

Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA

Alberto Enríquez
Carlos Sáenz

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

SERIE

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

189

SEDE SUBREGIONAL
DE LA CEPAL
EN MÉXICO

Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA

Alberto Enríquez
Carlos Sáenz



COVID-19
RESPUESTA

Este documento fue preparado por Alberto Enríquez y Carlos Sáenz, Consultores, bajo la supervisión de Pablo E. Yanes, Coordinador de Investigaciones de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México. Los autores agradecen la valiosa colaboración y los aportes de Hugo E. Beteta y Pablo E. Yanes, sin los cuales este trabajo no hubiera sido posible. También agradecen la colaboración de expertos y expertas de los países de la subregión, quienes brindaron diversas entrevistas que sin duda fortalecieron y enriquecieron tanto el análisis como los resultados de la investigación: Guillermo Castro, Ricardo Córdova, Juan Alberto Fuentes, Lucrecia Hernández, Fernando Lazcano, Juliana Martínez, Gregorio Montero, Iris Palma, Porfirio Quezada, Alexis Rojas, Rolando Sierra y Carlos Umaña.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1684-0364 (versión electrónica)
ISSN: 1680-8800 (versión impresa)
LC/TS.2021/38
LC/MEX/TS.2021/5
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00201

Esta publicación debe citarse como: A. Enríquez y C. Sáenz, "Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, N° 189 (LC/TS.2021/38; LC/MEX/TS.2021/5), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. COVID-19, pandemia y crisis a nivel mundial	11
A. El SARS-CoV-2, un nuevo coronavirus.....	11
B. Naturaleza y dimensión de la crisis generada por el COVID-19	12
1. Salud	12
2. Economía	13
3. Empleo, pobreza, educación, protección social y desigualdad	14
4. Gobernanza y gestión pública.....	16
II. Estado de situación en la subregión SICA	19
A. Situación de la subregión SICA antes del COVID-19	19
B. Evolución y efectos de la pandemia en la subregión SICA.....	20
1. Salud y educación.....	21
2. Economía, pobreza y desigualdad	23
3. Gobernanza y gestión pública.....	25
III. Respuestas generales de los Estados frente a la pandemia.....	27
A. Salud.....	28
1. Estados de emergencia.....	28
2. Controles sanitarios y cuarentenas	29
3. Política sobre pruebas universales o reducidas a determinados grupos.....	29
4. Hospitales.....	30
5. Medidas especiales en materia de innovación.....	31

B.	Economía y trabajo	31
1.	Economía	32
2.	Trabajo	33
C.	Protección social	34
1.	Transferencias de efectivo	35
2.	Transferencia de alimentos.....	36
3.	Garantía y continuidad de servicios básicos	36
D.	Educación.....	36
1.	Suspensión de clases	37
2.	Suministro de herramientas para la educación a distancia	37
3.	Programas de alimentación escolar	38
E.	Género	38
1.	Violencia de género contra la mujer.....	39
2.	Economía del cuidado	40
3.	Empleo y generación de ingresos	41
4.	Beneficios, transferencias y otras medidas de protección social	41
5.	Participación de la mujer en la era digital.....	41
IV.	Respuestas de los Estados en materia de planificación, gobierno digital y gobernanza	43
A.	Planificación.....	43
1.	Los sistemas de planificación existentes	43
2.	Planificación y gestión de la pandemia	46
B.	Gobierno digital y uso de las TIC en la gestión del COVID-19	52
1.	Gobierno digital y uso de las TIC antes del COVID-19.....	52
2.	El uso de las TIC en la gestión de la crisis provocada por el COVID-19	56
C.	Gobernanza en la gestión del COVID-19 en la subregión SICA.....	65
1.	La gobernanza en la subregión SICA al inicio de la pandemia	65
2.	Articulación entre los diferentes órganos del Estado	67
3.	Articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales	68
4.	Participación de la sociedad civil, la empresa privada y la academia	71
V.	Lecciones y desafíos en la gestión del COVID-19 en la subregión SICA	77
A.	Planificación.....	77
1.	Lecciones	77
2.	Desafíos.....	79
B.	Gobierno digital	81
1.	Lecciones	81
2.	Desafíos.....	84
C.	Gobernanza.....	85
1.	Lecciones	86
2.	Desafíos.....	88
	Bibliografía.....	91
	Anexo	97
	Serie Estudios y Perspectivas-México: números publicados	103

Cuadros

Cuadro 1	Subregión SICA y América Latina y el Caribe: perfil sociodemográfico y económico, 2018 o datos más recientes.....	20
Cuadro 2	Centroamérica y la República Dominicana: índice de desarrollo humano e IDH ajustado por la desigualdad.....	20
Cuadro 3	Centroamérica y la República Dominicana: proyección de crecimiento del PIB 2020.....	24
Cuadro 4	Centroamérica y la República Dominicana: proyección de población en situación de pobreza, 2020	24
Cuadro 5	Sistema de planificación subregión SICA según países	43
Cuadro 6	Subregión SICA: instrumentos de planificación formulados para gestionar la pandemia de COVID-19 según países.....	46
Cuadro 7	Subregión SICA: instancias creadas para gestionar la pandemia de COVID-19 según países	51
Cuadro 8	Subregión SICA (siete países): E-Government Development Index (EGDI).....	52
Cuadro 9	Subregión SICA (siete países): instancia rectora e instrumentos de gobierno digital y uso de TIC.....	53
Cuadro 10	Subregión SICA (seis países): marcos normativos para la prestación de servicios de salud en forma electrónica, 2015.....	60
Cuadro 11	Subregión SICA (siete países): individuos que utilizan internet, 2010, 2015-2017	61
Cuadro 12	Subregión SICA (siete países): hogares que tienen acceso a internet	62

Gráficos

Gráfico 1	Centroamérica: casos acumulados de COVID-19, del 28 de abril al 12 de agosto de 2020	21
Gráfico 2	Subregión SICA: número de casos de COVID-19, muertes y personas recuperadas, al 13 de agosto de 2020	21
Gráfico 3	Subregión SICA: tasas de mortalidad y letalidad por COVID al 13 de agosto de 2020.....	22
Gráfico 4	Centroamérica: total de casos confirmados por grupo de edad al 16 de agosto de 2020.....	23
Gráfico 5	Centroamérica: total de casos confirmados con comorbilidades por grupo de edad al 16 de agosto de 2020	23
Gráfico 6	Centroamérica y la República Dominicana: medidas adoptadas para hacer frente al COVID-19 por país y ámbito, al 18 de agosto de 2020.....	27
Gráfico 7	Centroamérica y la República Dominicana: medidas de salud adoptadas para hacer frente al COVID-19 por país y área, al 18 de agosto de 2020	28
Gráfico 8	Centroamérica y la República Dominicana: medidas económicas adoptadas para hacer frente al COVID-19 por país y área, al 18 de agosto de 2020.....	32
Gráfico 9	Centroamérica y la República Dominicana: medidas en materia laboral adoptadas para hacer frente al COVID-19 por país y área, al 18 de agosto de 2020.....	32
Gráfico 10	Centroamérica y la República Dominicana: medidas de protección social adoptadas para hacer frente al COVID-19 por país y área, al 18 de agosto de 2020....	35
Gráfico 11	Centroamérica y la República Dominicana: medidas en la educación adoptadas para hacer frente al COVID-19 por país y área, al 18 de agosto de 2020.....	36
Gráfico 12	Centroamérica y la República Dominicana: medidas de género adoptadas para hacer frente al COVID-19 por país y área, al 18 de agosto de 2020.....	39

Gráfico 13	América Latina (seis países): ocupados en trabajos que se pueden desarrollar telemáticamente y que no pueden trabajar desde su casa debido al nivel de conectividad del país, 2018 o último dato disponible.....	58
Gráfico 14	Satisfacción en la democracia y confianza en las instituciones del Estado según países	66
Gráfico 15	Confianza en la política pública del Gobierno para hacer frente a la crisis de salud por COVID-19	67
Diagramas		
Diagrama 1	Instrumentos para la reapertura económica según países.....	49
Diagrama 2	Subregión SICA: períodos presidenciales según países	67

Resumen

En el presente documento se ofrece un estudio exploratorio de las lecciones que la gestión de la crisis generada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha dejado a los Estados y las administraciones públicas de los países de la subregión del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), así como de los desafíos que plantea a futuro, enfocándose en tres ejes clave de la gestión pública: i) la planificación, ii) el gobierno digital y iii) la gobernanza.

El estudio se enmarca tanto en la naturaleza y el alcance de la crisis generada en el planeta por el coronavirus como en las condiciones de la subregión del SICA en el momento en que llegó el COVID-19 y las principales medidas y acciones que los Gobiernos han venido desplegando para enfrentar la profunda crisis que ha desatado. Desde esa perspectiva y tomando en cuenta que en la subregión, como en el resto del mundo, todos los actores sociales, económicos y políticos han vuelto su mirada al Estado, esperando sus análisis y orientaciones, se recogen los desafíos y lecciones más relevantes en los tres ejes seleccionados.

Si bien el carácter del estudio es preliminar y exploratorio, su aproximación al Estado y el papel de la gobernanza, la planificación y el gobierno digital a la luz de la gestión de la crisis provocada por el COVID-19 arroja suficiente evidencia de su fragilidad y de su relación directa con la situación de la democracia y el modelo de Estado que comparten los países de la subregión, cada uno con sus propias particularidades. Sobre esa base, se identifican importantes aprendizajes que permiten desentrañar retos de corto, mediano y largo plazo que desde ya deben enfrentar las administraciones públicas en la subregión.

En el trabajo se articulan los esfuerzos que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha venido haciendo desde el comienzo de la crisis para darle un seguimiento riguroso, analizando sus efectos e impactos en la región y recogiendo los aprendizajes que permitan diseñar las mejores respuestas para convertirla en una nueva oportunidad de avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo.

Introducción

El objetivo del presente trabajo es hacer una primera aproximación a los desafíos y lecciones que la gestión de la crisis generada por la pandemia de COVID-19 ha planteado en los países que integran la subregión del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), a los Estados y las administraciones públicas. No se trata de un análisis exhaustivo ni de una evaluación de las diferentes medidas y acciones que los gobiernos han desarrollado para hacer frente a la crisis, sino de perfilar en el marco mundial de la pandemia, el tipo de medidas que se han venido tomando desde las condiciones de los países y sus Estados, de explorar la utilización de tres herramientas fundamentales: i) la planificación, ii) el gobierno digital y iii) la gobernanza, y de identificar de manera preliminar las principales lecciones y desafíos de cara a la gestión pública.

El trabajo se divide en dos grandes partes. En la primera (capítulos I, II y III) se resume la naturaleza y el alcance de la crisis en el planeta, las condiciones de la subregión SICA cuando llega el COVID-19 y las principales medidas y acciones que los Gobiernos han desplegado en estos primeros seis meses para enfrentar la profunda crisis que ha desatado. Sobre esa base y marco, y tomando en cuenta que, como en el resto del mundo, en la subregión todos los actores sociales, económicos y políticos han vuelto sus ojos al Estado esperando sus análisis y orientaciones, en la segunda parte (capítulos IV y V) se recogen desde los tres ejes clave de la gestión pública (la planificación, el gobierno digital y la gobernanza) los desafíos y lecciones más relevantes.

Es importante señalar que, como parte de la metodología desarrollada, se consultaron documentos oficiales, bases de datos especializadas y se realizaron diversas consultas y entrevistas a expertas y expertos de los diferentes países de la subregión, que sin duda, fortalecieron y enriquecieron, tanto el análisis como los resultados de la investigación.

Este trabajo se enmarca en el conjunto de esfuerzos que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha venido haciendo desde el comienzo mismo de la crisis para darle un seguimiento riguroso, analizando sus efectos e impactos en la región de América Latina y el Caribe y recogiendo los retos y aprendizajes que permitan construir las mejores respuestas para convertirla en una nueva oportunidad de avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible e incluyente.

I. COVID-19, pandemia y crisis a nivel mundial

A. El SARS-CoV-2, un nuevo coronavirus

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), los coronavirus son una extensa familia de virus que pueden causar enfermedades tanto en animales como en humanos. En los humanos, se sabe que varios coronavirus causan infecciones respiratorias que pueden ir desde el resfriado común hasta enfermedades más graves como el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS) y el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS).

El COVID-19 es la enfermedad infecciosa causada por el coronavirus que se ha descubierto más recientemente. Tanto este nuevo virus como la enfermedad que provoca eran desconocidos antes de que estallara el brote en Wuhan (China), en diciembre de 2019. El 31 de diciembre de ese año, el Gobierno chino notificaba oficialmente a la OMS la aparición de un nuevo virus causante de SARS-CoV-2.

Un mes después, el 30 de enero de 2020, la OMS informó al mundo que el brote constituía una emergencia de salud pública de importancia internacional. En ese momento el número de casos en todo el mundo era de 7.818 confirmados, la mayoría de ellos en China y apenas 82 distribuidos en 18 países. La OMS evaluó el riesgo en China como muy alto y el riesgo mundial como alto. El 11 de marzo de 2020, al analizar los alarmantes niveles de propagación de la enfermedad y su gravedad, así como los niveles de inacción, la OMS determinó que el COVID-19 se podía caracterizar como pandemia.

Desde entonces, la cifra de víctimas no ha parado de crecer. En la actualidad el COVID-19 es una pandemia que afecta a más de 190 países en todos los continentes del mundo. El número de casos se ha multiplicado diariamente, hasta alcanzar casi los 21 millones, y el número de muertes sobrepasa ya las 800.000. En el otro lado de la moneda, los casos recuperados superan los 11 millones de personas (CRC, agosto 2020).

B. Naturaleza y dimensión de la crisis generada por el COVID-19

1. Salud

A los ojos de millones de personas en todo el planeta e incluso de muchos gobernantes, la pandemia por COVID-19 tomó al mundo por sorpresa. Sin embargo, algunos analistas y expertos han mostrado que esto no fue así, debido a que hubo algunas alertas que no fueron tomadas en cuenta. El periodista, escritor y catedrático español, Ignacio Ramonet, en su texto “La pandemia y el sistema-mundo” (2020) publicado en siete medios de comunicación, señala varios análisis, pero destaca como el más importante el informe titulado *Global Trends 2025: A Transformed World*, presentado en noviembre de 2008, por el National Intelligence Council (NIC), la oficina de anticipación geopolítica de la CIA, que publicó para la Casa Blanca.

Este documento resultaba de la puesta en común —revisada por las agencias de inteligencia de los Estados Unidos— de estudios elaborados por unos 2.500 expertos independientes de universidades de unos 35 países de Europa, China, la India, África, América Latina, mundo árabe-musulmán, entre otros, y anunciaba para antes de 2025, “la aparición de una enfermedad respiratoria humana nueva, altamente transmisible y virulenta para la cual no existen contramedidas adecuadas, y que se podría convertir en una pandemia global” (Ramonet, 2020).

Pero posterior a ese informe, en septiembre de 2019, la llamada Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación (Global Preparedness Monitoring Board, en inglés)¹, convocada por el Banco Mundial y la OMS, presentó el informe *Un mundo en peligro* en el que alertaban sobre la pandemia de un virus desconocido que podía provocar pánico, desestabilizar la seguridad nacional y cortar la economía mundial. Y advertían que “el mundo no está preparado para una pandemia causada por un patógeno respiratorio virulento y que se propague con rapidez” (2019, pág. 15) al tiempo que señalaban que “los gobiernos, los científicos, los medios de comunicación, la salud pública, los sistemas sanitarios y los profesionales de la salud de muchos países se enfrentan a una quiebra de la confianza pública que amenaza su capacidad para actuar de forma eficaz” (2019, pág. 15).

A pesar de las diferentes señales y advertencias, el COVID-19 nos encuentra en un mundo con escasa capacidad de respuesta frente a un fenómeno planetario, con afectaciones globales y de alta intensidad. Por la naturaleza del virus, su primer golpe encajó directamente en los sistemas de salud de todos los países, que han sido afectados antes o después y en mayor o menor medida. La mayoría de los países reveló su alta fragilidad y se vio desbordada ante las oleadas de personas infectadas, pues no tenía los equipos sanitarios suficientes para atenderlas ni los medicamentos y equipos necesarios para curarlas, y tampoco había —y aún no hay— una vacuna para impedir el contagio.

Pero el impacto del COVID-19, además de su efecto directo, ha alcanzado a otras enfermedades a causa de las perturbaciones en los servicios de salud. El Director General de la OMS, Tedros Adhanom, ha advertido que el virus está provocando un colapso que deriva en la muerte de pacientes de otras enfermedades que, en circunstancias normales, podrían haberse prevenido. “El rápido aumento de la demanda de instalaciones y profesionales sanitarios amenaza con dejar algunos sistemas de salud sobrecargados e incapaces de funcionar eficazmente”, ha destacado Adhanom (2020).

Según una encuesta de la misma OMS a la que respondieron 103 países y que se realizó entre mediados de mayo y principios de julio, en el 67% de los países había interrupciones en los servicios de planificación familiar y de anticoncepción. Más de la mitad de los países había experimentado

¹ La Junta está integrada por 15 miembros entre dirigentes políticos, jefes de organismos y expertos, bajo la batuta conjunta de la Dra. Gro Harlem Brundtland, antigua Primera Ministra de Noruega y antigua Directora General de la OMS, y el Sr. Elhadj As Sy, Secretario General de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Los miembros participan en la Junta a título personal.

perturbaciones en los servicios de atención prenatal y más de un tercio había registrado desajustes en los servicios de parto. Por eso, ante esta crisis el director de la OMS ha instado a los servicios de salud esenciales a continuar con su trabajo: “Los bebés todavía están naciendo, las vacunas deben ser administradas, y la gente todavía necesita tratamiento para salvar vidas en una serie de otras enfermedades” (Adhanom, 2020). Todo este cuadro revela por qué y cómo la emergencia sanitaria global causada por la actual pandemia de COVID-19 está suponiendo para los profesionales de la salud uno de los mayores desafíos a los que se hayan podido enfrentar. No solo por su exposición directa y cotidiana al virus y el riesgo de contagiarse, sino también por el estrés laboral y la situación de cuarentena que pueden causar estragos importantes en su salud física y mental (Ricci y Ruiz, 2020).

Más allá de la problemática en los hospitales y centros de salud, la emergencia sanitaria producida por el COVID-19 también ha sacudido el mercado internacional, convirtiendo algunos productos como las mascarillas, los respiradores y ventiladores mecánicos en bienes escasos y sumamente codiciados, lo que provocó enfrentamientos entre gobiernos de diferentes países —que han sido aliados tradicionales— por conseguirlos. Los ejemplos son varios. Entre ellos está lo que Francia llamó “la guerra de las mascarillas”, uno de los productos clave para evitar la propagación del coronavirus. Por una parte, hubo fuertes tensiones entre Europa y los Estados Unidos, y por otra, al interior de las fronteras de la Unión Europea, como demuestra la incautación por parte de Francia de un lote de mascarillas procedente de Suecia que debía viajar hasta España (Ayuso, 2020).

Ahora bien, aunque el impacto del COVID-19 apareció originalmente como una crisis sanitaria, no se ha quedado en el campo de la salud, sino que ha trascendido a todas las dimensiones de la vida social y del desarrollo, proyectándose a escala global y causando severos daños en los ámbitos social, económico y político. Se trata, pues, como señala Sanahuja (2020), de una crisis generada “por un evento discreto —la aparición del virus—, pero cuya rápida propagación y graves consecuencias sistémicas se explican, más allá de la virulencia y características de ese patógeno, por las fallas de ese sistema y su baja resiliencia: en concreto, las fallas que radican en una globalización en crisis, caracterizada por un alto grado de interdependencia, alta conectividad, sin los necesarios mecanismos de gestión y prevención de los riesgos globales inherentes a esas interdependencias, y sin una gobernanza global legítima y eficaz” (págs. 28-29). Blackman y otros (2020) también apuntan que, “dados los límites de los sistemas de salud, el mundo ha buscado frenar el contagio inicialmente cerrando fronteras y luego cerrando economías, medidas que conllevan costos económicos y sociales enormes” (pág. 5).

2. Economía

Ante la pandemia de COVID-19, las economías a lo largo y ancho del planeta se han cerrado y paralizado, y las sociedades han entrado en cuarentenas más o menos severas y más o menos prolongadas. Estas medidas, tal como señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020c), solo son comparables a las tomadas en situaciones de guerra. A pesar de que han transcurrido más de seis meses desde que inició la pandemia, aún no se sabe cuánto más durará la crisis que está generando ni la forma que tendrá la recuperación o lo que muchos han dado en llamar la “nueva normalidad”. Es evidente que “cuanto más rápida y contundente sea la respuesta, menores serán los efectos negativos” y que, “en cualquier escenario, algunos de los mecanismos tradicionales de mercado podrían no ser suficientes para enfrentarla debido a la interrupción de las actividades productivas y la consiguiente contracción de demanda” (CEPAL, 2020c, pág. 1).

La combinación de políticas y medidas como el distanciamiento social, el confinamiento y las cuarentenas implican una reducción e incluso muchas veces una suspensión total de las actividades de producción y de consumo por períodos inciertos, lo que a su vez desploma los mercados, conduce al cierre de empresas y empuja al desempleo a miles de personas, de modo que “el trabajo, factor esencial

de la producción, está en cuarentena en la mayoría de los sectores de la economía” y “las fronteras se han cerrado, y las cadenas globales de valor se han interrumpido” (Alzúa y Gosis, 2020, pág. 3).

La pandemia llegó en una coyuntura en la que el desempeño de la economía mundial ya era débil. De acuerdo con la CEPAL, en 2019 esta justamente había registrado “su peor desempeño desde 2009, con una tasa de crecimiento de solo un 2,5%” y antes de la pandemia “las previsiones de crecimiento del PIB mundial para 2020 se habían revisado a la baja”. También el comercio mundial se estaba desacelerando y en 2019 el volumen comercial de bienes había caído un 0,4%, su primera disminución desde la crisis financiera mundial de 2008/2009 (CEPAL, 2020c, pág. 1). Además, hay que tomar en cuenta que cuando la crisis llegó “la confianza en la globalización y el multilateralismo como herramientas para el desarrollo acumulaba más de un decenio de deterioro” (CEPAL, 2020c, pág. 2). Por ejemplo, en 2008, la crisis financiera mundial había llevado a una “pérdida de confianza en la capacidad de los mercados, en particular del mercado financiero, para garantizar un crecimiento estable en ausencia de controles y medidas regulatorias” (CEPAL, 2020c, pág. 1).

Todo lo anterior ha sido reforzado por el Banco Mundial (2020a), que señala que el COVID-19 ha tenido un enorme impacto a nivel mundial y ha causado pronunciadas recesiones en muchos países. Las proyecciones de referencia pronostican una contracción del 5,2% en el producto interno bruto mundial en 2020, lo que constituye la recesión mundial más profunda que se ha experimentado en décadas. Los ingresos per cápita en la mayoría de las economías emergentes y en desarrollo se retraerán este año. La CEPAL (2020) complementa apuntando que la caída en las economías desarrolladas será del 7,0%, mientras que en las economías emergentes será del 1,6%. La interrupción de la producción en países integrados a cadenas de valor mundiales ha sido determinante en el deterioro del comercio de bienes intermedios y que a ello se ha sumado, producto del confinamiento y la crisis económica, una menor demanda de bienes de consumo e inversión a nivel generalizado. Como consecuencia, en 2020 el volumen del comercio mundial de bienes disminuiría entre un 13% y un 32%.

Por otra parte, las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020) indican un aumento del desempleo mundial de entre 5,3 y 24,7 millones de personas, con una base de 188 millones de personas desocupadas en 2019. En un escenario “medio” el aumento del desempleo sería de 13 millones de personas. Una consecuencia directa de ese drástico aumento del desempleo será la pérdida de ingresos laborales que, a su vez, se traducirá en un menor consumo de bienes y servicios, y puede llevar a muchas personas trabajadoras a situaciones de pobreza (CEPAL, 2020c).

3. Empleo, pobreza, educación, protección social y desigualdad

Al igual que en el terreno económico, el impacto del COVID-19 en el ámbito social está siendo muy fuerte. Como se ha señalado antes, el coronavirus está afectando de manera creciente el aumento del desempleo y el subempleo, pero también disminuye la calidad del trabajo a través de la reducción de salarios, el consumo de bienes y servicios y el acceso a la protección social. Y esto golpea sobre todo a los amplios estratos de población que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad, así como a aquellas personas que trabajan en el sector informal y en actividades más expuestas a reducciones salariales y despidos.

Todo eso constituye un círculo vicioso que contribuye al aumento de la pobreza y de la pobreza extrema, aunque en magnitudes diferentes ya que, como es obvio, los efectos de la pandemia sobre el PIB y el empleo son distintos según las condiciones específicas de los países. Sin embargo, este aumento generalizado “compromete gravemente la posibilidad de poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo en 2030 (Objetivo de Desarrollo Sostenible 1) y más ampliamente el logro de todas las metas de la dimensión social de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (CEPAL, 2020c, pág. 5). Además, la crisis afecta sobre todo a los grupos más vulnerables: personas con problemas de salud subyacentes, adultos mayores, mujeres, personas jóvenes desempleadas, personas con discapacidad, personas subempleadas, personas trabajadoras desprotegidas y personas trabajadoras migrantes, con los consiguientes aumentos en la desigualdad.

En ese marco, destacan los impactos específicos sobre las mujeres y sobre la profundización de las desigualdades de género, tanto al interior de los hogares como fuera de ellos, en los hospitales y centros sanitarios, en el trabajo y también en la política. Globalmente, “las mujeres son más pobres que los hombres y ya están sintiendo los efectos en el ámbito económico y en el mercado de trabajo, también segmentado por género. Las mujeres representan una gran proporción de la economía informal en todos los países y los datos indican que los sectores de la economía más perjudicados por las medidas de aislamiento social afectan de modo importante a las mujeres” (CIM y OEA, 2020, pág. 4).

Además, las mujeres son mayoría en las profesiones sanitarias de menor cualificación. Ante la falta de servicios públicos de salud, son ellas las que asumen en mayor medida las tareas (no pagadas o mal pagadas) de los cuidados, por lo que la COVID-19 puede representar una grave crisis de la economía del cuidado. El impacto será muy grande en el empleo en sectores muy feminizados y asociados a ingresos bajos y escasa protección social, como el trabajo doméstico. Finalmente, el confinamiento está exacerbando problemas como el abuso sexual y la violencia de género en el ámbito doméstico, e implica restricciones añadidas de acceso a medios anticonceptivos y al ejercicio de derechos sexuales y reproductivos (CIM y OEA, 2020).

Otro sector vital gravemente afectado por la pandemia es el de la educación. Antes del COVID-19, el mundo ya enfrentaba una crisis de aprendizajes. Como registra el Banco Mundial (2020b), antes de la pandemia 258 millones de niños y jóvenes en edad escolar estaban fuera de la escuela. Una baja calidad educativa significaba que muchos de los niños que estaban escolarizados aprendían demasiado poco. La tasa de pobreza de aprendizajes en los países de ingreso bajo y de ingreso mediano era del 53%, lo que significaba que más de la mitad de los niños de 10 años no podían leer y comprender un relato sencillo adecuado para su edad. Peor aún, la crisis no estaba distribuida de manera equitativa: los niños y jóvenes más desfavorecidos eran quienes menos acceso tenían a la escuela, con tasas de deserción escolar más altas y mayores déficits en el aprendizaje.

Todo esto significa que el mundo ya estaba bastante alejado de poder cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 que compromete a todas las naciones a garantizar que “todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad”². Sobre la base de esa realidad, escuelas y universidades se vieron obligadas a cerrar sus puertas a una escala sin precedentes. En ningún otro momento de la historia “se habían visto suspendidas las actividades de más de 1.215 millones de estudiantes, de todos los niveles educativos, en el planeta entero”. Hasta fines de abril, se habían cerrado establecimientos escolares en 180 países y el 85% de los estudiantes de todo el mundo no estaban asistiendo a la escuela (UNESCO, 2020). El cierre de escuelas está provocando, sin duda, una pérdida de aprendizajes, un aumento en las deserciones escolares y una mayor inequidad. Por su parte, la crisis económica que afecta a los hogares agravará el daño, pues reducirá la oferta y la demanda educativas. Estos dos impactos, a su vez, erosionarán en el largo plazo la acumulación de talento humano y reducirán las perspectivas de desarrollo y bienestar.

Ahora bien, al ser una grave amenaza para la salud pública, la educación y la economía y generar múltiples perturbaciones a nivel social, el COVID-19 pone en peligro los medios de vida a largo plazo y el bienestar de millones de personas. Por esta razón, la crisis actual constituye una llamada de atención a la comunidad mundial y a los responsables de las políticas nacionales sobre la urgencia de acelerar los procesos para establecer o fortalecer los sistemas de protección social. Según un análisis de la OIT (2020), la crisis generada por el COVID-19 ha revelado déficits catastróficos de cobertura de la protección social en los países en desarrollo y la única forma de sostener la recuperación y prevenir crisis futuras es que estos países transformen sus medidas especiales de respuesta en sistemas de protección social integrales. Dos reseñas informativas también publicadas por la OIT (2020) advierten que los

² Véase el ODS 4, “Educación de calidad”, Objetivos de Desarrollo Sostenible [en línea] www.un.org.

déficits actuales de protección social podrían comprometer los planes de recuperación, exponer a millones de personas al riesgo de pobreza y afectar la capacidad de reacción mundial para hacer frente a crisis similares en el futuro.

Por último, el fenómeno de la hambruna durante y posterior a la COVID-19 podría convertirse en la próxima pandemia que enfrenten las sociedades. El Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA) anunció el 29 de junio de 2020 que "los devastadores impactos socioeconómicos de la pandemia de COVID-19 empujan a millones de personas más a la inseguridad alimentaria en países de renta baja y mediana" (Naciones Unidas, 2020b). Del mismo modo, David Beasley, Director Ejecutivo del PMA (Naciones Unidas, 2020) dijo que "el frente de batalla contra el coronavirus se está moviendo del mundo rico al mundo pobre" (Naciones Unidas, 2020b). Las nuevas estimaciones del PMA muestran que la cantidad de personas que padecen hambre en los 83 países en donde opera podría aumentar a 270 millones antes de que finalice el año, es decir, un 82% desde antes de que se produjera la pandemia (Naciones Unidas, 2020b).

4. Gobernanza y gestión pública

Como se desprende de lo expuesto hasta aquí, la pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve un abanico de riesgos globales en todos los campos y dimensiones del desarrollo, y constituye una prueba de resiliencia para las sociedades, las culturas y las economías, que se ve reflejada incluso en los índices de desarrollo humano. De acuerdo con el PNUD (2020), el desarrollo humano global, que es la medida combinada de los niveles de educación, salud y calidad de vida, por primera vez desde que comenzó a calcularse en 1990, va en camino de retroceder este año. En palabras de Achim Steiner, Administrador del PNUD, el mundo "ha sufrido muchas crisis en los últimos 30 años, incluida la crisis financiera mundial de 2007-2009. Todas han golpeado con fuerza al desarrollo humano, pero, en general, cada año se han logrado avances a nivel mundial. Con su triple impacto en la salud, la educación y los ingresos, el COVID-19 podría alterar esta tendencia" (Naciones Unidas, 2020c).

Todo esto es lo que recoge el Secretario General de las Naciones Unidas António Guterres cuando afirma que la pandemia "ha puesto al descubierto riesgos que hemos ignorado durante décadas: sistemas de salud inadecuados; brechas en la protección social; desigualdades estructurales; degradación ambiental; la crisis climática. Regiones enteras que habían logrado avances en la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad han experimentado, en cuestión de meses, un retroceso de años. El virus representa un riesgo mayor para los más vulnerables: los que viven en la pobreza, las personas mayores y las personas con discapacidad y enfermedades preexistentes (Guterres, 2020). En consecuencia, la pandemia y la magnitud de los impactos de la crisis que ha desatado, y que ha desvelado las crecientes limitaciones de los modelos políticos y económicos existentes, constituye también un gigantesco desafío para los Estados, las administraciones públicas y la gobernanza tanto en los países y las regiones, como en el mundo en su conjunto.

Independientemente de los tamaños de los países, de sus niveles de desarrollo y de su ubicación geográfica, frente a los estragos del COVID-19, los ciudadanos y ciudadanas, las empresas grandes y pequeñas y los demás actores sociales han puesto sus ojos y acudido al Estado esperando explicaciones sobre la naturaleza del virus y el alcance de la pandemia, respuestas concretas para abordar sus efectos y orientaciones sobre qué hacer para enfrentar adecuadamente esta crisis que se dibuja ya como la más grande que el planeta ha enfrentado desde la Segunda Guerra Mundial.

Hasta el momento, a lo largo y ancho del planeta, los gobiernos de los distintos países se han enfocado en sus propias respuestas de manera individual. Y, obviamente, han venido respondiendo a la pandemia de maneras y con políticas muy distintas, intentando resolver el dilema de cómo aplicar las medidas sanitarias y económicas de emergencia y, al mismo tiempo, preservar el tejido democrático y salvaguardar los derechos humanos. Su acción, además, se está llevando a cabo sobre la base de

procesos de prueba y error, en un momento en el que la confianza en las instituciones públicas se encuentra en niveles históricamente bajos.

Como resume muy bien Fukuyama (2020), a nivel mundial los factores principales del éxito de las respuestas a la pandemia han sido la capacidad de los Estados, la confianza y responsabilidad social y el liderazgo. Los países con los tres —un aparato público competente, un gobierno en el que la ciudadanía confíe y escuche, y un liderazgo eficaz— han tenido un buen desempeño y han logrado limitar los daños. Los países con estados disfuncionales, sociedades polarizadas o liderazgo deficientes han tenido un mal desempeño dejando a sus ciudadanos y economías expuestos y vulnerables.

Ahora bien, la envergadura de la crisis ha puesto en evidencia que ningún país, por desarrollado o poderoso que sea, podrá derrotar la pandemia con un esfuerzo exclusivamente local y ha obligado a recordar que la resiliencia económica, social y política también depende de la coordinación y cooperación internacional y exige una visión que trascienda las fronteras de ciudades, países e incluso regiones. Sin embargo, muchos gobernantes y líderes insisten en dar respuestas nacionales sin buscar ni promover la articulación internacional, ya sea regional o mundial. Hasta el momento, los Estados, incluidas las potencias más grandes, se han mostrado incapaces de coordinarse a nivel global para construir soluciones y encontrar salidas a la crisis de manera conjunta.

A eso se suma que las instituciones globales surgidas tras la Segunda Guerra Mundial están en entredicho y las distintas versiones de los grupos de países no han sido capaces de generar los consensos necesarios ni las acciones adecuadas. En síntesis, estamos frente a una gobernanza global frágil, que no está favoreciendo la resolución de los grandes dilemas por la crisis. La respuesta a la pandemia y el avance posterior de la globalización requieren de instituciones globales con legitimidad y capacidad de articular voluntades y actuaciones o, como ha señalado el Secretario General de las Naciones Unidas, “la respuesta a la pandemia y al descontento generalizado que la precedió deberá basarse en un nuevo contrato social y un nuevo acuerdo global que creen igualdad de oportunidades para todos y respeto por los derechos y libertades de todos” (Guterres, 2020).

II. Estado de situación en la subregión SICA

A. Situación de la subregión SICA antes del COVID-19

Los ocho países³ que integran el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) constituyen una subregión diversa en su configuración social, económica, cultural y ambiental, que constituye una conexión natural entre el norte y el sur de América. La subregión tiene una extensión territorial de 570.000 km² y una población de 61,5 millones de habitantes (9,4% de la población de América Latina y el Caribe), con una configuración étnica diversa (63 pueblos indígenas —20% de la población total— y 30 grupos afrodescendientes —18% de la población—) y una estructura demográfica que continúa siendo predominantemente joven (35% son menores de 35 años).

Los aspectos claves para enfrentar en mejores condiciones la pandemia provocada por el COVID-19 como la salud, el empleo, la cobertura de protección social, el acceso a servicios básicos y el saneamiento ambiental, aun cuando han evolucionado en el tiempo de manera positiva, continúan presentando importantes déficits y rezagos vinculados a problemas estructurales no resueltos como la pobreza y la desigualdad, los bajos niveles de inversión en salud y educación, el estancamiento económico, el creciente endeudamiento público y los efectos negativos provocados por el cambio climático⁴.

El índice de desarrollo humano (IDH) de la subregión también muestra un escenario con condiciones para que la pandemia genere efectos e impactos muy graves. Como puede apreciarse en el cuadro 2, cinco de los siete países de la subregión tienen un IDH por debajo del IDH promedio de América Latina y el Caribe. A este panorama debe sumarse que la subregión enfrenta importantes dilemas relacionados con el debilitamiento de la institucionalidad democrática en varios de los países

³ Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, Belice y la República Dominicana.

⁴ Del total de desastres relacionados con eventos geofísicos y vinculados al cambio climático, ocurridos en la última década (2010-2019) en América Latina y el Caribe, el 31% ocurrió en la subregión SICA y afectó a más de 15 millones de personas.

que la integran y la pérdida progresiva de la confianza de la población en la democracia y en las instituciones públicas⁵.

Cuadro 1
Subregión SICA y América Latina y el Caribe: perfil sociodemográfico y económico, 2018 o datos más recientes

	Subregión SICA	América Latina y el Caribe
Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años (<i>en porcentajes</i>)	96,8	98,5
Razón de mortalidad materna	68,3	50,3
Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (<i>en porcentajes</i>)	11,2	6,5
Gasto público en salud como porcentaje del PIB (<i>en porcentajes</i>)	7,2	7,0
Personas en situación de pobreza (<i>en porcentajes</i>)	36,3	30,0
Personas en situación de pobreza extrema (<i>en porcentajes</i>)	11,8	10,7
Coefficiente de Gini	0,49	0,46
Proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable (<i>en porcentajes</i>)	91,7	94,6
Proporción de la población que utiliza instalaciones de saneamiento mejoradas (<i>en porcentajes</i>)	77,6	83,1
PIB anual a precios constantes	359 769	5 344 755
PIB anual per cápita (<i>en dólares</i>)	7 053	8 306
Deuda externa como porcentaje del PIB	46,6	39,3
Tasa de crecimiento del PIB total anual por habitante a precios constantes	0,9	-0,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>.

Cuadro 2
Centroamérica y la República Dominicana: índice de desarrollo humano e IDH ajustado por la desigualdad

Posición	País	IDH 2018	IDH ajustado por la desigualdad 2018
67	Panamá	0,795	0,626
68	Costa Rica	0,794	0,645
América Latina y el Caribe		0,759	0,589
89	República Dominicana	0,745	0,584
124	El Salvador	0,667	0,521
126	Guatemala	0,651	0,472
127	Nicaragua	0,651	0,501
132	Honduras	0,623	0,472

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI", *Informe sobre Desarrollo Humano 2019*, 2019.

