



Revista Derecho

Universidad de El Salvador
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
ISSN: 2411-1465 e-ISSN: 2789-3960

VOLUMEN X (2026)
Edición Especial

“Gobierno, Estado y Políticas Públicas en Centroamérica: Perspectivas teóricas de investigación doctoral”

*Coeditado con el Doctorado en
Gobierno y Políticas Públicas,
Universidad de Costa Rica (UCR)*



PDGPP Programa de Doctorado en
Gobierno y Políticas Públicas

Revista Derecho

Universidad de El Salvador
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
ISSN: 2411-1465 e-ISSN: 2789-3960

VOLUMEN X (2026)
Edición Especial

Revista Derecho

Universidad de El Salvador

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Escuela de Ciencias Jurídicas

Edición Especial 2026

Autoridades universitarias

Rector

Ing. Juan Rosa Quintanilla

Vicerrector Académico

Dra. Evelyn Beatríz Farfán

Vicerrector Administrativo

MSc. Roger Armando Arias

Secretario General

Lic. Pedro Rosalío Escobar

Fiscal General

Lic. Carlos Amilcar Serrano

Defensora de los Derechos Universitarios

Lcda. Ana Ruth Avelar

Secretaria de Comunicaciones

Lcda. Mónica Xóchilt Escalante

Secretario de Asuntos Académicos

Ing. Carlos Ernesto Vargas Ramos

ISSN:

2411-1465

e-ISSN:

2789-3960



Director de la Revista:

MSc. Hugo Dagoberto Pineda Argueta

Editora de la Revista:

MCP. Odaly Lissette Sánchez de Rodríguez

Consejo Editorial:

Dr. Milton Hernán Kees *Argentina*

Dr. Marcial Herrero Jiménez *España*

MCP. Odaly Sánchez de Rodríguez *El Salvador*

MCP. Evelin Gutiérrez de Doradea *El Salvador*

Editor invitado:

Dr. Sergio Salazar Araya *Costa Rica*

Consejo de Revisores:

El Salvador

Álvaro Artiga-González

Universidad Centroamericana

"José Simeón Cañas", UCA

Costa Rica

Horacio Alejandro Chamizo García

Universidad de Costa Rica

Esteban O Mora-Martínez

Universidad de Costa Rica

Andrés León Araya

Universidad de Costa Rica

Gina Sibaja Quesada

Universidad de Costa Rica

Juan Manuel Muñoz Portillo

Universidad de Costa Rica

Cynthia Mora Izaguirre

Universidad Nacional de Costa Rica

Correctora de estilo:

Lcda. Melissa Alvarado Palacios

Unidad de Investigación

Diseñadora y diagramadora:

Lcda. Jeimy Patricia Guerrero Bonilla

Unidad de Investigación

*Unidad de Investigación de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Universidad de El Salvador. Final 25 Av. "Mártires Estudiantes del 30 de julio".
Ciudad Universitaria. San Salvador. El Salvador.*

Tel. 2511-2000 ext. 6526

Correo electrónico: investigacion.jurisprudencia@ues.edu.sv

Revista Derecho

Universidad de El Salvador
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Escuela de Ciencias Jurídicas

Edición Especial 2026

Autoridades Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales

Junta Directiva

Decano

MSc. Hugo Dagoberto Pineda Argueta

Vicedecano

MSc. Oscar Mauricio Duarte Granados

Secretaria

MSc. Digna Reina Contreras de Cornejo

Representantes Docentes

Propietarios

Lic. Mauricio Adalberto Guevara
Msc. René Mauricio Mejía Méndez

Suplentes

MSc. Edwin Orlando Ortega Pérez
Lic. William Ernesto Santamaría Alvarenga

Representantes Estudiantiles

Propietarios

Br. Kevin Joel Martínez Alfaro
Br. Nataly Azucely Posada Cornejo

Suplentes

Br. María José Muzt Molina

Representantes sector Profesional no Docente

Propietarios

Lcda. Elia Roxana Molina Mejía
Lcda. María del Carmen Reyes de Ascencio

Jefaturas

Director de la Escuela de Ciencias Jurídicas

Lic. David Omar Molina Zepeda

Director de la Escuela de Relaciones Internacionales

MSc. Jorge Alberto Aranda

Jefe del Departamento de Derecho Penal

Dr. Armando Antonio Serrano

Jefe del Departamento de Derecho Privado y Procesal

MSc. Manuel Alejandro Cea Morales

Jefe del Departamento de Derecho Público

Lcda. Yeni Patricia Nochez de Franco

Jefe del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales

MSc. Luis Eduardo Ayala Figueroa



Aequus Editorial

Correo electrónico:
aequus.editorial@ues.edu.sv

Contenido

Presentación	11
Introducción temática.....	13

ARTÍCULOS

Construyendo bienestar desde lo colectivo: desafíos en el diseño e implementación de las políticas públicas en salud mental	31
--	-----------

Cynthia Córdoba López
Costa Rica

Introducción.....	33
I. Desafíos y barreras en el estudio de la salud mental desde las políticas públicas	38
II. Convergencia entre salud mental y neoinstitucionalismo sociológico	48
III. Salud mental como un problema perverso	50
IV. Consideraciones finales.....	54
Bibliografía.....	56

Hacia una gobernanza híbrida en salud: perspectivas de investigación sobre la transformación del sistema sanitario costarricense	57
---	-----------

Ann Pereira-Calvo
Costa Rica

Introducción.....	59
I. Antecedentes históricos: de la crisis del Estado de bienestar a la emergencia de modelos híbridos	61
II. La emergencia de la gobernanza híbrida como paradigma analítico	63
III. Neoinstitucionalismo de Elección Racional: actores, incentivos y transformación gradual.....	67
IV. Equilibrios institucionales y coaliciones de apoyo	69
V. Problemas específicos en sistemas híbridos.....	73
VI. Perspectivas emergentes de investigación	76
VII. Metodologías mixtas y estudios longitudinales.....	79
VIII. El caso costarricense: laboratorio de gobernanza híbrida.....	82
IX. Desafíos y oportunidades de investigación	88
X. Implicaciones para el diseño de políticas.....	91
XI. Conclusiones.....	93
Bibliografía.....	96

Formación estatal y crimen organizado en Centroamérica: una revisión teórico-bibliográfica desde una perspectiva relacional..... 103

*Marcos González Víquez
Costa Rica*

Introducción.....	105
I. Una mirada previa: historia de la formación estatal centroamericana	107
II. El problema teórico: el Estado como relación social.....	109
III. Teorías sobre formación de Estado.....	110
3.1 Configuraciones institucionales.....	111
3.2 Las relaciones Estado-Sociedad y sus márgenes.....	115
3.3 El papel de la violencia: guerras entre/dentro los Estados	118
3.4 Crimen organizado y Estado.....	120
IV. Conclusiones.....	131
Bibliografía.....	133

