiciliar obligatoria para todos los salvadoreños por la pandemia del Covid-19”. 22 de marzo.
- Presidencia de la República (2020b). “Mensaje a la nación del presidente de la República Nayib Bukele”. 27 de marzo.
- Presidencia de la República (2020c). “Palabras del presidente Nayib Bukele sobre adquisición de vacunas contra el Covid-19 en El Salvador”. 25 de noviembre.
- Presidencia de la República (2021a). “Palabras del presidente Nayib Bukele durante el inicio de las jornadas de vacunación contra el Covid-19”. 17 de febrero.
- Presidencia de la República (2021b). “Mensaje del presidente Bukele por el bicentenario de la Independencia”. 15 de septiembre.
- Pribble, Jennifer (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Recinos, Carolina, y Vladimir Handal (2020). “Carolina Recinos y Vladimir Handal hablan sobre proyectos del gobierno para enfrentar el Covid-19”. Noticiero Hechos El Salvador, Hechos AM. 3 de abril de 2020.
- Ringe, Nils, Lucio Rennó y Cristóbal Rovira Kaltwasser (2022). “Conclusion”. En *Populists and the Pandemic: How Populists around the World Responded to Covid-19*, coordinado por Nils Rennó, 273-290. Londres: Routledge.

- Sánchez-Ancochea, Diego (2020). *The Costs of Inequality in Latin America: Lessons and Warnings for the Rest of the World*. Nueva York: Bloomsbury.
- Spinney, Laura (2020). “The world changed its approach to health after the 1918 flu. Will it after the Covid-19 outbreak?”. *Time*, 7 de marzo.
- Stone, Deborah (2011). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Nueva York: Wiley.
- The Economist* (2021). “Why Salvadorans love their populist president, Nayib Bukele: Elections in El Salvador”. 2 de marzo.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2021). *Human Development Report*. Nueva York: UNDP.
- V-Dem Institute (2022). *Democracy Report 2022. Autocratization Changing Nature?* Gotemburgo: Universidad de Gotemburgo.

ENTREVISTAS

- Acevedo, Carlos (2021). Economista salvadoreño, consultor y docente universitario, ex presidente del Banco Central y ex representante de Centroamérica ante el Fondo Monetario Internacional. Entrevista realizada el 25 de octubre.
- Artiga, Álvaro (2021). Profesor del Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana (UCA) El Salvador. Entrevista realizada el 14 de mayo.
- Castañeda Ancheta, Ricardo (2021). Economista senior y coordinador en El Salvador y Honduras del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Entrevista realizada el 9 de septiembre.
- Cuéllar, Helga (2021). Directora del Departamento de Estudios Sociales, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades). Entrevista realizada el 15 de julio.
- Fuentes Menjívar, Nelson (2021). Economista, ex ministro de Hacienda 2018-2020. Entrevista realizada el 30 de septiembre.
- Laso, Carmen Aída (2021). Economista salvadoreña. Entrevista realizada el 20 de agosto.
- Marroquín, Carmen Tatiana (2021). Ex asesora legislativa de la fracción Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Entrevista realizada el 4 de octubre.
- Martínez Díaz, Ana Iris (2021). Jefa de oficina de Oxfam en El Salvador. Entrevista realizada el 8 de septiembre.
- Meléndez, Juan (2021). Coordinador de país en el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria. Entrevista realizada el 21 de septiembre.
- Observador/a (2021a). Analista de la política salvadoreña. Entrevista realizada el 2 de junio.

Observador/a (2021b). Especialista en materia de política social en El Salvador. Entrevista realizada el 6 de septiembre.

Ulloa, Félix (2021). Vicepresidente de la República de El Salvador, 2019-2024. Entrevista realizada el 9 de noviembre.

Juliana Martínez Franzoni

Doctora en Sociología por la Universidad de Pittsburgh. Universidad de Costa Rica. Temas de especialización: desigualdad, política social comparada, América Latina. ORCID: 0000-0002-9931-6915.

Diego Sánchez-Ancochea

Doctor en Economía por la New School. Director del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Oxford. Temas de especialización: desigualdad, política social comparada, economía política del desarrollo. ORCID: 0000-0001-6243-0784.

La autora y el autor agradecen a Kisha Méndez por su asistencia en la identificación de las fuentes y a Bert Hoffman, Gabriela Marzonetto y Valeria Morales por sus valiosos comentarios.