B. Evolución y efectos de la pandemia en la subregión SICA

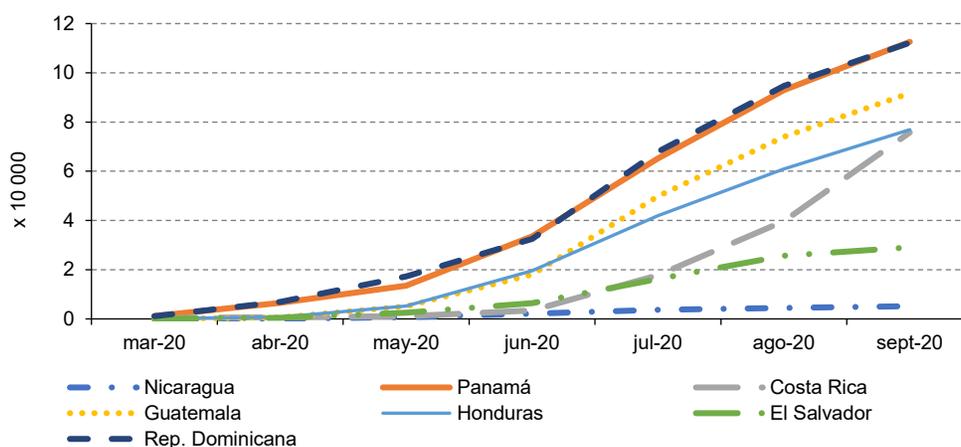
De manera similar a lo que ha ocurrido en todo el planeta, en la subregión la pandemia ha generado efectos globales. Las condiciones de salud, la educación, la economía, la gobernanza y las dinámicas de vida de las personas y las sociedades han resultado fuertemente afectadas.

⁵ De acuerdo con la Corporación Latinobarómetro, para 2016 el 73% de la población de la subregión desconfiaba de las instituciones públicas y del Estado.

1. Salud y educación

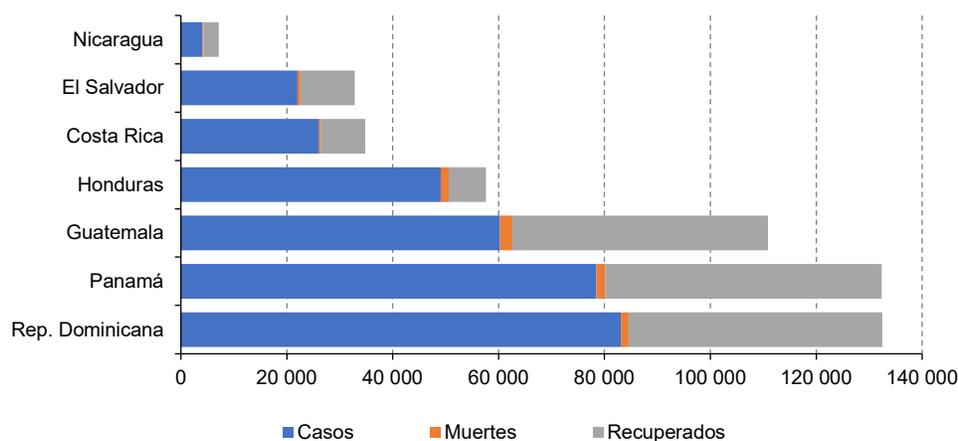
La pandemia ingresó a la subregión en los primeros días de marzo de 2020. Los primeros casos fueron identificados en Costa Rica, Panamá y la República Dominicana, y en pocas semanas se extendieron a todos los países de la subregión, con un incremento marcado de casos a partir de junio de 2020 (véase el gráfico 1). La dificultad de enfrentar una enfermedad desconocida y contra la cual aún no existen medicamentos o vacunas con probado poder curativo, se suman a las debilidades que ya tenían los sistemas de salud en la subregión y las inadecuadas condiciones de vida que aún padece una importante cantidad de personas. Al 13 de agosto en la subregión se habían identificado un total de 323.143 personas infectadas (50% de estas en la República Dominicana y Panamá). De este total han fallecido 7.937 personas y se han recuperado de la enfermedad un total de 177.072 (52,6% de las personas infectadas, véase el gráfico 2).

Gráfico 1
Centroamérica: casos acumulados de COVID-19, del 28 de abril al 12 de agosto de 2020
 (Número de casos)



Fuente: Organización Mundial para la Salud (OMS), "COVID-19. Sistema de información para la región de las Américas" [en línea] <https://paho-covid19-response-who.hub.arcgis.com>.

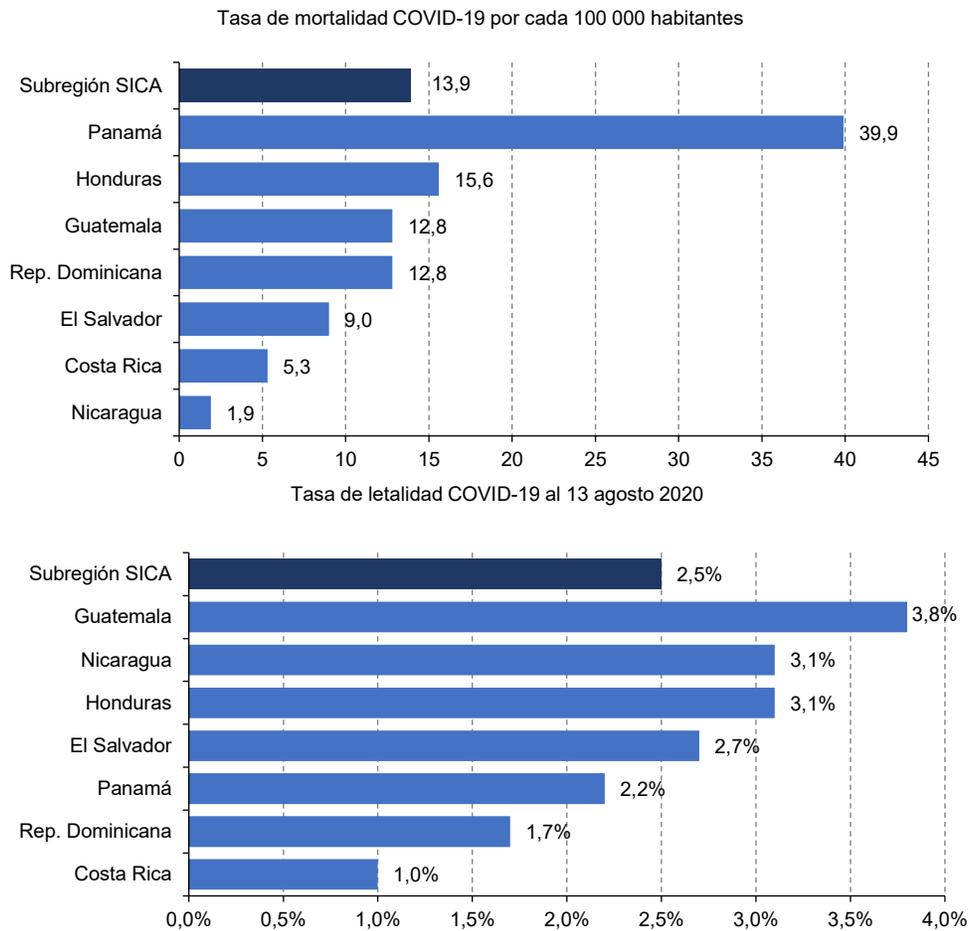
Gráfico 2
Subregión SICA: número de casos de COVID-19, muertes y personas recuperadas, al 13 de agosto de 2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Universidad Johns Hopkins, Centro de Recursos de Coronavirus [en línea] <https://www.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>.

En relación con la mortalidad y letalidad⁶ del COVID-19, la subregión presenta tasas por 100.000 habitantes del 13,9% y el 2,5% respectivamente. La situación y los escenarios en cada uno de los países son diferentes. Panamá y Honduras presentan tasas de mortalidad por encima del promedio subregional y con relación a la letalidad, Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador están arriba del promedio (véase el gráfico 3).

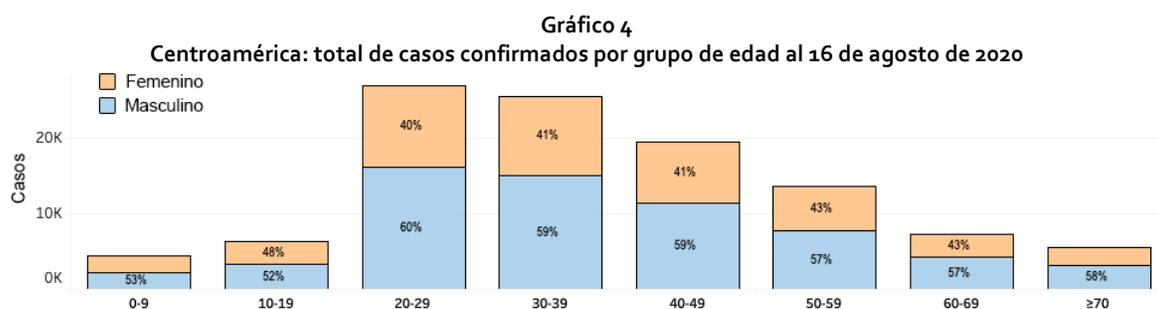
Gráfico 3
Subregión SICA: tasas de mortalidad y letalidad por COVID al 13 de agosto de 2020



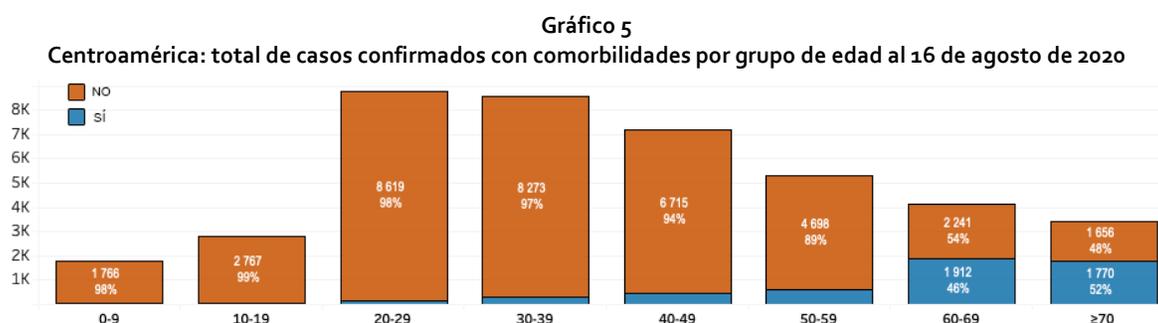
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Universidad Johns Hopkins, Centro de Recursos de Coronavirus [en línea] <https://www.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>.

De acuerdo con la OMS, la mayoría de los casos identificados como infectados por COVID-19 corresponde a personas con edades entre 20 y 50 años, y la mayoría de las personas fallecidas tenía 50 años o más, como se muestra en el gráfico 4. Asimismo, la presencia de comorbilidades en las personas fallecidas en la subregión es bastante baja en los grupos de edad comprendidos entre 20 y 59 años y se amplía de manera importante en las personas de 60 años o más (véase el gráfico 5).

⁶ La tasa de letalidad expresa el porcentaje de fallecimientos con respecto al número total de personas infectadas.



Fuente: Organización Mundial para la Salud (OMS), "COVID-19 Sistema de información para la región de las Américas" [en línea] <https://paho-covid19-response-who.hub.arcgis.com>.



Fuente: Organización Mundial para la Salud (OMS), "COVID-19 Sistema de información para la región de las Américas" [en línea] <https://paho-covid19-response-who.hub.arcgis.com>.

En una subregión que en promedio tiene disponible 1,2 camas de hospital y 1,4 médicos por cada 1.000 habitantes (por debajo de la media de América Latina y el Caribe y lejos de la media mundial), la expansión de la enfermedad y la cantidad de personas que se han infectado y necesitan cuidados hospitalarios ha generado una presión que ha llevado a los sistemas de salud a niveles de estrés muy grandes. Por otra parte, la presión que el COVID-19 ha generado sobre los sistemas de salud ha provocado dificultades para mantener operativos los servicios de atención a personas que padecen otras enfermedades. Esta situación podría conducir a un incremento en las tasas de mortalidad, especialmente en personas que padecen enfermedades crónicas que requieren atención hospitalaria especializada.

En diferentes momentos y junto a las medidas de confinamiento y restricción en la movilidad, todos los gobiernos en la subregión, exceptuando a Nicaragua, tomaron la decisión de cerrar las escuelas y centros de estudio, con lo que millones de estudiantes regresaron a sus casas y han tenido que enfrentar un escenario para el que los sistemas educativos no estaban preparados, si se toma en cuenta que para 2017, el porcentaje de hogares con acceso a tecnologías de la información y comunicación en la subregión era del 34,9% (52,2% en América Latina y el Caribe) y el porcentaje de hogares que tienen computadora era de 29,8% (44,7% en América Latina y el Caribe). Por otra parte, se estima que el cierre de los centros de estudio también provocará un efecto negativo en la nutrición de la población escolar, dado que los programas de alimentación escolar se han interrumpido o han sufrido importantes afectaciones.

2. Economía, pobreza y desigualdad

El confinamiento social, las restricciones en la movilidad de las personas y las dificultades para el intercambio comercial interno y externo han generado efectos inmediatos en la dinámica de las empresas, así como en el ingreso y la estabilidad laboral de la población. En el marco de la crisis global que estamos enfrentando, definida por la CEPAL como "sincrónica", se ha generado un colapso del

comercio mundial de mercancías y servicios (particularmente del turismo) y una reducción significativa en los precios internacionales de los productos básicos (energía, minerales y metales, agrícolas y no agropecuarios). En este escenario, las expectativas económicas para Centroamérica son poco halagüeñas y se estima que el PIB en 2020 tendrá una caída de 6,2% (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
Centroamérica y la República Dominicana: proyección de crecimiento del PIB 2020
(En porcentajes)

	Crecimiento del PIB
Costa Rica	-5,5
El Salvador	-8,6
Guatemala	-4,1
Honduras	-6,1
Nicaragua	-8,3
Panamá	-6,5
República Dominicana	-5,3
América Latina y el Caribe	-9,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Informe Especial COVID-19*, N° 5, julio de 2020.

La suspensión de actividades económicas formales e informales y la lenta reactivación de las economías también está provocando un efecto negativo en el ingreso de las familias de la subregión y, aun cuando la mayoría de los países han adoptado diversas medidas para proteger el ingreso, las estimaciones en relación con la pobreza también son desalentadoras. Las proyecciones efectuadas reflejan un crecimiento significativo en la pobreza y la pobreza extrema en todos los países de la subregión, con un impacto mucho mayor en El Salvador, Nicaragua, Honduras y la República Dominicana (véase el cuadro 4).

Cuadro 4
Centroamérica y la República Dominicana: proyección de población en situación de pobreza, 2020
(En porcentajes y puntos porcentuales)

	Pobreza extrema			Pobreza		
	2019	2020	Variación (en puntos porcentuales)	2019	2020	Variación (en puntos porcentuales)
Costa Rica	3,4	5,1	1,7	16,5	20,5	4,0
El Salvador	7,4	11,9	4,5	33,7	40,2	6,5
Guatemala	19,8	22,7	2,9	48,6	51,6	3,0
Honduras	18,7	22,2	3,5	54,8	59,0	4,2
Nicaragua	18,0	22,8	4,8	47,1	52,7	5,6
Panamá	6,5	8,5	2,0	14,6	17,5	2,9
República Dominicana	4,5	6,7	2,2	20,3	24,7	4,4
América Latina	11,0	15,5	4,5	30,2	37,3	7,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Informe Especial COVID-19*, N° 5, julio de 2020.

La caída de ingresos que están experimentando los hogares de la subregión provocará un impacto en el crecimiento de la desigualdad, que ha sido históricamente uno de los problemas estructurales más importantes de América Latina y de la subregión SICA. Se estima que Guatemala tendrá en 2020 una variación en el índice de Gini de entre el 1,0% y el 1,9%; Honduras y Nicaragua, entre el 2,0% y el 2,9%; Costa Rica, Panamá y la República Dominicana entre el 3,0% y el 3,9%, y El Salvador entre el 5,0% y el 5,9%.

Otro efecto que está provocando la pandemia a nivel global y en la subregión es el incremento de la inseguridad alimentaria y malnutrición, que afecta particularmente a las poblaciones vulnerables y en situación de pobreza, con medios de vida frágiles, más susceptibles a que sus ingresos se reduzcan (como ya está ocurriendo) y con menor resiliencia frente a medidas de confinamiento y restricción de las economías como las adoptadas en el marco de la pandemia que, además, han afectado la oferta de alimentos debido principalmente a dificultades en las cadenas de producción agroalimentaria y en las cadenas logísticas nacionales e internacionales. De acuerdo con el *Informe global sobre crisis alimentarias 2020* elaborado por el PMA, antes de la pandemia ya existía una perspectiva de alza en la inseguridad alimentaria aguda a nivel mundial. En el caso de Centroamérica, 4,4 millones de personas⁷ en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua se encontraban en una situación de inseguridad alimentaria aguda.

3. Gobernanza y gestión pública

La magnitud y complejidad de los efectos generados por el COVID-19 en la subregión también ha tensionado y puesto a prueba al aparato público en todos los países. Las sociedades han fijado su mirada en los gobiernos, esperando respuestas ante los graves efectos y los desafíos que se están enfrentando. El COVID-19 ha generado afectaciones severas en la dinámica de las instituciones públicas, lo que ha implicado el cierre de oficinas y la interrupción de servicios a la ciudadanía, la reorientación de recursos para atender las necesidades inmediatas (principalmente en el campo sanitario y de protección social) y la implantación del teletrabajo como opción para mantener activas las administraciones públicas.

Aspectos claves de la gobernanza y la gestión pública como el diálogo, la negociación y la búsqueda de acuerdos entre órganos de gobierno (particularmente entre el nivel ejecutivo y el legislativo), la interacción entre política pública y ciencia-academia, la planificación o improvisación de las respuestas públicas, la participación ciudadana y el acceso a la información pública han estado a la orden del día y han adquirido una gran relevancia en el marco de la pandemia y sus efectos.

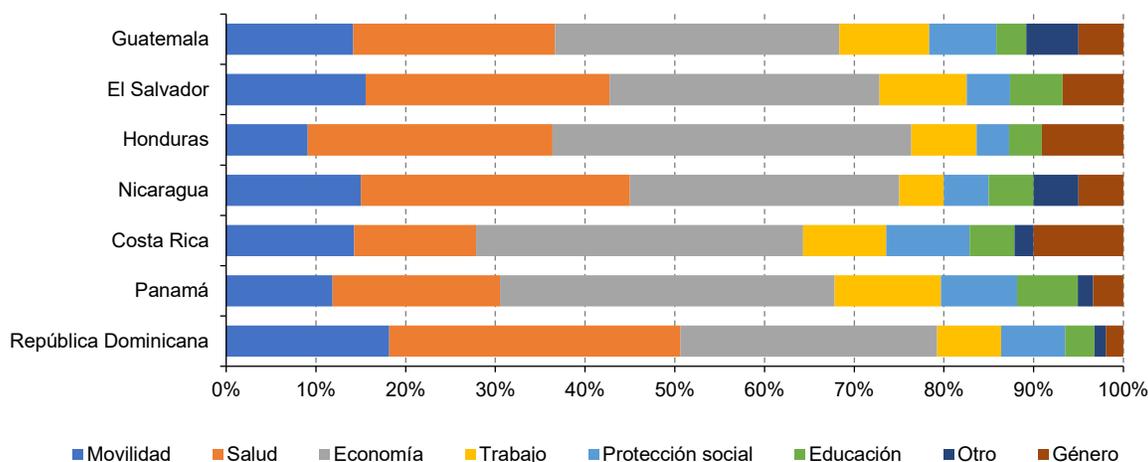
⁷ En Guatemala, 3,1 millones; 1 en Honduras; 0,3 en El Salvador y 0,08 en Nicaragua.

III. Respuestas generales de los Estados frente a la pandemia

En este capítulo se presenta una aproximación a las principales medidas tomadas por los gobiernos de la subregión para enfrentar la pandemia de COVID-19. No es el propósito realizar un análisis exhaustivo de las medidas ni de su efectividad y suficiencia. En este capítulo se toman como fuentes de información los datos disponibles en el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, de la CEPAL, al 18 de agosto de 2020 y los informes que el SICA ha presentado desde que inició la pandemia.

Gráfico 6

Centroamérica y la República Dominicana: medidas adoptadas para hacer frente al COVID-19 por país y ámbito, al 18 de agosto de 2020



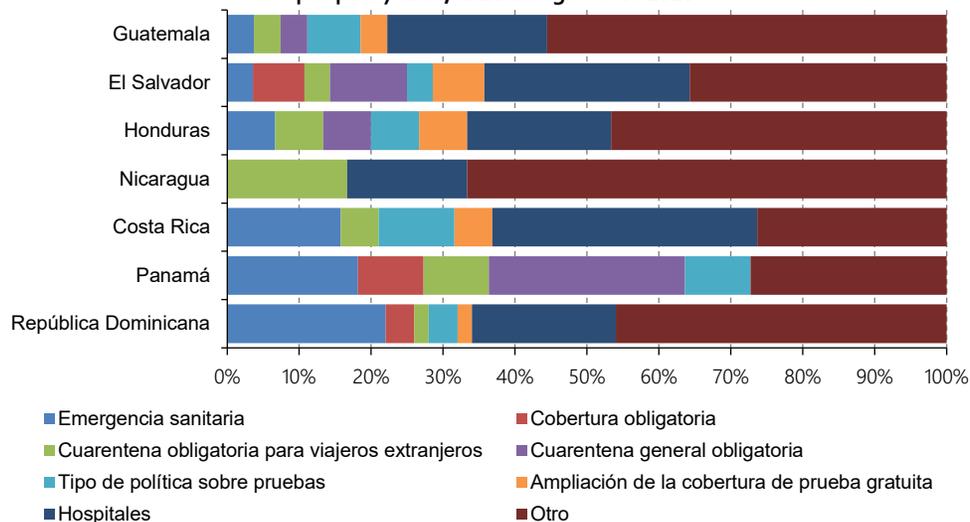
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, Impacto económico y social", al 18 de agosto de 2020 [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.

A. Salud

El COVID-19 llegó a la subregión SICA el 8 de marzo de 2020, cuando el primer caso importado fue detectado en Costa Rica. La persona contagiada era una turista estadounidense que había llegado a ese país procedente de Nueva York. A partir de allí los casos han alcanzado a los ocho países y se han multiplicado diariamente y de manera acelerada; a la fecha han cobrado miles de víctimas mortales tal como quedó registrado en el capítulo anterior.

Dado que ya estaban en alerta ante el nuevo brote de coronavirus surgido en China, desde los primeros días los países de la subregión de manera individual, con excepción de Nicaragua, comenzaron a implementar medidas de cara a contener el avance del virus y reducir sus efectos lo más posible. Hay que tomar en cuenta que, como señala la CEPAL (2020c) y avala la experiencia, la acción más importante para enfrentar el COVID-19 es la contención de la expansión del virus mediante el autoaislamiento, la cuarentena y el distanciamiento social. Esas medidas tienen impactos positivos para la salud al aplanar la curva de contagio (pág. 2).

Gráfico 7
Centroamérica y la República Dominicana: medidas de salud adoptadas para hacer frente al COVID-19 por país y área, al 18 de agosto de 2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, Impacto económico y social", al 18 de agosto de 2020 [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.

1. Estados de emergencia

Una de las primeras decisiones de los gobiernos fue la de generar las condiciones legales e institucionales que les permitieran ponerse al frente y actuar de manera rápida. Así, siempre exceptuando a Nicaragua, los diferentes gobiernos establecieron estados de emergencia nacional o de calamidad pública en sus respectivos territorios. Dada la imposibilidad de detener el avance de la pandemia, se buscaba en primer lugar que el ritmo de contagio fuera lo menos acelerado posible para intentar, en segundo lugar, poner los sistemas de salud en capacidad de atender los casos que así lo demandaran. Hay que tomar en cuenta que lo que estaba pasando en otros países, como Italia y España, mostraba que ningún sistema de salud estaba suficientemente preparado para enfrentar una pandemia que produce en poco tiempo y de manera muy acelerada una cantidad exponencial de casos y, que en esta subregión, la mayoría de los países — salvo Costa Rica y Panamá— cuenta con sistemas de salud fragmentados y con una débil infraestructura hospitalaria.

En el marco y sobre la base de estas declaratorias, en los diferentes países se empezaron a desplegar un conjunto amplio de medidas y a utilizar diferentes herramientas que se resumen y describen brevemente a continuación. En todos los casos los presidentes se pusieron directamente al frente de la conducción apoyándose para ello en organismos cuyos nombres y composición varía, pero en los que no faltan las autoridades responsables de la salud.

2. Controles sanitarios y cuarentenas

Todos los países establecieron controles sanitarios en puntos de ingreso terrestres, aéreos y marítimos y, con excepción de Nicaragua, restringieron el ingreso a su territorio nacional para extranjeros. En la mayoría de los países se dio paso a la detección rápida de casos para identificarlos tempranamente y se establecieron cuarentenas para viajeros extranjeros o nacionales. En algunos, como Honduras, para casos confirmados o sospechosos y en otros, como en El Salvador, para todos; además, eran remitidos a uno de los más de 100 centros que se habilitaron para cumplimiento de cuarentena. En la República Dominicana la cuarentena era solo para pasajeros de otros países que hubieran estado en las últimas dos semanas en alguno de los lugares por los que se hubieran suspendido vuelos.

En Nicaragua el gobierno ha habilitado la línea 132 con el objetivo de brindar información a la población sobre el coronavirus. Asimismo, el Ministerio de Salud realiza llamadas para monitorear el seguimiento de personas que ingresaron al país, nacionales o de otras nacionalidades, quienes permanecen bajo vigilancia durante 21 días. Las cuarentenas generalizadas o parciales, de mayor o menor alcance territorial y temporal, han sido implementadas en todos los países con excepción de Nicaragua. Asimismo, se han implementado protocolos de vigilancia epidemiológica a nivel nacional y se ha promovido la ya mundialmente famosa consigna de “quédate en casa”, el distanciamiento social, el uso masivo de la mascarilla —obligatorio en algunos países— y el lavado frecuente de manos.

En algunos países como Panamá, Honduras y Guatemala, para asegurar más que las personas no salgan de sus casas, también se han decretado toques de queda a nivel nacional o en territorios más específicos. Lo mismo ha sucedido con los cercos o cordones sanitarios. En Guatemala, por ejemplo, se impuso un cordón sanitario en el municipio de Patzún, Chimaltenango, y en El Salvador un cerco sanitario en el municipio de La Libertad. En Honduras se hizo algo similar en los municipios del departamento de Cortés y los municipios de El Progreso, Yoro y Las Vegas de Santa Bárbara. La circulación del transporte público de pasajeros también ha sido total o parcialmente suspendida, y se han cerrado los establecimientos de entretenimiento y recreación.

En el caso de Costa Rica, resaltan dentro de la gestión de la pandemia la trazabilidad y el seguimiento puntual de los casos. La base institucional previa y la inversión en salud han permitido que se dé este tipo de atención sin necesidad de realizar pruebas masivas o cuarentenas totales. Eso sí, se han cancelado eventos masivos y se ha limitado el funcionamiento de los locales comerciales y la circulación de vehículos.

Dos medidas especialmente relevantes y sensibles han sido la suspensión de clases en las instituciones públicas y privadas realizada en todos los países —menos en Nicaragua— y el cierre total o parcial de las economías. Con esto se han orientado la educación virtual y la implementación del teletrabajo como medidas de prevención de contagios. También en esto Nicaragua ha sido la excepción. Actualmente, en todos los países se están empezando a desescalar las medidas de confinamiento combinadas con la reapertura de las economías, en procesos que tienen modalidades distintas y ritmos diferentes y transitan por fases, hasta llegar a la fase denominada como apertura en la nueva normalidad.

3. Política sobre pruebas universales o reducidas a determinados grupos

De acuerdo con la OMS, sin suficientes pruebas no se puede tener un cuadro claro de cómo se comporta la epidemia. La cantidad de pruebas de COVID-19 que se hacen en un país demuestra con

mayor exactitud su situación con respecto a la crisis sanitaria y, en consecuencia, determina el nivel de complicación que está sufriendo debido a la pandemia. Por eso, la recomendación de la OMS es hacer pruebas para buscar pacientes y contactos y mejorar el nivel de diagnóstico y de aislamiento para el tratamiento de los pacientes.

En la subregión en todos los países se están realizando pruebas. Para el 16 de julio de 2020 El Salvador era el país que más pruebas había realizado, con 202.126. Por su parte, la República Dominicana había realizado 198.496, Panamá 174.345, Guatemala 64.590, Costa Rica 61.216, Honduras 49.308 y de Nicaragua no se dispone de datos (Statista, 2020). Panamá aparece como el país de la subregión que más cantidad de pruebas por millón de habitantes hace.

En Guatemala, las pruebas se realizan en los servicios de salud de la red pública y en el Centro Médico Militar del sector privado. También se realizó una operación de prueba en comerciantes y dueños de comercios y tiendas de abarrotes en vecindarios y municipios donde puede haber picos en la propagación del coronavirus. En Honduras, las pruebas son aplicadas por personal de la Secretaría de Salud, son gratuitas y para personas con síntomas.

En El Salvador, las pruebas se llevan a cabo en personas expuestas a entornos infecciosos, como viajeros y personas con síntomas, y el gobierno ha autorizado a laboratorios y hospitales privados a hacerlas. En la República Dominicana, la realización de pruebas es gratis y se hace en laboratorios privados certificados y en el Laboratorio Nacional para todos los ciudadanos que presenten síntomas o hayan estado en contacto con personas con prueba positiva. También se dispuso que las administradoras de riesgos de salud cubran las pruebas para confirmación del COVID-19 a toda persona afiliada o no a la seguridad social.

En Panamá, las pruebas han sido llevadas a todo el país, incluyendo zonas remotas, y no solo se hacen en los hospitales, sino que los médicos van al domicilio, toman la muestra y la procesan. El sistema de vigilancia epidemiológica recibe los resultados y avisa a los pacientes.

4. Hospitales

La mayoría de los países han trabajado en el fortalecimiento y ampliación de la red de hospitales. En Guatemala se crearon tres hospitales temporales, uno en el Parque Industrial de la capital, para atender a pacientes del territorio nacional, uno en Quetzaltenango para pacientes del occidente del país y otro en Zacapa, para pacientes de la región oriental. Además, el gobierno se apoyó en varios hoteles para atender pacientes con coronavirus que no presentaban síntomas.

En Honduras, se puso en funcionamiento el Laboratorio Nacional de Virología de San Pedro Sula, que realiza las primeras pruebas para diagnosticar el coronavirus y se acondicionó el Gimnasio Municipal de San Pedro Sula para atender a pacientes con la enfermedad. En El Salvador, se está construyendo un hospital especializado en la capital para tratar a las personas infectadas por el virus, se han habilitado dos cabinas móviles de diagnóstico para llegar a los distintos departamentos del país y el gobierno impulsa la reconstrucción y mejoramiento de hospitales de la red nacional.

En la República Dominicana, el gobierno ha habilitado más de 500 camas hospitalarias adicionales, de las cuales 187 serán para unidades de cuidados intensivos (UCI). En Panamá, para aumentar la capacidad de atender a pacientes de COVID-19, se terminó de construir el Hospital Integrado Panamá Solidario con tecnología de punta y un sistema de bioseguridad y se habilitó el antiguo Centro de Convenciones Figali. Además, el Ministerio de Salud ha habilitado 15 Centros de Operaciones y Trazabilidad Comunitarias (COCYT), en cada región sanitaria del país, donde se trabaja con un equipo compuesto por fuerzas de tarea conjunta (FTC), gobiernos locales, clubes cívicos, cámara de comercio y grupos religiosos, y cuyo objetivo es ubicar y georreferenciar cada caso positivo, sus contactos y familiares para establecer desde cada comunidad el seguimiento médico y social necesario.

En Costa Rica, el sistema de seguridad social unificado permite hacer flexibilizaciones para adaptarse a las respuestas. Pero además, se creó el Centro Especializado para la Atención de Pacientes con COVID-19 (CEACO) y los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS) constituyen la primera línea de respuesta a la pandemia: médicos y trabajadores sanitarios visitan y están en contacto con la familia a través de WhatsApp. El sistema cuenta con más de 1.000 clínicas con médicos, enfermeras, asistentes técnicos y farmacéuticos. Sin duda, Costa Rica es el país de la subregión que mejor utiliza la primera línea de atención en salud y mejor combina los distintos niveles de atención en función del combate a la pandemia de COVID-19. Finalmente, todos los países han ampliado, a través de compras y donaciones, sus equipos de ventilación y conectores y su red de unidades de cuidados intensivos (UCI).

5. Medidas especiales en materia de innovación

En este campo destaca Costa Rica. En primer lugar y para no depender del mercado internacional, ha buscado adaptar protocolos para sustituir partes o etapas de kits comerciales utilizados en los laboratorios oficiales. El equipo de trabajo está compuesto por personas costarricenses expertas en biología molecular, fisiología, virología, microbiología, genética y biotecnología. En esa iniciativa trabajan el Centro Nacional de Innovaciones Biotecnológicas (CENIBiot), el Centro Nacional de Alta Tecnología (CENAT) en coordinación con el MICITT, el Ministerio de Salud, el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA), el Tecnológico de Costa Rica (TEC), la Universidad de Costa Rica (UCR) y otros actores como la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR), la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) y la empresa Speratum, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Costa Rica, 2020). Otro esfuerzo ha sido el de la Fábrica Nacional de Licores que transformó su producción para convertirse en el gran proveedor de alcohol en gel para atender la creciente demanda y la Oficina de Correos se encargó de su distribución en todo el país (Noticias ONU, 2020).

Por su parte, las universidades públicas se concentraron en elaborar respiradores para dotar y fortalecer a las unidades de cuidados intensivos del país. Asimismo, el Centro Nacional de Innovaciones Biotecnológicas desarrolla, con el apoyo de las Naciones Unidas, pruebas propias de diagnóstico. Por su parte, el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud colabora en los temas de vacunas, antivirales y tratamientos (Noticias ONU, 2020). En Panamá se ha desarrollado la aplicación móvil PACO (Protección Actualizada de Casos en Observación)⁸, para validar que pacientes con COVID-19 cumplan el aislamiento. Es una herramienta tecnológica diseñada por la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), que se está implementando junto con el cuerpo de la seguridad nacional. Estos ejemplos muestran la importancia de propiciar en los países de la subregión el diálogo de la política pública de salud con la ciencia y la tecnología y con la academia para generar soluciones ante crisis como la pandemia de COVID-19.

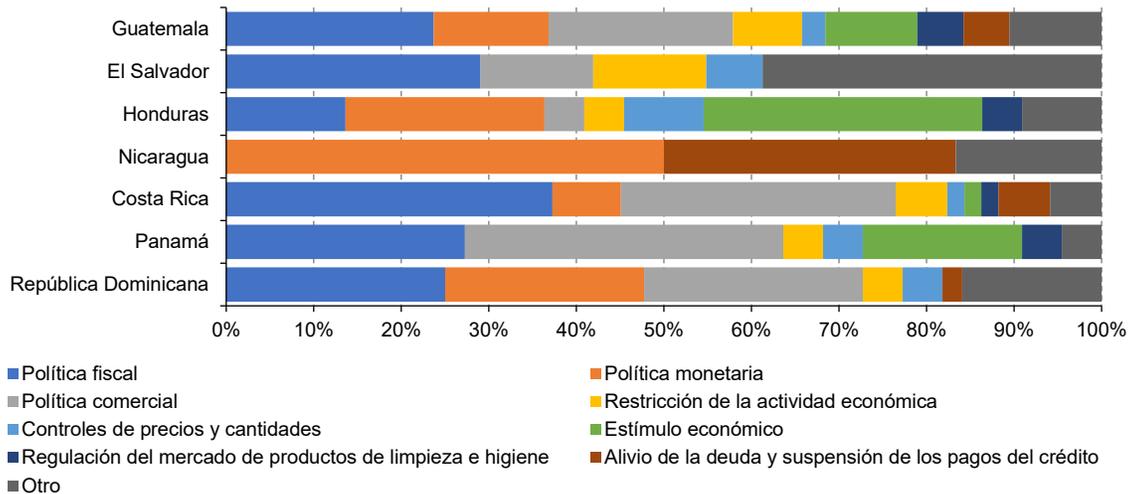
B. Economía y trabajo

Como sucedió en China, donde se originó el COVID-19 y después en Europa, la pandemia ha colocado a los Estados frente al desafío de gestionar una compleja crisis que empieza en lo sanitario, pero que tiene efectos globales. La estrecha relación que existe entre salud, economía y trabajo ha quedado evidenciada y está claro que “si no se controla la curva de contagio de la pandemia, no será posible reactivar la economía de los países. Asimismo, se indica que tanto el control de la pandemia como la reapertura económica requiere liderazgo y una rectoría efectiva y dinámica de los Estados, mediante políticas nacionales que integren políticas de salud, políticas económicas y políticas sociales” (CEPAL y OPS, 2020, pág. 1).

⁸ Véase “AIG implementa aplicación móvil PACO para validar que pacientes con COVID-19 se mantengan en sus hogares” [en línea] <https://www.panacamara.com/actualidaddigital/aig-implementa-aplicacion-movil-paco-para-validar-que-pacientes-con-covid-19-se-mantengan-en-sus-hogares/> [fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].

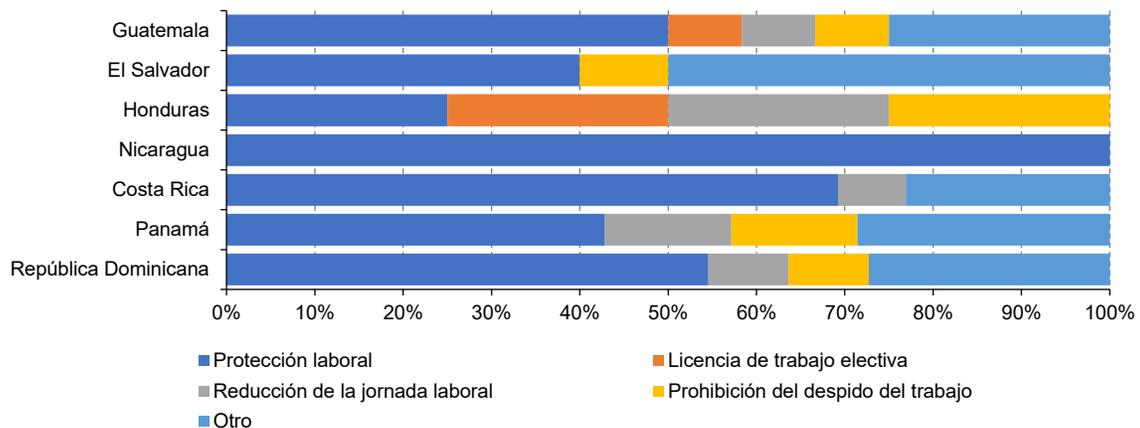
Todas las proyecciones indican que las economías de la subregión, que ya estaban estancadas, están sufriendo un grave daño. Se están perdiendo miles de empleos, importantes contingentes de personas en situación de vulnerabilidad están ingresando a la pobreza y muchos pobres relativos están convirtiéndose en pobres extremos. En ese complejo escenario, los Estados de la subregión han estado tomando decisiones de carácter económico y laboral para abordar los graves efectos que la pandemia está generando y atenuar los impactos negativos que se prevén.