Rupturas y continuidades del autoritarismo. Una revisión teórica frente a la experiencia democratizadora en El Salvador desde la década de 1980 135

*Evelin Patricia Gutiérrez
El Salvador*

Introducción.....	137
I. Trayectoria histórica del autoritarismo en El Salvador	141
1.1 Autoritarismo, colonia e independencia.....	141
1.2 Estado, autoritarismo y dictaduras militares	146
1.3 Autoritarismo, democratización y transición política. Abordajes teóricos ..	148
1.4 Democratización y transición política	150
II. Rupturas y continuidades del autoritarismo: una lectura desde la transición política en El Salvador.....	158
2.1 Periodo de ruptura del autoritarismo (entre 1979 y 1981)	158
2.2 Dualidad política: período de transición y guerra civil (década de 1980).....	158
2.3 El punto de inflexión y la negociación (1989-1991).....	159
2.4 La firma de la paz y las reformas institucionales (1992)	160
III. Conclusiones.....	165
Bibliografía.....	168

Reflexiones metodológicas para el análisis comparado del derecho humano a la educación en Centroamérica 171

*Victoria Lorena Moraga Conde
Guatemala*

Introducción	173
I. Fundamentos epistemológicos y decisiones metodológicas de la investigación doctoral	176
1.1 Fundamentos epistemológicos	176
1.2 Decisiones metodológicas	180
II. La elección del método comparado	186
III. Reflexividad y formación investigativa en el proceso doctoral	190
IV. Conclusiones	194
Bibliografía.....	197

PRESENTACIÓN

Presentación

*Vol. 10 (2026) Edición Especial
MCP. Odaly Lissette Sánchez de Rodríguez
Editora Revista Derecho
Coordinadora de la Unidad de Investigación de la Facultad de
Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador*

La Unidad de Investigación de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales se complace en presentar una nueva edición especial de la Revista Derecho, una publicación que, en esta ocasión, se desarrolla en coordinación académica con el Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica.

Este esfuerzo conjunto representa un importante paso hacia la internacionalización de nuestras publicaciones académicas y reafirma el compromiso de la Universidad de El Salvador con la generación y difusión del conocimiento científico mediante alianzas estratégicas con universidades extranjeras.

La presente edición constituye un avance significativo no solo por la calidad y rigurosidad de las contribuciones elaboradas por doctorandos e investigadores, sino también por el fortalecimiento de la proyección y visibilidad académica que implica para los autores formar parte de una revista científica. Cada artículo refleja el compromiso con la investigación, el análisis crítico y la construcción de propuestas orientadas al estudio de las dinámicas contemporáneas de la región, en áreas como gobierno, políticas públicas y derecho.

Asimismo, esta publicación reafirma la importancia de continuar promoviendo espacios de investigación científica, cooperación académica y producción intelectual, elementos esenciales para el fortalecimiento de la educación superior y el aporte de la academia al desarrollo de nuestras sociedades.

Aplaudimos no solo el lanzamiento de una nueva edición, sino también el valor del trabajo colaborativo, la excelencia académica y la convicción de que la investigación es un puente que une instituciones, conocimientos y realidades más allá de nuestras fronteras.

Introducción temática

Vol. 10 (2026) Edición Especial

Dr. Sergio Salazar Araya¹

*Profesor e Investigador de la Escuela de Ciencias Políticas
y el Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (CIEP)*

Miembro de la Comisión Académica del DOGOPO

Ciencias sociales, Estado y democracia en Centroamérica: desafíos contemporáneos y agendas de investigación ante la reconfiguración estatal

Centroamérica vive una coyuntura crítica múltiple marcada por profundas transformaciones políticas, económicas, institucionales y socioculturales que impactan tanto los procesos de formación social y estatal como las dinámicas de producción de conocimiento desde las ciencias sociales respecto a estos. Destacan el ataque y debilitamiento de los sistemas democráticos y el estado de Derecho, el incremento de prácticas autoritarias, la expansión de economías criminales, el aumento de la exclusión y desigualdad social, la sostenida suspensión de derechos y garantías individuales, y la mercantilización de la salud y la educación.

En este contexto, la educación superior pública y la investigación derivada de ésta enfrentan importantes recortes presupuestarios y procesos estructurales de precarización y flexibilización laboral, lo que impacta

1 Doctor en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana de México (2017), y Máster en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica (2009). Sus temas de investigación han sido democracia en Centroamérica, Democratización Políticas de Seguridad y Giro Punitivo en Centroamérica, Migración centroamericana en tránsito, Modelos punitivos y políticas penitenciarias en Costa Rica, y Población Penal Juvenil en Costa Rica. Actualmente es docente de la Escuela de Ciencias Políticas (UCR) e investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (CIEP), y ha sido investigador del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), de la Universidad de Costa Rica.

directamente en las posibilidades, condiciones y alcances materiales e intelectuales de la investigación científica, crítica y humanística. Es importante reconocer la complejidad de esta coyuntura y preguntarnos, como parte del ejercicio reflexivo y ético que debe acompañar siempre la práctica científica, ¿qué posibilidades y condiciones existen hoy día para que el pensamiento crítico y la racionalidad científica permitan pensar la región centroamericana desde Centroamérica? ¿Cuáles son los escenarios a futuro? Estas preguntas atraviesan las inquietudes que animan los proyectos de investigación en el marco de los cuales se elaboraron las contribuciones que nutren el presente número. Cinco contribuciones de personas estudiantes del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, que desde distintos objetos de estudios se preguntan por una misma región y sus desafíos y transformaciones.

La práctica científica en ciencias sociales en la región ha estado asociada a la institucionalización académica en universidades, centros y redes de investigación que, desde sus inicios, han colocado a Centroamérica y sus diversas problemáticas en el centro de la reflexión y la investigación. Desde el análisis de la desigualdad estructural en lo económico y lo social, pasando por los procesos y trayectorias de formación estatal, los regímenes políticos y las relaciones entre democracia y autoritarismo, la violencia política y social, los conflictos socioambientales y los procesos migratorios intra y extrarregionales, y las grandes transformaciones y crisis asociadas al capitalismo periférico y la geopolítica global. Con el cambio de siglo, las ciencias sociales producidas desde y sobre Centroamérica han marcado movimientos y desplazamientos en sus preguntas y objetos de investigación; de agendas que eran comunes en el período de posguerra, como transición democrática y democratización, desarrollo económico, conflicto armado y pacificación, memoria histórica, reforma estatal e institucional; a campos más complejos e interdisciplinarios.

