

A man wearing a straw hat and a black face mask, holding a small plant in a greenhouse. The background shows the structure of the greenhouse and some foliage.

# Ciudadanía social y COVID-19 en los PNCA. Una relación disfuncional.

Carolina Quinteros | Tatiana Marroquín

SEPTIEMBRE 2022

---



**PADF**

FUNDACIÓN PANAMERICANA PARA EL DESARROLLO

# RESUMEN EJECUTIVO

La pandemia generada por la COVID-19 llevó profundas consecuencias en todo el planeta, afectando en todos los niveles el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Evidentemente, los impactos serán distintos en cada región y país y dependiendo de las condiciones previas, el manejo de pandemia de cada gobierno y la capacidad de la ciudadanía de hacer valer sus derechos. Para los Países del Norte de Centroamérica (PNCA) los datos son preocupantes a que se trata de países con altos índices de pobreza. De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, en el transcurso de un año la pobreza extrema en la subregión, sin tomar en cuenta las transferencias monetarias realizadas, podría llegar a aumentar hasta en 4 puntos porcentuales en el caso de El Salvador; 7 puntos en Guatemala y 9 en Honduras. En un escenario con transferencias monetarias, la pobreza extrema para El Salvador llegaría a un 8%, en Guatemala a 18.7%, pero en Honduras se mantendría exactamente igual. Es decir, las transferencias monetarias realizadas podrían paliar hasta en 5 puntos porcentuales la caída en los índices de pobreza extrema en Guatemala y 1.2% en El Salvador, aunque en Honduras no habría modificaciones, dados sus bajos montos<sup>1</sup>.

Pese a esta situación excepcional, los Estados están llamados a buscar la forma de hacer vigentes los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) para su ciudadanía en todo momento y circunstancia, sin discriminación alguna, manteniendo su progresividad y usando el máximo de recursos posibles, tal y como lo establece el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y las resoluciones 1/2020 y 1/2021 de la CIDH.

La investigación que se presenta busca conocer la forma en que los PNCA dieron cumplimiento a este mandato durante la pandemia de COVID 19, especialmente los relativos a salud y educación. A través de este trabajo se buscaba conocer lo que los PNCA estaban haciendo para asegurarse que aún en medio de la crisis, los derechos ciudadanos consignados en los DESC no se vieran aún más deteriorados. Para ello, se analizó de qué manera las políticas sociales que implementaron durante la crisis respetaron los criterios de progresividad y no discriminación, especialmente en materia de salud, educación y alivio a la pobreza. Asimismo, se analizaron los presupuestos de las políticas y programas que los gobiernos de los Países del Norte de Centroamérica implementaron durante la pandemia para dar cumplimiento a los DESC para determinar si éstos respondieron a los criterios de aplicación del máximo de recursos posibles para dar cumplimiento a DESC.

En un estudio de esta naturaleza, es ineludible abordar la corrupción como fenómeno transversal para todos los países y la forma en que ésta afecta el cumplimiento de derechos. Esta problemática se refirió reiteradamente en los medios de comunicación y en investigaciones periodísticas para los tres PNCA y en tanto que ésta se ve reflejada en contratos y compras irregulares amparadas en decretos de urgencia que se saltaron los controles establecidos, es pertinente considerar sus vínculos con el incumplimiento de las obligaciones estatales frente a la pandemia y ante el respeto de los DESC. La resolución 1/2021 de la CIDH toma en cuenta este aspecto y define recomendaciones para garantizar el acceso a la información, transparencia y combate a la corrupción.

Un primer hallazgo de la investigación tiene que ver con que las acciones emprendidas por los tres países para evitar los contagios y atender la salud de la ciudadanía fueron dispersas y descoordinadas. La opción favorita fue tomar medidas con enfoque policial y militar en medio de amplias denuncias de corrupción que lindan con el saqueo del Estado, altas tasas de endeudamiento y déficit en las democracias en cada uno de estos países.