Gráfico 8
Centroamérica y la República Dominicana: medidas económicas adoptadas para hacer frente al COVID-19 por país y área, al 18 de agosto de 2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, Impacto económico y social", al 18 de agosto de 2020 [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.

Gráfico 9
Centroamérica y la República Dominicana: medidas en materia laboral adoptadas para hacer frente al COVID-19 por país y área, al 18 de agosto de 2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, Impacto económico y social, al 18 de agosto de 2020 [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.

1. Economía

Durante la fase de control de la pandemia, los Estados han adoptado medidas para ampliar la cantidad de recursos disponibles para atender sus múltiples efectos, especialmente en relación con la salud, la protección social y la preservación de la capacidad productiva de la economía (CEPAL y OPS, 2020).

Para ello, se ha recurrido a préstamos, emisión de títulos valores y reorientación de recursos aprobados en los presupuestos públicos vigentes.

Costa Rica redujo los salarios de altos funcionarios y suspendió el incremento salarial del sector público que había sido aprobado antes de la pandemia. Guatemala suspendió la contratación de personal permanente y temporal como medida de contención presupuestaria y Panamá aprobó la Ley 155, que asegura el rescate presupuestario de los gobiernos locales afectados por la pandemia, autorizando que se use hasta el 100% de los ingresos generados por el impuesto predial en 2020, para sufragar los gastos operativos de los gobiernos locales y garantizar el empleo de más de 12.500 empleados municipales.

Otra prioridad de los Estados en el marco de la pandemia ha sido apalancar la liquidez de los sistemas financieros y de las empresas, así como preservar la capacidad productiva de los países y el ingreso de los hogares. En estos ámbitos se adoptaron medidas como el aplazamiento, reducción, ampliación de plazos o exención del pago de impuestos; la inyección de moneda extranjera, la reducción de los encajes legales y tasas de interés de depósitos otorgados por entidades financieras públicas y la excitativa a la banca comercial para que emprenda, por iniciativa propia, medidas en esa dirección, incluyendo la reestructuración de préstamos.

Teniendo en cuenta que el tejido empresarial de la subregión está integrado mayoritariamente por mypes y que estas tienen mayor vulnerabilidad ante *shocks* y efectos como los provocados por la pandemia, los Estados han tomado medidas para movilizar recursos que mantengan la liquidez y la capacidad operativa de las empresas, ampliando o creando fondos de garantía, fideicomisos, fondos no reembolsables, subsidios y líneas de crédito en condiciones blandas. La contención del contagio de COVID-19 obligó a los Estados de la subregión a restringir las actividades económicas con diferentes alcances.

Mientras en Nicaragua no se adoptó ninguna medida de restricción económica, en Costa Rica se hizo de manera limitada y en El Salvador, Panamá, la República Dominicana, Honduras y Guatemala se tomaron medidas que incluyeron a la mayoría de las empresas, con excepción de aquellas vinculadas a la producción y comercialización de alimentos, productos de primera necesidad o relacionadas con la salud. Todos los países, excepto Nicaragua, tomaron medidas relacionadas con el control de precios mientras que Guatemala, Honduras, Costa Rica y Panamá lo hicieron respecto a la regulación del mercado de productos de limpieza e higiene, altamente demandados en el marco de la pandemia.

Después de meses de fuertes restricciones en la actividad productiva y comercial en todos los países (exceptuando a Nicaragua), se ha iniciado la reactivación de las economías, en un escenario de mucha incertidumbre con relación a la evolución de la pandemia. Todos los países han optado por una reactivación gradual (en fases), acompañada de medidas que disminuyan el riesgo de contagios, como el uso de mascarillas, limitación del aforo de establecimientos y la cantidad de empleados laborando al mismo tiempo, así como higiene en oficinas, empresas y en el transporte público. La reactivación económica está ocurriendo en un escenario en el que, por un lado, los sectores empresariales presionan a los gobiernos para que se reabra o acelere la apertura económica y por otro, en algunos países como Honduras, Panamá y Costa Rica se ha incrementado el número de casos identificados como positivos, lo que ha provocado que se ajusten los plazos, criterios y condiciones de reapertura establecidos inicialmente.

2. Trabajo

Las restricciones generadas por los estados de emergencia o calamidad y el confinamiento social han implicado paralizar o disminuir de manera importante las operaciones del sector privado y el funcionamiento de las instituciones públicas, poniendo en riesgo miles de puestos de trabajo. En una

subregión que tiene en promedio el 56,8% de empleo informal en el sector no agrícola⁹ y altas tasas de subempleo, las condiciones extraordinarias generadas por la pandemia profundizan el riesgo laboral, la inestabilidad en el trabajo y la pérdida de ingresos para la mayoría de la población ocupada. Por ello, proteger la estabilidad y los derechos laborales en el marco de la pandemia ha sido una preocupación asumida por los Estados de la subregión, a partir de un conjunto de medidas que incluyen el uso de mecanismos ya existentes y el despliegue de nuevas iniciativas.

El teletrabajo se ha convertido en una opción para mantener activas las operaciones de empresas e instituciones públicas que pueden desarrollarse de manera remota. Los países que ya contaban con normas que regulaban el teletrabajo adoptaron medidas ejecutivas para impulsarlo y otros como El Salvador, que no contaban con regulaciones en este campo, las desarrollaron. Otras medidas de protección para las personas trabajadoras han incluido el uso de licencias remuneradas por enfermedad para personas mayores de 60 años o que padecen enfermedades como diabetes, hipertensión, problemas coronarios o cáncer, pues está comprobado que elevan el nivel de riesgo de mortalidad ante el COVID-19.

Costa Rica generó reformas legales para otorgar licencias a empleados y trabajadores independientes asintomáticos con orden sanitaria de aislamiento sanitario y un subsidio por tres meses a vendedores de lotería afectados por la suspensión de los sorteos y a personas que forman parte del Programa Nacional de Empleo (PRONAE). El Salvador aprobó la Ley de Protección del Empleo y el Programa de Subsidios a Empleados de la micro, pequeña y mediana empresa, para salvaguardar la estabilidad laboral y mitigar la crisis económica de las empresas. La República Dominicana estableció un mecanismo a través del que el Gobierno aporta una parte del salario de las personas trabajadoras de empresas afectadas por el COVID, con el objetivo de que se conserven los puestos de trabajo. En cuatro de los países (la República Dominicana, Panamá, Costa Rica y El Salvador) se establecieron disposiciones administrativas y legales que de manera expresa prohíben el despido de personas trabajadoras cuyas empresas han sido afectadas por la pandemia.

C. Protección social

La expansión de la pandemia está provocando efectos que se amplían en una relación directa con los niveles de vulnerabilidad socioeconómica de las personas, las familias y las sociedades. La pérdida de ingresos laborales está afectando más a las personas ocupadas en el sector informal de la economía y sin cobertura de seguridad social, que a personas ocupadas en el sector formal.

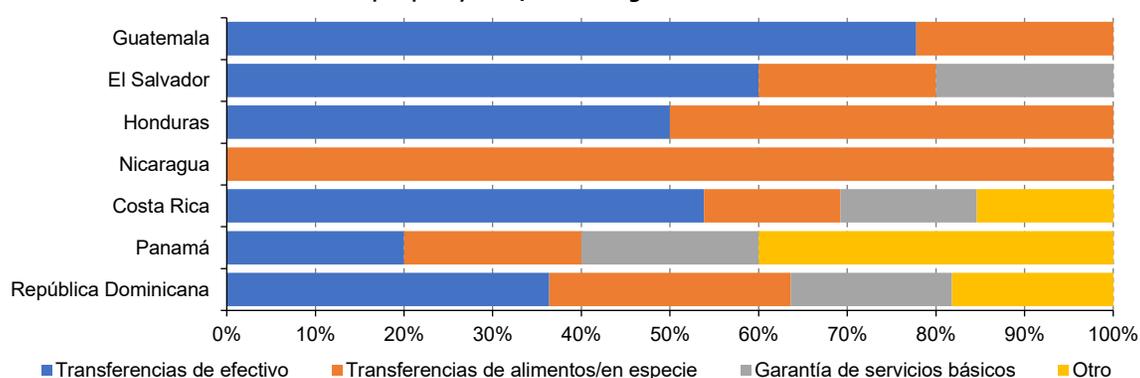
En el plano sanitario y por lo que se sabe del virus SARS-CoV-2, el riesgo de contagio es mayor para personas que no cuentan con acceso a fuentes de agua y saneamiento para realizar el aseo frecuente de manos y para personas que viven hacinadas o en condiciones de vivienda que no permiten el aislamiento adecuado cuando un miembro del grupo familiar se infecta. Con relación a la letalidad de la enfermedad, se sospecha que la edad es un factor de riesgo y que las personas que padecen diabetes, hipertensión, VIH o tabaquismo presentan una letalidad mayor. En el mismo sentido, el hambre y la desnutrición también están afectando en mayor medida a los hogares con menos ingresos, medios de vida más frágiles y menos resiliencia.

Por estas razones, el abordaje de los efectos del COVID-19 ha demandado que los Estados de la subregión adopten un enfoque de protección social que combine medidas universales con otras focalizadas que permitan usar los recursos disponibles con mayor efectividad, dirigiéndolos a las personas y grupos con mayor vulnerabilidad. El abordaje de los países desde la perspectiva de la protección social ha implicado implementar una serie de medidas en tres ámbitos: transferencias

⁹ Dato CEPALSTAT a 2018.

monetarias, entrega de alimentos y garantías para la provisión y continuidad de los servicios básicos. Las fortalezas y debilidades que ya tenían los países con relación a instrumentos, normatividad, institucionalidad, coberturas en los sistemas de protección social y la mayor o menor capacidad de movilizar nuevos recursos han determinado el alcance y la cobertura de las medidas adoptadas.

Gráfico 10
Centroamérica y la República Dominicana: medidas de protección social adoptadas para hacer frente al COVID-19 por país y área, al 18 de agosto de 2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, Impacto económico y social", al 18 de agosto de 2020 [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.

1. Transferencias de efectivo

Todos los países (excepto Nicaragua) han realizado transferencias monetarias a familias en situación de vulnerabilidad y con mayor afectación por los efectos de la pandemia. El esquema implementado en Costa Rica es el más amplio de la subregión; combina modalidades y mecanismos existentes antes de la pandemia con otros que se crearon o adecuaron para responder de manera más pertinente a sus efectos. Así, Costa Rica mantuvo las transferencias monetarias en efectivo a través del programa Avancemos y Creemos, así como las ayudas económicas para educación técnica a través del Instituto Nacional de Aprendizajes (INA); además, amplió la cobertura del régimen no contributivo de seguridad social para otorgar pensión a 10.000 adultos mayores en situación de pobreza.

Adicionalmente implementó tres nuevos mecanismos. A través del Plan Proteger entregó ayuda económica (entre 62.500 y 125.000 colones) por tres meses a más de 588.000 personas que perdieron su empleo debido a la emergencia sanitaria, se les redujo la jornada laboral o se les suspendió el contrato de trabajo; más de 23.000 familias en situación de pobreza recibieron un subsidio de 100.000 colones; y a través del Instituto Mixto de Asistencia Social (IMAS) se brindó un subsidio de emergencia para gastos funerarios y pago del certificado de defunción a familias en situación de pobreza que enfrenten la muerte de un familiar por COVID-19.

Por su parte, a través del Programa Quédate en Casa la República Dominicana transfirió 5.000 pesos a 1,5 millones de hogares, reforzando con 2.000 pesos adicionales a 350.000 familias catalogadas en condiciones especialmente vulnerables. Panamá, a través del Programa Panamá Solidario, entregó 80 dólares a 1,8 millones de ciudadanos previamente identificados como personas en pobreza multidimensional, familias vulnerables, personas que viven en áreas de difícil acceso o personas que desarrollan actividades económicas por cuenta propia.

Con el apoyo técnico del PNUD para definir el procedimiento de selección y entrega, Honduras otorgó el Bono Único Solidario (2.000 lempiras) a la población más vulnerable. El bono permite comprar alimentos de la canasta básica, medicamentos e insumos de bioseguridad en establecimientos predeterminados. El Salvador optó por entregar un único bono de 300 dólares a 1,5 millones de familias

afectadas económicamente por la pandemia. Debido a que el proceso generó que las personas se aglomerasen en los lugares de entrega, el gobierno tomó la decisión de cerrarlos temporalmente y ajustó el mecanismo.

El Gobierno de Guatemala adoptó cuatro mecanismos de transferencia monetaria. Un bono de apoyo a 200.000 trabajadores informales (1.000 quetzales); el Bono Social Transferencia Efectiva Condicional, en el marco del Programa Pre-COVID-19 que finalmente renunció las condicionalidades y se ajustó para realizar pagos más ágiles; la expansión de pensiones sociales del Programa Adulto Mayor; y el nuevo Bono Familia, por 130 dólares, que llegó a 2 millones de beneficiarios durante tres meses.

2. Transferencia de alimentos

Los siete Gobiernos de la subregión optaron por entregar paquetes o raciones alimentarias para paliar la situación de inseguridad alimentaria de la población más vulnerable. Las coberturas han sido diferentes según el país de que se trate: 3.000.000 de raciones entregadas en la República Dominicana, 882.000 en Panamá, cerca de 950.000 en Costa Rica, 800.000 en Honduras y 1.000.000 en El Salvador.

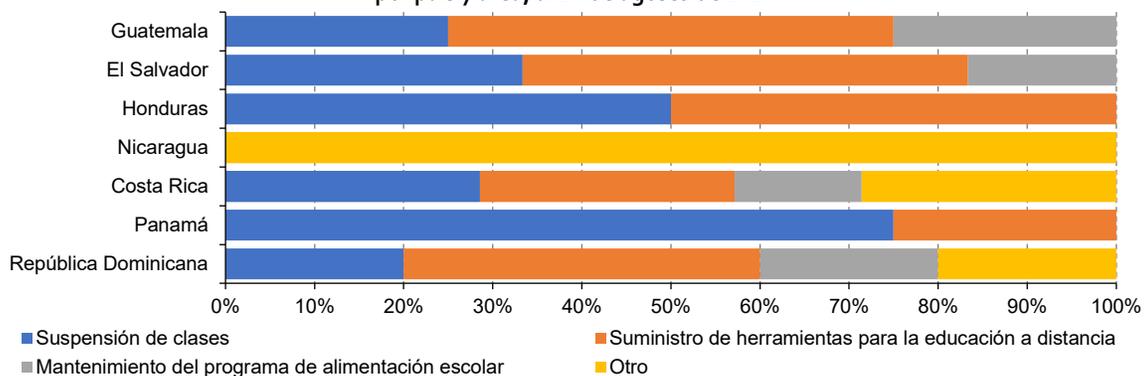
3. Garantía y continuidad de los servicios básicos

La provisión y continuidad de los servicios básicos como el agua potable, la energía eléctrica o las telecomunicaciones ha sido abordada en todos los países (excepto Nicaragua) a partir de disposiciones legales que prohíben su suspensión por impago mientras dure el estado de emergencia decretado en el marco de la pandemia. En algunos países como Costa Rica y El Salvador se adoptaron medidas de suspensión o reducción temporal del pago de servicios básicos, trasladando al futuro los montos adeudados por las familias que decidieran acogerse a ese mecanismo. El Salvador incluyó en el mecanismo de suspensión temporal y postergación de pago el alquiler de viviendas, las tarjetas de crédito y préstamos de personas afectadas por la pandemia.

D. Educación

No hay duda de que, tal como se destaca en el primer capítulo de este trabajo, uno de los sectores vitales gravemente afectado por la pandemia de COVID-19 en todos los países es el de la educación. Esto tiene implicaciones profundas en todos los campos del desarrollo, dado que la educación es uno de los factores igualadores en el seno de las sociedades. De aquí la importancia de las medidas que tomen o dejen de tomar los Estados en el marco de la gestión de la crisis provocada por la pandemia. En el caso de la subregión, algunas de las medidas principales han sido las que se identifican a continuación.

Gráfico 11
Centroamérica y la República Dominicana: medidas en la educación adoptadas para hacer frente al COVID-19 por país y área, al 18 de agosto de 2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, Impacto económico y social", al 18 de agosto de 2020 [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.

1. Suspensión de clases

A excepción de Nicaragua, todos los países suspendieron las clases públicas y privadas en todos los niveles educativos a partir de la declaratoria de Estados de Emergencia Nacional para evitar las concentraciones de personas y reducir la posibilidad de contagios. Los plazos se han venido manteniendo o ampliando de acuerdo con el desarrollo de la emergencia en cada país y según los análisis e indicaciones de las respectivas autoridades de salud.

2. Suministro de herramientas para la educación a distancia

Al igual que en el resto del mundo y con el propósito de asegurar la continuidad del proceso de enseñanza/aprendizaje principalmente en la niñez y juventud, todos los países en la subregión están implementando la educación en línea o a distancia, lo que implica transformaciones aceleradas no solo en la modalidad de las clases, sino en la pedagogía y los métodos educativos.

En Costa Rica, el Ministerio de Educación Pública (MEP) ha lanzado el programa Aprendo en Casa que busca brindar orientaciones, guías específicas y recursos para apoyar a la comunidad educativa nacional. El plan reúne acciones para profesores, alumnos y familias. En alianza con la Universidad Estatal a Distancia y con la misión de no detener el proceso educativo, se puso a disposición de los escolares la plataforma abierta del Colegio Nacional de Educación a Distancia (CONED). Para los estudiantes de secundaria y sus profesores, el Programa de Reforma Matemática está disponible en línea. Desde sus casas, y a través de la televisión abierta, tanto profesores como alumnos y sus familias pueden acceder a la programación educativa que se emite en dos franjas horarias en el Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART).

Otra opción disponible a través de Facebook es el Plan de Fomento de la Lectura Quedarse en casa y leer un libro, un plan tecnológico para potenciar el desarrollo de sus habilidades lectoras y contribuir en la formación independiente. Los docentes pueden acceder a la oferta de cursos virtuales gratuitos y *webinars* impartidos tanto por el Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDP) como sus colaboradores, entre ellos la Universidad Estatal a Distancia (UNED), la Asociación de Amigos de Learning (ADA), la Fundación Omar Dengo (FOD) y otras plataformas abiertas. El MEP emitió una resolución que tiene como objetivo habilitar temporalmente el uso de herramientas, procedimientos tecnológicos y otros medios pedagógicos para brindar apoyo académico alternativo a estudiantes de los servicios educativos públicos y privados denominados Orientaciones de Apoyo Educativo a Distancia.

En la República Dominicana, desde Televisión Educativa, se transmiten de manera continua los lineamientos, recursos y actividades didácticas para que lleguen a todos los estudiantes y sus familias a través de cápsulas educativas. Además de tener disponibles estas plataformas, los estudiantes reciben material educativo impreso distribuido en sus respectivas escuelas que debe ser retirado por sus padres en horarios establecidos. Para permitir que familias sin acceso a internet vayan de la mano con el proceso de capacitación, diferentes canales de televisión y radio están operando. En Nicaragua se cargaron todos los libros de textos de los planes de estudio en la plataforma Nicaragua educa y se creó una sección específica de internet seguro.

En Honduras se ha abierto un portal educativo, Educatrachos, que ofrece contenidos, actividades, herramientas y recursos educativos en diferentes formatos para docentes y estudiantes, con el objetivo de ayudarlos a mejorar sus conocimientos y competencias sobre las distintas áreas del currículo nacional. Los recursos son gratuitos y pueden ser utilizados incluso sin conexión a internet. En El Salvador, el Ministerio de Educación (MINED) creó un sistema de apoyo a la continuidad educativa para todos los niveles de educación a través de un sitio web. Las familias recibieron guías pedagógicas para que puedan realizar las actividades educativas en casa. Tras ocho semanas de formación, más de 30.000 profesores del sector público recibieron su certificación en el uso de la plataforma digital Google

Classroom, lo que servirá para dar continuidad educativa a distancia. El Gobierno entregó 9.000 computadoras a los maestros del sector público para que puedan dar clases durante la pandemia. Estos *kits* fueron entregados a docentes que no contaban con estas herramientas o que padecían enfermedades crónicas.

En Guatemala, el Ministerio de Educación está implementando la iniciativa educativa en línea Aprendo en Casa. En Panamá, el Ministerio de Educación instaló la Plataforma Moodle Educa Panamá, que ofrece documentos y guías didácticas para orientar el desarrollo de objetivos y contenidos de acuerdo con los programas oficiales de estudio y que fueron elaborados por docentes de diferentes centros educativos del país. En el caso de Nicaragua, cerca del 70% de las escuelas privadas implementaron educación a distancia bajo algunas condiciones (acuerdo con los padres y plan educativo). El resto de las escuelas se orientaron a tomar medidas de prevención y saneamiento, como mantener la distancia social entre los alumnos y enfatizaron la formación de hábitos como lavarse las manos, estornudos/barreras para la tos y realizar actividades en lugares amplios.

3. Programas de alimentación escolar

En Costa Rica, la declaración del estado de Emergencia Nacional y la suspensión de clases incluye el mantenimiento de los servicios de alimentación para los estudiantes. El MEP entrega paquetes de alimentos a los beneficiarios del servicio de comedor estudiantil por un período de tres semanas. En la República Dominicana, el Gobierno ha continuado con el suministro semanal de alimentos a los estudiantes a través del Programa de Alimentación Escolar (PAE). En El Salvador, el MINED impulsa el Paquete de Alimentación Escolar que beneficia a estudiantes niños y jóvenes (desde educación inicial hasta bachillerato), que están matriculados en centros escolares que se ubican en 136 municipios que forman parte del mapa de pobreza con categoría severa, alta y moderada y que reportan retardo de talla y desnutrición crónica muy alta, alta y moderada.

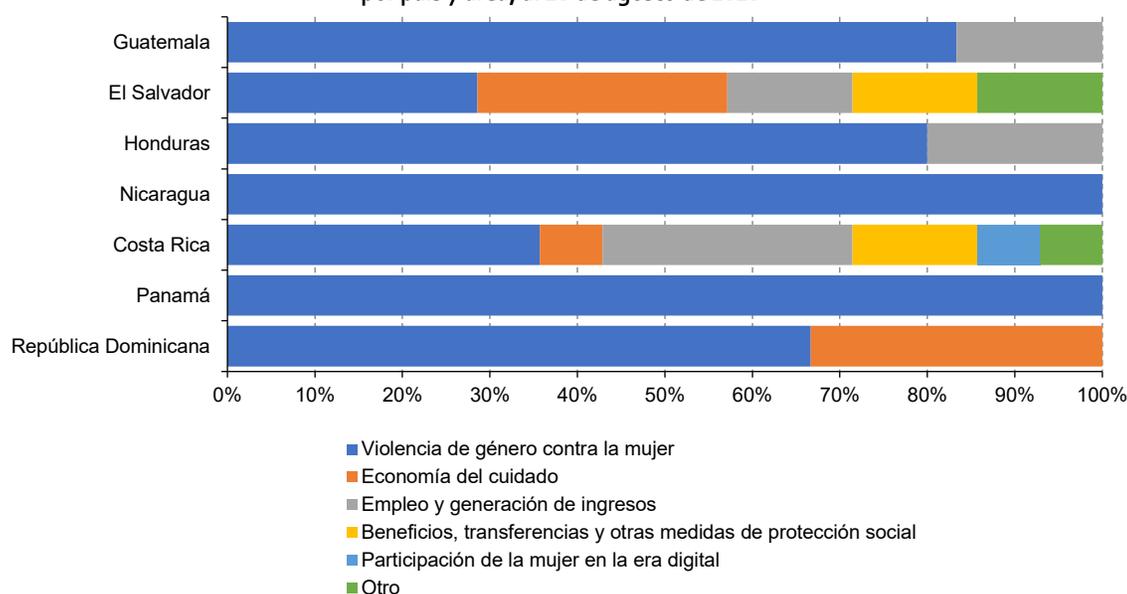
En Guatemala, el Ministerio de Educación ha facultado a las Organizaciones de Padres de Familia (OPF) para que mientras dure la pandemia compren, con dinero que dicha cartera les transfiere, alimentos no perecederos para repartirlos entre las familias de los estudiantes. Por otra parte, en Nicaragua el Ministerio de Educación (MINED), a través del Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE), con apoyo del Programa Mundial de Alimentos (PMA) impulsa la Merienda Escolar, que llega a 11.000 Comités de Alimentación Escolar de todas las escuelas de preescolar, primaria, normales, de educación especial y la primaria y secundaria a distancia en el campo.

E. Género

Tal como quedó señalado en el primer capítulo, es indudable que la crisis generada por el COVID-19 está provocando impactos específicos sobre las mujeres en todas las dimensiones del desarrollo y profundizando las desigualdades de género existentes, tanto al interior de los hogares como fuera de ellos, en los hospitales y centros de salud, en el trabajo y también en la política. En consecuencia, no habrá respuesta efectiva al COVID-19 si no se abordan los impactos en las mujeres y no se integran las dinámicas de género.

Como bien apunta la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM y OEA, 2020), “el reto de los Gobiernos y de los organismos internacionales para encaminar políticas que busquen la igualdad en la mitigación y de recuperación de esta crisis, podrá abrir una oportunidad para que estas sean apropiadas y efectivas, en la medida en que respondan a las necesidades del conjunto de la población, incluyendo a las mujeres. La región tiene la oportunidad de nuevos pactos, nuevas alianzas y nuevas miradas que compensen las certidumbres que se caen avanzando con el paradigma de la igualdad” (pág. 4). En esa perspectiva, es importante conocer las medidas tomadas y los esfuerzos desarrollados por los Gobiernos de los países de la subregión en el marco de su gestión de la pandemia.

Gráfico 12
Centroamérica y la República Dominicana: medidas de género adoptadas para hacer frente al COVID-19 por país y área, al 18 de agosto de 2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, Impacto económico y social", al 18 de agosto de 2020 [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.

1. Violencia de género contra la mujer

Los siete países de la región han impulsado medidas tendientes a prevenir la violencia de género contra las mujeres. Las más representativas son presentadas a continuación.

a) Campañas de información sobre violencia contra las mujeres

Estas se han impulsado a través de redes sociales, radio y televisión y giran en torno a los derechos de las mujeres, herramientas para enfrentar la violencia contra las mujeres y promover una convivencia libre de violencia en las familias en tiempos de aislamiento social. La información ha incluido los servicios que prestan los institutos, ministerios o secretarías de la mujer¹⁰, las líneas telefónicas a las que se puede acudir y los lugares y casas de acogida donde las mujeres pueden recibir asesoría jurídica, apoyo psicológico y social.

Honduras y Costa Rica, además de promover los servicios que se ofrecen a las mujeres víctimas de violencia, hicieron hincapié sobre la importancia de la corresponsabilidad en los cuidados en el hogar. En Guatemala, la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas también impulsó una campaña complementaria para promover la prevención y respuesta oportuna en casos de violencia sexual contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, en el marco de las condiciones de confinamiento.

b) Servicios de orientación y atención para mujeres víctimas de violencia de género

En la República Dominicana se está asegurando la continuidad de las operaciones de atención del Ministerio de la Mujer, la Procuraduría General de la República y las unidades de rescate, en coordinación con las casas de acogida. En El Salvador se brindan servicios de atención en violencia contra las mujeres en las sedes de Ciudad Mujer. Se ha establecido un servicio de apoyo psicológico de

¹⁰ Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPTEM) en Guatemala, Instituto Nacional de la Mujer (INAM) en Honduras, Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) en Costa Rica, Instituto Salvadoreño de la Mujer (ISDEMU) en El Salvador, Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) en Panamá y Ministerio de la Mujer en República Dominicana.

emergencia por el COVID-19 para responder a las urgencias de salud mental de las mujeres, en particular de aquellas que se encuentran en situación de violencia en contexto de confinamiento. En Guatemala, además de habilitar líneas telefónicas de atención y orientación a mujeres en situación de violencia, se diseñó una aplicación móvil para realizar denuncias.

En Honduras, desde el Instituto Nacional de la Mujer, se fortalece el apoyo a las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM) para reforzar el servicio de atención y asesoría vía telefónica y WhatsApp a las mujeres víctimas de violencia durante la emergencia. Además, con el apoyo de voluntarias de las OMM y universidades se conforman equipos de respuesta que prestan servicios de atención psicológica, social y asesoría legal a las mujeres víctimas y sobrevivientes de violencia de forma virtual. Asimismo, se ha elaborado y se difunde la *Guía de actuación para víctimas sobrevivientes de violencia durante emergencia COVID-19*.

En Costa Rica se ha reforzado la atención a mujeres en situación de violencia por vía telefónica y medios virtuales, y se continúa proporcionando servicios de apoyo de psicología y trabajo social y de albergues. Se han implementado medidas de prevención en los Centros Especializados de Atención y de Albergue Temporal para Mujeres Afectadas por Violencia (CEAAM). Se realizan coordinaciones interinstitucionales para reforzar acciones de patrullaje y visitas a casas donde se registren situaciones de violencia, previendo que la mujer no pueda salir a denunciar. Se coordina la reubicación de las usuarias y la protección conjunta de mujeres en riesgo de femicidio.

c) Acceso a la justicia

En Guatemala se ha establecido que los juzgados especializados en materia de femicidio, trata de personas y violencia intrafamiliar reanuden sus labores para atender el crecimiento de la violencia intrafamiliar. Además, diferentes órganos jurisdiccionales realizan audiencias a través de videoconferencias (plan piloto que contempla la realización de juicios en línea). De igual manera, en Honduras se ha establecido que las Cortes de Apelaciones, los Juzgados y los Tribunales de Sentencia continúen trabajando para garantizar la atención de asuntos constitucionales, penales, de niñez y adolescencia, de violencia doméstica, de familia y de trabajo. En Costa Rica se han definido lineamientos generales para los CEAAM, sus hijas e hijos, y se ha establecido que la oficina de atención y protección a víctimas debe permanecer trabajando a fin de descongestionar los CEAAM y responder ante demandas de mujeres con riesgo de femicidio. También se mantienen las audiencias en juzgados de violencia doméstica.

2. Economía del cuidado

En la subregión únicamente se cuenta con registro de la implementación de medidas específicas orientadas a la economía del cuidado en Costa Rica, la República Dominicana y El Salvador. Costa Rica está dando continuidad a los servicios de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (RECUDI), encargada de brindar los servicios a la población infantil. Esta medida busca garantizar que madres y padres puedan continuar trabajando de forma remunerada sin recargar el cuidado en personas adultas mayores o grupos de riesgo que constituyen sus redes de apoyo familiar.

A través de redes sociales, la República Dominicana lanzó una campaña de información sobre la corresponsabilidad de los cuidados y la importancia de promover masculinidades positivas y relaciones libres de violencia de género titulada En esta Casa somos Equipo. El Salvador decretó una excepción a la restricción de circulación a personas cuyo objeto sea la asistencia y cuidado a niños y niñas, adultos mayores, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables por enfermedades crónicas que deban desplazarse a un lugar de emergencia o atención médica periódica. También difundió a través de redes sociales información sobre la importancia de visibilizar el trabajo no remunerado y de cuidados realizado principalmente por las mujeres en los hogares y sobre el fomento de la corresponsabilidad de los cuidados en los hogares en el contexto de la emergencia.

3. Empleo y generación de ingresos

Costa Rica, Guatemala y Honduras tomaron medidas específicas para garantizar el empleo y los ingresos de las mujeres. En Costa Rica se emitió una ley sobre la reducción de jornadas de trabajo ante la declaratoria de emergencia nacional. Dicha ley, en el artículo 6, "Fueros de protección y medidas de paridad de género", establece que la reducción temporal de jornadas y salarios no aplicará a mujeres trabajadoras embarazadas o en período de lactancia. Además, se establece que la reducción de jornada de trabajo se deberá aplicar proporcionalmente entre hombres y mujeres en planilla. Adicionalmente, se ejecutó el Programa + Mujeres, + Natura, dirigido a gestoras de la biodiversidad, productoras agrícolas, emprendedoras en ecoturismo, científicas e investigadoras, y cuyo objetivo es integrar la perspectiva de género, la igualdad y el empoderamiento de las mujeres en la gestión de la biodiversidad. Asimismo, prioriza el pago de servicios ambientales a mujeres propietarias de bosques y plantaciones forestales.

En el caso de Guatemala, se aprobó un préstamo de 200 millones de dólares destinados a atender las necesidades de financiamiento de las pequeñas y medianas empresas, priorizando a las mujeres emprendedoras, particularmente de áreas rurales. A través de este instrumento, las pymes podrán presentar planes de expansión y crecimiento, contribuir a la generación de empleos y a la recuperación económica del país. En Honduras se lanzó de manera virtual el Programa Alianzas Estratégicas a favor del Emprendimiento Femenino en Honduras, destinado a fortalecer las microempresas lideradas por mujeres. A través de esta estrategia se impulsan nuevos programas de apoyo a las micro y pequeñas empresas para la reactivación en el contexto de la pandemia y se fortalecen proyectos ya existentes, como los centros de Ciudad Mujer, en los que se capacita a mujeres en emprendedurismo. Se espera que, a través de este programa, las mujeres puedan acceder a financiamiento con bajo interés, capacitarse en comercio digital y mejorar su acceso a mercados nacionales e internacionales.

4. Beneficios, transferencias y otras medidas de protección social

En Costa Rica se ha mantenido el servicio de alimentación durante la emergencia para niños, niñas, madres gestantes y en período de lactancia inscritos en los servicios de Atención y Protección Infantil y Comidas Servidas en los Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI) del país. Además, se estableció un subsidio extraordinario dirigido a hogares con jefatura femenina, pobreza, presencia de persona adulta mayor, niñez o persona con discapacidad, que no están cubiertas por una afectación laboral antes de la emergencia de COVID-19. Por su parte, en El Salvador se distribuyen kits alimentarios, tarjetas multipropósito para mujeres y kits femeninos de emergencia. Estos insumos y productos básicos se han entregado a diferentes grupos de mujeres que enfrentan situaciones de violencia, que se encuentran en situación de desplazamiento, mujeres deportadas y retornadas desde los Estados Unidos a El Salvador y mujeres privadas de libertad.

5. Participación de la mujer en la era digital

Únicamente Costa Rica registra una medida de participación de la mujer en la era digital: el Programa de Formación Humana en modalidad virtual. Se adaptó el proceso de Formación Humana del Programa Avanzamos Mujeres a modalidad virtual. Este programa busca garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres en situación de pobreza y vulnerabilidad social a través de la formación integral en igualdad de género, derechos de las mujeres, derechos sexuales y reproductivos y liderazgo y autonomía en la toma de decisiones. También incluye mecanismos de comunicación y orientación a mujeres líderes, promotoras de derechos, empresarias, emprendedoras y mujeres en condición de pobreza.

IV. Respuestas de los Estados en materia de planificación, gobierno digital y gobernanza

A. Planificación

1. Los sistemas de planificación existentes

Abordar las múltiples necesidades que generó la crisis provocada por la pandemia ha puesto a prueba las capacidades de planeación de todos los gobiernos. A continuación se describe de manera resumida en qué consisten los sistemas de planificación de los países de la subregión SICA, como punto de partida para analizar las respuestas que se generaron desde este ámbito de la administración pública.

Cuadro 5
Sistema de planificación subregión SICA según países

	República Dominicana	Panamá	Costa Rica	Nicaragua	Honduras	El Salvador	Guatemala
Marco normativo							
Ley de planificación	Sí	No	Sí	Sí	No	No	Sí
Planificación regulada en otras leyes	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Marco institucional							
Ente rector de la planificación pública	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Instancia de planificación intergubernamental	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Instancia de coordinación multisectorial	No	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
Instrumentos							
Plan o estrategia de largo plazo	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí
Plan de Gobierno (mediano plazo)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe" [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es> y sitios oficiales de los entes rectores de planificación de los países.

a) República Dominicana

El sistema de planificación gubernamental de la República Dominicana tiene como base normativa la Ley de Planificación e Inversión Pública y una serie de leyes adicionales como la Ley 1-12 sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo y la Ley 247-12 Orgánica de la Administración Pública, entre otras. El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo es el órgano rector del sistema nacional de planificación e inversión pública y del sistema de ordenamiento territorial dominicano. Entre sus funciones se encuentra la de formular los instrumentos de planificación nacional y desarrollar la coordinación a nivel municipal, provincial, regional, nacional y sectorial. Los principales instrumentos de planificación del desarrollo a nivel nacional son la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (instrumento de largo plazo) y el Plan Nacional Plurianual del sector Público (PNPSP) que traza los objetivos de desarrollo para cada período de gobierno (4 años).

b) Panamá

En Panamá, el papel rector en materia de planificación está asignado al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), cuya misión es “formular la política económica y social, administrar y proveer los recursos para la ejecución de los planes y programas del Gobierno”¹¹. Los principales instrumentos de planificación son:

- El Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030 (PEN), instrumento de planeación de largo plazo alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y validado en el seno del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND).
- El Plan Estratégico de Gobierno formulado por el MEF para la gestión gubernamental del quinquenio 2019-2024. Es el instrumento de mediano plazo y está organizado a partir de cinco pilares: i) buen gobierno; ii) estado de derecho, de ley y orden; iii) economía competitiva que genere empleos; iv) combate a la pobreza y la desigualdad, y v) educación, ciencia, tecnología y cultura.

c) Costa Rica

La planificación gubernamental en Costa Rica es coordinada por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) y está fundamentada en la Ley de Planificación Nacional 5525 y otras normas que la complementan. El principal instrumento de planificación es el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, que presenta metas en cinco áreas: i) crecimiento económico; ii) reducción del desempleo; iii) reducción de la pobreza multidimensional; iv) descarbonización de la economía, y v) desigualdad.

d) Nicaragua

El sistema de planificación en Nicaragua está respaldado en la Ley de Planificación y en una serie de decretos que regulan los procedimientos para la formulación de los planes de gobierno, así como el funcionamiento del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES), organismo asesor de la Presidencia en materia de desarrollo social y económico (incluyendo políticas, planes y programas de gobierno) en el que además de funcionarios públicos, participan varios representantes de organismos territoriales y de la sociedad nicaragüense. Igual que Costa Rica y El Salvador, Nicaragua no cuenta con un instrumento de planeación de largo plazo. El Plan Nacional de Desarrollo Humano 2018-2021 de Nicaragua (PNDH) es entonces el documento de planificación de más alto rango y está organizado en 19 ejes alrededor de los cuales se han definido una serie de apuestas de desarrollo.