Resulta relevante destacar los estudios sobre democracia, nuevos autoritarismos y procesos de "de-democratización", así como las afectaciones

y crisis político-institucionales asociadas, los estudios sobre formas de violencia social, política y criminal y sus complejos efectos en el mundo social, especialmente la crisis de seguridad ciudadana, las dinámicas pandilleriles y de crimen organizado, así como las respuestas punitivas, securitarias y de militarización estatal. Una línea que se mantiene y renueva es sobre movilidades humanas regionales y hemisféricas y las formas asociadas de control y gobernanza estatal. Fenómenos de emigración, inmigración y migración circular tanto laboral como desplazamientos forzados por violencia social, crisis climática, política o criminal, refugio y asilo, securitización fronteriza, política migratoria hemisférica y estrategias de movilidad y formas de resistencia de la población migrante. Se fortalecen estudios sobre desigualdad, pobreza y desarrollo humano, así como perspectivas con alcance más crítico en torno a procesos de extractivismo y despojo, conflictividad socioambiental y socio territorial, ruralidad, agroindustria y seguridad alimentaria. También estudios sobre identidad, género, juventudes y pueblos indígenas, donde los cruces entre las agendas de investigación sobre género y raza en contextos comunitarios e indígenas es particularmente potente.

Pensar hoy día la región centroamericana exige tomar perspectiva de una historicidad amplia y compleja que previene de acercarse desde nociones simples (por lineales o binarias) que suelen estar muy a la mano, como (sub) desarrollo, modernidad, crecimiento, incluso democracia y estado. Esta perspectiva requiere, para enfocarse, categorías que permitan apreciar esa complejidad como contorno y no como desorden o desviación, sino como parte de un proceso constitutivo de la región. No se trata de renunciar a conceptos que permitan valorar e interpretar, por ejemplo, procesos de democratización o regresión autoritaria, sino de ponerlos en perspectiva como indicadores de fenómenos más amplios respecto a los procesos de formación social y organización política en la región.

En este sentido, resulta valiosa la noción marxista de *coyuntura* como condensación de contradicciones estructurales históricas en relaciones específicas de fuerzas que habilitan la incidencia política,² o incluso la de *coyuntura crítica* del Institucionalismo Histórico como momento específico en que ciertas transformaciones estructurales reconfiguran de forma acelerada las relaciones de poder, abriendo la posibilidad que se redefinan las trayectorias institucionales.³ Ambas permiten, con distintos alcances, enfocar la perspectiva y poner en perfil la importancia histórica que tiene el actual contexto para la historia de la región y su futuro, así como la importancia de estudiarla, investigarla y pensarla crítica y éticamente.

Frente al agotamiento de sistemas democráticos que nunca terminaron de afirmarse plenamente, y la paz social y política que supuestamente vendría luego del fin de las guerras, se vuelve pertinente la pregunta de si se trató finalmente de procesos, la democracia y la paz, que no lograron establecerse, institucionalizarse o consolidarse, o si más bien de períodos de estabilización hegemónica en los que la democracia electoral resultó particularmente útil, pero que ahora resulta insuficiente o impertinente. La utilidad de la poliarquía está en estabilizar el juego y disputa entre actores políticos favoreciendo la institucionalización de los conflictos y diferencias, mientras permite en su telón de fondo o en su trama fina, juegos de poder y alianza de élites económicas y políticas opacas pero determinantes en la conducción del Estado.

Hoy parece que más bien el estilo autoritario del liderazgo y el tono populista del discurso son los componentes indispensables de la fórmula ganadora para capitalizar electoralmente el descontento acumulado por las promesas sociales y democráticas incumplidas, y las constantes prácticas de

2 Gillian Hart, "Modalities of conjunctural analysis: "Seeing the present differently" through global lenses", *Antipode*, 56(1), 135-164; Helio Gallardo, *Fundamentos de formación política: análisis de coyuntura* (Costa Rica: Departamento Ecuménico de Investigaciones, 1988).

3 R. B. Collier & D. Collier, *Shaping the political arena. Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America* (New Jersey: Princeton University Press, Princeton, 1991); G. Capoccia & R. D. Kelemen, "The study of Critical Junctures. Theory, Narratives and Counterfactuals in Historical Institutionalism", *World Politics*, (59), 341-369.

corrupción y captura del Estado por parte de muchos sectores de las élites políticas y económicas. Pero esa fórmula es solo un componente específico de la configuración hegemónica más amplia, que supone alianzas que se establecen entre élites en la *sociedad política*, pero también en la estructura de clases en su dimensión social y cotidiana. Aquí se forman sentidos comunes que reafirman la importancia del liderazgo “fuerte” y el discurso populista, pero además generan prácticas que van calando la vida cotidiana de la agresividad, la polarización y la irracionalidad a las que se invita desde el discurso del líder.

Estos escenarios no pueden desligarse del reposicionamiento geopolítico de Estados Unidos en el hemisferio y la recuperación de la doctrina de “patio trasero” distanciada del tono diplomático y la cooperación, y orientado al intervencionismo militar y la alineación de los países bajo el proyecto hemisférico. En un campo global marcado por el debilitamiento de la multilateralidad, la disputa hegemónica imperial, la guerra militar y comercial, la región centroamericana vuelve a adquirir centralidad para la política exterior estadounidense. No se trata de coincidencias en varios países, sino de patrones regionales producto de conexiones hemisféricas; el reciente caso denominado “Honduras-gate” es un ejemplo revelador de la operación política e ideológica de estas redes.⁴

Podríamos estar frente a un posible proceso de configuración de un bloque hegemónico de derechas neoliberal y conservadora, articulado a partir de liderazgos personalistas, populistas y autoritarios, pero animado socialmente por sectores diversos y contingentes, que incluirán tanto a quienes apuestan por proyectos de derecha de forma consciente, hasta quienes, más bien, buscan alejarse de las viejas promesas incumplidas del agotado estado social

4 Véase. El País, “‘Hondurasgate’, la supuesta trama injerencista de Estados Unidos e Israel para desestabilizar a México y otros gobiernos progresistas”, 24 de mayo 2018. <https://elpais.com/mexico/2026-05-07/hondurasgate-la-supuesta-trama-injerencista-de-estados-unidos-e-israel-para-desestabilizar-a-mexico-y-otros-gobiernos-progresistas.html>; France 24, “‘Hondurasgate’: ABC de la presunta trama de bulos de Trump y Hernández contra gobiernos de Colombia y México”, 7 de mayo 2026. <https://www.france24.com/es/américa-latina/20260507-hondurasgate-abc-de-la-presunta-trama-de-bulos-de-trump-y-hernández-contra-gobiernos-de-colombia-y-méxico>

de derecho y las élites que las hicieron, y refugiarse en lo que parecen nuevos discursos y proyectos que hacen su misma lectura del pasado. Entre quienes están dispuestos a acudir al llamado del líder, y quienes más bien encuentran en éste una manera de resolver sin hacer, reproduciendo una cultura política delegativa y desinteresada que tiende calado en nuestra región.