<sup>1</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2020) "Panorama social de América Latina" Publicación de Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Las políticas contra la pobreza durante el período se centraron en transferencias monetarias, entrega de alimentos e insumos sanitarios, **no estaban insertas en una estrategia global, coherente y coordinada**, por lo que, aunque se usaron algunos mecanismos preexistentes de programas antipobreza, las acciones en la pandemia no mantuvieron continuidad respecto a políticas previas, de tal forma que la progresividad no estaba garantizada.

Tampoco respetaron la dignidad, autonomía y capacidad de agencia de las personas beneficiarias, ya que no se establecieron mecanismos de **participación de la ciudadanía** afectada y en los casos en que sí se establecieron tales medidas de manera formal, en la práctica éstas no fueron efectivas. Más bien, abundan las críticas por falta de consulta y participación.

Asimismo, hubo ausencia de disposiciones para asegurar **la igualdad y no discriminación** y las acciones no fueron suficientes para dar prioridad a las personas y grupos en condición de vulnerabilidad y colectivos históricamente en situación de vulnerabilidad, sobre los cuales habrán pesado aún más los efectos de la pandemia; son precisamente estos sectores quienes tienen menos recursos incluso para acceder a las transferencias monetarias y en especie.

En este sentido, las transferencias monetarias y en especie no fueron **accesibles** para quienes más los necesitaban y existen señales de discriminación en la entrega por afinidad política y utilización de manera partidaria, por lo que es posible que ni siquiera estuvieran enteramente disponibles para la ciudadanía que vive en condiciones más precarias. Finalmente, no necesariamente los productos entregados eran de **calidad** óptima y hay críticas no sólo respecto a inocuidad de los alimentos, sino a que las bolsas correspondieran al contenido anunciado.

En el caso del derecho a la salud, los principios de **igualdad y no discriminación** tampoco fueron alcanzados plenamente. Por una parte, algunos países mantuvieron información segmentada por sexo y por edad para informar sobre personas contagiadas, fallecidas y recuperadas, así como afectaciones por ubicación geográfica, incluso a nivel municipal. En este tema destacan los porcentajes de población vacunada. El Salvador, para el 31 de diciembre de 2021 tenía casi un 63.8% de su población vacunada con dos dosis, mientras que en Guatemala este porcentaje llega solamente a un 25.7%. Honduras, en esas mismas fechas se encuentra con una situación intermedia con casi un 42.7%, pese a que todos los países iniciaron sus procesos de vacunación a finales de febrero de 2021. De igual manera El Salvador lleva ventaja con relación a la aplicación de dosis de refuerzo; mientras que Honduras y Guatemala no han avanzado al respecto<sup>2</sup>.

En la vacunación se han privilegiado a grupos en condición de vulnerabilidad tales como personas adultas mayores, personal sanitario y personas con algún padecimiento previo que incrementa su vulnerabilidad. Sin embargo, no existe información de que se hubieran atendido de manera particular algunos otros grupos en situación de desigualdad histórica, ni información desagregada para población indígena o con discapacidad.

<sup>2</sup> <https://www.as-coa.org/articulos/cronologia-rastreando-el-camino-hacia-la-vacunacion-en-america-latina>

Respecto a la **progresividad**, no se registran avances en el derecho a la salud, y más bien la población cubierta corre el riesgo de ver disminuir su acceso a este derecho. Los progresos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible en materia de salud sexual y reproductiva podrían caer debido a la suspensión de servicios médicos que no fueran directamente vinculados con el COVID-19. Así, se vieron disminuidos los servicios del Estado dedicados a atender a mujeres en estado de embarazo, servicios a víctimas de violencia y planificación familiar. De hecho, las consultas relacionadas con el embarazo se redujeron en un 40% en la región, según la información que comparte la Secretaría Técnica de la Mujer del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana STM-COMMCA<sup>3</sup>. Las estimaciones disponibles proyectan que el acceso y la disponibilidad de estos servicios pudieron haber sido disminuidos entre un 10 y un 25 %<sup>4</sup>, incrementando la posibilidad del aumento de muertes de mujeres, recién nacidos y adolescentes embarazadas. En efecto, los tres países han reportado aumentos significativos en el embarazo adolescente en 2020 en comparación con 2019. Para El Salvador, este aumento ha sido de un 79% en niñas de 10 a 14 años y de un 71.6% en adolescentes de 15 a 19<sup>5</sup>.