¹¹ Véase MEF [en línea] <https://www.mef.gob.pa/ministerio/>.

e) Honduras

En Honduras, la planificación está regulada en una serie de normas, entre las que destaca el Decreto 064-2018 a través del que se crea la Comisión Nacional de la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CN-ODS), la Ley de Ordenamiento Territorial de Honduras (Decreto 180-2003) y su Reglamento General (Acuerdo 25-2004). La institucionalidad responsable de la planificación está integrada por tres entidades. La primera de ellas es el Consejo del Plan de Nación, entidad responsable de la aprobación del plan de nación que está integrada por el Presidente de la República, el Secretario de Estado del Despacho de la Presidencia y representantes de las mesas regionales y de los partidos políticos, entre otros.

La segunda entidad es la Secretaría de Coordinación General del Gobierno (SCGG) y la Dirección Presidencial de Planificación Estratégica (DPPE), responsables de organizar la planificación estratégica, definir las políticas generales del gobierno y la asignación de los recursos para el logro de los objetivos y metas sectoriales. La tercera institución con competencias en materia de planificación es el Foro Nacional de Convergencia (FONAC), "una instancia de la sociedad civil encargada de formular el sistema de seguimiento y reporte del avance de la ejecución de los Planes de Nación, para lo cual se crean indicadores de avance del Plan de Nación en cada región" (CEPAL, s/f).

Honduras cuenta con dos instrumentos de planificación, la Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación y el Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022 Avanzando con paso firme, que define una serie de acciones y medidas de política pública en cinco sectores de desarrollo: bienestar y desarrollo social, crecimiento económico, incluyente y sostenible, infraestructura y desarrollo logístico, sociedad más justa, pacífica e inclusiva, y gobernabilidad democrática y desarrollo.

f) El Salvador

El Salvador es el país de la subregión con el sistema de planificación menos desarrollado. No cuenta con una ley de planificación y las leyes existentes regulan únicamente aspectos generales de la planificación pública (Constitución de la República) y lo que corresponde a la planificación territorial (Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial). La rectoría de la planificación en el Gobierno salvadoreño es una responsabilidad de la Secretaría Privada de la Presidencia, a la que le corresponde "dirigir, coordinar el diseño, la institucionalización, así como dar seguimiento al cumplimiento del Plan General del Gobierno, el Sistema Nacional de Planificación y la Estrategia Nacional de Desarrollo, así como los instrumentos de planificación nacional y territorial y las instancias y mecanismos de coordinación y seguimiento que se requieran, pudiendo elaborar criterios y lineamientos que posibiliten la ejecución de los mismos"¹². Además, el Gobierno de El Salvador es el único de la subregión SICA que no cuenta con planes o instrumentos de planificación del desarrollo nacional, ni para el largo ni para el mediano plazo.

g) Guatemala

El sistema de planificación del desarrollo en Guatemala está regulado principalmente en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y en el Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). El órgano rector de la planificación es la SEGEPLAN que tiene amplias competencias relacionadas con la formulación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y estrategias de desarrollo gubernamental. Además, está el Consejo Nacional de Desarrollo de Guatemala (CONADUR), ente coordinador a nivel nacional que "se encarga de formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial, promueve la descentralización, apoya el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, promueve y facilita la organización y participación efectiva de la población, formula y da seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional" (CEPAL, s/f). Los principales instrumentos de planificación en Guatemala son, en el largo plazo, el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032 y la

¹² Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, numeral 8, artículo 51.

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; y en el mediano plazo la Política General de Gobierno 2020-2024 (PGG 2020-2024).

2. Planificación y gestión de la pandemia

Teniendo en cuenta la configuración institucional, normativa y las capacidades instaladas en los sistemas de planificación de los gobiernos y Estados de la subregión SICA analizados en las páginas precedentes, ahora se presenta una primera aproximación y análisis de los instrumentos e instancias de planificación que se diseñaron y emplearon para abordar la pandemia.

a) Instrumentos de planificación para abordar la crisis generada por la pandemia

Para los efectos de este estudio, un plan se entiende como un instrumento de planeamiento con objetivos, metas y acciones de política pública a desarrollar, cuyos contenidos están plasmados en un documento oficial, público y disponible para la ciudadanía. El estado de situación (véase el cuadro 6) con respecto al diseño de planes formulados y puestos en marcha por los Gobiernos de la subregión para abordar la pandemia tuvo, en general, un énfasis en los aspectos sanitarios y en la reactivación de las actividades económicas y el desescalamiento de las restricciones impuestas para frenar la expansión de la pandemia. En otros ámbitos en los que la pandemia generó efectos significativos como la educación y la protección social, si bien fueron adoptadas una serie de medidas de política pública, pocos países diseñaron planes. En varios países (Panamá, El Salvador y Guatemala) los presidentes, funcionarios públicos y la comunicación gubernamental se refieren a planes. Sin embargo, aun cuando existen acuerdos presidenciales o ministeriales, e incluso leyes para su creación, los documentos de diseño técnico de los planes no están a disposición del público.

Cuadro 6
Subregión SICA: instrumentos de planificación formulados para gestionar la pandemia de COVID-19 según países

	República Dominicana	Panamá	Costa Rica	Nicaragua	Honduras	El Salvador	Guatemala
Plan integral	No	Sí ^a	Sí	No	No	No	Sí ^a
Plan sectorial de salud	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí ^a	Sí
Plan sectorial de educación	No	No	No	No	No	No	Sí
Plan sectorial de protección social	No	Sí ^a	No	No	No	Sí ^a	No
Plan de reapertura/reactivación	Sí	Sí ^a	Sí	No	Sí	Sí ^a	Sí

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información disponible en sitios oficiales de las instituciones de gobierno de los países.

^a Planes cuyos documentos de diseño técnico no se encuentran disponibles en la fecha de cierre de este estudio.

b) Planes integrales

A pesar de los múltiples y tempranos llamados de atención en relación con que el abordaje de la pandemia requería enfoques integrales, como el efectuado por Tedros Adhanom Ghebreyesus, Director General de la OMS, en el sentido de que esto no es solo una crisis de salud pública, es una crisis que afectará a todos los sectores (OMS, 2020), el diseño de planes integrales de gestión únicamente ocurrió en Panamá, Costa Rica y Guatemala. Así, en los últimos días del mes de marzo y a través del Ministerio de Salud, el Gobierno panameño lanzó el Plan Protégete Panamá, que consistió inicialmente en aplicar seis anillos de seguridad para evitar la propagación de la enfermedad. Posteriormente el Plan fue adquiriendo un sentido de mayor integralidad, dado que se incorporaron acciones en ocho ejes: i) salud, ii) ciencia e investigación, iii) alivio económico, iv) acceso a la información pública, v) compras gubernamentales, vi) cooperación y asistencia internacional, vii) innovación, y viii) atención a grupos vulnerables (República de Panamá, Gobierno Nacional, 2020).

En Costa Rica, la Comisión Nacional de Emergencia (CNE) emitió el Plan General de Emergencia, organizado a partir de seis componentes: i) disposiciones normativas para la contención; ii) respuesta del sistema de salud; iii) logística de operaciones de emergencia; iv) medidas de higiene y protección; v) asistencia social y humanitaria, y vi) proyectos vinculados a la recuperación. El 30 de marzo de 2020, el Gobierno de Guatemala, a través de la SEGEPLAN, presentó al Congreso de la República el Plan General de Atención de la Emergencia COVID-19, que consideraba cuatro fases: prevención, contención, atención y respuesta a la emergencia, y recuperación.

En todos los países, incluyendo los tres que diseñaron planes integrales de abordaje, se generó una importante cantidad de resoluciones y acuerdos presidenciales, ministeriales y de instituciones vinculadas a la atención de la emergencia, así como leyes o reformas aprobadas en los órganos legislativos, a través de los cuales se normaron y generaron disposiciones relacionadas con los diferentes ámbitos y áreas de atención de los efectos de la pandemia. De los tres planes integrales anunciados en la subregión, únicamente el de Costa Rica está disponible y es accesible a través del sitio web de la CNE. En el resto de los países (Panamá y Guatemala) existen múltiples anuncios y referencias hechas por los presidentes y otros funcionarios de los gobiernos, pero los documentos no están disponibles al público, situación que se convierte en una limitante para poder analizarlos y establecer valoraciones sobre su alcance, pertinencia y calidad.

c) Planes sectoriales de salud

Todos los países respondieron a los efectos sanitarios de la pandemia, con planes de salud, emitidos por las autoridades sanitarias en las primeras semanas de desarrollo de la pandemia en la subregión. Los planes de salud se complementaron con decretos de cuarentena, emergencia nacional o focalizada y diferentes medidas orientadas a prevenir, detectar casos, evitar la propagación y atender a las personas infectadas. Uno de los objetivos más importantes trazados por gobiernos y Estados en los planes sanitarios fue el incremento de la capacidad instalada para enfrentar una situación para la que se sabía no se estaba preparado, si se toman en cuenta las amplias brechas de cobertura y la debilidad de los sistemas nacionales de salud. Para ello, a partir de los planes formulados todos los países contrataron personal adicional y se empeñaron (con diferentes niveles de resultados) en mejorar la disponibilidad de equipos, medicamentos e insumos médicos imprescindibles para hacer frente a la pandemia.

d) Planes sectoriales de educación

Las actividades educativas presenciales fueron paralizadas en todos los países de la subregión, con excepción de Nicaragua. Ante esta situación, los ministerios de educación desplegaron una serie de acciones de emergencia para mantener por medios no presenciales, las actividades del ciclo escolar 2020¹³. En este contexto de cambio abrupto en las modalidades educativas y en condiciones poco favorables, dada la amplia brecha digital de los países especialmente en zonas rurales y en la población escolar de más bajos niveles de ingreso, únicamente Guatemala formuló un plan sectorial para su sistema educativo.

El Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC) presentó el Plan Integral para la Prevención, Respuesta y Recuperación ante el Coronavirus (COVID-19) que regula las acciones del ministerio y sus dependencias en el marco del Sistema de Gobernanza para la Gestión del Riesgo y Desastres para la Seguridad Escolar en la prevención del contagio del coronavirus. El plan estableció cuatro líneas de actuación: incidencia curricular y atención a estudiantes en el sistema educativo, un plan institucional de respuesta (PIR), infraestructura, y monitoreo, análisis y sistematización de información.

¹³ Véanse detalles en el capítulo III.

e) Planes sectoriales de protección social

La grave situación a la que se enfrentan miles de familias que han visto disminuidos o han perdido sus ingresos ha generado una respuesta de todos los Gobiernos de la subregión (con excepción de Nicaragua) para responder a ello, desde la perspectiva de la protección social. Dos de los Gobiernos (Panamá y El Salvador) anunciaron la existencia de planes que por su contenido y propósitos tienen un enfoque de protección social. El resto de los países (excepto Nicaragua), diseñaron y pusieron en marcha una serie de medidas de protección para atenuar los efectos inmediatos de la población (véase el capítulo III).

El Plan Panamá Solidario está respaldado por el decreto ejecutivo Núm. 400 del 27 de marzo, según el cual el plan está orientado a "atender las necesidades más urgentes como resultado de la pandemia de COVID-19 que afecten, en mayor o menor proporción, a los ciudadanos dentro del territorio nacional". Inicialmente consistió en la entrega de bolsas de comida, bonos solidarios y vales digitales a personas en pobreza multidimensional, familias vulnerables, personas que vivan en zonas de difícil acceso o personas dedicadas a actividades económicas por cuenta propia. Posteriormente, el Plan Panamá Solidario incorporó medidas orientadas a flexibilizar el régimen tributario al diferir el pago de impuestos, tasas y gravámenes para los patronos, condicionado a que las empresas no reduzcan su fuerza laboral; cero aranceles para la importación de insumos médicos, materias primas, productos de higiene personal, limpieza de instalaciones; y el establecimiento de 23% como margen bruto de ganancia de artículos de aseo personal, limpieza y consumo, por tres meses.

En El Salvador, el presidente presentó el Plan de Respuesta y Alivio Económico ante la Emergencia Nacional COVID-19, que contenía una serie de medidas para aliviar la situación económica de miles de hogares afectados por el cierre de las actividades económicas y la cuarentena nacional. Entre las medidas adoptadas en el plan del Gobierno salvadoreño, destacaba la suspensión por tres meses del pago de servicios básicos (energía eléctrica, agua potable, telefonía y telecomunicaciones); cobro de créditos hipotecarios, personales, tarjetas de crédito, capital de trabajo y emprendimientos; y pago a casas comerciales. Posteriormente se entregó un bono en efectivo y raciones alimenticias (véanse detalles en el capítulo III).

f) Planes sectoriales de reapertura y reactivación

Entre los meses de mayo y agosto y con ritmos propios, los países de la subregión iniciaron los procesos de reapertura de las economías y desescalada de las medidas de restricción y confinamiento vigentes desde marzo. Todos los Gobiernos (excepto Nicaragua, que nunca cerró su economía) formularon planes y desarrollaron normas, protocolos y lineamientos para reiniciar la dinámica económica, en coyunturas marcadas por una creciente presión de las gremiales de la gran empresa privada hacia los gobiernos y en escenarios epidémicos inciertos que obligaron a varios de los gobiernos a ajustar sus planes y replantear los plazos y medidas inicialmente previstos.

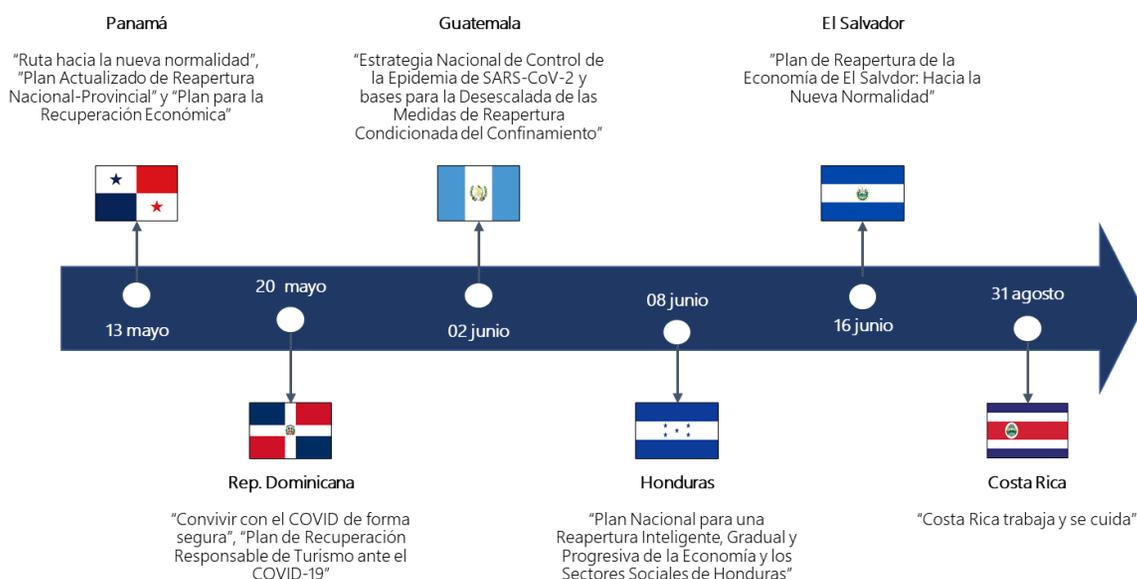
Bajo diferentes configuraciones los Gobiernos de la subregión definieron instrumentos de reapertura con dos elementos comunes: apertura escalonada a partir de fases o etapas y la aplicación de protocolos y medidas de prevención y bioseguridad para prevenir el contagio. La República Dominicana, El Salvador y Panamá optaron por un modelo de reapertura de aplicación nacional, con un enfoque basado en los sectores económicos y el tamaño de las empresas. Por otra parte, Costa Rica, Honduras y Guatemala diseñaron modelos que se implementan de manera diferenciada en el territorio nacional, a partir del nivel de riesgo epidemiológico que determinan los sistemas de información y monitoreo de cada país.

Costa Rica estableció un primer Plan de Medidas dividido en dos fases de reapertura que iniciaría el 1 de agosto. El plan se fundamenta en el sistema de alertas territoriales establecido por el Gobierno para determinar el nivel de riesgo y a partir de ello, el tipo de restricciones que se habilitan o levantan

en las diferentes localidades¹⁴. Posteriormente se formuló y puso en marcha el modelo Costa Rica trabaja y se cuida, concebido como “una estrategia complementaria que busca un balance entre la actividad productiva y las medidas sanitarias”, a partir de una gestión conjunta entre el gobierno central y las municipalidades “para complementar y fortalecer los esfuerzos entre la empresa privada, el comercio y una fuerte gestión comunitaria, que permita reactivar la economía aplicando innovadoras medidas para prevenir el contagio por COVID-19”¹⁵.

En el calendario de reactivación se consideraron dos fases; la primera de transición se desarrolló entre el 31 de agosto y el 8 de septiembre, y la segunda de apertura controlada inició el 9 de septiembre. La aplicación del modelo depende de la situación de cada territorio, a partir de cuatro escenarios de riesgo y contención y del índice de riesgo cantonal (IRC) determinado por el Centro de Operaciones de Emergencia (COE). Su implementación implica el diseño y ejecución de planes de acción municipal que se revisan y ajustan quincenalmente en función de la evolución y las alertas que se generan para cada territorio.

Diagrama 1
Instrumentos para la reapertura económica según países



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información disponible en los sitios oficiales de las instituciones de gobierno de los países.

El Gobierno de la República Dominicana estableció un plan de reapertura denominado Convivir con el COVID de forma segura, estructurado en cuatro fases que dieron inicio el 20 de mayo. La primera de las fases permitió la operación de micro, pequeñas y medianas empresas con el 50% de sus empleados. Las fases 2 y 3 habilitan la incorporación gradual de un número mayor de empleados de las empresas hasta el 5 de julio, fecha en la que entraría en vigor la fase 4 que autoriza a todas las empresas a laborar con el 100% de su plantilla y permite las operaciones del sector turismo, aeropuertos y restaurantes.

En Panamá el Gobierno definió la Ruta hacia la nueva normalidad, por un Panamá mejor, que consideraba seis bloques o etapas de apertura, iniciando el 13 de mayo en un esquema que incorpora

¹⁴ Presidencia de la República de Costa Rica, Comunicado del 29 de julio de 2020 [en línea] <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/07/gobierno-presenta-plan-de-medidas-para-todo-el-mes-de-agosto/>.

¹⁵ Presidencia de la República de Costa Rica, Comunicado [en línea] <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/08/modelo-de-gestion-compartida-costa-rica-trabaja-y-se-cuida-contra-el-covid-19-arranca-en-cada-canton/>.

gradualmente a los diferentes sectores y actividades económicas¹⁶. Posteriormente se hizo público el Plan Actualizado de Reapertura Nacional-Provincial que planteó un proceso de reapertura que iniciaría el 7 de septiembre y se completaría el 12 de octubre con el levantamiento del toque de queda, la apertura de las operaciones de aviación internacional, bibliotecas, actividades turísticas y otras actividades.

El esquema de apertura se acompañó con el lanzamiento del Plan para la Recuperación Económica, integrado por un conjunto de programas y acciones de política pública, entre las que se destacan la banca de oportunidades dirigido a micro emprendedores; un fondo orientado a las micro, pequeñas y medianas empresas; un fondo de garantías; Panamá Agro Solidario destinado a pequeños productores agropecuarios, pesca artesanal y agricultura familiar; Recuperando mi Barrio para la generación de empleos temporales; un fondo para la adquisición de viviendas; y un Fondo Especial para el Fortalecimiento del Crédito que aumente la liquidez del sistema financiero¹⁷.

El 3 de junio el Gobierno de Honduras, acompañado por representantes de diferentes sectores sociales y económicos, acordó el Plan Nacional para una Reapertura Inteligente, Gradual y Progresiva de la Economía y los Sectores Sociales de Honduras que se desarrollará en 75 días, iniciando el 8 de junio, en un proceso de reincorporación laboral en cinco fases y en tres zonas del país establecidas a partir del nivel de incidencia de casos de COVID-19 (El Heraldo, 2020).

El Gobierno de El Salvador, a través del Decreto Ejecutivo 31¹⁸ emitió el Plan de Reapertura de la Economía de El Salvador: Hacia la Nueva Normalidad, que definió una fase de transición y cinco fases de apertura gradual y progresiva de todas las actividades económicas y sociales¹⁹. El Decreto fue declarado inconstitucional por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, porque contradice parámetros constitucionales relacionados con la suspensión y limitación de derechos fundamentales, que no son competencia del Órgano Ejecutivo afectarlos. Ante esta situación, el Gobierno optó por instar a las empresas y a la ciudadanía a que de manera voluntaria acataran las fases de reapertura establecidas.

En Guatemala, el Ministerio de Salud promulgó el Acuerdo Ministerial Núm. 146-2020 Estrategia Nacional de Control de la Epidemia de SARS-CoV-2 y bases para la Desescalada de las Medidas de Reapertura Condicionada del Confinamiento. La estrategia planteó un esquema de implementación asimétrico y dinámico dentro del territorio nacional, en cuatro fases: preparación de la desescalada, inicio de la desescalada, apertura intermedia y apertura a la nueva normalidad. Cada una de las fases de la estrategia establece criterios para su aplicación, relacionados con el número de casos de COVID-19 nuevos y sospechosos, proporción de pruebas de SARS-CoV-2, ocupación de camas hospitalarias de cuidado crítico y la disponibilidad de equipo de protección personal para el personal de salud.

g) Instancias creadas para gestionar la crisis generada por la pandemia

La formulación de instrumentos de política pública (planes, programas, estrategias) en los diferentes países de la subregión SICA estuvo aparejada al uso de instancias de gestión existentes antes de la pandemia o a la creación de instancias *ad hoc*. En general, la mayoría de los países optó por usar las instancias de coordinación intergubernamental, de asesoría o implementación que ya tenían establecidos en las normas e institucionalidad existente antes de la pandemia. En este sentido, los gabinetes, consejos de gobierno o figuras análogas se convirtieron en las instancias de coordinación estratégica de las acciones de los diferentes gobiernos, las instancias rectoras de la atención de

¹⁶ República de Panamá, Gobierno Nacional/Ministerio de Comercio e Industrias (2020), "Ruta hacia la nueva normalidad" [en línea] https://mici.gob.pa/uploads/media_ficheros/2020/05/20/proceso-gradual.pdf.

¹⁷ República de Panamá, Gobierno Nacional/Ministerio de Comercio e Industrias (2020), "Plan para la recuperación económica" [en línea] https://mici.gob.pa/uploads/media_ficheros/2020/09/20/plan-economico-2020.pdf.

¹⁸ Gobierno de El Salvador, *Decreto Ejecutivo Núm. 31* [en línea] <https://covid19.gob.sv/decreto-ejecutivo-no-31/>.

¹⁹ Gobierno de El Salvador, *Plan de Reapertura de la Economía de El Salvador: Hacia la Nueva Normalidad* [en línea] <https://covid19.gob.sv/reapertura/>.

emergencia y riesgo lideraron los aspectos operacionales y los ministerios de salud ejercieron la autoridad y rectoría en materia sanitaria.

Cuadro 7
Subregión SICA: instancias creadas para gestionar la pandemia de COVID-19 según países

	República Dominicana	Panamá	Costa Rica	Nicaragua	Honduras	El Salvador	Guatemala
Instancia de coordinación intergubernamental	Sí	No	No	No	No	No	No
Comisionado o delegado especial	Sí	No	No	No	Sí	No	Sí
Instancia asesora	No	Sí	No	No	No	No	Sí
Instancia de coordinación multisectorial	No	No	No	No	Sí	No	No
Instancia especializada en salud	No	No	No	Sí	No	No	No
Instancia de gestión económica	Sí	No	No	No	No	No	No
Instancia de gestión educativa	No	No	No	No	No	No	No
Instancia de gestión de la protección social	Sí	Sí	No	No	No	No	No

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información disponible en los sitios oficiales de las instituciones de gobierno de los países.

El Gobierno de la República Dominicana tomó la decisión de crear tres nuevas instancias que asumieron papeles específicos en la gestión de la pandemia. La Comisión de Alto Nivel para la Prevención y el Control del Coronavirus, presidida por Ministro de la Presidencia; la Comisión para atender Asuntos Económicos y de Empleo; y la Comisión para atender los Asuntos Sociales. Además, el presidente creó la figura de un Asesor Médico del Poder Ejecutivo.

El Ministerio de Salud de Panamá creó la Comisión Multidisciplinaria para el asesoramiento, dentro de los procesos para prevención y control de la enfermedad Coronavirus, con las funciones de “asesorar, ser vocera y emitir recomendaciones periódicas, de acuerdo con los avances y cambios de la enfermedad Coronavirus (COVID-19)” (artículo tercero, Resolución Núm. 233). Por otra parte, a través del decreto de creación del Programa Panamá Solidario se creó la Comisión Interministerial responsable del Plan Panamá Solidario, entidad encargada de la administración, coordinación y ejecución del Plan.

En Nicaragua, a partir de la declaratoria de emergencia emitida por la OMS, se creó la Comisión Interinstitucional, integrada por las autoridades de salud, gobernación, aduanas, aeronáutica civil, puertos, protección y sanidad agropecuaria y medio ambiente, a la que se le asignó como funciones la actualización del plan de emergencia para el control del coronavirus; el desarrollo de acciones coordinadas de vigilancia, control y atención, para la detección y seguimiento de viajeros en aeropuertos, puertos y fronteras; así como la notificación de eventos de riesgo²⁰.

En Honduras, el presidente decidió crear la figura de Comisionado Especial de Atención a la Emergencia COVID-19, con rango de Secretario de Estado, a quien se le designó la responsabilidad de coordinar todas las acciones del Gobierno de la República y “girar instrucciones a otras instituciones en el marco de la crisis a fin de requerir cualquier tipo de recursos logísticos, personal, o cualquier otro, principalmente para la vigilancia epidemiológica y la organización de la atención sanitaria”²¹. Además, el Comisionado fue designado como delegado del presidente ante el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo (SINAGER). A través del Decreto Ejecutivo PCM-045-2020 se creó la Instancia Multisectorial, conformada por el Consejo de la Empresa Privada (COHEP), universidades, cooperativas, el Congreso Nacional, Asociación de Municipios de Honduras (AMOH), iglesias evangélicas, conferencia episcopal,

²⁰ Ministerio de Salud, *Protocolo de Preparación y Respuesta ante el Riesgo de Virus Coronavirus (COVID-19) en Nicaragua*.

²¹ Poder Ejecutivo de Honduras, *Decreto Ejecutivo número PCM-029-2020*, Artículo 1.

organizaciones sindicales y campesinas, entre otros. A esta instancia se le asignó el papel de hacer propuestas integrales al SINAGER sobre la gestión de la pandemia y los planes de reapertura.

En Guatemala se creó la Comisión Presidencial de Atención a la Emergencia COVID-19 (COPRECOVID), integrada por los ministros de salud (que la presiden), finanzas, trabajo, desarrollo social y agricultura, la titular de la SEGEPLAN y un Director Ejecutivo (nombrado por el Presidente de la República) que coordina la instancia. La Comisión tiene asignadas funciones de apoyo, recomendación, facilitación, y asesoraría, por lo que no es una instancia de conducción, sino un ente asesor del presidente y el gobierno.

B. Gobierno digital y uso de las TIC en la gestión del COVID-19

1. Gobierno digital y uso de las TIC antes del COVID-19

Al igual que en el campo de la planificación, el COVID-19 sorprendió a los Gobiernos de la subregión SICA con diferentes niveles de avance en los procesos de transformación digital y de uso de las TIC en la gestión y la política pública. Como una aproximación a las condiciones en que los diferentes países se encontraban cuando irrumpió la pandemia, se describen a continuación los principales elementos institucionales e instrumentos de política pública consignados por los gobiernos relacionados con gobierno digital.

El estudio de las Naciones Unidas sobre el índice de gobierno electrónico en el mundo (E-Government Development Index), publicado en julio de 2020, señalaba que la República Dominicana obtuvo el mayor avance en la historia sobre gobierno electrónico, datos abiertos, participación electrónica y servicios en línea, colocándose dentro de los países de alto crecimiento en desarrollo de Gobierno Electrónico desde 2018²². En la subregión todos los países cuentan con instancias rectoras e instrumentos de implementación relacionados con gobierno digital, tal como se detalla en los cuadros 8 y 9.

Cuadro 8
Subregión SICA (siete países): E-Government Development Index (EGDI)
(Índice de gobierno digital y posición ocupada a nivel mundial, 2020 y 2018)

País/año	2020		2018
	EGDI	Posición (de 193 países)	Posición (de 193 países)
Costa Rica	0,7576	56	56
El Salvador	0,5697	107	100
Guatemala	0,5155	121	113
Honduras	0,4486	138	123
Nicaragua	0,5139	123	129
Panamá	0,6715	84	85
República Dominicana	0,6782	82	95

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de UN E-Government Knowledgebase [en línea] <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Compare-Countries> [fecha de consulta: 23 de octubre 2020].

²² Véase El Caribe [en línea] <https://www.elcaribe.com.do/2020/07/16/rd-entre-lideres-del-mundo-en-gobierno-electronico/>.

Cuadro 9
Subregión SICA (siete países): instancia rectora e instrumentos de gobierno digital y uso de TIC

Pais	Instancia rectora	Instrumento de implementación
Costa Rica	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)	Estrategia de transformación digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0
El Salvador	Secretaría de Innovación de la presidencia de la República	Agenda Digital Nacional 2020-2030
Guatemala	Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico (GAE)	Agenda de Transformación Digital Plan de Promoción del Desarrollo Digital de Guatemala
Honduras	Secretaría General de Coordinación de Gobierno (SCGG)	Plan Maestro del Gobierno Digital para la República de Honduras
Nicaragua	Dirección General de Tecnología (DGTEC)	Estrategia para GOBeNIC y su plan de acción
Panamá	Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG)	Agenda Digital Estratégica del Estado Panameño 2020
República Dominicana	Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y Comunicación (OPTIC)	Observatorio de la Sociedad de la Información y el Conocimiento de la República Dominicana (OSIC-RD) Índice de Uso de TIC e Implementación de Gobierno Electrónico en el Estado Dominicano (iTICge)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información disponible en los sitios oficiales de las instituciones de gobierno de los países.

a) República Dominicana

La entidad rectora de gobierno digital es la Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y Comunicación (OPTIC), que depende del poder ejecutivo y tiene como misión y mandato “formular, promover e implementar políticas, estrategias y normativas para la gestión de las TIC y el Gobierno Electrónico que garanticen el uso de la tecnología, el acceso a la información, la transparencia y los servicios en línea del Estado para la Ciudadanía, mediante el desarrollo continuo del Gobierno Digital en las Instituciones del Estado”²³.

Existe también el Observatorio de la Sociedad de la Información y el Conocimiento de la República Dominicana (OSIC-RD)²⁴ y el índice de uso de tic e implementación de gobierno electrónico en el Estado dominicano (iTICge)²⁵, donde se consolida la presentación de estadísticas TIC del país. El observatorio fue constituido en 2005²⁶ y es un órgano colegiado consultivo, adscrito a la Comisión Nacional para la Sociedad de la Información y el Conocimiento (CNSIC) y cuyo funcionamiento se lleva a cabo bajo tutela de la Oficina Nacional de Estadística (ONE). Su misión es convertirse en un centro de referencia para la medición, análisis, evaluación y difusión de información sobre el desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento.

El iTICge, creado por la OPTIC, es un sistema de medición continua del progreso en el uso de las TIC y de la implementación del gobierno electrónico²⁷. La OPTIC, como entidad rectora del Estado en materia de TIC, ha creado la iniciativa de Unificación TIC del Estado Dominicano. Desde 2016 la República Dominicana cuenta con el Programa República Digital, proyecto gubernamental que busca garantizar el acceso a las TIC para reducir la brecha digital y brindar mejores servicios a la ciudadanía. Tiene cinco ejes: educación, acceso, productividad y empleo, gobierno digital abierto y transparente, ciberseguridad e inclusión social²⁸.

²³ Véase Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y Comunicación [en línea] www.optic.gob.do.

²⁴ Véase Observatorio de la Sociedad de la Información y el Conocimiento de República Dominicana [en línea] <https://osicrd.one.gob.do>.

²⁵ Véase Gobierno Electrónico de República Dominicana [en línea] <http://sisticge.dominicana.gob.do>.

²⁶ Decreto Núm. 212-05.

²⁷ Véase el portal oficial del Estado dominicano de servicios [en línea] <http://www.dominicana.gob.do/index.php/e-sociedad/2014-12-17-20-08-19/2014-12-17-20-09-52/itemlist/category/15-tics>.

²⁸ Véase *República Digital* [en línea] <https://republicadigital.gob.do>.

b) Panamá

En Panamá, la entidad que lidera la transformación digital del Estado es la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), establecida mediante la Ley 65 del 30 de octubre de 2009. Su mandato y competencia es “planificar, coordinar, emitir directrices, supervisar, colaborar, apoyar y promover el uso óptimo de las tecnologías de la información y comunicaciones en el sector gubernamental para la modernización de la gestión pública, así como recomendar la adopción de políticas, planes y acciones estratégicas nacionales”²⁹.

El Gobierno ha presentado la Agenda Digital Estratégica del Estado Panameño 2020 que prioriza varias iniciativas en base a 10 líneas estratégicas y acorde con el Plan de Acción o estrategia general de Gobierno, con el objetivo de impulsar “la transparencia y el fortalecimiento democrático, el desarrollo económico basado en el conocimiento, la inclusión digital y el avance del gobierno electrónico como instrumento de transformación del Estado”³⁰.

c) Costa Rica

En Costa Rica, la rectoría del gobierno digital descansa en el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)³¹. El MICITT cuenta con una Dirección de Gobernanza Digital que se encarga de realizar proyectos, normas, políticas, firma digital, ciberseguridad y estándares para *software*, portales y servicios en línea. Actualmente se impulsa la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0, que define los ejes estratégicos. A partir del lanzamiento de la Estrategia se implementaron los primeros instrumentos jurídicos que apoyan el marco del gobierno digital por medio de un decreto ejecutivo y cuatro directrices presidenciales.

Para su desarrollo se ha creado la Comisión de Alto Nivel de Gobierno Digital del Bicentenario como ente asesor para recomendar las acciones que potencien el uso de las tecnologías digitales para mejorar el funcionamiento del sector público y con ello el bienestar de los habitantes, la productividad de las empresas y la competitividad del país³². La Comisión está integrada por los ministros o viceministros de la Presidencia de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (quien preside), de Planificación Nacional y Política Económica, de Economía, Industria y Comercio, de Comunicación, y por tres expertos en materia de gobierno digital designados por el Ministro Rector.

d) Nicaragua

El Gobierno de Nicaragua cuenta con la Dirección General de Tecnología (DGTEC) dentro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y con una Comisión de Gobierno Electrónico (GOBeNIC), cuya Secretaría Ejecutiva depende del Consejo Nicaragüense de Ciencia y Tecnología (CONICYT). Además, está la Comisión para el Foro Permanente de Gobierno Electrónico de Nicaragua (Comisión GOBeNIC), creada mediante Acuerdo Administrativo Núm. 04/05 de 2005, encargada de desarrollar los proyectos de e-Gobierno e integrada por miembros del Consejo Nicaragüense de Ciencia y Tecnología (CONICYT), Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), Confederación de Profesionales de Nicaragua (CONAPRO) y el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC).

A partir de 2009, el Gobierno de Nicaragua hizo un relanzamiento del e-Gobierno a través del esfuerzo conjunto de los miembros de GOBeNIC y el Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (TELCOR), el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI), la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y el Ministerio de Gobernación (MIGOB), entre otros sectores representativos y la empresa privada. En 2014 TELCOR presentó el Plan Maestro de Gobierno

²⁹ Véase AIG (Autoridad nacional para la innovación Gubernamental) [en línea] <https://innovacion.gob.pa>.

³⁰ Véase AIG (Autoridad nacional para la innovación Gubernamental) [en línea] <https://innovacion.gob.pa>.

³¹ Véase MICITT (Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones) [en línea] <https://www.micit.go.cr>.

³² Véase el Decreto Ejecutivo Núm. 41248, 03/09/2018 [en línea] <http://www.pgrweb.go.cr/scij>.

Electrónico (El 19 Digital, 2014) que llevará a cabo con el apoyo de la embajada de Corea del Sur en Nicaragua (ProComuNicando, 2014). El Gobierno ha mantenido un esfuerzo de digitalización para reducir la evasión fiscal y captar más recursos para el Estado.

e) Honduras

Cuenta con el Plan Maestro del Gobierno Digital para la República de Honduras (enero de 2015), formulado con el apoyo de expertos coreanos de la Agencia Nacional de la Promoción de la Industria IT (NIPA). Presenta el diagnóstico, visión y estrategia de gobierno electrónico, así como un conjunto de iniciativas relacionadas con compras electrónicas, impuesto integrado y sistema de aduanas, sistema del servicio administrativo gubernamental, portal de gobierno electrónico, sistema integrado de gestión del documento, sistema de recursos humanos, sistema de información de educación nacional, infraestructura de la red, sistema de manejo del desempeño, y centro de datos integrados del Gobierno.

Desde 2002 la Ley de Simplificación Administrativa mandata la sistematización y automatización en el manejo de la información³³. La instancia rectora de gobierno digital es la Secretaría General de Coordinación de Gobierno (SCGG). Adscrita a ella está la Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Gobierno Digital³⁴, que tiene competencias no vinculantes con relación a modernización y reforma del Estado, así como la de “impulsar la utilización por parte de las instituciones estatales, de la tecnología informática para simplificar el gobierno, acercarlo al ciudadano y volverlo más abierto”. Además, en mayo de 2020, en el marco de la pandemia, se creó la Dirección Presidencial de Innovación Pública³⁵, adscrita al Despacho Presidencial de Prioridades Presidenciales e Innovación Pública, con la responsabilidad de apoyar al Gabinete Técnico de Simplificación Administrativa y elaborar normativa de gobierno electrónico, entre otras.

f) El Salvador

La entidad que ejerce la rectoría de gobierno digital es la Secretaría de Innovación de la presidencia de la República que tiene, entre sus competencias, “promover y participar en el proceso de diseño de políticas públicas, planes y programas relativos a la innovación y modernización del Estado”, promover “la adopción de tecnologías de la información y comunicación (TIC), entre las distintas entidades que interactúen e impulsen la productividad y competitividad, potenciando el desarrollo del país, estableciendo estrategias para mejorar la eficiencia de los servicios públicos a través del uso adecuado de dichas tecnologías” y “propiciar la investigación e innovación en materia de tecnologías de la información, con el fin de generar una ventaja competitiva de los diferentes sectores, a nivel nacional e internacional”³⁶.