La diferencia es importante, pues si bien por un lado este proyecto convoca a una activación social micropolítica, esta toma muchas veces la línea de la defensa del líder y sus acciones frente a sectores sociales que lo critican, lo que puede rápidamente traducirse en tensión cotidiana, conflicto e incluso violencia social. Pero también es importante la diferencia, porque el sostén que el proyecto tiene en aquellos sectores que más que adorar a un líder, detestan un proyecto político que nunca llegó y a las élites que lo prometieron, no es activo, sino pasivo. Como un consenso que más que generar, evita, contiene, desvía, y desconecta políticamente otras formas de valorar y posicionarse ante el cambio.

Un componente importante de este proyecto parece ser la necesidad, aunque sea temporal o momentánea (y aunque esa “temporalidad” pueda luego extenderse indefinidamente), de superar, suspender o incluso eliminar mecanismos de control, contrapeso y fiscalización de la función pública y el poder político, incluidos derechos de diverso alcance para diversas poblaciones. La reducción del Estado que aporta el imaginario político neoliberal ya no se limita a la institucionalidad pública o a la participación de esta en la economía o en su regulación, sino que se amplía a su estructura normativa, administrativa y legal. Ya sea por medio de reformas constitucionales, legales o de acciones que de facto reconfiguran la lógica de control y conducción estatal y el fuero ciudadano frente a estos, se va realizando y en paralelo legitimando la reconfiguración profunda y estructural del Estado como un progresivo desdibujamiento de los contornos clásicos del esquema republicano mediante la subordinación del poder judicial y legislativo al ejecutivo. Centroamérica parece moverse desde democracias defectuosas o de baja intensidad a formas híbridas de

autoritarismo (cada vez menos competitivo), donde perduran mecanismos electorales formales, pero en precarias condiciones respecto al pluralismo político y la deliberación y debate públicos.

Esto genera una situación de crisis legal, política e imaginaria de los derechos liberales básicos (tránsito, expresión, prensa, protesta) y del imaginario liberal en su sentido político, paralelo a una creciente normalización de la excepcionalidad como forma ordinaria de gobierno, particularmente en la dimensión biopolítica; todo lo cual, permite la suspensión prolongada de garantías constitucionales y la expansión de las capacidades coercitivas y punitivas del Estado. Asimismo, una regresión en derechos de segunda y tercera generación, con base en discursos con un tono particularmente violento hacia los derechos de inclusión y reconocimiento de ciertas poblaciones, particularmente respecto a igualdad de género, diversidad sexual y reconocimiento de poblaciones históricamente excluidas. Esto se expresa tanto en reformas y regresiones en las leyes y en las constituciones, como en una ofensiva cultural contra discursos críticos y orientados a la inclusión y el reconocimiento, que son colocados en el nivel de lo inmoral y cada vez más de lo criminal.

Otro rasgo importante de la coyuntura está en la transformación en la dinámica de relacionamiento entre Estado y crimen organizado en la región, tanto en el plano interno o nacional, como en su estructuración transnacional. Por varios años la reflexión sobre violencia y seguridad en Centroamérica interpretó el fenómeno criminal o desde la lógica de la confrontación entre organizaciones y entre éstas y los Estados, o como relaciones precarias y fragmentadas de corrupción y connivencia. Recientemente, podemos identificar algunos indicadores de que esta dinámica ha dado paso a formas más estructurales de penetración criminal en redes institucionales y aparatos estatales en configuraciones híbridas donde las fronteras entre legalidad e

ilegalidad se vuelven opacas. Incluso ciertos sectores estatales dejan de operar sólo como mecanismos de control para convertirse en mecanismos de formación y reproducción de economías ilícitas.

Ante esta compleja coyuntura y las posibles trayectorias en las que ésta puede colocar a los procesos de formación estatal y social en nuestra región, el estudio riguroso, científico y autónomo de los fenómenos que condicionan y determinan la coyuntura, se vuelve una prioridad en la agenda de investigación regional desde las ciencias sociales. Práctica que, además, en el contexto de ataque, recorte y privatización de servicios públicos como la seguridad social, la salud y la educación se ve profundamente amenazada. Las universidades públicas centroamericanas han sido espacios históricos fundamentales para el pensamiento crítico, la investigación comprometida y la construcción de respuestas y alternativas a los grandes desafíos públicos y sociales. Por esto, su reducción, control y disciplinamiento resultan estrategias plausibles y reales para su alineación al proyecto político hegemónico, muchas veces disimuladas en relatos sobre eficiencia, modernización y empleabilidad. El recorte al financiamiento, la precarización y delimitación de la investigación y la subordinación de agendas y prácticas académicas a criterios mercantiles (incluida la docencia) limitan las condiciones y fragmentan las posibilidades para la reflexión autónoma sobre los procesos políticos y sociales contemporáneos.

A pesar de lo anterior, la investigación social desarrollada en la región durante la última década ha mostrado una notable capacidad para sostener y ampliar sus objetos de estudio, desde perspectivas epistemológicas y metodológicas orientadas a abordar fenómenos de forma compleja, lo que ha fortalecido la interdisciplinariedad. Las agendas, específicamente desde las ciencias políticas y la administración pública, han girado en torno a problemáticas vinculadas a regímenes políticos, la crisis de la democracia liberal, las nuevas formas de autoritarismo, la violencia y el crimen organizado, la reconfiguración

de las políticas públicas, la erosión de los sistemas de bienestar, las migraciones, las desigualdades territoriales, los derechos humanos, las disputas ambientales y las tensiones derivadas de la agenda neoliberal en la región.

En este marco, resulta importante volver a la pregunta del inicio, ¿qué posibilidades y condiciones existen hoy día para que el pensamiento crítico y la racionalidad científica permitan pensar la región centroamericana desde Centroamérica? Parece que resulta importante que, para enfrentarse al desafío, las universidades públicas reconozcan el lugar de actor político en el que la coyuntura les coloca, y asuman su compromiso con la investigación y la práctica científica tomando en cuenta ese factor. Esto pasa, en parte, por marcar una ruptura más tajante con la *epistemología de la incompletitud* que ha demarcado y acompasado teórica y conceptualmente nuestra práctica científica como región, y nos ha dejado envolver en espirales semánticas de categorías creadas desde una matriz colonial occidental que está destinada a representarnos y a interpretarnos como incompletos y deficientes respecto a los grandes tótems conceptuales de la modernidad, el progreso, el desarrollo y la democracia. Romper con la relación de minoría-precariedad respecto a la factibilidad de emular los marcos de inteligibilidad apropiados-deseados desde la matriz colonial que configura la violencia simbólica que nos ha producido, en parte, como región.