La violencia contra las mujeres también es otra problemática que ha empeorado con la pandemia. Durante el primer mes de confinamiento en El Salvador se reportaron más feminicidios que muertes por COVID<sup>6</sup>. En el primer semestre de 2020 ocurrieron 57 feminicidios, siendo los primeros meses de la cuarentena los que presentaron las cifras más altas. Por su parte, en Guatemala organizaciones de mujeres reportaron que entre marzo y mayo de 2020 sucedieron 83 feminicidios, mientras que en Honduras se registraron 163 muertes violentas de mujeres, de las cuales 94 ocurrieron dentro del período de confinamiento.

Sin embargo, ninguno de los indicadores de resultado ha mostrado mejoría durante el último año, y si bien algunas instalaciones hospitalarias podrían haber mejorado su infraestructura, ésta sigue siendo insuficiente y estos avances se encuentran bajo la sombra de altos niveles de corrupción, improvisación y desidia.

Las dimensiones más afectadas son las de **transparencia y rendición de cuentas**, así como la de **participación ciudadana**. En los tres países existen sistemas de información integral de salud pública que brindan datos sobre el avance de la enfermedad, la atención y otras medidas de gobierno. Empero, los datos no son confiables y las comunidades científicas respectivas en cada uno de estos países informan de sus tremendas falencias.

Todos han ocultado información a la opinión pública, situación que puede corroborarse mediante el análisis de los excesos de muertes ocurridas en el 2020<sup>7</sup>. De acuerdo con este índice, El Salvador sería el país con la brecha más alta entre las cifras oficiales y las cifras estimadas de muertes, seguido por Honduras y finalmente, Guatemala. En cualquier caso, estos datos son muy superiores a los promedios en América Latina y el Caribe. Para esta región, la brecha entre las cifras oficiales y el exceso de muertes es de +50 y el exceso de muertes está entre los 330 y los 370 por cada 100,000 habitantes.

Sobre la **participación** de la población afectada y usuaria de los servicios tampoco hay instrumentos que permitan garantizar este ejercicio. Si bien en los tres países se instalaron comisiones conformadas por entidades de sociedad civil e incluso de la comunidad científica y médica, en los tres existen quejas de que éstas fueron inoperantes y que en la práctica no fueron tomadas en cuenta para la labor que fueron creadas.

<sup>3</sup> COMMCA (2020) "Diferenciados en los ámbitos económico y social de la COVID 19 en la situación y condición de las mujeres de los países miembros del SICA". SICA, Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

<sup>4</sup> Vernooij, Marco (2021) "El escenario de COVID-19 en América Latina para la Salud Materna- infantil". Lo que se sabe, lo que se proyecta. Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras. [https://www.researchgate.net/publication/353195287\\_El\\_escenario\\_de\\_COVID-19\\_en\\_America\\_Latina\\_para\\_la\\_Salud\\_Materna\\_Infantil](https://www.researchgate.net/publication/353195287_El_escenario_de_COVID-19_en_America_Latina_para_la_Salud_Materna_Infantil)

<sup>5</sup> <https://plan-international.org/es/latin-america/embarazos-covid-19>

<sup>6</sup> <https://violentadasencuarentena.distintaslatitudes.net/>

<sup>7</sup> <https://www.economist.com/graphic-detail/coronavirus-excess-deaths-tracker>

En materia de educación, es posible afirmar que, si bien es el área en que más avances ha habido en los últimos años, especialmente en el área de cobertura en educación primaria, ninguno estaba listo para superar los desafíos que implicaba una suspensión de clases tan prolongada. Por una parte, la infraestructura de los centros educativos era deficitaria desde antes de la pandemia y no siempre reunían las condiciones mínimas de salubridad, por lo que habría fallas en la **disponibilidad**, ya que las instalaciones educativas no eran suficientes e idóneas para satisfacer las necesidades de la población estudiantil.