También están vinculadas al impulso de las TIC la Dirección de Innovación y Calidad (DICA) del Ministerio de Economía (MINEC), que desarrolla algunas iniciativas/programas en seguimiento a la estrategia de fomento y promoción de una cultura de innovación, desarrollo tecnológico y calidad con especial enfoque a las mipyme y la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) que facilita en asuntos relacionados con telecomunicaciones, ancho de banda y movilidad digital. Pocos días antes de la detección del coronavirus en el país, la Secretaría de Innovación presentó la Agenda Digital Nacional 2020-2030³⁷ que, de acuerdo con sus declaraciones, deberá marcar la ruta de trabajo coordinado entre las instituciones de Estado para su modernización. La Agenda se estructura en cuatro ejes: identidad digital; innovación, educación y competitividad; modernización del Estado; y gobernanza digital.

³³ Corte Suprema de Justicia (2002), “Poder Legislativo, Decreto Ejecutivo Núm. 255-2002. Art. Núm. 3”, Tegucigalpa, Honduras.

³⁴ Decreto Ejecutivo PCM 002-2014, agosto de 2014.

³⁵ Decreto Ejecutivo 044-2020, mayo de 2020.

³⁶ Decreto Ejecutivo Núm. 1, Modificaciones al Reglamento del Órgano Ejecutivo, 2 de junio de 2019, San Salvador, El Salvador.

³⁷ Véase [en línea] <https://innovacion.gob.sv>.

g) Guatemala

Dentro del marco institucional del Gobierno de Guatemala, la Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico (GAE) es la entidad responsable de la digitalización gubernamental. En cuanto al marco normativo están la Política Nacional de Datos Abiertos y el Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2018-2020), que responde a los compromisos asumidos por Guatemala en el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) y que en su eje 4, Gobierno Electrónico y Servicios Públicos en Línea, considera dos compromisos claves para el impulso del gobierno digital: el diseño e implementación de la Estrategia Nacional y herramientas de Gobierno Electrónico y de la Agenda de Servicios Públicos en Línea (fase 1).

Entre algunas iniciativas en marcha —según la GAE— está la Agenda de Transformación Digital. Bajo la dirección del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y con apoyo del BID se está impulsando el Plan de Promoción del Desarrollo Digital de Guatemala³⁸. En octubre de 2020 la Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico (GAE) y el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), firmaron una carta de entendimiento para la implementación del Plan Nacional de Gobierno Digital 2020-2026.

2. El uso de las TIC en la gestión de la crisis provocada por el COVID-19

Sobre la base de lo anterior y frente a la crisis profunda generada por el COVID-19, todos los gobiernos han hecho uso de las TIC para enfrentar sus efectos y varios de ellos, sobre la base de constatar sus limitaciones, han logrado algunos avances no solo para gestionar mejor la crisis sanitaria, económica y social, sino para mantener funcionando el aparato público y los diferentes servicios a la ciudadanía. Sin pretender ser exhaustivos, a continuación se hace una aproximación a los principales esfuerzos e iniciativas desplegados por los gobiernos en los países de la subregión.

a) Teletrabajo

Como en el resto del mundo y el continente, en la subregión SICA el teletrabajo ha sido una herramienta fundamental para mantener en funcionamiento muchas instituciones de los Estados y para restringir los contagios del coronavirus. De hecho, su uso se ha expandido a la gran mayoría de instituciones de los Gobiernos como la principal herramienta digital para mantenerlos operativos en la gestión y el servicio públicos. Como señala la CEPAL, “la proporción de trabajo susceptible de realizarse a distancia varía entre países por razones estructurales. Las estructuras de los mercados laborales, las estructuras productivas, los niveles de informalidad y la calidad de la infraestructura digital juegan un papel fundamental” (CEPAL, 2020a, pág.12).

En la subregión, antes de la pandemia, solamente Costa Rica y Panamá contaban con un marco jurídico para regular el teletrabajo. En Costa Rica esta relación de empleo en el sector privado se encuentra regulada en la Ley N°9738, Ley para Regular el Teletrabajo. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social estableció los lineamientos para implementar el teletrabajo en el sector público, como una medida temporal preventiva dictada por el Ministerio de Salud³⁹.

En Panamá, la Ley de Teletrabajo 126 es de febrero de 2020 y al establecerse el Estado de Emergencia Nacional y dictarse medidas de cuarentena, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) anunció que dicha ley se implementaría, considerando que los sitios de trabajo son foco de contaminación. Con la Ley de Teletrabajo, el MITRADEL tiene la obligación de impulsar la creación de una Red Nacional de Teletrabajo que incluya a la empresa privada, universidades, el sector público y las

³⁸ Véase [en línea] https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Promoción_del_desarrollo_digital_en_Guatemala_Retos_y_acciones_es.pdf.

³⁹ Véase [en línea] <https://www.estrategiaynegocios.net/centroamericaymundo/1367406-330/costa-rica-cambios-en-el-ambito-laboral-por-pandemia>.

organizaciones sociales, para fomentar la cooperación nacional y regional en torno al intercambio de aprendizajes, investigaciones y buenas prácticas.

En la República Dominicana no existe una norma especial dirigida a regular el teletrabajo en sentido general. Debido a la pandemia, se emitió la Resolución Núm. 007/2020 sobre medidas preventivas para salvaguardar la salud ante el impacto del coronavirus, que recomienda la flexibilización de la jornada de trabajo y el uso del teletrabajo. A los empleadores cuyos establecimientos califiquen para permanecer abiertos al público se les invita a flexibilizar su jornada de trabajo y, en la medida de lo posible, implementar el trabajo a distancia⁴⁰.

En Nicaragua ninguna oficina pública cerró y, en consecuencia, no se recurrió al teletrabajo, aunque de manera esporádica algunas instituciones públicas lo implementaron. En Honduras en mayo se emitió un Decreto Ejecutivo⁴¹ que establece que “todas aquellas labores que los empleados o funcionarios del Gobierno de la República puedan llevar a cabo bajo la modalidad de Teletrabajo deben realizarlo por los medios electrónicos que hayan adoptado”. Asimismo, la Ley Especial de Aceleración Económica y Protección Social frente a los efectos del coronavirus COVID-19 autoriza la implementación del teletrabajo para empleados públicos y privados y determina el régimen y los criterios bajo el cual estarán regidos (Art. Núm. 8).

En El Salvador se aprobó la Ley de Regulación del Teletrabajo (Asamblea Legislativa, 2020) que ya se encontraba en discusión en la Asamblea Legislativa. En Guatemala no hay ley que regule el teletrabajo y en términos laborales lo que está pendiente de aprobarse en el Congreso es el trabajo a tiempo parcial. Sin embargo, en abril un grupo de diputados presentó al Congreso una iniciativa de ley para proponer su promoción e implementación.

La pandemia, pues, puso al desnudo los vacíos y la necesidad de actualizar y fortalecer los marcos legales y normativos en materia de teletrabajo y también las diferencias que en este campo existen en los países de la subregión. Más allá del ámbito normativo, en la subregión se impulsaron también otras iniciativas en materia de teletrabajo. Así, en Costa Rica, las autoridades han hecho énfasis en promover el teletrabajo en todos los puestos cuyas funciones puedan ser realizadas desde esta modalidad, tanto en el sector público como en el privado, para promover el aislamiento social y contener el avance del virus. Desde el 18 de marzo, según informes del Gobierno Central, 14.000 funcionarios públicos pertenecientes a 56 instituciones se encuentran en modalidad de teletrabajo⁴².

En Panamá, a nivel estatal, la AIG ha potenciado el uso de la plataforma MyUC para la Red Nacional Multiservicios (RNMS), una herramienta de telefonía y trabajo colaborativo en la nube, disponible para todas las instituciones del Estado. El uso del MyUC está contribuyendo con la eficiencia del teletrabajo, permitiendo establecer comunicación colaborativa entre las entidades estatales y la ciudadanía. Además, la AIG en conjunto con el MITRADEL y la Dirección General de la Carrera Administrativa (DIGECA), conformaron un equipo multidisciplinario e interinstitucional para evaluar las medidas del teletrabajo implementadas en el sector público, para contribuir con la mitigación del COVID-19.

En varios de los países como Costa Rica y El Salvador, los órganos legislativos han comenzado a experimentar la modalidad del teletrabajo, aplicándola a espacios no decisionales como mesas de trabajo o reuniones de comisiones de carácter informativo. A la luz de la experiencia del teletrabajo, ya son varios los hallazgos, sobre todo en términos de necesidades y carencias, que se pueden identificar en los países de la subregión. Entre ellos:

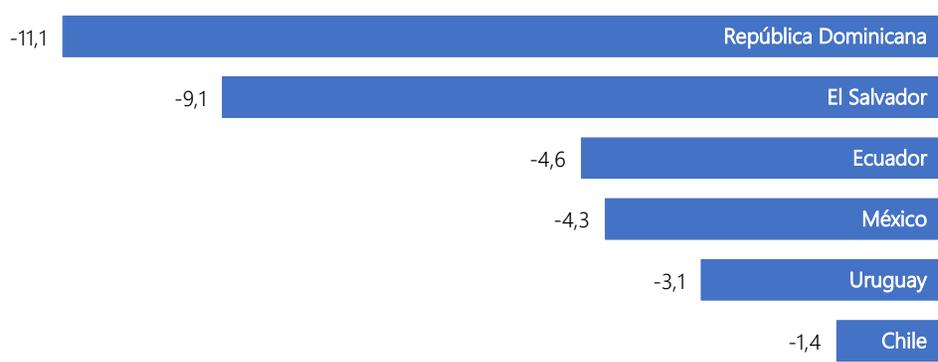
⁴⁰ Véase [en línea] <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/05/Teletrabajo-PM-CLADv2.pdf>.

⁴¹ Decreto Ejecutivo PCM 045-2020, mayo de 2020, Art. 3, Teletrabajo en el sector público.

⁴² Véase [en línea] <https://asiat.lat/actualidad/opinion/teletrabajo-y-pandemia-en-centroamerica/>.

- Contar con una plataforma tecnológica adecuada, la falta de orientaciones y controles sobre las actividades de servidores públicos⁴³ y de garantías sobre los derechos laborales, la calidad y acceso a internet, la necesidad de contar con equipos que llenen las condiciones mínimas necesarias para responder al trabajo que se realiza, así como la falta de digitalización de los procesos y procedimientos.
- La falta de competencias de los servidores públicos para que las instituciones puedan utilizar óptimamente la tecnología instalada con la que cuentan.
- La falta de un marco legal integral que aborde el tema del desarrollo del trabajo a distancia. No basta con una ley, hacen falta normativas complementarias, por ejemplo, para asegurar seguridad en las comunicaciones o para digitalizar trámites. Si el ecosistema no se completa, una ley de teletrabajo se vuelve insuficiente. Esta no debe ser una pieza suelta, sino parte de un planteamiento y entramado más sistémico que permita impactos mayores.
- La necesidad de tomar en cuenta que los trabajadores deben adaptarse a este modelo y contar con espacios en casa para poder aplicarlo de manera correcta. El trabajo remoto requiere de un soporte tecnológico como conexión a internet estable con una velocidad adecuada, un equipo acorde con las exigencias de las tareas asignadas y un *software* que brinde las herramientas necesarias.
- La urgencia de un cambio de cultura laboral en la administración pública en la que prevalezca la confianza en el empleado y el buen uso de la tecnología. El teletrabajo ofrece flexibilidad y libertad, sin embargo, lleva a enfrentarse al reto de conciliar la vida laboral y la familiar.

Gráfico 13
América Latina (seis países): ocupados en trabajos que se pueden desarrollar telemáticamente y que no pueden trabajar desde su casa debido al nivel de conectividad del país, 2018 o último dato disponible
 (En puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y J. Dingel y B. Neiman, "How many jobs can be done at home?", *NBER Working Paper*, N° 26948, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), 2020.

Esta modalidad asumida de teletrabajo registró un aumento significativo de la demanda de internet, tanto fijo como móvil, lo que generó congestión y a veces el colapso de redes y plataformas de *streaming*. En la República Dominicana, por ejemplo, en abril las dos principales

⁴³ Según un levantamiento realizado en República Dominicana por el Instituto Dominicano de las Comunicaciones (Indotel), entre las principales limitantes que tienen los empleados para hacer el trabajo desde sus casas están el precio del servicio, el desconocimiento del uso de herramientas de internet y dispositivos para conectarse a sus labores.

compañías proveedoras de servicios de telecomunicaciones, Altice y Claro, que manejan casi el 94% de las cuentas de internet del país, experimentaron un incremento de entre el 40% y el 67% en el consumo de este servicio de parte de sus clientes desde que inició la cuarentena⁴⁴.

Aunque el estudio que hace la CEPAL sobre el teletrabajo está referido al sector empresarial productivo, muchas de las restricciones que señala son válidas también para el sector público. Por ejemplo, la infraestructura digital y la baja conectividad. En el gráfico 13 se muestra el porcentaje de ocupados en trabajos que se pueden desarrollar telemáticamente y que no pueden trabajar desde su casa debido al nivel de conectividad del país. Así, por ejemplo, en la República Dominicana, la baja conectividad reduce el porcentaje de ocupados que podrían teletrabajar en 11 puntos porcentuales.

b) Salud

En la subregión varios Gobiernos han desarrollado aplicaciones móviles con el propósito de brindar información útil sobre las formas principales de prevención del contagio del COVID-19 y noticias sobre la pandemia, así como para reducir el contacto físico entre pacientes y proveedores de atención médica y facilitar esta última.

En la República Dominicana un ejemplo es Aurora, programa informático autónomo desarrollado por el MSP que provee información a la población sobre el COVID-19 y conecta con más de 200 médicos, a través de herramientas como WhatsApp y Telegram, permitiendo a los ciudadanos realizar video llamadas y obtener asistencia vía telefónica o texto. También se ha lanzado el C5i (centro de control, seguridad e inteligencia), que recibe datos recopilados a través del ecosistema nacional de salud y de la aplicación COVID-RD desarrollada por la OPTIC, con el fin de realizar predicciones para estimar cantidad de servicios médicos, camas, ventiladores y ambulancias necesarias para atender la demanda del sistema de salud.

Las autoridades desarrollaron la aplicación COVID-RD, que es anónima y gratuita, y genera para los usuarios un semáforo con tres códigos: verde, amarillo y rojo, dependiendo de su condición inmunológica y serológica. También da información de cómo acceder a realizarse las pruebas y los pasos para el autodiagnóstico. A las autoridades les posibilita recolectar y proveer información en tiempo real a los habitantes, lo que permite al MSP brindar una respuesta más rápida y con menor cantidad de recursos humanos y económicos en el control del virus. La aplicación cuenta con el protocolo de protección de datos desarrollado por el Instituto Tecnológico de Massachusetts.

En Panamá se han generado diversas plataformas virtuales:

- Plataforma Protégete. Creada por la AIG junto con GBM Panamá, es una herramienta de autodiagnóstico y monitoreo de casos de COVID-19. Permite a los pacientes positivos mantener comunicación directa con expertos de salud, sobre todo en momentos de urgencia.
- Plataforma virtual ROSA (Respuesta Operativa de Salud Automática). Ha atendido miles de consultas sobre COVID-19. Ofrece a los ciudadanos una comunicación directa y sin espera a través de WhatsApp, permite hacer un fácil registro para la atención médica y no requiere movilizarse para recibir atención. Ahora cuenta con un nuevo servicio referente a la atención médica en el área de salud mental para aquellos ciudadanos que requieran orientación.
- Aplicación móvil PACO (Protección Actualizada de Casos en Observación). Diseñada por la AIG, se está implementando junto con el cuerpo de seguridad nacional para validar que los pacientes con COVID-19 cumplan el aislamiento. Funciona ingresando el número de cédula

⁴⁴ Véase [en línea] <https://eldia.com.do/el-covid-19-rompio-la-rutina-laboral-y-dio-impulso-al-trabajo-remoto/>.

del ciudadano que se desea consultar y a través de un mensaje se informa sobre el reporte médico de la persona y se indica si debe cumplir aislamiento por el virus.

En Costa Rica, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) ha liberado una nueva versión de la aplicación EDUS con registro de síntomas y condiciones para COVID-19. Esta aplicación es para dar seguimiento a casos confirmados y sospechosos de alto riesgo⁴⁵. Asimismo, se mantiene el envío masivo de mensajes de texto con recomendaciones sanitarias emitidas por el Ministerio de Salud a todos los ciudadanos y la navegación gratuita en los sitios web de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el Ministerio de Salud (MS), la Presidencia de la República y Pura Vida Digital.

En Guatemala se ha creado Alerta Guate, una aplicación oficial de comunicación de emergencia del Gobierno que maneja el MSP. Esta fue desarrollada en colaboración con Israel y Google, y puede descargarse en todos los dispositivos Android y iOS. Tiene información actualizada del avance del coronavirus en el país y ofrece la oportunidad de contactar a servicios de emergencia, aun si no se tiene wifi o datos de navegación. También en Guatemala la aplicación COVID-19 Dynamic Web Map⁴⁶ ofrece una visualización dinámica de casos acumulados por departamento en períodos de dos semanas y permite identificar y focalizar áreas en las que se mantiene la infección.

Cuadro 10
Subregión SICA (seis países): marcos normativos para la prestación de servicios de salud en forma electrónica, 2015

Política o legislación	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Panamá	República Dominicana
Jurisdicción médica, responsabilidad o reembolso de los servicios de salud electrónicos	Sí	No	No	No	No	No
Seguridad y calidad de la atención del/la paciente basada en la calidad de los datos y su transmisión a los criterios de competencia clínica	Sí	No	No	Sí	No	Sí
Privacidad de los datos de identificación personal	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Privacidad de los datos relacionados con la salud	Sí	No	No	No	No	No
Intercambio de datos digitales entre profesionales de la salud en otros servicios de salud en el mismo país	Sí	No	No	No	No	No
Intercambio de datos digitales entre profesionales de la salud en otros países	No	No	No	No	No	No
Intercambio de datos personales y de salud entre entidades de investigación	No	No	No	No	No	No
Acceso electrónico individual a los datos relacionados con la salud	No	No	No	No	No	No
Capacidad de las personas para exigir la corrección de los datos relacionados con la salud	No	No	No	No	No	No
Capacidad de las personas para exigir la eliminación de los datos relacionados con la salud	No	No	No	No	No	No
Capacidad de las personas para elegir los datos que se pueden compartir	Sí	No	Sí	No	No	No
Registro civil y estadísticas vitales	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sistemas nacionales de gestión de identificación	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 7, 26 de agosto de 2020, 2020a.

Varios de los ejemplos anteriores revelan cómo la prestación virtual de servicios de salud transforma los modelos de atención, ofreciendo múltiples beneficios como la ampliación y facilitación

⁴⁵ Véase [en línea] <https://socialdigital.iadb.org/es/covid-19/health/respuesta-regional/4476>.

⁴⁶ Véase [en línea] <https://tablerocovid.mspas.gob.gt/datasets/c105962e06d9422c86e1a6dega77d85f>.

del acceso a los servicios, la mejora de la eficiencia y calidad de su prestación, la reducción de costos y el fortalecimiento de la capacidad de prevención de enfermedades. Además, como señala la CEPAL (2020a), contribuye a “descongestionar los centros de salud y hospitales, frenar la transmisión del coronavirus y aplanar las curvas epidémicas y de contagio. Los síntomas del COVID-19 y la recuperación del paciente se pueden monitorear a través de llamadas telefónicas o video llamadas, manteniéndose así a los pacientes de bajo riesgo y con síntomas leves en sus hogares, lo que reduce la probabilidad de transmitir el virus”.

Ahora bien, además de su permanente actualización y lograr la universalización de su uso en la población, otra exigencia de esta modalidad de prestación de servicios de salud en línea a los Gobiernos de la subregión es la construcción de políticas públicas “que prevean la sanción de marcos legales para su implementación, la digitalización de la información médica, la interoperabilidad y la atención de aspectos como la privacidad y la seguridad de los datos” (CEPAL, 2020a).

c) Educación

Como en el resto del mundo, y como ya se señaló en el capítulo III del presente estudio, la suspensión de las clases presenciales a raíz de la pandemia ha llevado a los países de la subregión —con la excepción de Nicaragua— a desarrollar la educación no presencial para mantener las actividades y dar continuidad a los procesos educativos, lo que está implicando transformaciones aceleradas, no solo en la modalidad de las clases, sino en la pedagogía y los métodos educativos. Como se puede apreciar también en el capítulo III, casi todos los países de la subregión han creado plataformas educativas virtuales, en varios casos en cooperación con empresas como Google, con agencias de Gobierno o con organismos multilaterales y en algunos de ellos, dichas plataformas se han complementado con soluciones de aulas virtuales.

A estas alturas, la mayoría de los países cuenta con recursos análogos y digitales disponibles en los sitios web de los respectivos ministerios y están impulsando de manera acelerada procesos de formación y capacitación docente. Sin embargo, las restricciones son múltiples en los distintos campos de la educación. Un aspecto que vale la pena señalar es que tal como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apunta para América Latina y el Caribe, la capacidad de muchos ministerios de la subregión de planificar y gestionar el sistema educativo ya era limitada antes de la crisis y hacerlo remotamente y durante la crisis está resultando más complejo (Arias Ortiz y otros, 2020).

Cuadro 11
Subregión SICA (siete países): individuos que utilizan internet, 2010, 2015-2017
(En porcentajes del total de la población en edad de medición)

País/año	2010	2015	2016	2017
Costa Rica	36,5	60,0	66,0	71,6
El Salvador	16,0	26,8	29,0	31,3
Guatemala	11,0	29,0	35,0	40,7
Honduras	11,1	27,6	30,0	32,1
Nicaragua	10,0	19,7	24,6	27,9
Panamá	40,1	51,2	54,0	57,9
República Dominicana	31,4	54,2	61,3	65,0
América Latina y el Caribe	34,7	54,4	57,3	62,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), World Telecommunications Indicators Database, 2019 [en línea] <https://www.itu.int/pub/D-IND-WTID.OL/es> [fecha de consulta: al 3 de junio de 2019].

El enfoque y el uso de herramientas tecnológicas no se ha desplegado de manera plena ni siempre ha sido el adecuado. Por ejemplo, en El Salvador, si bien algunos docentes están dando clases con

medios digitales siguen utilizando métodos tradicionales, sin usar las nuevas herramientas tecnológicas tanto en zonas rurales como urbanas. También es relevante, a pesar de las limitaciones pedagógicas que muchos expertos señalan, el uso masivo de WhatsApp (llamada, videollamada o texto) para la educación. Por ejemplo, en Honduras es el principal medio, ya que 1.042.000 estudiantes son atendidos a través de este mecanismo (Secretaría de Educación, 2020). Ahora bien, el uso de soluciones de educación en línea solo es posible para quienes cuentan con conexión a internet y dispositivos de acceso. El acceso de los hogares a los dispositivos digitales es también desigual en la región, especialmente entre los distintos niveles socioeconómicos y culturales, tal como se puede observar en el cuadro 12.

Cuadro 12
Subregión SICA (siete países): hogares que tienen acceso a internet
(En porcentajes)

País/año	2005	2010	2015	2016	2017
Costa Rica	10,0	24,0	60,2	60,2	68,5
El Salvador	2,0	8,0	15,0	16,9	18,0
Guatemala	1,2	4,7	17,4	20,5	23,6
Honduras	1,5	6,8	22,8	24,6	26,5
Nicaragua	0,0	3,8	14,0	16,2	18,6
Panamá	5,2	20,3	52,7	53,9	60,7
República Dominicana	3,0	10,2	23,6	26,2	28,3
América Latina y el Caribe	9,4	22,4	42,5	47,3	52,2
OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	...	73,2	84,2	86,3	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Sistema de Información Estadístico de TIC [en línea] <http://www.eclac.org/>; datos de Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), World Telecommunications Indicators Database, 2019 [en línea] <https://www.itu.int/pub/D-IND-WTID.OL/es>.

No cabe duda de que tal como ha subrayado la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, “la diferencia entre los estratos económicos más altos y más bajos condiciona el derecho a la educación y profundiza las desigualdades socioeconómicas” y que, en consecuencia “para garantizar una educación inclusiva y equitativa y promover oportunidades de aprendizaje a lo largo de todo el ciclo educativo, se debe aumentar la conectividad y la infraestructura digital” (CEPAL, 2020d). Pero eso no es suficiente, también se deben crear y fortalecer las competencias digitales del cuerpo docente, adecuar los contenidos educativos al ámbito digital y mejorar el uso de herramientas digitales educativas diseñadas para un contexto de baja conectividad.

En conclusión, el gran reto de los países y Gobiernos de la subregión, sin excepción, es generar una propuesta educativa virtual o a distancia que sea crecientemente inclusiva, lo que requiere, por una parte, considerar el contexto y las posibilidades que ofrece la infraestructura digital y el acceso a servicios de internet y a dispositivos y por otra, construir los planes y políticas públicas que contengan las acciones y los medios y recursos necesarios para concretarla.

d) Facilitación y simplificación de trámites y otras medidas de gobierno digital

En la República Dominicana se instaló un Portal Único de Servicios y Trámites Públicos, donde se concentran más de 1.000 servicios y también se simplificaron los servicios y trámites en línea del sector MIPYMES. Otra experiencia relevante ha sido la utilización del carné de identidad combinado con el índice de calidad de vida (ICV) para hacer llegar las ayudas del Gobierno a la población clasificada en los quintiles más bajos de la escala de pobreza, así como la emisión de algunas certificaciones que se transfirieron a plataformas digitales para asegurar acceso a esos servicios.

En Panamá, el gobierno ha puesto a disposición de la ciudadanía 129 trámites digitalizados y los procesos en línea incluyen 60 entidades estatales. Con la sanción de la Ley 144 que modifica y adiciona

artículos a la Ley 83 de 2012 sobre el uso de medios electrónicos para trámites gubernamentales se espera impulsar los servicios en línea. También se cuenta con las páginas PanamaenObras⁴⁷ y PanamaCompraenCifras para garantizar la disponibilidad y el acceso permanente a la información. Asimismo, se ha adoptado el sistema de cotizaciones en línea⁴⁸ que permite a todos los interesados en las compras del Estado participar de manera abierta y transparente, lo que fomenta la competencia y logra mejores precios⁴⁹.

La AIG está avanzando en la integración y digitalización de sus procesos, aplicaciones y datos de las instituciones del Estado. Con apoyo del equipo de MegaPractical en conjunto con TIBCO, y usando un bus de integración empresarial, conocido en inglés como Enterprise Service Bus (ESB), se ha logrado desarrollar más de 40 servicios que permiten la interoperabilidad entre 14 oficinas del Gobierno. Esto permite responder de forma ágil ante situaciones de emergencia como la causada por el COVID-19. También se ha creado una plataforma donde los trabajadores pueden ver su estatus laboral y si el trabajador se muestra como desempleado o suspendido, puede denunciarlo a través del portal mitradel.gob.pa⁵⁰.

En Costa Rica la Dirección General de Aduanas emitió un protocolo⁵¹ para realizar audiencias virtuales de regularización y de procedimientos administrativos por medios tecnológicos⁵². Por otra parte, en acuerdo con los bancos públicos se logró la bancarización para las transferencias. Esto fue todo en línea: formularios, firma digital, entre otros. Se han beneficiado tanto personas con empleo formal como con empleo informal. También se ha creado el Repositorio de Derechos del COVID-19 (CAP, por sus siglas en inglés), que es una plataforma conjunta del Gobierno y la OMS, que permite compartir datos, conocimiento, propiedad intelectual y facilitar el acceso equitativo a productos de salud que permitirán salvar vidas. Este repositorio está diseñado para contrarrestar la monopolización del conocimiento sobre el COVID-19 por parte de cualquier entidad. El intercambio de propiedad intelectual permite un desarrollo más rápido en estos tiempos de crisis.

En Honduras se promulgó una ley de emergencia que incluye la flexibilización de los requisitos para dar validez jurídica a la firma digital⁵³. Con apoyo del PNUD, el Gobierno ha creado la ventanilla digital SIN+FILAS (Sistema Integrado de Facilitación, Integración, Logística y Administración de Servicios) que prevé la simplificación de trámites del Gobierno para todos los hondureños (Proceso Digital, 2020a). Por su parte, el Instituto de la Propiedad ha digitalizado el trámite de solicitud de registro de marcas. Además, ha fortalecido la plataforma gobierno digital, que contiene una serie de servicios a la ciudadanía y las empresas como registro de marcas, inscripción de mipyme, inscripción de empresas del sector social de la economía, declaración electrónica del valor en aduana de las mercancías importadas (DEVA), trámites del Servicio de Administración de Rentas (SAR) y la oficina virtual del Instituto Hondureño de Transporte Terrestre (IHTT)⁵⁴.

Como ya se ha señalado, en la subregión la crisis por la pandemia llegó en un momento en que la digitalización de los Gobiernos estaba muy lejos de alcanzar un nivel óptimo y con dicha crisis la demanda de los diferentes actores sociales y productivos por soluciones digitales para la realización de trámites y la prestación de servicios públicos a distancia ha alcanzado niveles inéditos. La prestación de servicios públicos a distancia era hasta antes de la COVID-19 —y aún continúa siendo, en la mayoría de nuestros países—, un porcentaje pequeño de los trámites de los Gobiernos y los Estados.

⁴⁷ Véase [en línea] <http://www.panamaenobras.gob.pa/inicio>.

⁴⁸ Véase [en línea] <http://ricg.org/es/novedades/la-dgcp-panama-presenta-su-plataforma-panamacompras-2-2/>.

⁴⁹ Discurso a la nación del Presidente de la República, 1 de julio.

⁵⁰ Véase [en línea] <https://www.mitradel.gob.pa>.

⁵¹ Resolución N° RES-DGA-270.

⁵² Véase [en línea] https://www.ey.com/es_cr/tax/medidas-especiales-covid-19.

⁵³ Véase [en línea] <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-33-2020.pdf>.

⁵⁴ Véase [en línea] <https://gobiernodigital.gob.hn/?q=Tramites-Disponibles>.

Sin embargo, la crisis generada por la pandemia que obligó al confinamiento de la población y al distanciamiento social ha puesto a prueba la capacidad de las personas para continuar con sus vidas y sus quehaceres con muchas menos interacciones físicas. Esta cuestión es muy relevante cuando se trata de trámites públicos presenciales que son la llave de acceso a servicios públicos esenciales (como salud, educación o beneficios sociales) para las poblaciones. A pesar de los esfuerzos ejemplificados, el aumento en la oferta de trámites y servicios digitales aún no responde a los retos planteados al uso de canales digitales para hacer trámites gubernamentales y elevar los niveles de madurez en los modelos de relación de las administraciones públicas con los ciudadanos.

e) **Colaboración con academia, sector empresarial y ciudadanía**

Las iniciativas y ejemplos de colaboración de los distintos actores de la sociedad con los esfuerzos de gobierno digital son muchas y muy variadas en los países de la subregión. Detrás de dichos esfuerzos hay factores que los han propiciado o facilitado, como la expansión de la fibra óptica, el incremento de los trámites en línea, la implementación de puntos wifi y la dotación de infraestructura tecnológica. A continuación se señalan solamente algunas a manera de ejemplos.

En la República Dominicana está la plataforma colaborativa Ponte La Pila, que reúne a profesionales que brindan servicios gratis u ofertas para aquellos afectados por el COVID-19. Otras plataformas colaborativas como CoronAppDo ofrecen espacios que permiten reportar síntomas del coronavirus por ubicación y realizar eventos e iniciativas virtuales para colaborar. Algunas empresas del sector de telecomunicaciones se comprometieron en apoyar al personal médico con paquetes de voz y datos gratis durante un tiempo limitado. En el campo de la recreación, la sociedad civil y el sector empresarial han implementado esfuerzos para proveer entretenimiento gratuito durante el tiempo que las familias permanecen en sus casas. Influenciadores del mundo artístico y otros han migrado contenido gratuito al mundo digital para entretener a la población.

En Panamá, la AIG recibió a través de Amazon Web Services (AWS) la plataforma donde se aloja el sistema tecnológico del Plan Panamá Solidario. Por su parte, la empresa SIGMA ha facilitado la plataforma que permitió gestionar los créditos a los beneficiarios del Plan Panamá Solidario mediante el Vale Digital a través de las cédulas, de una manera expedita. La donación de SIGMA incluye el licenciamiento de la plataforma financiera, soporte y mantenimiento por un período de cinco meses. Amazon también puso a disposición del Gobierno panameño a sus tecnólogos y líderes para desarrollar las soluciones y análisis necesarios para trabajar en el área de educación remota, a través de Amazon Chime o los espacios de trabajo para escuelas gubernamentales e instituciones educativas sin fines de lucro, así como trabajo remoto para instituciones de gobierno central, local y municipal.

En Costa Rica⁵⁵, la SUTEL inició un proceso de diálogo con los operadores para implementar la política de *zero rating*, que consistió en que el usuario móvil no tenía que pagar para acceder a las páginas especiales de educación, salud y emergencia. Se coordinó con las universidades, el MEP, el MS, la Caja Costarricense de Seguro Social, la Comisión Nacional de Emergencia y otros entes estatales de tal forma que ellos suministraron la lista de sitios vitales para la población. Esa lista se les pasó a los operadores, que implementaron la política de *zero rating* en las páginas⁵⁶.

A través de una alianza estratégica, el MICITT y el PNUD lanzaron la plataforma de bionegocios en el marco de la Estrategia Nacional de Bioeconomía, a fin de potenciar los emprendimientos y negocios sostenibles. Es una herramienta de apoyo para impulsar la bioeconomía como nuevo paradigma técnico-económico, por medio del cual aprovechar la ventaja natural como país diverso para alcanzar mayor productividad, diversificación e innovación. Esta plataforma cuenta con el apoyo del Ministerio de Hacienda, el MIDEPLAN, el Ministerio de Ambiente

⁵⁵ Véase [en línea] <https://micit.go.cr/noticias/sector-telecomunicaciones-ejecuta-nuevas-medidas-covid-1>.

⁵⁶ Brecha Cero, entrevista a Gilbert Camacho, miembro del Consejo de Sutel Costa Rica, 7 de julio 2.

y Energía (MINAE), el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO).

En Guatemala el Instituto de Investigación y Proyección sobre Ciencia y Tecnología (Incyt) de la Universidad Rafael Landívar ha creado un mapa digital⁵⁷ para facilitar la información del brote de coronavirus a partir de fuentes oficiales. Este mapa recoge la información de COVID-19 Resources cotejada con la oficial que divulga el Gobierno de Guatemala. Por su parte, la empresa guatemalteca Foreach, S.A. de la Comisión Information Technology Outsourcing (ITO) de AGEXPORT ha creado la aplicación móvil P4each Business App⁵⁸, una herramienta que permite dar un seguimiento epidemiológico al colaborador, registrando la trazabilidad de los contactos que se dieron dentro de la organización con el fin de disminuir los riesgos de contagio. Ayudará a que las industrias puedan fortalecer sus acciones de vigilancia epidemiológica y fortalecer el cumplimiento de los protocolos de prevención en los centros de trabajo.

C. Gobernanza en la gestión del COVID-19 en la subregión SICA

Como se señaló en el capítulo I del presente trabajo, la magnitud y la complejidad de los efectos generados por el COVID-19 en la subregión han tensionado y puesto a prueba al aparato público en todos los países, al mismo tiempo que han llevado a las sociedades a fijar su mirada en los Gobiernos, esperando respuestas ante los graves efectos y los desafíos que se están enfrentando. En este marco aparece en toda su dimensión la relevancia de la gobernanza, no solo de cara a la pandemia, sino a mantener el rumbo de los países hacia el desarrollo inclusivo y sustentable.

Ahora bien, dada su complejidad el concepto de gobernanza está lejos tener un significado único, ya que es producto de una serie de cambios que ha ocurrido no solo en la concepción teórica sino también en la realidad empírica del Estado. Por eso, para efectos de este trabajo se utilizará con el fin de destacar la interdependencia que existe entre actores gubernamentales y sociales, como condición *sine qua non* para que haya dirección y rumbo de la sociedad hacia un desarrollo incluyente y sostenible que ponga a la persona y la igualdad en el centro. Esto implica que en la práctica es indispensable el intercambio y la puesta en común de recursos (informativos, cognoscitivos, económicos, tecnológicos, morales, políticos y culturales) que están dispersos en manos de los diferentes actores, frente a la resolución de los problemas fundamentales de la sociedad y al enfrentamiento exitoso de los desafíos que plantea, en el marco de la cuarta revolución industrial, el desarrollo en el siglo XXI.

Este significado de gobernanza requiere que el Estado y el Gobierno reconozcan la existencia y la relevancia de actores económicos y sociales que son necesarios y competentes en la solución de los problemas y aspiraciones de las personas y de la sociedad en su conjunto, por lo que se deben diseñar estrategias para sumar y articular desde su propio desarrollo y fortalecimiento, las capacidades y recursos de las organizaciones sociales y ciudadanas, la academia y las empresas privadas a través de diversas formas de cooperación, asociación y contratación⁵⁹. Desde esta perspectiva, se presenta una lectura preliminar sobre la gobernanza en los países de la subregión SICA a lo largo de los siete meses de gestión pública de la crisis provocada por el COVID-19.