En el marco del quehacer reciente del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas (DOGOPO), desde la Universidad de Costa Rica, se ha identificado que este desafío debe implicar un posicionamiento específico de la mirada y perspectiva de investigación, que mantenga su compromiso con el estudio de los principales problemas públicos, políticos y sociales, pero revitalizando la crítica a la neutralidad valorativa y la objetividad universal y absoluta, y colocando como prioridad, la forma en que dichos problemas se traducen en formas de exclusión, desigualdad, opresión y explotación para poblaciones y sectores sociales en condiciones particulares de vulnerabilización, y que tienen

menos posibilidades de incidir en la transformación de su mundo y su realidad. Una práctica científica sensible, comprometida y aplicada con los valores de la Universidad y los Derechos Humanos.

El DOGOPO se ha consolidado como un importante espacio de formación doctoral en estudios sobre Estado, gobierno y políticas públicas en Centroamérica. Con casi tres décadas de existencia, el programa se ha orientado a formar personas investigadoras, docentes y profesionales que contribuyan de forma crítica y rigurosa a los debates contemporáneos sobre estado, gobierno, gobernanza, institucionalidad pública y democratización en Costa Rica, Centroamérica y el Caribe. Desde sus inicios en 1998, ha promovido una rigurosa agenda de investigación sobre gestión pública y análisis de políticas públicas, vinculando la producción académica con problemáticas y coyunturas políticas, sociales y administrativas de la región.⁵ El plan de estudios combina formación teórica, metodológica e investigativa en un proceso estructurado en tres etapas: una fase de nivelación, un conjunto de cursos doctorales especializados y un período de investigación conducente a la tesis doctoral que genere conocimiento nuevo o desarrolle modelos y enfoques innovadores para el análisis de problemas públicos complejos.

Surge con raíz y vocación interdisciplinaria que en lo institucional se refleja en su vinculación operativa con las escuelas de Ciencias Políticas y Administración Pública,⁶ y en lo heurístico, en una agenda de investigación amplia que ha abordado problemáticas y temáticas diversas como la institucionalidad pública, procesos de descentralización y gobierno local, ética pública, transparencia y corrupción, políticas de género, participación ciudadana, economía política, formulación y evaluación de políticas públicas,

5 Universidad de Costa Rica, “Programa de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas”, 2026. <https://www.sep.ucr.ac.cr/posgrado-doctorado-gobierno-politicas-publicas>

6 Universidad de Costa Rica, *Reglamento Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas, Resolución de Rectoría R-279-2023* (Costa Rica, Rectoría de la Universidad de Costa Rica, 2023). https://www.cu.ucr.ac.cr/uploads/tx_ucruniversitycouncildatabases/officialgazette/2023/a64-2023.pdf#page=1

reconversión productiva y desarrollo territorial, entre otras. Lo anterior, desde perspectivas que intersecan, además de las disciplinas base, la sociología política, la economía, la geografía, las relaciones internacionales, la historia social y política, los estudios de género, la antropología política, entre otras, en propuestas que se orientan por enfoques cualitativos, cuantitativos y mixtos. El carácter interdisciplinario y diverso del Programa se fortalece por el apoyo y vínculo con las unidades colaboradoras, el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) y el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP).

En este contexto, personas estudiantes de varias generaciones recientes del Programa, decidieron colaborar para la producción de la edición especial de la Revista Derecho de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador, bajo la dirección de la Unidad de Investigación. Y lo hicieron con la complicitad que aparece cuando coinciden el pensamiento crítico y la profunda preocupación por problemas reales y urgentes del contexto regional contemporáneo. Los artículos que derivaron de esa colaboración y esas preocupaciones, muestran elementos importantes para un acercamiento riguroso al abordaje de estos problemas como objetos de investigación, al tiempo que constituyen una muestra de los asuntos respecto a los cuales existe mayor amenaza, pero también mayor incertidumbre sobre cómo o si del todo serán atendidos por el Estado. La seguridad social y la gobernanza sanitaria, el derecho humano a la educación, la atención integral de la salud mental, el autoritarismo y las prácticas políticas autoritarias en los procesos de formación estatal, constituyen realidades sobre las que tenemos muchas preguntas y pocas respuestas. Y las pocas que hay parecen indicar que todos esos asuntos pasarán a ser, eventualmente y más temprano que tarde, bienes y servicios a procurarse en el mercado.

Desde distintos objetos de estudio, enfoques metodológicos y tradiciones disciplinarias, las contribuciones dialogan sobre un mismo problema

de fondo: la crisis y reconfiguración contemporánea del Estado, la democracia y las políticas públicas en la región. Lo hacen apuntando a comprender cómo las instituciones públicas y estatales, los actores políticos y las políticas públicas abordan realmente los efectos de los procesos de transformación estructural en sociedades profundamente desiguales y atravesadas por tensiones históricas irresueltas, o si simplemente gestionan las crisis derivadas de esas transformaciones.

Recuperando el posicionamiento epistemológico indicado antes, un argumento común que deriva de la convergencia de las contribuciones, es respecto a la impertinencia de limitar el estudio, análisis e interpretación de las realidades centroamericanas. Particularmente, las amplias transformaciones estructurales, no pueden comprenderse desde categorías dicotómicas como Estado/mercado, democracia/autoritarismo, legalidad/ilegalidad, público/privado. Se requieren enfoques relacionales capaces de analizar procesos complejos, híbridos y contradictorios que se despliegan bajo ritmos graduales y muchas veces opacos de reconfiguración institucional. Las contribuciones de Cynthia Córdoba, Ann Pereira, Marcos González, Evelin Gutiérrez y Victoria Moraga, evidencian ese tránsito de las ciencias sociales a marcos analíticos más complejos e interdisciplinarios, que cuestionan visiones lineales del desarrollo político e institucional y privilegian perspectivas históricas, relacionales, críticas y situadas.

“Construyendo bienestar desde lo colectivo: desafíos en el diseño e implementación de las políticas públicas en salud mental”, se propone un acercamiento inicial a los principales desafíos del diseño e implementación de políticas públicas en salud mental, analizando los principales obstáculos y desafíos para la formulación e implementación de políticas públicas en salud mental en Costa Rica. Abordando el tema de la salud mental como un “problema perverso” (*wicked problem*), caracterizado por su complejidad multicausal y la dificultad de construir acuerdos sobre sus causas y soluciones, identifica

en el neoinstitucionalismo sociológico una perspectiva teórica adecuada para abordar integralmente los procesos de política pública de interés. Este permite examinar la forma en que ciertos factores estructurales, culturales e institucionales condicionan la efectividad de las políticas en un contexto post pandémico más desigual y con un mayor deterioro del bienestar psicosocial y de las capacidades estatales.