Las instalaciones de los centros escolares no fueron modificadas de manera notable, por lo que los problemas de **accesibilidad** seguían siendo los mismos que los previos a la pandemia, con el agravante de que los NNA no tenían acceso a las tecnologías necesarias para mantener las dinámicas educativas, pese a los esfuerzos de los tres países por dotar de plataformas virtuales a su estudiantado. De hecho, solamente el 34.9% de los hogares en la región SICA a 2020 tenían acceso a tecnologías de la información, siendo solamente un 30% los hogares que tenían acceso a una computadora antes de la pandemia<sup>8</sup>.

Lo que sí se encontraban disponibles eran planes de estudio adaptados a las necesidades surgidas de la pandemia, aunque sin mayor estímulo para el cuerpo docente que les permitiera atender las dinámicas educativas sin una sobrecarga de trabajo.

En cuanto a la **aceptabilidad y la adaptabilidad**, se puede concluir que los programas de estudio buscaron ser pertinentes y adecuados, sin embargo, las brechas de aprendizaje existentes antes de la pandemia pudieron haber aumentado ya que todos los datos apuntan a que los estudiantes que vienen de familias con mayores ingresos son quienes tienen menos posibilidades de desertar de la escuela en tanto que tienen mayor acceso a tecnologías y equipos que permitan mantener una educación a distancia de calidad.

Respecto a **igualdad y no discriminación**, en ningún caso se encontraron políticas que hubieran incorporado criterios diferenciadores por sexo para la atención de la población. A manera de ejemplo, y pese a que abundan datos sobre cómo la pandemia afecta de manera diferenciada a niñas y niños, en ninguno de los países se establecieron acciones para prevenir la violencia basada en género en los hogares o sistemas de alerta temprana que permitieran identificar a niñas en riesgo de abandono de la escuela ya sea por embarazos o por asumir los roles de cuidado y oficios domésticos. Por otra parte, sí se encontraron algunas acciones en Honduras y en Guatemala que pretendían atender población con dificultades en el acceso a la educación, especialmente la perteneciente a los pueblos indígenas y afro centroamericanos, aunque dichos procesos no lograron sobreponerse a las ausencias históricas de atención a estos pueblos en cada uno de los países.

El principio de **progresividad** tampoco pudo ser aplicado en este caso, ya que para todos los países se verificaron bajas en la cobertura de población estudiantil en lugar de incrementos.

Por su parte, los principios de **transparencia y rendición de cuentas**, así como el de participación en el cumplimiento del derecho a la educación, corrieron la misma suerte que el derecho a la salud y la lucha contra la pobreza: un franco retroceso, aunque las denuncias por corrupción en el campo educativo fueron sensiblemente menores que en salud.

<sup>8</sup> Enríquez, Alberto y Carlos Saénz (2021) "Primera lecciones y desafíos de la pandemia del COVID-19 para los países del SICA". Serie "Estudios y Perspectivas" 189. CEPAL. Sede Subregional de la CEPAL en México.

En lo relacionado con el análisis de las asignaciones presupuestarias en temas de educación, al evaluar el criterio del **máximo de recursos disponibles** frente a la **disponibilidad de recursos**, se encontró que los PNCA asignan una proporción considerable de sus presupuestos a este rubro y esta es una tendencia que se ha mantenido durante los cinco años analizados.

Los PNCA han asignado entre el 15% y el 21% de sus presupuestos anuales a educación, por lo que se considera que están haciendo un esfuerzo considerable en la asignación de recursos. Empero, los tres países están lejos de cumplir con estándares de asignación presupuestaria recomendados que suele colocarse en el 6% del PIB. Para alcanzar estas metas se deben buscar mayores fuentes de financiamiento. Al 2022, en los tres países este gasto proviene mayormente de ingresos corrientes (impuestos, tributos, etc.), pero pueden explorarse oportunidades de obtención de fondos y de refuerzos presupuestarios mediante deuda pública o cooperación.

Al evaluar la asignación a grupos prioritarios se encuentran graves deficiencias en cuanto a la existencia de programas especializados. La mayor parte de las asignaciones de educación de los tres países es a programas que no tienen especificidades para los grupos poblacionales más vulnerables. Algunos países como Honduras y Guatemala tienen algunos programas para mujeres y poblaciones indígenas; sin embargo, estas asignaciones no han superado ni el 1% del presupuesto total de educación de estos países.