1. La gobernanza en la subregión SICA al inicio de la pandemia

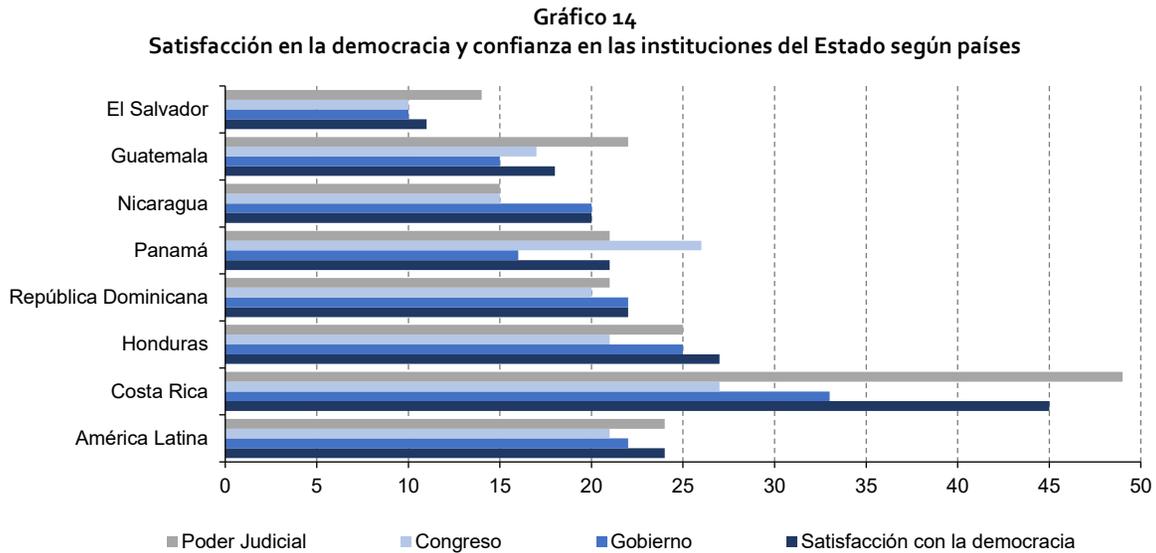
Debido a la naturaleza exploratoria de este estudio no se pretende realizar un análisis exhaustivo, sino establecer rasgos generales del contexto político y de la gobernanza en los países de la subregión SICA,

⁵⁷ Véase [en línea] <https://www.plazapublica.com.gt/content/sigue-en-vivo-la-evolucion-del-covid-19-con-esta-app-de-la-landivar>.

⁵⁸ Véase [en línea] <https://agexporthoy.export.com.gt/agexport/empresa-guatemalteca-desarrolla-app-para-control-de-riesgo-de-contagio-por-covid-19/>.

⁵⁹ Véase una revisión amplia sobre el concepto de gobernanza y sus implicaciones en Aguilar Villanueva (2008), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

como marco de referencia para el análisis que posteriormente se presenta sobre lo que en este ámbito ocurrió durante la pandemia. La subregión, de manera similar a la situación en toda América Latina y El Caribe, ha tenido un progresivo debilitamiento de la legitimidad de las instituciones y el régimen democrático (véase el gráfico 14).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Corporación Latinobarómetro, *Informe 2018*.

Los datos aportados por la Corporación Latinobarómetro en el *Informe 2018* dan cuenta de que con el tiempo ha disminuido el nivel de satisfacción de la ciudadanía con relación a la democracia y también se ha deteriorado de manera significativa su confianza en los Gobiernos u órganos ejecutivos, los congresos o parlamentos y los poderes judiciales. En los extremos de este escenario poco favorable para la salud de la democracia en la subregión se encuentra Costa Rica que destaca (aún con el debilitamiento que ha tenido) por presentar una situación menos grave que la del resto de países de la subregión y de América Latina y el Caribe. En el otro extremo, la democracia que aparece valorada como más débil y con menos confianza para su ciudadanía es la salvadoreña.

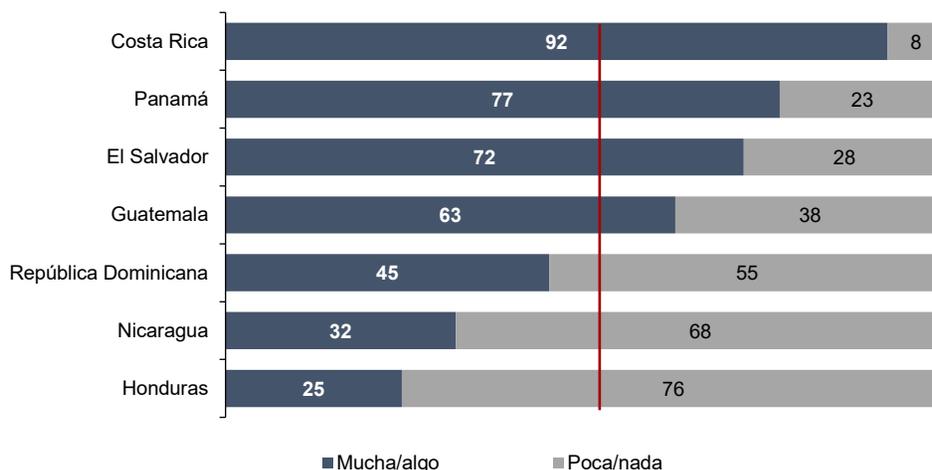
Otro aspecto que considerar para situar cuál era la situación política en la subregión es el estado de los ciclos de Gobierno que los diferentes países tenían al momento de iniciar la pandemia (véase el diagrama 2). En Costa Rica, Nicaragua y Honduras los Gobiernos estaban a la mitad de sus períodos presidenciales, en Panamá y El Salvador tenían cerca de un año de haber iniciado, en Guatemala unos pocos meses y en la República Dominicana las elecciones y la transición se desarrollaron en plena pandemia. Los datos aportados por la firma CID-Gallup en el estudio *Percepción ciudadana coyuntura COVID-19* presentado en abril de 2020 reflejan una situación muy disímil con relación a la confianza que en ese momento expresó la ciudadanía respecto a la forma como los diferentes gobiernos estaban haciendo frente a la crisis generada por la pandemia. La encuesta refleja que los Gobiernos de Costa Rica, Panamá, El Salvador y Guatemala tenían un alto nivel de confianza de sus ciudadanos y una situación de debilidad de los Gobiernos de la República Dominicana, Nicaragua y Honduras.

Diagrama 2
Subregión SICA: períodos presidenciales según países



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 15
Confianza en la política pública del Gobierno para hacer frente a la crisis de salud por COVID-19
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de CID-Gallup, *Percepción ciudadana coyuntura COVID-19*, abril de 2020.

2. Articulación entre los diferentes órganos del Estado

Los órganos ejecutivos y los parlamentos o congresos fueron los poderes de Estado que en el marco de la gestión de la crisis tuvieron mayor interacción y necesidad de trabajar juntos para resolver tres situaciones vitales: empoderar a los ejecutivos de funciones o procedimientos extraordinarios para actuar de manera ágil y en todas las esferas que la pandemia está afectando; dotar a los gobiernos de recursos adicionales para hacer frente a las necesidades que la pandemia generó; y crear nuevos instrumentos normativos o reformar los existentes para enfrentar la pandemia. En ese marco, todos los

parlamentos de la subregión aprobaron decretos o leyes de calamidad, emergencia o cuarentena y restringieron derechos ciudadanos como el de libre movilidad o reunión (con excepción de Nicaragua), y acordaron la reorientación de recursos presupuestarios y la aprobación de deuda para hacer frente a las necesidades que la pandemia generó (véanse detalles en el capítulo III).

Como es usual, en los países en los que el partido en el Gobierno tiene una bancada parlamentaria mayoritaria, los procesos se sortearon sin mayores tensiones. Sin embargo, en países como El Salvador, donde la oposición tiene una correlación mayoritaria en la Asamblea Legislativa, la relación con el ejecutivo ha sido tensa y llena de graves conflictos. Un asunto valorado por diversos actores de las sociedades de la subregión como deficitario y débil es el ejercicio de control que le corresponde ejercer a los parlamentos sobre las actuaciones de los gobiernos, especialmente porque, como se ha explicado antes, en el marco de la crisis los ejecutivos han contado con una importante cantidad de recursos que se ejecutan de manera “extraordinaria”, lo que amplía el riesgo de que se generen prácticas corruptas.

Por su parte, los órganos judiciales se han limitado a ajustar plazos procesales y protocolos en el nuevo contexto. La excepción es El Salvador, donde la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sala de lo Constitucional, ha tenido un papel activo en la resolución de los graves conflictos entre los órganos ejecutivo y legislativo que continúan generando altos niveles de polarización política, incertidumbre e ingobernabilidad.

3. Articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales

Un común denominador de todos los países de la subregión SICA es que, para enfrentar crisis nacionales que abarcan todos los territorios, de la envergadura de la provocada por el COVID-19, se cuenta con dos niveles de gobierno, el nacional o central y el local o municipal. Por esa razón, es fundamental conocer cómo los gobiernos municipales —que constituyen el escalón del Estado más cercano a la ciudadanía y son parte del sistema nacional administración pública— han actuado en la gestión de la pandemia y cómo ha sido su articulación con los gobiernos nacionales. Lo primero que se debe reconocer es que en su gran mayoría, los gobiernos municipales de todos los países —a excepción de Nicaragua donde al igual que el gobierno nacional, no se reconoce la envergadura de la crisis—, además de las labores básicas para que los servicios públicos esenciales no se vean interrumpidos, se han desplegado múltiples iniciativas y acciones.

Así, por ejemplo, desde las ciudades capitales que en todos los casos son las más grandes concentraciones en población, recursos y servicios, los gobiernos municipales (BID, 2020) tomaron medidas y han impulsado iniciativas como rebajar el pago de alquiler a pequeños comerciantes (Santo Domingo); entregar a las juntas comunales un capital semilla mensual para ser utilizado en sus comunidades para comprar comida y medicamentos (Panamá); habilitar el servicio “Te Escucho”, en el que profesionales en psicología atienden de forma gratuita vía teléfono o correo electrónico a vecinos ante situaciones de ansiedad y depresión causada por el COVID-19; destinar ayuda a personas que, por razones de desempleo y pobreza, están más expuestas a las consecuencias sociales y económicas de la emergencia; poner en marcha de Comités Municipales de Prevención y Atención de Emergencias, instancias de articulación con las instituciones públicas, privadas, ONG y comunidades bajo la dirección de las autoridades locales⁶⁰ (San José⁶¹); incinerar residuos de los hospitales locales que atienden coronavirus en un lugar especial del relleno sanitario (Tegucigalpa); habilitar albergues temporales para personas sometidas a cuarentena (San Salvador) o realizar capacitaciones sobre

⁶⁰ Johnny Araya Monge, Alcalde de San José [en línea] <https://noticiassanjose.com/las-municipalidades-costarricenses-en-tiempos-del-covid-19/>.

⁶¹ Municipalidad de San José, 21 de abril de 2020 [en línea] <https://noticiassanjose.com/en-primera-linea-del-combate-contra-el-covid-19/>.

cómo prevenir, identificar y tratar el virus a más de 10.000 trabajadores municipales y lanzar una escuela virtual a través de YouTube (Guatemala).

En la República Dominicana, los alcaldes desplegaron iniciativas sobre todo de saneamiento, pero de forma muy limitada. Por su parte, la Liga Municipal Dominicana (LMD) y la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU)⁶² distribuyeron una serie de instructivos entre las municipalidades con orientaciones sobre medidas reales que pueden asumir los gobiernos locales para detener la enfermedad y poner en marcha los Comités Municipales de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres para mayor eficacia en la toma de decisiones conjuntas en el marco de esta crisis sanitaria.

En Panamá, la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA) y el MINSA firmaron un convenio⁶³ de coordinación con las autoridades locales para impulsar acciones conjuntas contra el COVID-19. La AMUPA presentó también un conjunto de acciones locales de diferentes municipios⁶⁴, mientras el Municipio de Panamá (MUPA) y la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario (AAUD), con apoyo del PNUD y MiAMBIENTE, han puesto en marcha la campaña “La indiferencia mata: deposita correctamente las mascarillas” para sensibilizar a la población sobre la importancia de hacer un buen manejo de los desechos de salud por el COVID-19⁶⁵.

En Costa Rica, días antes que las autoridades de salud giraran directrices sobre la pandemia, la mayoría de las municipalidades ordenaron el cierre de parques y lugares públicos y después han ejecutado⁶⁶ campañas de higiene en paradas de autobuses y sitios de aglomeración de personas, campañas de concientización y educación por medio de sus redes sociales, volanteos y perifoneos, campañas de recolección de alimentos y distribución, medidas para apoyar a los comerciantes durante la cuarentena, iniciativas ante los diputados para aliviar las cargas tributarias de los patentados y contribuyentes de cada uno de los cantones, activaron Comités Municipales de Emergencia, promovieron servicios en línea, suspendieron actividades masivas, fiscalizan el cumplimiento de cierres de bares y otros establecimientos⁶⁷ y presentaron a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para blindar a los gobiernos locales con los recursos humanos y económicos que garanticen su funcionamiento en esta emergencia.

En Honduras destaca la creación de los Comités de Emergencia Municipales (CODEM) y la operación Fuerza Honduras (AMHON, 2020) que obedece a un acuerdo entre el gobierno central y los gobiernos municipales que destina 250 millones de lempiras transferidos por el gobierno central a los gobiernos municipales bajo la modalidad de manejo descentralizado y 210 millones de contrapartida de estos, de forma que la administración municipal que ya cuenta con estructuras y sistemas para la ejecución de los recursos pueda dar respuesta pertinente y oportuna a las necesidades de atención médica provocada por la pandemia, generando servicios alternativos en las localidades donde más se necesitan.

En El Salvador, como crítica a la falta de información y de un mapa epidemiológico por parte del Gobierno, varios gobiernos municipales han puesto en marcha sus propios planes integrales para enfrentar la pandemia. Entre ellos sobresalen los municipios de Nahuizalco⁶⁸, San Marcos⁶⁹,

⁶² FEDOMU [en línea] <https://fedomu.org.do/2020/05/04/lmd-y-fedomu-envian-medidas-a-alcaldes-para-evitar-propagacion-del-coronavirus/>.

⁶³ AMUPA [en línea] <https://amupa.org.pa/firma-de-convenio-2/>.

⁶⁴ Véase [en línea] <https://amupa.org.pa/comunicado-acciones-gobiernos-locales-covid-19/>.

⁶⁵ Véase PNUD [en línea] <https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/presscenter/pressreleases/2020/alianza-para-la-accion-contra-la-contaminacion-ambiental-por-cov.html>.

⁶⁶ Véase [en línea] <https://www.elmundo.cr/opinion/las-municipalidades-y-el-covid-19/>.

⁶⁷ San José, 23 marzo [en línea] [elmundo.cr](https://www.elmundo.cr).

⁶⁸ Véase [Elsalvador.com](https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/alcaldenahuizalco-replantear-plan-estrategico-covid-19/736594/2020/), 26 de julio de 2020 [en línea] <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/alcaldenahuizalco-replantear-plan-estrategico-covid-19/736594/2020/>.

⁶⁹ Alcaldía municipal de San Marcos: Plan municipal de abordaje integral al covid-19. San Marcos 2020.

San Salvador y San José Villanueva. También sobresale el conflicto entre los 262 municipios del país y el órgano ejecutivo a raíz de que, en plena pandemia, no solo no ha fortalecido económicamente a los municipios, sino que tampoco ha transferido los fondos mensuales que por ley les corresponden desde el pasado mes de mayo. Este conflicto se expresó en una marcha nacional en la que alcaldes y alcaldesas denunciaron que han tenido que interrumpir el trabajo municipal debido a que no tienen fondos para el pago ni de los proyectos, ni de los empleados, debido a que parte del FODES⁷⁰ sirve para la recolección de desechos sólidos y barrido de calles⁷¹.

En Guatemala, las municipalidades han acompañado las disposiciones presidenciales. Sin embargo, en general la articulación ha sido muy débil. La reapertura económica inició en Guatemala en el mes de junio y se guía través de un mecanismo de alertas sobre el COVID-19 que el gobierno llama semáforo epidemiológico (establece niveles de rojo, anaranjado, amarillo y verde según la gravedad de contagios por departamentos y municipios), por lo que las municipalidades han tenido que jugar un papel cada vez más importante para hacer cumplir las medidas del semáforo, pero sin tener los recursos y las facultades para poder sancionar o sin tener control sobre la policía. El uso del semáforo depende mucho de las capacidades de las municipalidades y su posibilidad de coordinación con otras instituciones como el Ministerio de Salud. Esto ha generado muchos conflictos que se mantienen hasta la fecha.

Todo el amplio abanico de acciones e iniciativas tomadas hasta el momento subrayan la importancia de los territorios y gobiernos locales y su gran potencial para jugar un papel clave en el impacto de las estrategias nacionales tanto en el período de la pandemia como en el de pospandemia. Sin embargo, desde la perspectiva de la gobernanza se revelan profundos vacíos y debilidades que no son producto de la crisis, sino que obedecen a problemas estructurales que se vienen arrastrando desde antes y que impiden una administración y gestión pública articulada, robusta y efectiva a nivel nacional. En todos los países, los gobiernos municipales, incluidos los de las ciudades capitales, han estado ausentes en los procesos de toma de decisiones nacionales para hacer frente a la crisis generada por el coronavirus. En la mayoría de los casos, incluso la coordinación y articulación entre los niveles nacionales y locales de gobierno han sido débiles. Sin duda esto refleja —como ya quedó señalado en este mismo capítulo— que los gobiernos no están articulados por los respectivos sistemas y organismos de planificación.

También se ha revelado, como una característica generalizada, la debilidad financiera de los municipios, lo que reduce extremadamente su margen de acción y no se resuelve con algunas medidas positivas pero parciales como las que ha tomado el Gobierno de Honduras con una reasignación de gasto del gobierno central para apoyar a los gobiernos municipales a financiar la atención a la emergencia. Del mismo modo, en Costa Rica se han flexibilizado las reglas fiscales para permitir que los gobiernos locales puedan incrementar su gasto en el contexto de la crisis⁷² o en Panamá, donde se aprobó la Ley 155, que —como ya se apuntó en el capítulo III— asegura el rescate presupuestario de los gobiernos locales afectados por la pandemia, autorizando que se use hasta el 100% de los ingresos generados por el impuesto predial en 2020, para sufragar los gastos operativos de los gobiernos locales y garantizar el empleo de más de 12.500 empleados municipales.

Lo anterior reitera las grandes limitaciones que tienen los Estados en la subregión debido a su alto grado de centralismo, que como una de sus consecuencias naturales genera una débil autonomía e

⁷⁰ La Ley de Creación del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES) fue creada en septiembre de 1988 por decreto legislativo, con finalidades como el desarrollo económico y social de las municipalidades, un fondo que según la ley forma parte del presupuesto anual del Estado y que tiene que ser entregado mensualmente a las alcaldías.

⁷¹ Véase *Elsalvador.com*, 24 de septiembre de 2020 [en línea] <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/fondo-para-desarrollo-economico-y-social-de-los-municipios-alcaldias-fodes-protesta/757240/2020/>.

⁷² BID, recaudando bienestar, blog de la División de Gestión Fiscal [en línea] <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/gobiernos-subnacionales-y-coronavirus-acciones-y-lecciones-aprendidas-de-la-region/>.

institucionalidad municipal. En el caso de Nicaragua esto se manifiesta con más fuerza, pues existe una supeditación de los gobiernos municipales al gobierno central que, si bien permite que las directrices de la presidencia lleguen de manera directa hasta el territorio más lejano sin intermediación y que el aparato público local se mueva en la misma dirección, como ha pasado durante la pandemia, anula o debilita el aporte crítico y creativo desde los territorios.

En este marco cobra sentido subregional el planteamiento que desde Panamá hace la AMUPA (2020)⁷³ de que la gestión económica territorial es clave para superar la crisis del COVID-19, así como la necesidad de retomar dos demandas históricas: corregir el desequilibrio y transformar el país. Asimismo, resulta relevante el reclamo de la población por implementar de manera gradual un proceso de descentralización de la administración pública, que dé las herramientas al gobierno local para transformar la vida de la población, sobre todo después de la pandemia de COVID-19 (AMUPA, 2020).

4. Participación de la sociedad civil, la empresa privada y la academia

La presencia y participación de la sociedad civil (mujeres, hombres, jóvenes, pueblos originarios y personas con discapacidad, entre otros) ante la pandemia no se hizo esperar y desde el primer momento ha sido amplia y diversa. Muchas organizaciones sociales han emprendido acciones solidarias para responder a los efectos de la crisis, ofreciendo distintos tipos de asistencia humanitaria (alimentos, suministros de salud, kits educativos) a comunidades vulnerables, adultos mayores y niñez, entre otros, y haciendo donaciones a hospitales y centros de salud. Otras están monitoreando la propagación del coronavirus y las medidas de los expertos mundiales y entidades gubernamentales en salud. Algunas buscan conectar a fundaciones, organizaciones, instituciones, empresas, universidades y voluntarios con oportunidades de colaboración, potenciando el uso de los medios digitales para dar respuesta a las necesidades prioritarias de grupos vulnerables.

También se han creado iniciativas cívicas como el movimiento TodoPanamá, que trabaja en apoyo a la atención temprana a pacientes de COVID-19 positivos con alivio médico en sus hogares y desarrolla una campaña de educación y concientización ciudadana (La Prensa, 2020a). Además, se han multiplicado los espacios y foros virtuales donde organizaciones sociales intercambian ideas, discuten en torno al papel de la sociedad civil en la gestión de la crisis provocada por la pandemia o propician la reflexión prospectiva sobre los diversos escenarios políticos, económicos, sociales, ambientales, de modelo de desarrollo, que se deben generar para orientar a los países en un camino de desarrollo sustentable. Un ejemplo reciente de esto es la Mesa Nacional de Incidencia para la Gestión del Riesgo (MNIGR, 2020) de Honduras.

En el caso de las universidades y tanques de pensamiento pasa algo similar al de la sociedad civil. Desde su propia naturaleza y más allá del campo estrictamente académico, impulsan diversas iniciativas de información, monitorean el comportamiento de la enfermedad, hacen análisis, investigación y propuestas. Varias universidades han señalado sistemáticamente problemas como el subregistro de las estadísticas oficiales y también han criticado las decisiones y disposiciones erráticas de las autoridades gubernamentales. Algunos ejemplos de aportes de universidades y centros de pensamiento se describen a continuación.

En la República Dominicana, a través de sus facultades de Ingeniería y Arquitectura y la de Ciencias, la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) desarrolló un prototipo de ventilador mecánico como parte de un proyecto que busca incrementar el número de esos dispositivos médicos necesarios para salvar la vida a personas afectadas por el coronavirus. El prototipo, basado en el proyecto Oxygen de la empresa española Protffy, es de fácil manipulación y la materia prima para su funcionamiento se encuentra disponible localmente (UASD, 2020). En Costa Rica, la Escuela de

⁷³ Véase [en línea] <https://amupa.org.pa/comunicado-acciones-gobiernos-locales-covid-19/>.

Administración Pública y el Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO) crearon, a solicitud del Gobierno, el Documento Normativo que contiene los requisitos para crear protocolos sectoriales de salud que permiten a la administración pública establecer un proceso coordinado y participativo con el sector privado para aplicar medidas de prevención y mitigación del contagio⁷⁴.

La Universidad de Panamá puso a disposición de la Dirección Nacional de Ganadería del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) la planta de procesamiento de carnes, ubicada en la Facultad de Ciencias Agropecuarias en la provincia de Chiriquí, para que se procesen los productos que se entregan al Programa de Panamá Solidario de Seguridad Alimentaria del Gobierno Nacional (Universidad de Panamá, 2020). En Guatemala, la Universidad de San Carlos (USAC), junto con una compañía de plásticos, produjo 10.000 mascarillas del prototipo de protección facial realizado por el Fab Lab de la USAC, para donarlas a la red nacional de hospitales públicos. Las mascarillas son fabricadas con ácido poliáctico en el Laboratorio Fab Lab de impresión 3D de la USAC y fueron entregadas a los directores de los hospitales públicos nacionales y a los jefes de residentes (Centra News, 2020).

En Honduras la UNAH ha presentado una *Propuesta Integral para el Desarrollo de Honduras frente a la pandemia de COVID-19* (UNAH, 2020), mientras que en El Salvador se ha creado el Observatorio COVID-19, desarrollado por la Universidad de El Salvador (UES), la Universidad Francisco Gavidia (UFG), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), la Escuela de Economía y Negocios (ESEN), la Universidad José Matías Delgado (UJMD) y SVnet⁷⁵ y la FUNDAUNGO impulsa el micrositio Seguimiento al COVID-19 en El Salvador (Fundaungo, 2020).

Ahora bien, una vez reconocidos a la luz de lo anterior la riqueza y el potencial para aportar a la superación de la crisis, tanto de la sociedad civil como de la academia, es importante recordar que, dada la naturaleza del presente estudio, no se busca conocer y analizar las múltiples iniciativas impulsadas por la sociedad civil y la academia a lo largo y ancho de los países de la subregión, sino que, desde la perspectiva de la gobernanza, se pretende identificar los mecanismos que los gobiernos han habilitado para aprovechar y desplegar ese potencial, propiciando y facilitando la participación ciudadana y de la academia en las decisiones y políticas para enfrentar la crisis generada por la pandemia o su incidencia en ellas. En general y, según las evidencias encontradas, salvo pocas excepciones, los gobiernos no han mostrado mucho interés ni voluntad para acercarse a la ciudadanía organizada y la academia con el propósito de escuchar sus propuestas e involucrarlos en los procesos de toma de decisiones para gestionar la crisis provocada por el coronavirus, situación que es distinta con relación a los sectores empresariales grandes, dado el peso económico y político que detentan.

Entre las excepciones destaca en primer lugar el Gobierno de Costa Rica, que convocó a un proceso de diálogo para ampliar su intercambio con los diferentes sectores de la sociedad sobre propuestas, recomendaciones y visiones para enfrentar la emergencia nacional por el COVID-19. La iniciativa es llamada "Costa Rica escucha, propone y dialoga"⁷⁶. Ya en el mes de abril el Gobierno había iniciado un proceso de consulta y diálogo para escuchar a organizaciones sociales, empresariales y municipales que no tuvo mayores resultados.

En Honduras, en una iniciativa única en la subregión, tal como ya se apuntó en el apartado sobre planificación, se ha creado mediante el Decreto Ejecutivo PCM-045-2020 una instancia multisectorial para generar una gobernanza en el marco de la pandemia a la que se le asignó la función de hacer propuestas integrales al SINAGER sobre los planes de reapertura económica. La Mesa Multisectorial para la Apertura Ordenada, Gradual y Progresiva de sectores económicos y sociales integrada por 30 organismos del gobierno nacional, los gobiernos locales, la academia, sectores religiosos, medios de

⁷⁴ Véase [en línea] <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2020/05/17/desde-la-academia-se-incide-en-la-politica-publica-que-llevara-a-costa-rica-a-la-siguiente-etapa-de-la-pandemia.html>.

⁷⁵ Véase Observatorio Covid19 [en línea] <https://observatoriocovid19.sv/index.html>.

⁷⁶ Prensa Latina, 9 de agosto 2020.

comunicación y empresa privada ha tenido un papel activo y ha emitido varios pronunciamientos sobre las orientaciones y lineamientos para la reactivación económica (HN Hondunews, 2020).

En Panamá se conformó la Mesa de Diálogo Tripartita por la Economía y para el Desarrollo Laboral convocada por el Gobierno, integrada por representantes de los sectores gubernamental, empleador y trabajador y moderada por la Universidad Especializada de las Américas, con el acompañamiento de la Universidad de Panamá y el apoyo de la OIT, y se logró establecer una hoja de ruta para mejorar las condiciones de trabajo durante la pandemia⁷⁷, así como varios acuerdos (MITRADEL, 2020) en torno a lineamientos orientados a garantizar el sustento de los grupos más vulnerables, proveer una ruta clara de reapertura laboral, impulsar la reactivación productiva y del empleo, garantizar la continuidad de las empresas y asegurar el ejercicio de los derechos de los trabajadores (El Capital Financiero, 2020).

En El Salvador, a diferencia de las experiencias anteriores, se intentó crear un mecanismo para que representantes de la sociedad civil ejercieran una verdadera función de contraloría ciudadana sobre el Gobierno, pero fracasó. La Asamblea Legislativa había permitido que el Gobierno creara el Fondo de Emergencia y Recuperación y Reconstrucción Económica para que pudiera emitir títulos valores para obtener dinero y buscar otras fuentes de financiación que permitieran costear los programas que ayudarían a reactivar las finanzas del país. La única condición del Congreso fue crear un comité que supervisara los gastos, aprobara los programas de transferencia monetaria y definiera la estrategia de la reactivación económica. Este comité, que debía estar conformado por seis funcionarios del gobierno y cinco representantes de la sociedad civil, fue creado y juramentado por el Presidente de la República. Sin embargo, al poco tiempo, los representantes de la sociedad civil, que pertenecían a la Cámara de Comercio, la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN), la Asociación Nacional de las Empresas Privada (ANEP) y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Social y Económico (FUSADES), renunciaron al comité porque el Gobierno nunca les presentó los programas a auditar (France 24, 2020a).

En Nicaragua, donde los espacios de diálogo entre el Gobierno y los sectores sociales en el marco de la pandemia han sido muy limitados y en medio de un ambiente social y político polarizado, se ha generado una amplia participación e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil, universidades privadas, asociaciones médicas, gremios empresariales e instituciones religiosas, entre otras, que han logrado coordinarse y constituyen una masa crítica que, por una parte, demanda al sector público implementar acciones más estrictas para evitar un alto número de contagios y, por otra, brinda orientaciones a la población en general. Sobresalen dos iniciativas:

- i) El Comité Científico multidisciplinario (CCM), una instancia que agrupa a expertos en educación, psicología y médicos de todas las especialidades y busca prevenir a la población de los riesgos que implica el coronavirus. Ante la amenaza que representa para la población la falta de medidas adecuadas, brinda asesoría sobre sus políticas de protección ante el COVID-19 y realiza análisis epidemiológicos.
- ii) El Observatorio Ciudadano COVID-19, un esfuerzo colaborativo e interdisciplinario, conformado por voluntarias y voluntarios, profesionales de la medicina, comunicación, investigación, ingeniería, informática y estudiantes, que con información proporcionada por organizaciones, redes y ciudadanía en general, desea contribuir a llenar el vacío de información sobre la situación de la pandemia en Nicaragua.

A diferencia de la sociedad civil y la academia, los grupos económicos y empresariales más fuertes han tenido una importante incidencia sobre los Gobiernos en todos los países de la subregión, tanto por canales formales como informales. Las grandes asociaciones empresariales han mantenido acceso directo

⁷⁷ Informe del Presidente de la República a la Nación, 1 de julio de 2020.

a los despachos presidenciales y una comunicación permanente y fluida con los presidentes de los países. Asimismo, siempre han sido informados y consultados en cuanto al cierre y reapertura de las economías.

En Guatemala, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) se ha constituido como un grupo de presión permanente para las disposiciones presidenciales. Ha habido momentos de tensión con el Gobierno reportados por los medios de comunicación, pero provocados no tanto por la salud de la población, sino por los efectos del cierre de la economía. Así, desde abril de 2020, la gremial empresarial planteó acciones para contener los efectos económicos por el coronavirus y, a través de su presidente, anunció que estaban “por presentar cabalmente un plan de reactivación económica a las autoridades de la presidencia basados en protocolos estrictos de seguridad para los trabajadores y los consumidores” (Forbes Centroamérica, 2020a).

En junio el CACIF pidió al Gobierno reabrir la economía de inmediato, aunque en forma paulatina y estableciendo protocolos (Forbes Centroamérica, 2020b). En agosto protestó enérgicamente ante el cierre de algunos municipios por parte de autoridades municipales señalando que con ello se violentaba la libre locomoción y se violaban derechos de libertad de acción y la libertad de industria, comercio y trabajo (Prensa Libre, 2020). En ese mismo mes, a 15 días de haberse reabierto la mayoría de las actividades económicas del país, el CACIF opinaba que el sistema de semáforos (niveles de alerta) por COVID-19 había evolucionado bien y que el aumento de casos en algunos municipios estaba dentro del margen de moderado, por lo que en ese marco presentó su Plan de Reactivación para el Desarrollo 2021-2030 (PreDes) (CACIF, 2020).

En El Salvador, en mayo de 2020 el presidente se reunió con representantes de la gran empresa privada para abordar la reapertura gradual de la economía a partir del 6 de junio. “El principal acuerdo al que se llegó en la reunión fue la elaboración de una hoja de ruta para la reapertura económica, apoyada por la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN) y el INCAE, sin descuidar el comportamiento y los casos de covid-19 en el país y que la salud y la vida deben de ser una prioridad” (La Prensa Gráfica, 2020a). Posteriormente, en junio, el Gobierno instaló una mesa técnica para reabrir la economía tras 80 días de cuarentena con representantes de gremiales empresariales como la Cámara Americana de Comercio de El Salvador (AMCHAM) así como la Asociación de Industriales Químico Farmacéuticos (INQUIFAR), la Asociación Azucarera de El Salvador, la Corporación de Exportadores (COEXPORT) así como la Cámara Salvadoreña de la Construcción (CASALCO) y la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI). También presidentes y directores ejecutivos de los principales bancos locales (elsalvador.com, 2020).

En Honduras, en junio de 2020, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) que forma parte desde su creación de la Mesa Multisectorial para la Apertura de los Sectores Económicos y Sociales y del Comité de Vigilancia, decidió retirarse porque sus “recomendaciones para una correcta y eficiente gestión de la emergencia sanitaria no han sido tomadas en consideración, lo que ha provocado un mal e ineficiente manejo de la crisis sanitaria, económica y social provocada por el COVID-19 en el país” (Proceso Digital, 2020b). Pero una vez demostrada su fuerza y después de negociaciones con el Gobierno, decidió reincorporarse en agosto, tal como fue expresado en su nota al Ministro de la Presidencia, en la que se notificaba que la Junta Directiva del Consejo resolvió que el COHEP, por medio de sus representantes, “se reincorpore y participe en forma activa y propositiva en la Mesa Multisectorial para alcanzar los mejores beneficios del país” (Proceso Digital, 2020c).

En Panamá se creó el Grupo de Trabajo para la Reapertura, un espacio convocado por el órgano ejecutivo con el propósito de examinar actividades, áreas o proyectos que puedan reabrirse y realizar las recomendaciones concretas al ejecutivo para su adopción. Está integrado por el Ministerio de Comercio e Industria y diversos sectores empresariales encabezados por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP). También participan la Cámara de Comercio Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAP), la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC), el Sindicato de Industriales de

Panamá (SIP) y la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE). Sin embargo, en agosto los gremios empresariales que conforman el Grupo de Trabajo enviaron al Ministro de Comercio e Industrias una carta abierta que señalaba la falta de avances y que en algunos casos existía “un tratamiento desigual en el análisis y posterior toma de decisiones frente a las propuestas presentadas por el sector privado vs otros sectores que conforman la mesa, desatendiendo el mandato del ejecutivo de la importancia de encontrar un balance entre la salud y lo económico (Ecotvpanama, 2020).

En la República Dominicana, donde se celebraron elecciones presidenciales y se eligió un nuevo presidente de la República durante la pandemia, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) se reunió con el presidente saliente cuando todavía ejercía el cargo, para plantearle propuestas “con el propósito de contener el impacto social y económico negativo del COVID-19 en la República Dominicana a los fines de implementar un plan de re arranque oportuno, progresivo y ordenado de la actividad económica que priorice la minimización de la letalidad y que proteja el sistema sanitario del país” (El Día, 2020). El CONEP ofreció todo el apoyo al presidente electo que durante su candidatura le había presentado su plan de gobierno para trabajar en una agenda que beneficiara al país (Acento, 2020) y al cerrar este estudio estaba por producirse la primera reunión entre el nuevo presidente y el CONEP.

En conclusión, en una subregión donde el entramado empresarial está configurado principalmente por mipymes, estas en ningún momento aparecen como interlocutor directo con los gobiernos. La representación de las empresas está hegemonizada por los grandes grupos empresariales que dirigen las gremiales principales de los países. A través de sus propuestas, reconocimientos, llamados y reclamos, así como de su participación en espacios de concertación, dichas gremiales mantienen una presión pública y directa sobre los gobiernos desde la óptica de sus intereses económicos y cómo actúan —lo ilustran bien los casos de Panamá y Honduras— cuando por alguna razón sus propuestas no son tomadas en cuenta y asumidas.

a) Conflictividad social que se ha generado en el marco de la pandemia y su gestión desde los gobiernos

Como resultado de la gestión de la crisis generada por la COVID-19, en todos los países de la subregión se han observado diversas muestras de descontento por parte de distintos sectores y actores de la sociedad, que se han manifestado de muchas formas, desde pronunciamientos y comunicados hasta concentraciones y marchas. Los factores generadores de conflicto más comunes han sido la falta de información y transparencia por parte de los Gobiernos en cuanto a los casos y muertes por coronavirus, la corrupción y el mal uso de los recursos públicos, la falta de transparencia y de mecanismos de rendición de cuentas, las condiciones de la reapertura de las economías, el hambre de la población más necesitada, la no pertinencia en los criterios de entrega de paquetes alimentarios y algunas medidas que, bajo los estados de emergencia, restringen derechos ciudadanos como la movilidad. Sin embargo, aunque en ningún país estos descontentos se han desbordado y se han mantenido dentro de los márgenes de la democracia, la mayoría de los problemas señalados por las organizaciones sociales no se ha resuelto y siguen latentes. A continuación se describen brevemente algunos de ellos.

En Panamá, el MOVIN (Movimiento Independiente) se ha mantenido denunciando y exigiendo transparencia y el uso correcto de los fondos del Estado a través de diversos comunicados y cartas⁷⁸. En mayo se realizaron protestas ciudadanas convocadas a través de redes sociales en las que sonaron cacerolas (pailazos) en protesta contra la corrupción y el hambre de la población más necesitada, agudizada por la pandemia del coronavirus. En junio, una caravana de ciudadanas y ciudadanos protestó en la Avenida Balboa contra las medidas adoptadas por el Ejecutivo en medio de la pandemia del coronavirus (La Prensa, 2020b). En Nicaragua, en un comunicado conjunto emitido el 1 de junio, las 34 asociaciones médicas del país alertaron de que el virus en Nicaragua se encontraba en una etapa de

⁷⁸ Véase [en línea] movinpanama.org.

expansión acelerada y transmisión comunitaria y convocaron a los ciudadanos a realizar una cuarentena nacional de forma voluntaria ante la falta de medidas del gobierno central. Las asociaciones médicas denunciaron que este aumento exponencial de casos ha provocado un colapso del sistema de salud (Confidencial, 2020).

En Honduras, diferentes sectores descubrieron y denunciaron eventuales irregularidades en una compraventa pública millonaria de siete hospitales móviles junto a igual número de plantas de tratamiento de desechos hospitalarios para tratar a pacientes contagiados de COVID-19 (Expediente Público, 2020). Por otra parte, muchas personas, especialmente las ocupadas en el sector informal, desafiaron las medidas restrictivas impuestas por el Gobierno a causa del coronavirus y, como consecuencia, el 8 de abril se reportó la captura de 6 mil personas por transgredir el toque de queda, así como el decomiso de 2.000 vehículos⁷⁹. En El Salvador ha habido conflictos entre el gremio médico y el Gobierno. Los médicos de un sindicato del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) exigieron que el Gobierno les proporcionara equipo de seguridad para atender a los pacientes con COVID-19 y un plan para enfrentar el virus (Agencia EFE, 2020).