El artículo titulado *“Hacia una gobernanza híbrida en salud: perspectivas de investigación sobre la transformación del sistema sanitario costarricense”*, de Ann Pereira, nos acerca a las profundas transformaciones que han experimentado recientemente los sistemas de salud latinoamericanos que los han desplazado desde modelos predominantemente estatales a configuraciones híbridas que combinan lo público, lo privado y lo corporativo, así como a las principales perspectivas teóricas y metodológicas para el análisis de estos procesos de hibridación: la teoría de la gobernanza híbrida, el neoinstitucionalismo de elección racional y la teoría de la agencia en sistemas complejos. El caso costarricense opera como caso típico de transformación gradual, donde se preservan formalmente principios de universalidad y solidaridad mientras se incorporan de facto o parcialmente mecanismos de mercado, lógicas de gestión empresarial y procesos selectivos de tercerización. La contribución aporta reflexiones conceptuales para comprender las transformaciones contemporáneas del Estado social centroamericano y las tensiones entre equidad, eficiencia y privatización.

Junto con el artículo anterior estas contribuciones definen una primera línea temática del presente número, relacionada con las transformaciones de las políticas públicas y de los sistemas de bienestar social. Las reformas de racionalización fiscal, eficiencia de gestión y apertura y privatización, han impactado significativamente los sistemas públicos de salud y educación de la región. Más que privatizaciones absolutas, la reforma ha sido gradual,

generando configuraciones institucionales híbridas de principios universalistas, eficientistas, mecanismos empresariales, actores privados y nuevas formas de gobernanza.

Una segunda línea se articula alrededor de los problemas de democracia, autoritarismo y trayectorias y procesos de formación de Estado. Centroamérica ha vivido fuertes tensiones entre democratizaciones incompletas y prácticas autoritarias persistentes. La concentración del poder en el presidente y el ejecutivo, el debilitamiento institucional con énfasis en las instituciones de control y los fueros legales vinculados al debido proceso, la militarización de la seguridad pública y la erosión de mecanismos de deliberación democrática, son condiciones de la coyuntura que muestran sus efectos en los regímenes políticos centroamericanos y las trayectorias de formación estatal en la región.

En su reflexión sobre *“Formación estatal en Centroamérica en el siglo XXI: claves conceptuales desde una perspectiva relacional”*, Marcos González apunta a construir un marco interpretativo que le permita analizar desde una perspectiva relacional, los efectos de las relaciones entre actores estatales y pandillas en la trayectoria de la formación estatal en El Salvador durante las primeras dos décadas del siglo XXI, proponiendo diez ejes analíticos para interpretar los procesos de formación estatal. Apoyándose en premisas críticas de la sociología histórica, la antropología y las ciencias políticas, cuestiona concepciones normativas occidentalistas sobre el Estado, recolocando la lectura relacional de la formación estatal como campo en permanente disputa. Analiza cómo el conflicto, la cooperación y la negociación entre gobiernos y pandillas configuran legitimidad, territorialidad y gobernabilidad en contextos de violencia estructural y soberanías fragmentadas.

En interlocución con varias reflexiones del artículo anterior, Evelin Gutiérrez examina en *“Rupturas y continuidades del autoritarismo. Una revisión teórica frente a la experiencia democratizadora en El Salvador desde la década de 1980”*, la permanencia del autoritarismo en El Salvador desde una perspectiva histórica

y teórica, destacando su carácter estructural en los procesos de gobernabilidad y democratización. Argumenta que el proceso histórico de formación del país y el Estado, desde el período colonial hasta las transiciones políticas contemporáneas, no implicaron la superación del autoritarismo sino su imbricación en diversos arreglos, prácticas y hábitos institucionales, problematizando las nociones lineales de democracia y democratización, y subrayando la coexistencia de elementos democráticos y autoritarios en la experiencia salvadoreña. En este sentido, el autoritarismo no constituye un fenómeno coyuntural, sino un rasgo estructural de las formas de gobierno construidas históricamente, cuestionando enfoques transicionales clásicos sobre democratización.

Una tercera línea temática del número, se relaciona con la reflexión epistemológica y metodológica sobre la investigación social en la región en escenarios de alta complejidad sociopolítica, desigualdad estructural y diversidad histórica. El desafío es construir herramientas metodológicas capaces de articular distintos niveles de análisis y enfoques interdisciplinarios, como bien nos indica Victoria Moraga en su artículo *“Reflexiones metodológicas para el análisis comparado del derecho humano a la educación en Centroamérica”*. Victoria reflexiona críticamente respecto a las decisiones metodológicas implicadas en su investigación doctoral sobre el derecho humano a la educación en los sistemas educativos del Triángulo Norte de Centroamérica en materia de equidad, inclusión y calidad. Desde la perspectiva del método comparado y la integración de herramientas de investigación para el análisis regional de las políticas educativas, reflexiona sobre el valor epistemológico y formativo de la reflexividad metodológica en la producción de conocimiento crítico, especialmente cuando se orienta a comprender factores políticos estructurales. Más allá de su dimensión técnica, reivindica la reflexión metodológica como práctica epistemológica fundamental para la producción de conocimiento crítico comprometido con la transformación social y la garantía de derechos humanos en la región.

Las contribuciones de esta edición especial de la Revista Derecho prestan particular atención a procesos de transformación institucional, fragmentación estatal y complejización de las formas de poder y gobernanza en la región, y dan cuenta de la necesidad de enfoques relacionales, históricos e interdisciplinarios que cuestionan visiones lineales o reduccionistas del Estado, la democracia y las políticas públicas. Las reflexiones convergen en la premisa de que las transformaciones regionales en la coyuntura actual en Centroamérica, muestran una reconfiguración compleja del orden político y estatal, expresada en la coexistencia de procesos democratizadores (cada vez más débiles) y dinámicas autoritarias (que se fortalecen), de principios universalistas (reducidos y en muchos casos sólo formales) y mecanismos de mercado (crecientes), y de mecanismos formales y poderes informales en la gestión del Estado y las políticas públicas. Al mismo tiempo, muestran preocupaciones compartidas por conflictividades derivadas de la debilidad institucional, la desigualdad y exclusión social y lo que pareciera ser una crisis en ciernes de los derechos humanos, en contextos de sostenidas crisis económicas y políticas, desde una postura ética y política que no debilita, sino que orienta y fortalece la lógica científica.