En materia de salud, las asignaciones presupuestarias no son tan grandes como las de educación. Al evaluar el criterio del **máximo de recursos disponibles** frente a la **disponibilidad de recursos**, se encontró que los PNCA asignan una proporción que ronda el 10% de sus presupuestos, y esta es una tendencia que se ha mantenido a lo largo de los cinco años analizados. Empero sobresale Guatemala como la asignación más baja de los PNCA.

En cualquier caso, para ninguno de los PNCA el esfuerzo presupuestario es significativo para dar cumplimiento al derecho a la salud, por lo que se debe mejorar la asignación presupuestaria a este rubro. Ninguno de los tres países cumple con estándares de asignación presupuestaria recomendados (6% del PIB), y sus asignaciones actuales aún tienen espacio para ser más significativas en sus presupuestos anuales y superar el 10% que actualmente representan.

Respecto al alivio a la pobreza, y a diferencia de las asignaciones a educación y salud, El Salvador y Guatemala carecen de un presupuesto significativo. En el período analizado las asignaciones de estos dos países a la protección de este DESC difícilmente superaron el 4% de sus presupuestos. Honduras, por el contrario, marca una diferencia significativa y mantiene un programa especial de reducción de pobreza con una buena dotación de recursos. Así, la evaluación de los criterios de **máximo de recursos y disponibilidad existente** concluye que existen graves carencias en la asignación financiera y existencia de programas antipobreza.

Hay que mencionar que ninguna de las regulaciones para el uso de fondos públicos en el marco de la pandemia estuvo enfocada en procurar la cobertura efectiva del derecho a la salud y la educación. Si bien Honduras y Guatemala presentan portales especializados en el seguimiento y contraloría de los fondos, compras públicas e incluso liquidaciones del uso de fondos, las denuncias de corrupción estuvieron siempre en primera plana de las quejas ciudadanas e investigaciones periodísticas. Empero, la situación en El Salvador parece mucho peor en tanto que el gobierno solo presenta un informe general del destino de fondos por ramo, pero carece de herramientas para contraloría de compras públicas y uso de fondos. Por todas estas razones, el uso de fondos públicos durante la pandemia estuvo marcado por arbitrariedades que no permitieron un uso eficiente y efectivo de los recursos públicos orientados a la protección de derechos.

En suma, la pandemia implicó un desafío inusual y enorme para los PNCA que mantienen carencias históricas y déficits enormes en DESC. Las políticas sociales de calidad han sido una ausencia en cada uno de estos Estados y la población es quien ha sufrido los efectos más perniciosos de la ausencia de una salud de calidad, una educación que les permita el ejercicio de sus derechos ciudadanos y una situación de pobreza que les impide el acceso a los bienes fundamentales, inclusive cuando éstos son proveídos por los gobiernos.

Pero, además, los gobiernos de estos países tampoco respondieron ofreciendo la calidad de los servicios que la población necesitaba, y más bien su ineficiencia y reticencia a invertir provocaron que el golpe de la crisis sea aún mayor y que la región terminara retrocediendo varios años en el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La subregión del norte de Centroamérica termina aún más golpeada después de esta crisis, con institucionalidades aún más débiles y con niveles de corrupción aún más altos que en el pasado. Además, es muy probable que las brechas y las desigualdades hayan aumentado notablemente durante este periodo, por lo que las intervenciones estatales podrían resultar dañinas y colocar en situación aún más desigual a la población en el acceso a recursos para satisfacer necesidades de salud, educación y pobreza.

Los escenarios de mayor autoritarismo, corrupción desmedida, aumento de la opacidad gubernamental y disminución de la participación ciudadana, podrían ser indicios de que los países del norte de Centroamérica se acercan a un momento de inflexión en el desarrollo de sus incipientes democracias. Superar estos retrocesos va a demorar varios años y va a requerirse del concurso de los diferentes actores de la vida nacional y del planteamiento de nuevos escenarios para el ejercicio de los derechos ciudadanos.