El Secretario General del Sindicato de Médicos Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (SIMETRISSS) dijo que había "bajas lamentables, pero también tenemos lugares donde el 50% (de trabajadores) ya se contagió. Lo que pedimos es equipos adecuados". Asimismo, señaló que no había soporte económico para los familiares de los empleados del sistema de salud fallecidos y añadió que ya era momento de buscar una buena estrategia para tratar esta pandemia. Por su lado, médicos especialistas del Colegio Médico recomendaron a las autoridades "combatir la pandemia de otra manera de como se ha venido haciendo" (La Prensa Gráfica, 2020b) y el presidente del Colegio Médico de El Salvador señaló que "el Gobierno ha utilizado el manejo de la pandemia para hacerse propaganda" y subrayó su preocupación debido a que "en repetidas ocasiones hemos observado que el Gobierno toma decisiones políticas en el manejo de la pandemia"⁸⁰.

Por su parte, en un comunicado del 6 de junio de 2020, diversas organizaciones de derechos humanos manifestaron que las medidas del Gobierno ante el COVID-19 han propiciado un entorno violento y hostil que dificulta la labor de las defensoras de derechos humanos. Denuncian que "tras las medidas decretadas por el Gobierno salvadoreño como respuesta a la crisis global de salud provocada por la pandemia de COVID-19, las agresiones contra organizaciones y mujeres defensoras de derechos humanos en el país se han incrementado de manera notable. En especial, aquellas cometidas en el ámbito digital. Esto ha generado un entorno violento y hostil para las defensoras y ha dificultado la labor que desempeñan"⁸¹.

En Guatemala ha habido manifestaciones y protestas en la Plaza de la Constitución convocadas por varias organizaciones de la sociedad civil, para exigir la renuncia del presidente por su gestión de la crisis sanitaria y social desatada por la pandemia de COVID-19 y denunciar, entre otras cosas, carencias en los hospitales y las bajas remuneraciones que recibe el personal médico (France 24, 2020b).

A partir de esta pequeña muestra de una conflictividad social que apenas deja ver toda su dimensión ante acciones o medidas tomadas por los Gobiernos para enfrentar la pandemia, se comprende la necesidad y la importancia que tiene —desde una lógica de gobernanza— el que, así como en el caso de las grandes gremiales y cámaras empresariales, los Gobiernos abran canales de comunicación y habiliten mecanismos de diálogo con los diversos sectores de la sociedad civil.

⁷⁹ Véase [en línea] <https://contracorriente.red/2020/04/14/del-coronavirus-al-estallido-social/>.

⁸⁰ Colatino. 29 de septiembre de 2020.

⁸¹ Véase [en línea] <https://reliefweb.int/report/el-salvador/el-salvador-las-medidas-del-gobierno-salvadore-o-ante-la-covid-19-han-propiciado>.

V. Lecciones y desafíos en la gestión del COVID-19 en la subregión SICA

A. Planificación

1. Lecciones

- i) En general, las instituciones responsables de la planificación no consiguieron jugar papeles percibidos como centrales y de primera línea en la definición de los instrumentos (planes, programas, estrategias) para gestionar los efectos de la crisis provocada por la pandemia, monitorearlos o retroalimentar los procesos de decisión. La mayoría de los países de la subregión ha avanzado en el desarrollo de instrumentos, capacidades técnicas, institucionales y normativas de planificación. Sin embargo, la pandemia nos confronta con hechos que muestran que los Gobiernos de la subregión aún no se recuperan de la reforma neoliberal que erosionó la cultura y las capacidades de planificación, debilitó su sentido sistémico y degradó la importancia que se le asigna como plataforma para fortalecer la gobernanza e incrementar la efectividad de la gestión pública.
- ii) Los sistemas de planificación nacional no mostraron las capacidades, flexibilidad y agilidad para adaptarse a un escenario de crisis global de expansión acelerada, como el provocado por la pandemia. La institucionalidad y los instrumentos existentes no lograron dar de sí lo que se necesita en estas circunstancias:
 - Información actualizada, pertinente y de calidad para alimentar y sustentar el diseño de las intervenciones públicas y elevar su pertinencia y efectividad, incluyendo orientaciones para asegurar uso racional y priorizado de los recursos disponibles.
 - Capacidad para generar escenarios, anticipar y gestionar riesgos y oportunidades.
 - Seguimiento y monitoreo de las intervenciones para ajustar y asegurar resultados.

- Generar orientación estratégica que facilite la coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial.
- iii) Elementos centrales de la planificación propuestos por la CEPAL, como la multiescalaridad, la intersectorialidad y la pluritemporalidad (Máttar y Cuervo, 2017) quedaron expuestos como déficits importantes. El abordaje multiescalar que supone la integración de los diferentes niveles de gobierno cuando se planifica quedó al margen frente a procesos que más bien tuvieron altos niveles de centralismo y unilateralidad ejercida por los órganos ejecutivos y poca o nula participación de los niveles subnacionales de gobierno. Esta manera de diseñar la política pública limitó las posibilidades de recoger la diversidad y las particularidades de los territorios como elementos que incrementan la pertinencia y la efectividad. De manera similar, la prevalencia de enfoques de planificación fundamentalmente sectoriales opacó la calidad intersectorial y de articulación con perspectivas transversales e integrales que debería tener el diseño de las políticas públicas.
- Las acciones de política pública diseñadas en los primeros meses de gestión de la crisis provocada por la pandemia tuvieron cuatro objetivos: reducir la velocidad de propagación y el riesgo de contagio de la enfermedad; elevar la capacidad de respuesta de los sistemas públicos de salud para preservar la vida de las personas infectadas; atender las necesidades más urgentes, principalmente de las poblaciones más vulnerables; y atenuar los impactos en las empresas y el empleo generado por las cuarentenas y el cierre de las actividades económicas.
- En ese sentido, la planificación y la gestión pública han estado orientadas desde el punto de vista temporal al corto plazo, lo que resulta razonable y coherente con la magnitud y complejidad de los efectos inmediatos que se han generado. Sin embargo, siguen sin aparecer el diseño o rediseño de planes y políticas públicas que consigan articular lo actuado en el corto plazo, con el abordaje de los impactos en el mediano y largo plazo. Por ello, la pluritemporalidad que debe impulsar la planificación es también un asunto pendiente que debe ser abordado.
- iv) La debilidad en los sistemas de información disminuyó la efectividad de las acciones de política pública emprendidas por los Gobiernos. La entrega de subsidios, transferencias monetarias o paquetes alimentarios a contingentes muy grandes de personas afectadas por la crisis, sin información suficiente y sin instrumentos y mecanismos robustos para la selección y entrega, elevó el riesgo de uso clientelar y la pérdida de efectividad por entrega tardía o sin la periodicidad adecuada. El hecho de que la mayoría de los países no cuenta con información epidemiológica consistente, actualizada y georreferenciada generó abordajes y uso de recursos con efectividad cuestionada en sistemas de salud que ya eran débiles.
- v) La crisis reveló la importancia de articular tres sistemas que hasta ahora han funcionado sin mayor sinergia para atender las crisis: el sistema de emergencia y gestión de riesgos, el sistema de información sociodemográfica y económica y el sistema de planificación. Probablemente si cada uno hubiese hecho lo que le correspondía con direccionamiento y articulación estratégica, se elevaría la inteligencia, capacidad y efectividad en la respuesta pública ante una crisis como la que estamos viviendo.
- vi) La planificación sin fundamento científico ha provocado abordajes erráticos e ineficientes. Esto es muy claro en el campo sanitario, pero es válido también para otros ámbitos de la crisis y las respuestas que les corresponde asumir a los Estados y los Gobiernos. Tal como ha ocurrido a nivel planetario, aquellos países de la subregión con mayor desarrollo científico y con vínculos más fluidos y sistemáticos entre gobierno y academia mostraron mejores y más efectivas respuestas. Por el contrario, aquellos que desdeñaron la ciencia y solo atendieron la intuición o la conveniencia política enfrentan más críticas y muestran menos efectividad.

- vii) La relación entre instrumentos de planificación y mecanismos institucionales para gestionar los planes es otro aspecto con luces y sombras. La mayoría de los países definieron planes sanitarios, de protección social y, más recientemente, de reapertura y reactivación. Del lado de los mecanismos de gestión, la mayoría de los Gobiernos optaron por usar las instancias que ya existían y algunos (la República Dominicana, Honduras y Guatemala) crearon dispositivos institucionales *ad hoc* como la figura de delegados especiales del presidente, instancias de coordinación multisectorial o de asesoría o instancias para gestionar ámbitos específicos (salud, economía, protección social).

El presente estudio no tiene el alcance necesario para ofrecer juicios de valor sobre la efectividad/inefectividad de un modelo u otro. Sin embargo, está claro que los niveles de crítica desarrollada desde las organizaciones de la sociedad civil y la academia en varios de los países muestran que no solo hay debilidad en la calidad de los instrumentos de planificación, sino también en los mecanismos definidos para su gestión e implementación.

- viii) La planificación y la participación ciudadana en esta crisis no consiguió conjugarse y más bien mostró tensión y desencuentro. En general, el diseño de las acciones de política pública se efectuó a puertas cerradas y sin participación social. Esta situación revela, por un lado, la falta de voluntad de los Gobiernos de aprovechar las capacidades de la sociedad civil, así como una debilidad en el sentido democrático con el que se debería gestionar una crisis. Por otra parte, también pone de manifiesto que, en un escenario de confinamiento y restricción de derechos, la ciudadanía se encontró limitada y sin medios para ejercer su derecho de participar.

Enfrentar una crisis como la provocada por el COVID-19, con las características que ha tenido, obligó a los Gobiernos a implementar mecanismos extraordinarios y expeditos para planear y definir las intervenciones. Sin embargo, no aprovechar las capacidades de instancias de la sociedad como colegios profesionales, universidades y centros de pensamiento, ONG especializadas en salud, protección social y gestión de riesgos, entre otros, revela un potencial no aprovechado para mejorar la calidad del diseño de los planes y programas, así como para darles legitimidad y promover el compromiso de las sociedades para acompañar y ser sujetos activos en la implementación.

También es evidente que la ciudadanía de la era digital y los recursos y posibilidades que esta ofrece no están aún al alcance de la ciudadanía. La excepción en esta situación se encuentra en el alto nivel de incidencia y peso que las cámaras y gremiales de la gran empresa privada han tenido en las decisiones que los Gobiernos han adoptado, principalmente en relación con la reapertura económica y los programas de subsidios y alivio fiscal.

2. Desafíos

- i) Acelerar el proceso de recuperación de las capacidades, la visión y el sentido sistémico de la planificación en los Gobiernos y los Estados de la subregión. Este desafío tiene un sentido político ya que no es posible construir sistemas de planificación robustos en Estados débiles. Dicho a la inversa: solo será posible dar paso al fortalecimiento de los sistemas de planificación en el marco de procesos más amplios de construcción de capacidades estatales para hacer frente a los desafíos que el desarrollo presenta.

En ese sentido, resulta indispensable consolidar correlaciones que permitan romper con las lógicas neoliberales que aún persisten, dando paso a sistemas de planificación que cumplan efectivamente a contribuir con los procesos de construcción del desarrollo, incluyendo respuestas efectivas frente a escenarios que interrumpen y afectan de manera severa la vida de las sociedades de la subregión, como la crisis provocada por el COVID-19.

Recuperar el valor de la planificación del desarrollo, fortalecer una cultura de planificación multiescalar, intersectorial y pluritemporal, con un enfoque de derechos, que tenga como centro a las personas y que contribuya a gestionar la relación y la tensión entre el mercado, la sociedad, la naturaleza y el Estado, no es posible si no es parte de una apuesta mucho más amplia, relacionada con el modelo de desarrollo y Estado que los países necesitan para resolver sus problemas, incluyendo los generados por la pandemia.

Este desafío también implica que la planificación sea pensada como “sistema”, asunto que desde hace varios años ha sido señalado por la CEPAL, a través del amplio trabajo realizado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) que propone una visión, estructuración y lógica funcional sistémica de la planificación. Ese sentido sistémico de la planificación en la subregión requiere abordar y resolver asuntos claves como homologar y cohesionar los marcos normativos; revisar los marcos competenciales y asegurar que las funciones relativas a los momentos claves y niveles de la planificación están adecuadamente definidos, sin solapamientos o “áreas grises”; afinar los mecanismos institucionales y los instrumentos técnicos que permiten la interacción y la articulación entre las partes.

- ii) Fortalecer el papel de las entidades rectoras de planificación y su peso político y técnico en el entramado gubernamental. Todos los Gobiernos de la subregión, con diferentes formatos y configuraciones cuentan con entidades responsables de conducir, coordinar y desarrollar los procesos de planificación del desarrollo. Sin embargo, lo que ahora tenemos no es lo que necesitamos. En algunos Gobiernos como el de El Salvador, Nicaragua y Honduras, se trata de entidades con poca jerarquía en los organigramas gubernamentales y además con poco desarrollo institucional y limitadas capacidades técnicas. En estos casos la solución es obvia, se debe elevar la jerarquía institucional y se les debe dotar de los recursos y capacidades para que puedan ejercer de manera efectiva su función.

En otros casos (Guatemala, Costa Rica, Panamá y la República Dominicana) las entidades rectoras de la planificación tienen un rango institucional adecuado y poseen mayores capacidades técnicas. A pesar de ello, a la luz de la pandemia esto resultó insuficiente para que ejercieran un rol más relevante. Conseguir que los entes rectores y los sistemas de planificación ejerzan su papel con más proactividad y protagonismo, supone superar la brecha entre lo que formalmente establecen los marcos normativos y lo que su institucionalidad y capacidades técnicas y políticas realmente le permiten.

- iii) Fortalecer las capacidades de planificación en situaciones de emergencia y crisis aguda. Los sistemas de planificación en la subregión están diseñados y han desarrollado capacidades técnicas para gestionar planes y herramientas que responden a los ciclos de la administración pública y los compromisos internacionales asumidos por los Estados. Sin embargo, mostraron que no tienen la flexibilidad ni la capacidad de responder a entornos de crisis aguda como el generado por el COVID-19.

También se debe tener en cuenta, como se analizó en los párrafos precedentes, que las entidades y sistemas de gestión de riesgos y emergencias quedaron desbordados ante la complejidad de una crisis como la que todos los países están viviendo. La respuesta frente a esta situación apunta en la dirección de que los Estados deben avanzar en el fortalecimiento de ambos sistemas, generando los vínculos y las interacciones que permitan una acción articulada, a partir de funciones, instrumentos y mecanismos que deben definirse con claridad y sentido de complementariedad.

A los sistemas de gestión de riesgos y emergencias les corresponde prever, preparar y ponerse al frente de la gestión operacional de las emergencias. Ese ha sido su papel y es

clave que se les fortalezca para que lo ejerzan con mayor efectividad. En los sistemas de planificación, los elementos a desarrollar son la capacidad de convertirse en el generador de análisis y diseño de modelos estratégicos de anticipación y respuesta proactiva a crisis globales; asegurar la coordinación y articulación de los procesos de formulación de planes sectoriales y la habilidad de adecuar con agilidad los instrumentos de planificación de mediano y largo plazo a partir de los nuevos escenarios que la pandemia está generando.

- iv) Fortalecer los sistemas de información y estadísticas y la interacción con la ciencia y la tecnología. Sin información actualizada y de calidad no hay manera de planificar respuestas efectivas en ningún ámbito, situación o espacio físico o temporal y actuar sin buena información eleva el riesgo de desperdiciar recursos y reducir la efectividad de las acciones que se emprendan. Es muy importante que todos los países inviertan más recursos para conocer mejor sus realidades y territorios, y disponer de herramientas para gestionar y proveer la información necesaria para que pueda ser utilizada ampliamente dentro y fuera de los Gobiernos.

En este sentido, habilitar mecanismos, instancias y retroalimentación con la academia y los centros públicos y privados que generan ciencia y tecnología es otro asunto que debe ser encarado para nutrir la capacidad de los Estados y las sociedades para enfrentar sus desafíos. Lo que se haga en adelante para mejorar estos aspectos generará un efecto positivo en la capacidad y calidad de las respuestas que la ciudadanía de la subregión demanda de los sistemas de planificación.

- v) Promover modelos y capacidades para planificar con la participación de los diferentes actores de la sociedad, aprovechando los múltiples recursos y opciones que genera la era digital. La planificación entendida como proceso que hace parte de la gobernanza debe incluir la participación de los diferentes actores sociales y políticos de la sociedad como sujetos activos en todo el ciclo de las políticas públicas. En tiempos de “normalidad” conseguir participación en la planeación de políticas públicas es un reto, especialmente si se trata de ejercicios genuinos, plurales y transparentes, apartados de la tentación de habilitar mecanismos de participación con actores de la sociedad cercanos o aliados del Gobierno y cerrarlos a los que se consideran críticos u opositores, o de generar espacios de participación reducidos a la consulta y no al ciclo completo de las políticas públicas.

En escenarios de crisis y emergencia es mucho más complejo conseguir participación y encontrar los métodos y los mecanismos que la hagan viable, sobre todo porque la era digital afecta todos los ámbitos de la vida y la planificación también debe situarse y considerar un cambio de tal magnitud. En el contexto actual y a pesar de la brecha digital que tiene la subregión, las tecnologías de la información y comunicación están disponibles y ofrecen opciones amplias y diversas para habilitar plataformas y mecanismos de participación de la era digital que permitirían fortalecer la calidad, legitimidad y aporte a la gobernanza de la planificación.

B. Gobierno digital

1. Lecciones

- i) Los Gobiernos no estaban preparados para gestionar la pandemia haciendo un uso masivo, integral y articulado de las TIC. Sus niveles de transformación digital eran aún muy incipientes. La cuarentena puso de relieve que las tecnologías no eran —y aún no lo son— un eje estratégico para el desarrollo, a pesar de los discursos de muchos gobernantes y políticos. Asimismo, evidenció las carencias y las brechas que existen dentro de cada país y

entre los países de la subregión. La crisis mostró que en esta época los países ya no pueden ser gobernados sin digitalización y que la gestión digital es una necesidad de la administración pública y no algo opcional o aspiracional.

En la edición de 2018 de su *E-Government Readiness*⁸², las Naciones Unidas ya habían señalado con claridad el bajo nivel de la subregión en el índice de desarrollo de gobierno digital (E-Government Development Index). Ningún país se encontraba en aquel momento entre los 50 primeros de la clasificación. El mejor ubicado era Costa Rica en la posición 56, seguido por la República Dominicana en la 82 y Panamá en la 84. Los demás estaban por debajo de la posición 100. Además de lo anterior, desde los primeros momentos de la pandemia se manifestó un sensible incremento de la demanda de la ciudadanía y de las empresas por los medios y las aplicaciones digitales en busca de información sobre la enfermedad y de orientaciones frente a la misma, lo que hizo mucho más evidente las limitaciones de las administraciones públicas para responder en este terreno.

- ii) La pandemia evidenció la distancia que existe entre los discursos e informes de la mayoría de los Gobiernos sobre el proceso de digitalización y los avances reales en las administraciones públicas. Muchas veces gobierno digital se ha hecho sinónimo—ya sea por ignorancia o por demagogia— de medidas aisladas y fragmentadas como compra de equipos (ordenadores y videocámaras, entre otros) o instalación de videocámaras en los que se ha invertido mucho dinero, pero que no se ha traducido en la resolución de los problemas públicos y sociales. Un ejemplo en el campo de la salud es el expediente único de salud que, de existir, los ministerios de salud hubieran tenido los datos de las personas más vulnerables y se habrían podido asistir de forma especial y pronta.
- iii) La interoperabilidad, que es una condición de posibilidad para que la gestión pública articulada y digital sea eficiente y oportuna, se ha revelado como débil e incipiente en todos los Gobiernos de la subregión. Aún los países más avanzados en procesos digitales muestran muchas limitaciones en este campo. La interoperabilidad es la capacidad de comunicación entre los sistemas de información de las distintas instituciones del Estado con distintos datos en distintos formatos, de modo que la información pueda ser compartida, accesible desde distintos entornos y comprendida por cualquiera de ellos. Esto implica tener en cuenta no solo el nivel técnico (que los distintos sistemas sean capaces de comunicarse y transmitir la información), sino también el organizativo (que se establezcan los procedimientos mediante los cuales será posible esta comunicación para el intercambio de información).
- iv) Sin embargo, y a pesar de lo anterior, se valoraron las fortalezas, avances y sobre todo las potencialidades con que los Gobiernos contaban para dar un salto cualitativo en los procesos de transformación digital y en un imperativo para poner manos a la obra. En estos meses de pandemia, tal como se ha ejemplificado anteriormente, la mayoría de los Gobiernos de la subregión, aunque con marcadas diferencias, ha impulsado más y mejores iniciativas de digitalización que en los 10 años anteriores, lo que es una prueba de que el gobierno digital puede avanzar a un ritmo mucho mayor.
- v) Las TIC constituyen un recurso estratégico para enfrentar la cotidianidad, pero sobre todo para acompañar a las poblaciones en momentos de desastres, independientemente de su naturaleza e impacto. Por ello los Gobiernos tienen un papel fundamental en el fomento de una cultura digital al mismo tiempo que desarrollan servicios públicos sobre plataformas abiertas y de acceso universal sobre la base de asegurar la conectividad y el acceso universal a las TIC. La crisis está mostrando que diferencias culturales y educacionales antes vistas

⁸² Véase [en línea] <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>.

como obstáculos para el uso de los servicios públicos a distancia pueden ser superadas con buena comunicación y una oferta de calidad.

- vi) Una enseñanza fundamental de la crisis ha sido que la digitalización es un bien básico y necesario para nuestra subregión y, en ese marco, que el gobierno digital queda dibujado como una apuesta estratégica ineludible y la brecha digital como el principal obstáculo a vencer para hacer posible una gestión pública más cercana al ciudadano. No puede haber uso y apropiación de las TIC para el desarrollo sin que haya acceso para todos con equidad.

La brecha digital — acceso, asequibilidad y velocidad de redes— existente en los países de la subregión es una de las principales barreras para los servicios digitales, además de la falta de infraestructura, conectividad, inclusión, herramientas y habilidades de la población en muchas áreas de la región. Todavía existen millones de personas no conectadas, principalmente por problemas socioeconómicos debidos a la brecha social. En un mundo informatizado la disminución de la brecha digital contribuye con el acortamiento de la brecha social y esto pasa, entre otras cosas, por comprender que los asuntos relacionados con las TIC no son solo técnicos, sino económicos, sociales, políticos y culturales.

- vii) También se ha desnudado la desconexión entre los sistemas de planificación y de gobierno digital/uso de TIC. No se había adoptado ninguna de las medidas necesarias para preparar a la población con tiempo para el paso a la digitalización. Esto ha sido dramático en la educación y conecta con la inequidad social.
- viii) Debilidad política y técnica de las entidades de conducción digital. Es clave fortalecerlas y dotarlas de las capacidades y del respaldo político necesario. Ha quedado al descubierto en muchos casos que los llamados planes o agendas de gobierno digital no son tales, solo son documentos o declaraciones de intenciones, por eso el desafío es dotarse de planes, estrategias o agendas de gobierno digital que sean verdaderos instrumentos de política pública que se constituyan en guías de acción con metas, actividades y responsables, que cuenten con los recursos suficientes, con un sólido apoyo y liderazgo político para promover su desarrollo dentro y fuera del sector público y con herramientas que permitan atraer, desarrollar y retener servidores públicos calificados.
- ix) Si bien los Gobiernos han avanzado y mejorado durante la pandemia, todavía no se han transformado digitalmente. Es cierto que han impulsado múltiples iniciativas y acciones, pero muchas veces bajo la misma lógica anterior, como piezas sueltas aún carentes de una visión integral y en consecuencia, de una adecuada integración y articulación.
- x) Por último, este conjunto de lecciones subraya la necesidad de comprender que el impulso del gobierno digital, si bien es una responsabilidad de los Gobiernos y los Estados, requiere del concurso y la participación de la ciudadanía y de todos los actores de la sociedad. El gobierno digital es algo que no se puede lograr de forma aislada o segmentada. Muchas experiencias en la gestión de la pandemia muestran, por ejemplo, que sector público y ciudadanía o sector público y privado trabajando juntos no solo ganan capacidad de proponer soluciones, sino de aplicarlas con mayor efectividad y oportunidad. También hay otras que muestran muchas iniciativas levantadas desde sectores ciudadanos o el sector privado a las que los Gobiernos no han hecho eco y viceversa, con lo que se han perdido valiosas oportunidades colaboración creativa en beneficio de la población.

2. Desafíos

- i) El principal desafío para los países y Gobiernos de la subregión es reducir lo más posible la brecha digital. El principal desafío para los países y Gobiernos de la subregión es que en las actuales condiciones de desigualdad digital la mayoría de la población no puede teleinformarse, teletrabajar o teleeducarse con propiedad. Es indispensable trabajar en la universalización de internet ampliando y mejorando sustantivamente la conectividad, lo que implica contar con marcos legales que establezcan el servicio universal a internet, mayores y mejores inversiones en infraestructura que incluyan la implementación de planes integrales con componentes para atender asuntos territoriales, lingüísticos y de género, entre otros. Esta ampliación del acceso se debe hacer tomando en cuenta las desigualdades sociales y territoriales, para convertir la conectividad en palanca para el desarrollo.

Es necesario tomar en cuenta, como señala la CEPAL para toda América Latina y el Caribe, que “aunque todavía existen problemas de oferta, la principal brecha está en la demanda, porque la población en su mayoría está cubierta en acceso al 3G o 4G en términos de redes móviles, pero aún tenemos millones de personas no conectados, principalmente por problemas socioeconómicos, por problemas de acceso, por problemas de la brecha social” (CEPAL, 2020e).

- ii) Convertir la digitalización en política de Estado para que deje de ser, como hasta ahora, una serie de proyectos de los Gobiernos de turno, muchos de los cuales, además, no reconocen los avances logrados por los anteriores. Las estrategias o agendas de digitalización deberán fijar prioridades y responsabilidades claras a todos los actores del ecosistema digital del Estado. Digitalizar los procesos es fundamental para coordinar la acción de las distintas instituciones públicas y así mejorar la planificación, eficiencia, inversión y capacidades de las instituciones de Gobierno en relación con la tecnología. Para digitalizar bien, primero hay que simplificar tomando en cuenta que en la subregión muchos trámites públicos siguen siendo engorrosos y complejos y formando parte de una maraña burocrática que esconde amplios márgenes de discrecionalidad y corrupción.
- iii) El gobierno digital debe generalizarse a todos los órganos y niveles del Estado, partiendo de los avances que ya existen. Por ejemplo, en los gobiernos municipales se impulsan iniciativas como telecentros en algunas alcaldías o quioscos con conectividad para que la gente que no tiene internet acceda a servicios digitales de instituciones públicas.
- iv) Promover la participación responsable y creativa de todos los actores relevantes del ecosistema digital: ciudadanía, empresariado, academia y asociaciones público-privadas, generando mecanismos y metodologías adecuadas, así como instrumentos para fomentar la experimentación de soluciones. La transformación digital del Estado debe contar con el respaldo de las empresas y la sociedad en su conjunto.
- v) Planificar y proyectar el gobierno digital con mirada prospectiva y de forma transversal. Ha quedado claro a la luz de la pandemia que el gobierno digital no se improvisa, sino que requiere de una planificación y visión articuladas que incluyan el presupuesto y los recursos básicos necesarios, pero además, que no puede funcionar si se intenta implementar solo en una o en pocas instituciones. Por el contrario, debe involucrarlas e integrarlas a todas y eso no se logrará sin un liderazgo claro y definido.
- vi) Asumir la gestión intergeneracional, tomando en cuenta que tanto en las sociedades y las empresas como en los Estados ya está presente una generación totalmente digital que ha comenzado a asumir papeles de liderazgo, gerencia y dirección, y que demanda

administraciones públicas con capacidad de resolver los problemas de la ciudadanía de manera pronta, efectiva y cercana.

- vii) La transformación digital del Estado exige que los funcionarios y servidores públicos de todos los niveles adquieran las nuevas competencias que ello requiere. Esto exige promover y asegurar procesos sistemáticos y actualizados de formación y capacitación en gobierno digital y uso de las TIC del talento humano en todos los niveles e instancias de las administraciones públicas. Los países que no logren invertir de manera sustantiva en atraer o formar talento humano en áreas menos tradicionales en el sector público como ingeniería de sistemas, ciencias de datos o inteligencia artificial no van a lograr mayores avances en materia de gobierno digital.
- viii) Promover y asegurar la apertura de los datos públicos para fortalecer la transparencia e incluso generar valor económico. Esto ayudará a romper con los silos de información dentro de los mismos Gobiernos y Estados donde —como ha mostrado la gestión de la pandemia— distintas entidades públicas suelen ser reacias a compartir datos incluso entre ellas mismas. No hay que perder de vista que esto les va a dar a los Estados la oportunidad de recuperar la confianza de sus ciudadanos y elevar su legitimidad.
- ix) Tomar iniciativa y comprometerse con elevar la cooperación entre países, dentro y fuera de la subregión. Hay suficientes desarrollos en muchos países que ya tienen enfoques y herramientas desarrollados y probados que se pueden usar. Además, se deben propiciar esfuerzos conjuntos para hacer economías de escala y establecer canales permanentes de comunicación, intercambio y cocreación.
- x) Construir una agenda subregional de gobierno digital que permita incorporar, de manera coordinada, a las tecnologías digitales como herramientas disruptivas para el desarrollo social. Los países deben impulsar una agenda digital subregional para promover la implementación de infraestructura física como base de la conectividad, la reducción de costos de los servicios y su masificación, y la capacitación digital de los ciudadanos.

Este breve recorrido hecho a la luz de la pandemia por COVID-19, por los logros, lecciones y desafíos en la construcción del gobierno digital en los países de la subregión revela la importancia de las TIC para apoyar a los Estados y Gobiernos en la protección de los derechos de ciudadanas y ciudadanos, la satisfacción de sus necesidades básicas y el ofrecimiento universal de servicios públicos con prontitud, eficiencia y calidad, así como para jugar mejor su papel de liderazgo en el camino hacia un desarrollo incluyente y sostenible. Por eso, se puede afirmar y resumir, en palabras de Alicia Bárcena, que lo que se necesita en la subregión y la gran apuesta debe ser “avanzar lo más rápidamente posible hacia un gobierno digital, igualitario y transformador; con infraestructura digital, acceso e inclusión, banda ancha, disponibilidad de dispositivos; mayor oferta de soluciones en materia de telesalud, teleducación y teletrabajo; que permita transitar a una industria 4.0, la digitalización mipyme, una economía basada en datos y un mayor comercio digital. De esta forma, poder tener economías más sostenibles, con energías no convencionales y ciudades inteligentes” (CEPAL, 2020e).

C. Gobernanza

La gobernanza no solo es un factor clave para gestionar adecuadamente la pandemia, al mismo tiempo que se protegen los derechos y se cubren las necesidades básicas de la ciudadanía, sino que su fortalecimiento será indispensable para gestionar la salida de la crisis con el objetivo de retomar el rumbo de un desarrollo inclusivo y sostenible. La amplitud, complejidad y profundidad de la crisis requiere para su superación el esfuerzo creativo, decidido y concertado de todos los actores de la sociedad con el liderazgo de sus respectivos Estados y Gobiernos.

En la subregión, como en el resto del continente, tal como lo han venido evidenciando organismos internacionales como la CEPAL, el BID, el PNUD o el BM, más allá de sus diferencias, todos los países se encontrarán con sus principales debilidades crónicas estructurales —y que son pre-pandémicas—, profundizadas y agudizadas: mayores niveles de pobreza y desigualdad; más desempleo y subempleo; una informalidad acrecentada; contratos sociales fragmentados; productividad y crecimiento económico reducidos; una cantidad importante de empresas quebradas o al borde de la quiebra; las peores condiciones fiscales de las últimas dos décadas y sectores financieros debilitados, así como con una baja confianza y pérdidas enormes de talento humano en las instituciones públicas. De allí que la crisis generada por el COVID-19 en la subregión no solo sea una crisis sanitaria y socioeconómica, sino también una crisis política y de gobernanza.

Además, los países tendrán que enfrentar nuevas barreras al crecimiento inclusivo, tales como la ausencia más o menos prolongada de una vacuna, muchas personas trabajadoras obligadas a participar en actividades económicas distintas a las que realizaban antes de la pandemia y para las cuales no tienen las competencias suficientes, además de cadenas de valor interrumpidas o golpeadas por la drástica reducción en el movimiento de capital, bienes y personas. A la luz de esta perspectiva, se recogen algunas de las lecciones y desafíos que la gestión de la crisis en los países de la subregión SICA ha comenzado a dibujar en el tablero de la gobernanza y que pueden contribuir a encontrar rutas y formas de avanzar hacia una gobernanza democrática y eficaz, como factor fundamental para el desarrollo inclusivo y sostenible de los países de la subregión.

1. Lecciones

- i) La necesidad de enfrentar y gestionar la crisis que ha provocado el COVID-19 ha puesto al desnudo el estado real de la gobernanza en todos los países de la subregión, lo que incluye las fortalezas, debilidades y vacíos en las administraciones públicas y sus estilos de gestión y de construcción de política pública. Lo que se ha manifestado es una situación crítica de gobernanza que requiere el reconocimiento de que una crisis tan compleja y profunda requiere soluciones también complejas y además innovadoras, y que estas deben construirse con el concurso de todos los actores de la sociedad.

La mayoría de los países en la subregión muestra estándares débiles y críticos de gobernanza que, en más de un caso, han empeorado durante la gestión de la pandemia e incluyen fallas en el liderazgo del Estado. Dichos estándares están relacionados con factores como fragilidad e incompetencia de la institucionalidad democrática, altos niveles de opacidad y señalamientos de corrupción y la cooptación —en mayor o menor grado— del Estado por las élites políticas y económicas que logran influir y formular las reglas del juego del Estado para su propio beneficio, a expensas del bien público. Sin embargo, una gobernanza robusta y eficaz es más importante que nunca en este momento. No hay duda de que los países con mejores estándares de gobernanza exhiben mejores respuestas y resultados para hacer frente a la pandemia.

- ii) En cuanto a los pesos y contrapesos al interior de los Estados, como ya se apuntó antes, ha sido muy fuerte la relación entre los órganos ejecutivo y legislativo. En general, los congresos han jugado un papel proactivo para garantizar la normativa que posibilite a los ejecutivos las condiciones y marcos legales para gestionar la emergencia sanitaria y la crisis económica, así como los recursos necesarios para ello, dentro de las posibilidades de cada país. Sin embargo, mostraron gran debilidad en una función típica de los parlamentos: controlar la forma en que los órganos ejecutivos utilizan los recursos aprobados.

La excepción fue El Salvador, donde se generó un fuerte conflicto entre el órgano ejecutivo y la asamblea legislativa debido, por una parte, a la negativa del primero a rendir informes sobre el uso de los millonarios fondos aprobados para hacer frente a la crisis y, por otra, a la

extralimitación del órgano ejecutivo en sus competencias constitucionales al restringir algunos derechos ciudadanos.

- iii) En la mayoría de los países los órganos judiciales no desarrollaron un papel relevante en relación con la gestión de la pandemia, salvo en El Salvador, donde la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sala de lo Constitucional, terminó resolviendo los conflictos planteados entre los órganos ejecutivo y legislativo, dado que no se pudieron dirimir por la vía del diálogo político. Este caso ha puesto de relieve la importancia de la independencia de poderes en el juego democrático y en la solución de problemas en beneficio de la ciudadanía y la sociedad en su conjunto.
- iv) La débil relación y articulación entre los gobiernos nacionales y los gobiernos locales deja también una gran lección en clave de gobernanza: con la estructura de alta centralización y presidencialismo, y con unos gobiernos locales en general débiles en su institucionalidad y capacidades, no es posible aprovechar la diversidad y riqueza de los gobiernos municipales y demás actores territoriales, al no incorporarlos como sujetos protagónicos para enfrentar crisis como la actual. Además, se pierde eficacia y agilidad para hacer llegar los aportes del Estado a la ciudadanía que se encuentra dispersa a lo largo y ancho de los territorios.
- v) La planificación y el gobierno digital son instrumentos clave en la construcción y fortalecimiento de la gobernanza, dado que facilitan y contribuyen a movilizar y fortalecer el involucramiento activo y creativo de todos los actores del Estado y la sociedad en el diseño y la implementación de las políticas públicas, sobre la base de un rumbo claro y concertado (planificación) y en un marco de interacción cerca y permanente (gobierno digital).
- vi) La ausencia de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión a lo largo de la crisis deja una doble lección. La primera es que los Gobiernos en la subregión no asumen que la participación ciudadana en un régimen democrático es una pieza sustantiva y no accesorio en la gestión pública, lo que deriva en una falta de aprovechamiento de las múltiples capacidades y del potencial de aporte que tiene la sociedad civil en la construcción de soluciones y respuestas. Esa visión inhibe la creación de métodos y mecanismos que estimulen y garanticen la participación de la ciudadanía, y provoca que la gestión de las relaciones con los actores de la sociedad civil termine siendo adversativa y conflictiva por ambas partes. La segunda lección es que las organizaciones sociales y ciudadanas no logran construir articulaciones y sinergias que les permitan ganar suficiente peso político para ser tomadas en cuenta por los poderes gubernamentales.
- vii) La información y la transparencia son factores claves de la gobernabilidad para trazar políticas y medidas acertadas, tanto hacia el conjunto de la sociedad como hacia aquellos grupos de la población y sectores económicos que requieren un refuerzo de las políticas generales por su mayor grado de vulnerabilidad o por su papel esencial para el bienestar de la población y la productividad de las empresas. La pandemia muestra cómo la falta de información clara y oportuna que dé certidumbre a la ciudadanía y facilite el diálogo con el gobierno y su participación propositiva, sumada a la ausencia de mecanismos de control y de rendición de cuentas con respecto al manejo de los recursos destinados a enfrentar la crisis, debilita el derecho ciudadano a la información pública y acrecienta la desconfianza en el gobierno y las instituciones públicas.

Uno de los objetivos centrales de la gobernanza durante cualquier crisis debería ser asegurar el uso eficiente de los recursos y el apoyo de la población a las medidas del Gobierno, lo que requiere de mecanismos confiables de rendición de cuentas y transparencia. Este reto es aún mayor en tiempos de crisis como la provocada por la COVID-19, cuando se suspenden, con razón, muchas de las normas que se aplican en condiciones ordinarias con respecto a

contrataciones y compras públicas. Esto eleva, en lugar de reducir, la responsabilidad de los Gobiernos de mantener altos niveles de transparencia en los gastos y contrataciones y demostrar un fuerte compromiso y capacidad de investigar y castigar los abusos.