ARTÍCULOS

Construyendo bienestar desde lo colectivo: desafíos en el diseño e implementación de las políticas públicas en salud mental

Building collective well-being: challenges in the design and implementation of public policies on mental health

Cynthia Córdoba López

(Doctorante del Programa en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica)

 <https://orcid.org/0000-0001-9069-826X>

Correspondencia: cynthia.cordoba@ucr.ac.cr

DOI: <https://doi.org/10.66778/RD.v10ed01.01>



Recibido: 9-06-2025
Aceptado: 29-10-2025

CONSTRUYENDO BIENESTAR DESDE LO COLECTIVO: DESAFÍOS EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN SALUD MENTAL

Cynthia Córdoba López

RESUMEN

Este artículo se enmarca en una investigación en fase inicial de una tesis doctoral dentro del Programa de Gobierno y Políticas Públicas en la Universidad de Costa Rica. En este contexto, se realiza una reflexión a partir de la construcción de un Estado de la Cuestión, donde se explora, en la literatura, los principales desafíos del diseño e implementación de políticas públicas en salud mental como antecedentes de investigación. Además, se hace un acercamiento al neoinstitucionalismo sociológico como corriente teórica para analizar los factores estructurales, políticos, instituciones y culturales que inciden en los procesos de política pública. Se concluye realizando una síntesis de la propuesta de actores como Rittel y Webber, Daviter y Fjellfeldt, que sugieren que existen problemas denominados Wicked Problems y ello influye en el ciclo de las políticas públicas. Para ello, se realizó una revisión bibliográfica de carácter exploratorio y analítico, orientada a identificar los principales aportes tanto teóricos como metodológicos sobre los procesos de diseño e implementación de políticas públicas en salud mental, y así aportar bibliografía que funcione como guía para estudios enfocados en dicha materia. Al ser un estudio que se encuentra en su fase inicial, este documento no puede incluir resultados finales del proceso de investigación, sino que sintetiza los principales retos y desafíos que enfrentan los procesos de diseño de políticas en el ámbito de la salud mental; los cuales fueron identificados en la creación del estado de la cuestión de la tesis doctoral citada.

PALABRAS CLAVE: bienestar - salud mental - diseño e implementación - políticas públicas - neoinstitucionalismo - gobernanza - participación social

BUILDING COLLECTIVE WELL-BEING: CHALLENGES IN THE DESIGN AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES ON MENTAL HEALTH

Cynthia Córdoba López

ABSTRACT

This article forms part of an early-stage doctoral research project within the Government and Public Policy Program at the University of Costa Rica. It presents a reflection derived from the construction of a State of the Question, aimed at identifying, through a review of the academic literature, the principal challenges involved in the design and implementation of public mental health policies. The paper also examines the contribution of sociological neo-institutionalism as a theoretical framework for analyzing the structural, political, institutional, and cultural factors that shape public policy processes. It concludes with a synthesis of the contributions of Rittel and Webber, Daviter, and Fjellfeldt, who conceptualize certain policy issues as wicked problems, a perspective that has significant implications for understanding the policy cycle. To this end, an exploratory and analytical literature review was conducted to identify the main theoretical and methodological contributions related to the formulation and implementation of public mental health policies, with the purpose of providing a bibliographic foundation that can support future research in this field. Given that the study is in its initial phase, the article does not present final research findings. Instead, it synthesizes the principal challenges and barriers associated with the design of public policies in the field of mental health, identified during the development of the state of the question for the doctoral dissertation on which this work is based.

KEYWORDS: well-being - mental health - policy design and implementation - public policy - new institutionalism - governance - social participation

Construyendo bienestar desde lo colectivo: desafíos en el diseño e implementación de las políticas públicas en salud mental

Cynthia Córdoba López¹
Costa Rica

Introducción

Este artículo se figura como un primer avance de investigación que expone la revisión de estudios empíricos sobre el diseño e implementación de políticas públicas en salud mental que corresponden al estado de la cuestión del proyecto de tesis doctoral denominado: Diseño e implementación de las políticas públicas en salud mental, tomando como referencia el caso de Costa Rica.

-
- 1 Estudiante del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Es Máster en Administración de Servicios de Salud Sostenible con énfasis en gerencia de la Universidad Estatal a Distancia. Máster en Psicología Clínica y Psicología de la Salud de la Universidad de Costa Rica. Licenciada en Psicología de la Universidad de Costa Rica (Graduación de Honor). Especialista en Monitoreo y Evaluación para la Gestión de Políticas y Programas de VIH y sida con énfasis en Economía de la Salud y VIH del Instituto Centroamericano de Administración Pública. Ha sido docente en la Universidad Nacional, Universidad de Costa Rica y de la Universidad Católica de Costa Rica. Fue coordinadora del área de psicología de la Oficina de Bienestar y Salud y actualmente es Jefe de la Unidad de Promoción de la Salud en la Oficina de Bienestar y Salud de la Universidad de Costa Rica. Coordinó el Diagnóstico de necesidades en salud estudiantil en la Universidad de Costa Rica y coordina el diagnóstico de necesidades en salud laboral en la misma institución. Ha participado en investigaciones, tales como: “Observatorio para el análisis de la situación de salud de los estudiantes universitarios” (código 840-C2-325), “Perfil de consumo de Sustancias Psico-Activas en el estudiantado de las Universidades Públicas de Costa Rica”, “De las narrativas del miedo a las habilidades para la vida y ciudadanía”.



Para la construcción de dicho apartado, se realizó una revisión bibliográfica de carácter exploratorio y analítico, orientada a identificar los principales aportes tanto teóricos como metodológicos sobre los procesos de diseño e implementación de dichas políticas. La búsqueda se efectuó entre los meses de abril y junio de 2024 en bases de datos académicas especializadas (Dialnet, Scielo, Redalyc, Ebsco, ProQuest y JStor), a través de descriptores (palabras claves en español e inglés) tales como: política pública en salud mental, formulación e implementación de políticas públicas, gobernanza, salud mental y neoinstitucionalismo. Se aplicaron filtros por período de publicación (2005-2024) y acceso a texto completo. Los documentos revisados incluyeron artículos científicos, revisiones sistemáticas y estudios comparados que abordaran la formulación, implementación o evaluación de políticas públicas en salud mental. Finalmente, se integraron y analizaron aquellas publicaciones que permitieran identificar tendencias, vacíos conceptuales y desafíos comunes en los distintos contextos geográficos y socioeconómicos revisados.

Este artículo se centra en presentar los antecedentes (estudios empíricos) que reflexionan sobre las barreras y desafíos para la implementación de las políticas públicas en salud mental aprovechando luego la teoría del neoinstitucionalismo para analizar sus aportes a la comprensión de algunas limitaciones mencionadas y la conceptualización del problema perverso para ampliar el foco de análisis.

La importancia del tema en estudio radica en que uno de los desafíos para el abordaje de la salud mental, es la dificultad para configurarla como un objeto de estudio o como un problema público. Autores como Horst Rittel y Melvin Webber² exponen el concepto de “problema perverso” señalando que hay problemáticas donde no existe consenso sobre su naturaleza, sus causas o sus soluciones, pues, su origen es multicausal. En el caso de la salud mental, es común observar que día a día las personas exteriorizan en sus

2 Horst Rittel y Melvin Webber, “Dilemmas in a general theory of planning”. *Policy Sciences*, 4 (1973), <https://doi.org/10.1007/BF01405730>

discursos la preocupación por el deterioro de la salud mental y el incremento en las manifestaciones de malestar psicológico o emocional; y por ende en una mayor incidencia de trastornos mentales, psicológicos o emocionales. Ante la complejidad de la causa de este deterioro es que se explora el término de problema perverso.