- viii) Ahora más que nunca, la participación y el involucramiento de la ciencia y la academia en la construcción de políticas públicas se ha revelado como factor de gobernanza, dado que facilita la toma de decisiones acertadas, fortalece el impulso de políticas y medidas adecuadas y fomenta la innovación técnica y científica.
- ix) Finalmente, la pandemia y la gestión de la crisis que ha provocado nos coloca frente a una gran advertencia: la debilidad en la gobernanza no solo revela los riesgos que enfrenta la democracia que con tanto esfuerzo se ha venido abriendo paso en los países de la subregión, sino que provoca su erosión permanente. La pandemia ha creado un escenario en el que ha sido necesario impulsar medidas drásticas e inusuales como los estados de emergencia — que en varios casos han incluido toques de queda— para garantizar medidas excepcionales, como el confinamiento de la población o el cierre de la economía. En ese marco, se han ampliado los márgenes de acción del poder ejecutivo, en la mayoría de casos sin supervisión adecuada, se ha restringido la libertad de expresión, se han limitado algunos derechos ciudadanos, se han adoptado medidas discriminatorias hacia ciertos grupos y se ha observado arbitrariedad o abusos de poder. Todos estos factores multiplican los riesgos de que se debiliten las normas y los pilares democráticos.

La erosión gradual de normas y pilares de la democracia que muchas veces no se percibe con claridad o a tiempo durante una crisis que se prolonga y que no solo es sanitaria, sino también económica y política, podría conducir a la subregión a un escenario de crecimiento económico más lento y de incremento de la corrupción y de los abusos contra los derechos humanos, especialmente en aquellos países donde los derechos políticos, la transparencia y la rendición de cuentas ya eran débiles antes de la pandemia.

Desde la perspectiva de la gobernanza, tal como se ha planteado en este estudio, se observa que durante la pandemia no se ha fortalecido la democracia, al contrario, aparece amenazada por distintos factores de riesgo. La forma como se han hecho las cosas evidencia que se ha fortalecido el poder de los ejecutivos y no la interdependencia y contrapeso de poderes, que no se ha establecido diálogo ni se ha contado con la participación ni la interacción entre Gobierno y sociedad en el marco de las grandes decisiones políticas, sino que los Gobiernos han actuado unilateralmente. Asimismo, se ha debilitado el derecho ciudadano a la información pública, no se generaron mecanismos suficientemente efectivos de control y de rendición de cuentas respecto al manejo de los recursos destinados a la crisis y la ciudadanía no ha podido fiscalizar la acción pública.

Como consecuencia de todo esto, la desconfianza de la ciudadanía en la institucionalidad y en los Gobiernos ha ido en aumento. Adicionalmente, la pandemia generó una contención temporal del descontento social y político en varios de los países, pero en el corto plazo pueden producir una mezcla explosiva si se cruzan y potencian con los conflictos que se han generado en el marco de la pandemia.

2. Desafíos

Aunque como se señaló desde la introducción y se reafirmó en distintos apartados, el carácter del presente estudio es preliminar y exploratorio, la aproximación que se ha hecho sobre el estado y el papel de la gobernanza a la luz de la gestión de la crisis provocada por el COVID-19 ha arrojado suficiente evidencia de su condición de fragilidad y de su relación directa tanto con el estado de la democracia como con el modelo de Estado que comparten todos los países de la subregión, cada uno con sus propias

particularidades. De aquí se desprende la necesidad de hacer una buena lectura y análisis para comprender en qué consiste lo que la pandemia ha mostrado y detonado, extraer los aprendizajes que permitan desentrañar los desafíos que tanto los Estados y Gobiernos como la ciudadanía y demás actores sociales deben enfrentar en materia de gobernanza, en el entendido de que se quiere avanzar hacia un desarrollo realmente inclusivo y sostenible. Desde esta perspectiva, los desafíos fundamentales que no se pueden ignorar ni evadir para construir una gobernanza efectiva, fortalecer la democracia y avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sustentable son, al menos, los siguientes:

- i) Fortalecer la gobernanza democrática en el marco de una reforma del Estado como medio para propiciar un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible. Fortalecer la gobernanza en el caso de los países de la subregión implica, al interior de los Estados, fortalecer la interdependencia de los diferentes órganos y la articulación entre gobiernos nacionales y locales robusteciendo la institucionalidad y las capacidades de los gobiernos municipales. En relación con la ciudadanía y los actores de la sociedad implica diseñar e implementar métodos y mecanismos que, sobre la base de la rendición de cuentas y la transparencia, garanticen su participación responsable, crítica y creativa en el ciclo completo de las políticas públicas, bajo un enfoque de derechos humanos, inclusión e igualdad.

Se trata por tanto, de un Estado más descentralizado, con una mejor distribución de poder, competencias y recursos para avanzar hacia una gestión pública más efectiva desde y para los diferentes territorios, tanto en términos de prevención y manejo de las crisis como de impulsar el desarrollo. Ahora bien, eso solo se puede lograr plenamente con la transformación del actual modelo de Estado para dar paso a un aparato público que, poniendo a la persona en el centro del desarrollo y de la gestión pública, sea capaz de movilizar y liderar a todos los actores y sectores de la sociedad hacia el nuevo modelo de desarrollo inclusivo y sostenible de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Esto está en consonancia con el planteamiento del Secretario General de las Naciones Unidas de que “para reconstruir mejor, hay que reforzar la gobernanza democrática, la protección de los derechos humanos y el estado de derecho”⁸³, complementado por el informe de las Naciones Unidas que afirma que la recuperación posterior a la pandemia “debería ser una oportunidad para transformar el modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe y, al mismo tiempo, fortalecer la democracia, salvaguardar los derechos humanos y mantener la paz” (Naciones Unidas, 2020a, pág. 2).

- ii) Construir ciudadanía conectando con la era digital. La gobernanza coloca el desafío de la construcción en los países de la subregión de una ciudadanía que no solo reconoce y es capaz de ejercer sus derechos y cumplir con sus responsabilidades, sino que se compromete e involucra directamente en los procesos de transformación de la sociedad, en una interlocución crítica y creativa con el Estado y con los demás actores de la sociedad.

La pandemia ha acentuado la necesidad de recrear e impulsar nuevas formas de participación política de la ciudadanía, fortaleciendo la igualdad de género y el involucramiento de la juventud y partiendo de la realidad de los países de la subregión, pero además, conectando con la era digital, en la que se desarrollan nuevos procesos de interacción y comunicación sustentados en la mediación de la tecnología. En la subregión implica, además, una ciudadanía con capacidad de reconocer y asumir su propia diversidad para organizarse, concertar y hacer alianzas que permitan impulsar el desarrollo inclusivo y

⁸³ Mensaje del Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, en la presentación del informe de políticas sobre los efectos del COVID-19 en América Latina y el Caribe, 9 de julio 2020 [en línea] <https://www.cepal.org/es/articulos/2020-reconstruir-mejor-es-necesario-transformar-modelo-desarrollo-america-latina-caribe>.

sustentable, involucrándose en los procesos de construcción e implementación de política pública y de transformación del Estado.

- iii) Establecer nuevos pactos sociales y políticos. De lo señalado anteriormente y de las distintas lecciones que deja la gestión de la pandemia en clave de gobernanza, se deriva un desafío, no solo fundamental, sino urgente: la construcción en cada uno de los países de un nuevo pacto social y político. La crisis, por una parte, ha develado la magnitud y complejidad de los retos económicos, sociales, ambientales y políticos que los países ya enfrentaban antes de la pandemia y por otra, los ha incrementado. Para enfrentarlos adecuadamente no basta con los acuerdos o pactos existentes, sino que hay que recrearlos o plantear nuevos.

Para producir esos nuevos pactos es indispensable propiciar las condiciones adecuadas a través de diálogos nacionales que redefinan y nutran la relación entre el Estado y los distintos actores sociales. Asimismo, se debe colocar sobre la mesa el análisis conjunto de la nueva realidad y trazar las grandes prioridades y metodologías para avanzar en el rumbo del desarrollo inclusivo y sostenible.

- iv) Avanzar hacia mayores niveles de cooperación e integración subregional. Aunque el objetivo del presente estudio no fue analizar las iniciativas y acciones impulsadas durante la pandemia por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la crisis provocada por el COVID-19 y su gestión, los Gobiernos y Estados de la subregión han mostrado claramente los límites y restricciones que enfrentan cada uno de los países en su actuación individual. En consecuencia, con el fin de fortalecer los niveles de gobernanza y escalar la capacidad de los Estados para enfrentar los desafíos planteados es indispensable que los países construyan niveles de coordinación, articulación y cooperación más sólidos y efectivos y que contribuyan a que la institucionalidad de la integración centroamericana juegue un papel más protagónico.

Profundizar la integración subregional permitiría generar políticas públicas conjuntas que complementen y refuercen las de cada país y por tanto, elevar la capacidad de respuesta a los impactos directos e indirectos de la emergencia, así como a encontrar las mejores rutas para superarla. Desde este desafío y en este horizonte, coincidimos con el Secretario General del SICA cuando plantea que las crisis también son oportunidades y que “hay una responsabilidad enorme, sobre todo de aquellos que toman las decisiones, para reescribir las páginas de la historia de la región centroamericana” (SICA, 2020b).

Bibliografía

- Acento (2020), "CONEP felicita a Luis Abinader y le ofrece apoyo", 6 de julio [en línea] <https://acento.com.do/economia/conep-felicita-a-luis-abinader-y-le-ofrece-apoyo-8836918.html>
- Adhanom, T. (2020), "El colapso de los sistemas sanitarios por el covid 19 provoca un aumento drástico de muertes prevenibles", 31 de marzo 2020 [en línea] <https://elglobal.es/politica/el-colapso-de-los-sistemas-sanitarios-por-el-covid-19-provoca-un-aumento-drastico-de-muertes-prevenibles/>
- Agencia EFE (2020), "Los médicos salvadoreños exigen equipo de seguridad y el plan para enfrentar la COVID-19", El Salvador, 15 de julio.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2008), "Gobernanza y gestión pública", México, Fondo de Cultura Económica.
- Alzúa, M.L. y P. Gosis (2020), *Impacto social y económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Argentina, LAC C19 PDS*, N° 6, PNUD América Latina y el Caribe (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) [en línea] <https://bit.ly/3sfDeFM>.
- AMHON (Asociación de Municipios de Honduras) (2020), "Alcaldías recibirán recursos adicionales para instalar zonas de triaje para atención por COVID-19", comunicado, 13 de julio [en línea] <https://www.amhon.hn/post/alcald%C3%ADas-recibirán-recursos-adicionales-para-instalar-zonas-de-triaje-para-atención-por-covid-19>.
- AMUPA (Asociación de Municipios de Panamá) (2020), "Comunicado Acciones Gobiernos Locales Covid-19", 7 de abril [en línea] <https://amupa.org.pa/comunicado-acciones-gobiernos-locales-covid-19/>.
- Arias Ortiz, E. y otros (2020), "La educación en tiempo del coronavirus: los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante COVID-19", Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://publications.iadb.org/es/la-educacion-en-tiempos-del-coronavirus-los-sistemas-educativos-de-america-latina-y-el-caribe-ante-covid-19>.
- Asamblea Legislativa (2020), "Decreto núm. 600: Ley de Regulación del Teletrabajo", 20 de marzo, San Salvador, El Salvador.
- Ayuso, S. (2020), "La guerra de las mascarillas enfrenta a Europa y EE. UU.", *El País* [en línea] <https://elpais.com/sociedad/2020-04-02/la-guerra-de-las-mascarillas-enfrenta-a-europa-y-eeuu.html>.
- Banco Mundial (2020a), "Perspectivas económicas mundiales", junio [en línea] <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>.

- _____ (2020b), "COVID-19: impacto en la educación y respuestas de política pública", mayo [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33696>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2020), "Haciendo frente al coronavirus desde el campo de batalla: las ciudades", *Ciudades sostenibles*, 20 de marzo [en línea] <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/coronavirus-ciudades-america-latina-caribe-asia-europa-medidas-precauciones-prevencion/>.
- Blackman, A. y otros (2020), *La política pública frente al Covid 19: recomendaciones para América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://publications.iadb.org/es/la-politica-publica-frente-al-covid-19-recomendaciones-para-america-latina-y-el-caribe>.
- CACIF (Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras) (2020), "Plan de Reactivación para el Desarrollo busca un futuro con más oportunidades para todos" [en línea] <https://www.cacif.org.gt/noticias-1/2020/8/10/plan-de-reactivacion-para-el-desarrollo-busca-un-futuro-con-ms-oportunidades-para-todos>.
- Centra News (2020), "USAC y Del Valle aportan en crisis del coronavirus en Guatemala", Guatemala, 23 de abril [en línea] <http://centranews.com.gt/index.php/nacional/1537-usac-y-del-valle-aportan-en-tesis-del-coronavirus-en-guatemala>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (s/f), Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/>.
- _____ (2020a), "Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19", *Informe Especial*, N° 7, 26 de agosto [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45938/4/S2000550_es.pdf.
- _____ (2020b), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", *Informe Especial*, N° 5, 15 de julio [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf.
- _____ (2020c), "América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales", *Informe Especial*, N° 1, 3 de abril [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales>.
- _____ (2020d) "CEPAL propone garantizar y universalizar la conectividad y asequibilidad a las tecnologías digitales para enfrentar los impactos del COVID-19". Comunicado de prensa, 26 agosto 2020 [en línea] <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-propone-garantizar-universalizar-la-conectividad-asequibilidad-tecnologias>
- _____ (2020e), "Alicia Bárcena: En el mundo post-COVID el bienestar social no será posible sin la transformación digital", 17 junio [en línea] <https://www.cepal.org/es/noticias/alicia-barcelona-mundo-post-covid-bienestar-social-sera-posible-sin-la-transformacion-digital>
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2020), *Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, julio.
- CIM/OEA (Comisión Interamericana de Mujeres/Organización de los Estados Americanos) (2020), "COVID-19 en la vida de las mujeres: razones para reconocer los impactos diferenciados" [en línea] <https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (2020), "Disposiciones normativas sobre el teletrabajo en los países CLAD como consecuencia de la pandemia", mayo [en línea] <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/05/Teletrabajo-PM-CLADv2.pdf>.
- Confidencial (2020), "Asociaciones médicas llaman a "cuarentena nacional voluntaria" por cuatro semanas", 1 de junio [en línea] <https://confidencial.com.ni/asociaciones-medicas-de-nicaragua-urgen-cuarentena-voluntaria-ante-contagio-masivo-de-covid-19/>.
- CRC (Johns Hopkins Coronavirus Resource Center) (2020), [en línea] <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> [fecha de consulta: agosto 2020].
- Dingel, J. y B. Neiman (2020), "How many jobs can be done at home?", *NBER Working Paper*, N° 26948, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).

- Ecotvpanama (2020), "Gremios empresariales no ven avances en grupo de trabajo para reapertura", Panamá, 4 de agosto [en línea] https://ecotvpanama.com/actualidad/gremios-empresariales-no-ven-avances-en-grupo-de-trabajo-para-reapertura_o_62806/.
- El 19 Digital (2014), "Presentan Plan Maestro de Gobierno Electrónico de Nicaragua", 25 de agosto [en línea] <https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:21841-presentan-plan-maestro-de-gobierno-electronico-de-nicaragua>.
- El Día (2020), "CONEP plantea al Presidente priorizar salud en proceso de apertura", 11 de mayo [en línea], <https://eldia.com.do/conep-plantea-al-presidente-priorizar-salud-en-proceso-de-apertura/>.
- El Heraldo* (2020), "Honduras afina preparativos para reapertura inteligente de la economía", 4 de junio, [en línea] <https://www.elheraldo.hn/economia/1384430-466/honduras-afina-preparativos-para-reapertura-inteligente-de-la-econom%C3%ADa>.
- elsalvador.com (2020), "Gobierno instala mesa técnica para reabrir economía tras 80 días de cuarentena", 8 de junio [en línea] <https://www.elsalvador.com/noticias/negocios/economia-cuarentena-bukele-capres/721989/2020/>.
- Expediente Público (2020), "Coronavirus en Honduras: una historia de influencias, conflictos de interés, sobrevaloración y muerte", Honduras, 31 de julio [en línea] <https://expedientepublico.org/coronavirus-en-honduras-una-historia-de-influencias-conflictos-de-interes-sobrevaloracion-y-muerte/>.
- Forbes Centroamérica* (2020a), "Cacif: Comercio en Guatemala podría reabrir si hay pruebas suficientes de covid-19", 15 de abril [en línea] <https://forbescentroamerica.com/2020/04/15/cacif-comercio-en-guatemala-podria-reabrir-si-hay-pruebas-suficientes-de-covid-19/>.
- _____ (2020b), "Coronavirus: Cacif pide empezar a abrir la economía la próxima semana y argumenta sus razones", 26 de junio [en línea] <https://forbescentroamerica.com/2020/06/26/coronavirus-cacif-pide-empezar-a-abrir-la-economia-la-proxima-semana-y-argumenta-sus-razones/>.
- France 24* (2020a), "El Salvador: renuncia la mitad del comité que se encarga de los dineros del Covid-19", mayo <https://www.france24.com/es/20200513-el-salvador-renuncia-mitad-comite-dineros-covid19>.
- _____ (2020b), "Nuevas manifestaciones en Guatemala en reclamo de la renuncia del presidente por gestión de la pandemia", 23 de agosto [en línea] <https://www.france24.com/es/20200822-nuevas-manifestaciones-en-guatemala-en-reclamo-de-la-renuncia-del-presidente-por-gestion-de-la-pandemia>.
- Fukuyama, F. (2020), "La pandemia y el orden político", *Foreign Affairs* [en línea] <https://www.embajadaabierta.org/post/la-pandemia-y-el-orden-pol%C3%ADtico-por-francis-fukuyama>.
- Fundaungo (Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo) (2020), "Seguimiento Al COVID-19 en El Salvador" [en línea] <https://www.fundaungo.org/sv/seguimiento-al-covid-19-en-el-salvador>.
- Guterres, A. (2020), "Encarar la pandemia de la desigualdad: un nuevo contrato social para una nueva era", Conferencia Nelson Mandela, Naciones Unidas, 19 de julio [en línea] <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/tackling-inequality-new-social-contract-new-era>.
- Ham, A. (2020), "El impacto económico y social de la pandemia COVID-19 y recomendaciones de política para Honduras", *PNUD LAC C19 PDS*, N° 4, marzo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- HN Hondunews* (2020), "Mesa Multisectorial da luz verde a volver a la Fase 1 de la economía", 27 de julio [en línea] <https://www.hondunews.com/2020/07/27/ Mesa-multisectorial-da-luz-verde-a-volver-a-la-fase-1-de-la-economia/>.
- Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación (2019), "Un mundo en peligro: informe anual sobre preparación mundial para las emergencias sanitarias", Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS) [en línea] https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_Annual_Report_Spanish.pdf.
- La Prensa* (2020a), "Sociedad civil se une en la lucha contra la pandemia", Panamá, 5 de agosto [en línea] <https://www.prensa.com/impresia/economia/sociedad-civil-se-une-en-la-lucha-contrala-pandemia/>.
- _____ (2020b), "Caravana para protestar contra la cuarentena, en Avenida Balboa", Panamá, 10 de junio [en línea] <https://www.prensa.com/politica/caravana-para-protestar-contrala-cuarentena-en-avenida-balboa/>.
- La Prensa Gráfica* (2020a), "Empresarios y Bukele toman acuerdo sobre reapertura", El Salvador, 19 de mayo [en línea] <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Empresarios-y-Bukele--toman-acuerdo-sobre-reapertura-20200519-0002.html>.

- _____ (2020b), "Propagación del covid-19 en El Salvador ha cambiado: médicos sugieren modificar planes para enfrentar pandemia", 24 de mayo, El Salvador [en línea] <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Propagacion-del-covid-19-en-El-Salvador-ha-cambiado-medicos-sugieren-modificar-planes-para-enfrentar-pandemia-20200524-0006.html>.
- Máttar, J. y L. M. Cuervo (2017), *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Méndez, M. (2020), "Teletrabajo y pandemia en Centroamérica" [en línea] <https://asiet.lat/actualidad/opinion/teletrabajo-y-pandemia-en-centroamerica/>.
- MITRADEL (Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral) (2020), Mesa de Diálogo Tripartita convalida 23 acuerdos por la Economía y el Desarrollo Laboral, Panamá, 29 de junio [en línea] <https://www.mitradel.gob.pa/mesa-de-dialogo-tripartita-convalida-23-acuerdos-por-la-economia-y-el-desarrollo-laboral/>.
- MNIGR (Mesa Nacional de Incidencia para la Gestión de Riesgo) (2020), Foro Nacional "Desafíos y Protagonismo de la Sociedad Civil para el Desarrollo Sustentable Post-COVID-19", 17 y 18 de septiembre [en línea] <https://www.mnigrhonduras.org/se-realizo-foro-pais-desafios-y-protagonismo-de-la-sociedad-civil-para-el-desarrollo-sustentable-post-covid-19/>.
- Naciones Unidas (2020a), *Informe: el impacto del COVID-19 en América latina y el Caribe*, julio [en línea] <https://elsalvador.un.org/es/53107-informe-el-impacto-del-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe>.
- _____ (2020b), "El Programa Mundial de Alimentos asistirá al mayor número de personas en su historia ya que el Coronavirus devasta a las naciones pobres", 29 de junio [en línea] <https://elsalvador.un.org/es/51444-el-programa-mundial-de-alimentos-asistira-al-mayor-numero-de-personas-en-su-historia-ya-que>.
- _____ (2020c), "COVID-19 y objetivos mundiales" [en línea] <https://feature.undp.org/covid-19-and-the-sdgs/es/>.
- Noticias ONU (2020), "Cinco razones por las que Costa Rica afronta con éxito la pandemia de coronavirus", 11 de junio [en línea] <https://news.un.org/es/story/2020/06/1475862>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020), "COVID-19 y el mundo del trabajo" [en línea] <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/lang--es/index.htm>.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2020), "Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19", celebrada el 11 de marzo de 2020 [en línea] <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020), "COVID-19: la pandemia. La humanidad necesita liderazgo y solidaridad para vencer al coronavirus" [en línea] <https://www.undp.org/content/undp/es/home/coronavirus.html> [fecha de consulta: agosto 2020].
- _____ (2019), "Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI", *Informe sobre Desarrollo Humano 2019*.
- PNUD América Latina y el Caribe (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020), *Nota técnica: los impactos económicos del COVID-19 y las desigualdades de género: recomendaciones y lineamientos de políticas públicas*, 6 de abril [en línea] <https://bit.ly/3kbnmixj>.
- PNUD Costa Rica (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020), Costa Rica [página web] <https://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/coronavirus.html>.
- Prensa Libre* (2020), "Coronavirus: Cacif se pronuncia por disposiciones de autoridades locales y la Anam pide a alcaldes acatar órdenes del gobierno", 11 de agosto [en línea] <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/coronavirus-cacif-se-pronuncia-por-disposiciones-de-autoridades-locales-y-la-anam-pide-a-alcaldes-acatar-ordenes-del-gobierno/>.
- Proceso Digital (2020a), "Gobierno digital de Honduras presenta el trámite del registro de marca «Sin+Filas»", 11 de agosto [en línea] <https://proceso.hn/el-gobierno-digital-de-honduras-presenta-el-tramite-del-registro-de-marca/>.

- _____(2020b), "Cohep se retira de la Mesa Multisectorial de Sinager", 29 de junio [en línea] <https://proceso.hn/cohep-se-retira-la-mesa-multisectorial-del-sinager-por-ineficiente-manejo-de-crisis-sanitaria/>.
- _____(2020c), "Cohep se reincorpora a la mesa multisectorial de apertura", 7 de agosto [en línea] <https://proceso.hn/cohep-se-reincorpora-a-la-mesa-multisectorial-de-apertura/>.
- ProComuNicando (2014), "Gobierno electrónico y Nicaragua", 1 de septiembre [en línea] <https://procomunicando.blog/2014/09/01/gobierno-electronico-y-nicaragua/>.
- Ramonet, I. (2020), "La pandemia y el sistema-mundo", publicado en NODAL, *Le Monde diplomatique en español* (España), *Le Monde diplomatique Edición Cono Sur El Diplo* (Buenos Aires), *Le Monde diplomatique Edición Chilena* (Santiago de Chile), *La Jornada* (México), *Cubadebate* (Cuba) y *Mémoire des luttes* (Francia), 25 de abril.
- República de Panamá (Gobierno Nacional/Ministerio de Relaciones Exteriores. Misión Permanente de Panamá ante la OEA) (2020), *Plan Protégete Panamá* [en línea] <http://scm.oas.org/pdfs/2020/CP42295TMEDIDASPANAMA.pdf>.
- Ricci, I. e I. Ruiz (2020), "El impacto de la pandemia por COVID-19 sobre la salud mental de los profesionales sanitarios", 7 abril, coronavirussaludpublica, Escuela Andaluza de Salud Pública.
- Sanahuja, J. A. (2020), "COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global", *Anuario CEIPAZ 2019-2020. Riesgos globales y multilateralismo: el impacto del COVID-19* [en línea] <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2020/05/4.2020-AnuarioJose-Antonio.pdf>.
- Secretaría Educación (2020), *Segundo Informe Nacional de Monitoreo*, Tegucigalpa, Honduras.
- SICA (Sistema de la Integración Centroamericana) (2020a), "Centroamérica unida contra el Coronavirus/ COVID-19", informes semanales en línea, marzo-julio.
- _____(2020b), "Secretario General del SICA llama a más integración y a fortalecer la cooperación para enfrentar el COVID-19, ante la OEA", 30 de abril [en línea] https://www.sica.int/noticias/secretario-general-del-sica-llama-a-mas-integracion-y-a-fortalecer-la-cooperacion-para-enfrentar-el-covid-19-ante-la-oea_1_121922.html.
- Statista (2020), "Número de pruebas médicas de coronavirus (COVID-19) realizadas en América Latina" [en línea] <https://es.statista.com/estadisticas/1110532/covid-19-numero-de-pruebas-en-paises-latinoamericanos> [fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].
- UASD (Universidad Autónoma de Santo Domingo) (2020), "UASD desarrolla ventilador para pacientes afectados con coronavirus", 15 de abril [en línea] <https://www.uasd.edu.do/periodico/index.php/el-universitario/item/3628-uasd-desarrolla-ventilador-para-pacientes-afectados-con-coronavirus>.
- UNAH (Universidad Nacional Autónoma de Honduras) (2020), "Propuesta integral para el desarrollo de Honduras frente a la pandemia del COVID-19" [en línea] <https://www.unah.edu.hn/dmsdocument/9884-propuesta-integral-unah-covid-19-honduras>.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), "Impacto de la COVID-19 en la educación" [sitio web] <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse> [fecha de consulta: 12 de mayo de 2020].
- Universidad de Panamá (2020), "La Universidad de Panamá, realiza aportes y avanza en medio del COVID-19", 24 de agosto [en línea] <https://uphacialuz.com/2020/08/24/la-universidad-de-panama-realiza-aportes-y-avanza-en-medio-del-covid-19/>.

Anexo

Cuadro A1
Subregión SICA: perfil sociodemográfico

		Panamá	Costa Rica	Nicaragua	Honduras	El Salvador	Guatemala	República Dominicana	Promedio subregión SICA	América Latina y el Caribe
Estructura demográfica										
Población total	(000)	4 315	5 094	6 625	9 905	6 486	17 916	10 848	61 189	653 962
Esperanza de vida	Años	79	81	75	76	74	75	75	76,43	75
Educación										
Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años	%	99,1	99,4	91,6	96,5	98,0	94,4	98,8	96,83	98,5
Gasto público en educación como porcentaje del PIB	%	3,2	7,4	4,3	6,0	3,8	2,8	2,0	4,21	N/D
Salud										
Razón de mortalidad materna	0/000	52,0	27,0	98,0	65,0	46,0	95,0	95,0	68,29	50,3
Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria	%	10,0	4,8	17,0	12,9	9,0	15,2	9,5	11,20	6,5
Gasto público en salud como porcentaje del PIB	%	7,3	7,3	8,6	7,9	7,2	5,8	6,1	7,17	7,0
Empleo y remuneraciones										
Tasa de desempleo	%	5,8	11,8	5,4	5,7	6,3	2,6	6,2	6,26	N/D
Salario medio real anual, índice anual medio (2010=100)		127,3	124,0	114,1	N/D	104,7	106,2	N/D	115,26	N/D
Pobreza y distribución del ingreso										
Personas en situación de pobreza	%	14,5	16,1	46,3	55,7	34,5	50,5	22,0	36,27	30,0
Personas en situación de pobreza extrema	%	6,2	4,0	18,3	19,4	7,6	15,4	5,0	11,82	10,7
Coefficiente de Gini		0,50	0,49	0,49	0,48	0,41	0,54	0,44	0,49	0,46
Gasto público social como porcentaje del PIB (sector público no financiero)	%	8,8	24,0	11,1	8,0	14,6	7,0	8,0	12,25	N/D
Vivienda y servicios básicos										
Proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable	%	94,7	97,8	87,0	91,2	93,8	92,8	84,7	91,71	94,6
Proporción de la población que utiliza instalaciones de saneamiento mejoradas	%	75,0	94,5	67,9	82,6	75,0	63,9	84,0	77,56	83,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>.

Cuadro A2
Subregión SICA: perfil económico

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana	Promedio subregión SICA	América Latina y el Caribe
PIB anual a precios constantes	61 774	27 023	76 710	25 095	12 521	66 801	89 845	359 769	5 344 755
PIB anual per cápita	12 238	4 187	4 363	2 575	1 913	15 731	8 366	7 053	8 306
Deuda externa como porcentaje del PIB	47,3	63,8	30,9	37,5	89,3	31,6	25,6	46,6	39,3
Tasa de crecimiento del PIB total anual por habitante a precios constantes	1,1	1,9	1,9	1,0	-5,1	1,3	4,0	0,9	-0,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>.

Cuadro A3
Subregión SICA: sistemas de planificación en los países

Países	Marco normativo planificación		Marco institucional planificación			Instrumentos de planificación	
	Ley de planificación	Planificación regulada en otras leyes	Ente rector de la planificación pública	Instancia específica de planificación intergubernamental	Instancia de concertación multisectorial	Plan o estrategia de largo plazo	Plan de Gobierno (mediano plazo)
República Dominicana	Ley de Planificación e Inversión Pública (498-06)	Decreto 685 que crea e integra el Sistema Nacional de Planificación y la Descentralización de la República Dominicana	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	Consejo de Gobierno		Estrategia Nacional de Desarrollo 2030	Plan Nacional Plurianual del sector Público
Panamá		Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) de Panamá. Ley Núm. 6-2006 sobre ordenamiento territorial para el desarrollo urbano en Panamá	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND) de Panamá	Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo	Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado "Panamá 2030"	Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2019-2024
Costa Rica	Ley de Planificación Nacional 5525 (1974)	Ley General de la Administración Pública 6227 (1978). Decreto 16068-PLAN y sus reformas: "Regionalización de Costa Rica". Política de Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) de Costa Rica	Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN)	Consejos Sectoriales			Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019 - 2022 de Costa Rica

Países	Marco normativo planificación		Marco institucional planificación			Instrumentos de planificación	
	Ley de planificación	Planificación regulada en otras leyes	Ente rector de la planificación pública	Instancia específica de planificación intergubernamental	Instancia de concertación multisectorial	Plan o estrategia de largo plazo	Plan de Gobierno (mediano plazo)
Nicaragua	Ley de Planificación Nacional (1974)	Decreto 113-2007 de Reorganización y Funcionamiento del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES). Decreto 90-2001 que establece la Política General para el Ordenamiento Territorial. Decreto 78-2002 Normas, Pautas y Criterios para el Ordenamiento Territorial.	Secretaría de la Presidencia (SEPRES)	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES)	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES)		Plan Nacional de Desarrollo Humano 2018-2021 de Nicaragua (PNDH)
Honduras		Decreto 064-2018 a través del cual se crea la Comisión Nacional de la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CN-ODS). Ley de Ordenamiento Territorial de Honduras (Decreto 180-2003) y su Reglamento General (Acuerdo 25-2004).	Dirección Presidencial de Planificación Estratégica (DPPE) adscrita a la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG)	Consejo del Plan de Nación	Foro Nacional de Convergencia (FONAC)	Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación	Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022 "Avanzando con paso firme"
El Salvador		Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT)	Secretaría Privada de la Presidencia				
Guatemala	Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, desarrolla las competencias de la SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)	Consejo Nacional de Desarrollo (CONADUR)	Consejo Nacional de Desarrollo (CONADUR)	Plan nacional de desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032 y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible	Política General de Gobierno 2020-2024 (PGG 2020-2024)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html> y Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) [base de datos en línea] <https://www.sica.int/coronavirus/observatorioSICACOVID19/medidas>.

Cuadro A4
Subregión SICA: instrumentos de planificación formulados para gestión de la pandemia

Países	Plan integral	Plan sectorial de salud	Plan sectorial de educación	Plan protección social	Plan de reapertura / reactivación
República Dominicana		Plan de Contingencia ante enfermedad por Coronavirus (COVID-19), marzo 2020			Convivir con el COVID-19 de forma segura y Plan de Recuperación Responsable del Sector Turismo.
Panamá	Plan Protégete Panamá	Plan Nacional ante la Amenaza por el Brote del Nuevo Coronavirus. Plan Operativo Nacional del Sistema de Salud para la prevención y control del COVID-19		Plan Panamá Solidario	Ruta hacia la nueva normalidad, por un Panamá mejor. Plan Actualizado de Reapertura Nacional-Provincial. Plan para la Recuperación Económica
Costa Rica	Plan General de Emergencia (CNE)	Plan de Respuesta sobre COVID-19			Costa Rica trabaja y se cuida
Nicaragua		Protocolo de Preparación y Respuesta ante el Riesgo de Virus Coronavirus (COVID-19) en Nicaragua			
Honduras		Plan para la Contención y Respuesta a casos de coronavirus (COVID-19) en Honduras			Plan Nacional para una Reapertura Inteligente, Gradual y Progresiva de la Economía
El Salvador		Plan Nacional de preparación y respuesta ante eventos provocados el Novel Coronavirus (2019 – nCoV)"		Plan de Respuesta y Alivio Económico ante la Emergencia Nacional "COVID-19"	Plan de Reapertura de la Economía de El Salvador: Hacia la Nueva Normalidad.
Guatemala	Plan General de Atención a la Emergencia COVID-19	Plan para la prevención, contención y respuesta a casos de Coronavirus (COVID-19) en Guatemala	Plan Integral para la Prevención, Respuesta y Recuperación ante el Coronavirus		Estrategia Nacional de Control de la Epidemia de SARS-CoV-2 y bases para la Desescalada de las Medidas de Reapertura Condicionada del Confinamiento

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html> y Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) [base de datos en línea] <https://www.sica.int/coronavirus/observatorioSICACOVID19/medidas>.

Cuadro A5
Instancias *ad hoc* creadas para la gestión de la pandemia en la subregión SICA

País	Coordinación intergubernamental	Comisionado, delegado o asesor especial	Asesoría	Coordinación multisectorial	Salud	Economía	Educación	Protección social
República Dominicana	Comisión de Alto Nivel para la Prevención y el Control del Coronavirus (marzo) Presidida por Ministro de la Presidencia	Asesor médico del Poder Ejecutivo				Comisión para atender los Asuntos Económicos y del Empleo		Comisión para atender los Asuntos Sociales
Panamá					Comisión Multidisciplinaria para el asesoramiento, dentro de los procesos para prevención y control de la enfermedad Coronavirus (Resolución 233 MINSA)			Comisión Interministerial responsable del Plan Panamá Solidario
Costa Rica								
Nicaragua					Comisión interinstitucional			
Honduras		Comisionado Especial de Atención a la Emergencia COVID-19		Instancia multisectorial				
El Salvador								
Guatemala		Director Ejecutivo COPRECOVID	Comisión Presidencial de Atención a la Emergencia COVID-19 (COPRECOVID)					

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html> y Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) [base de datos en línea] <https://www.sica.int/coronavirus/observatorioSICACOVID19/medidas>.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Estudios y Perspectivas-México

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

189. Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA, Alberto Enríquez y Carlos Sáenz (LC/TS.2021/38; LC/MEX/TS.2021/5), 2021.
188. Estrategia de desarrollo con redistribución del ingreso: salario mínimo y frentes de expansión en México, Ricardo Bielschowsky, Miguel del Castillo, Gabriel Squeff, Roberto Orozco y Hugo E. Beteta (LC/TS.2021/35; LC/MEX/TS.2021/4), 2021.
187. Absolute convergence in manufacturing labor productivity in Mexico, 1993-2018: A spatial econometrics analysis at the state and municipal level, René Cabral, Jesús Antonio López Cabrera y Ramón Padilla Pérez (LC/TS.2020/158; LC/MEX/TS.2020/42), 2020.
186. Los intermediarios en cadenas de valor agropecuarias: un análisis de la apropiación y generación de valor agregado, Yannick Gaudin y Ramón Padilla Pérez (LC/TS.2020/77; LC/MEX/TS.2020/15), 2020.
185. Los motores de la degradación ambiental: el modelo macroeconómico y la explotación de los recursos naturales en América Latina, Alejandro Nadal y Francisco Aguayo (LC/TS.2020/69; LC/MEX/TS.2020/14), 2020.
184. Barreras sistémicas y discriminación en el acceso a financiamiento para la mujer: el caso de la cadena del turismo rural en Sacatepéquez (Guatemala), Sara Hess (LC/TS.2020/49; LC/MEX/TS.2020/12), 2020.
183. Medición de la pobreza de México: análisis crítico comparativo de los diferentes métodos aplicados. Recomendaciones de buenas prácticas para la medición de la pobreza en México y América Latina, Julio Boltvinik y Araceli Damián (LC/TS.2020/43; LC/MEX/TS.2020/11), 2020.
182. Pensar fuera de la caja: la economía mexicana y sus posibles alternativas, Alejandro Nadal (LC/TS.2020/39; LC/MEX/TS.2020/10), 2020.
181. Situación de las juventudes rurales en América Latina y el Caribe, Maia Guiskin (LC/TS.2019/124; LC/MEX/TS.2019/31), 2019.
180. Distributional impacts of low for long interest rates, Jeremy M. Kronick and Francisco G. Villarreal (LC/TS.2019/46; LC/MEX/TS.2019/10), 2019.

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

Números publicados:

- 189 Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA

Alberto Enríquez y Carlos Sáenz

- 188 Estrategia de desarrollo con redistribución del ingreso: salario mínimo y frentes de expansión en México

Ricardo Bielschowsky, Miguel del Castillo, Gabriel Squeff, Roberto Orozco y Hugo E. Beteta

- 187 Absolute convergence in manufacturing labour productivity in Mexico, 1993–2018: a spatial econometrics analysis at the state and municipal level

René Cabral, Jesús Antonio López Cabrera and Ramón Padilla Pérez