Los problemas de salud mental, sin duda, constituyen índices de discapacidad y carga de enfermedad para los países, pero también están asociados a otras problemáticas psicosociales (no sólo el suicidio) tales como el abuso de sustancias psicoactivas, conductas delictivas, incremento en los índices de violencia intrafamiliar y social, abuso sexual y otras manifestaciones. Según la ONU:

“Los problemas de salud mental, incluido el abuso del alcohol, figuran entre las diez principales causas de discapacidad tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. En particular, la depresión ocupa el tercer lugar entre la carga mundial de la enfermedad, y se prevé que ocupe el primer lugar en 2030”.³

El suicidio es la máxima expresión de las consecuencias que tiene el sufrimiento emocional no abordado oportunamente, y representa la pérdida del sentido de existencia y la vivencia de un dolor tan profundo que la única alternativa es la muerte.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), en diversos lineamientos para abordar la salud mental en los países miembros, ha reconocido que ésta es indispensable para mejorar los niveles de salud (física), calidad de vida y mejores índices de bienestar poblacional que se traducen en desarrollo económico, humano y social, es decir, es impensable suponer un adecuado funcionamiento de un país mientras la salud de sus habitantes se esté deteriorando.

Sin duda, la situación de pandemia afrontada por el virus Sars-cov-2, entre los años 2020 y 2022 se comportó como una plataforma que catapultó y

3 Organización de Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Inclusión social, acceso el 06 de junio de 2024, <https://social.desa.un.org/issues/disability/disability-issues/mental-health-and-development>

evidenció la problemática del deterioro de la salud mental en general y de la población costarricense en particular. En el caso de Costa Rica, el Ministerio de Salud⁴ lo reconocía como uno de los efectos negativos de la situación pandémica, y las condiciones estructurales de desigualdad que en el país afectan. Es claro, que no se puede responsabilizar a un solo evento de las manifestaciones de malestar o enfermedad mental, pero tampoco pueden negarse las importantes secuelas que esta experiencia dejó a nivel nacional e internacional.

Además, el Ministerio de Salud⁵ reporta que en el año 2022 se registraron 2,896 intentos suicidas (un aumento del 34 % con respecto al 2021) y se atendieron cerca de 5,211 llamadas sobre intento suicida en el servicio 9-1-1. Entre el 2019 y 2021 se contabilizaron 1,147 fallecimientos por suicidio, 83 % (950) han sido hombres y el 17 % (197) mujeres. Para el año 2023, según la semana epidemiológica 29 (corte al 22 de julio 2023), se notificaron 2,067 casos de intentos de suicidio, lo cual implica una tasa de 39,3 y representa un incremento en un 10,3 % en los primeros cinco meses del año, en comparación con el mismo período de 2022.

Por su parte, las mujeres tienen más intentos suicidas, sin embargo, los hombres logran consumir el suicidio más que las mujeres porque el método utilizado suele ser más letal. En cuanto a los grupos de edad, los jóvenes con edades de 10 a 14 y de 15 a 19 años representan las tasas más altas, siendo de 109,4 y 131,9 respectivamente hacia julio de 2023.⁶

4 Ministerio de Salud. Procedimiento para el abordaje de la salud mental y la recuperación psicosocial en el marco de la alerta sanitaria por COVID-19, acceso el 30 de junio de 2023. <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/biblioteca-de-archivos-left/documentos-ministerio-de-salud/vigilancia-de-la-salud/normas-protocolos-guias-y-lineamientos/situacion-nacional-covid-19/lineamientos-especificos-covid-19/otros-documentos/5401-version-3-26-de-marzo-2022-procedimiento-para-el-abordaje-de-la-salud-mental-y-la-recuperacion-psicosocial-en-el-marco-de-la-alerta-sanitaria-por-covid-19/file>

5 Ministerio de Salud. Vigilancia de la Salud, acceso el 30 de junio de 2023, <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/vigilancia-de-la-salud/111-vigilancia-de-la-salud>

6 Ministerio de Salud. Vigilancia de la Salud, acceso el 26 de noviembre de 2023, <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/vigilancia-de-la-salud/111-vigilancia-de-la-salud>

El intento suicida es el segundo trastorno mental reportado, antecedido por la depresión con 5,036 casos en 2022. Según datos de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS),⁷ para el 2022 se emitieron 86,659 órdenes de incapacidades en diagnósticos relacionados a trastornos mentales y del comportamiento. Entre los principales destacan 21,281 incapacidades por trastorno mixto depresivo-ansioso; 24,628 por trastornos ansiosos, 17,816 por trastornos depresivos y 10,267 por trastornos asociados al estrés.

Los datos anteriores dan cuenta de un deterioro de la salud mental (SM) en la población costarricense, de ahí que resulta innegable la necesidad de generar políticas públicas en la materia, pero más allá de su formulación se requiere de una implementación que sea efectiva.

En Costa Rica, en el año 2012, se presentó la Política Nacional con el fin de *“contar con un marco normativo-técnico para conducir a los actores sociales hacia la promoción de la SM, prevención de enfermedades, atención, curación y rehabilitación de personas con trastornos mentales en el ámbito comunitario”*,⁸ lo anterior con la aspiración de poder dirigir y conducir, de forma eficiente y oportuna, la producción social de la SM.

Por lo anterior, este artículo recoge el estado de la cuestión de la tesis doctoral y presenta los hallazgos identificados en la revisión bibliográfica inicial de la tesis titulada *“Diseño e implementación de las políticas públicas en salud mental”* mediante tres apartados: 1. desafíos y barreras en el estudio de la salud mental desde las políticas públicas, 2. las convergencias entre la salud mental y el neoinstitucionalismo sociológico y 3. la comprensión de la salud mental como un tema perverso.

7 Caja Costarricense del Seguro Social. Información suministrada vía correo electrónico, acceso el 20 de junio de 2023.

8 Ministerio de Salud. Política Nacional de Salud Mental 2012-2021, acceso el 30 de julio de 2022, 15.

I. Desafíos y barreras en el estudio de la salud mental desde las políticas públicas

La configuración de una política pública implica un proceso que va desde su problematización hasta su evaluación. Según Wayne Parsons,⁹ comprender cómo se define y se problematiza la salud mental, cómo pasa a agenda política y cómo se configura en una política pública, son elementos esenciales para comprender el proceso de implementación de la política en sí misma.

Guillaume Fontaine expone que las políticas públicas son:

*“variables independientes de la vida social, política y económica de un país (...); un elemento explicativo de los problemas que enfrenta una sociedad en un momento determinado (...) es una respuesta a demandas (implícitas o explícitas), que corresponden según el caso a derechos o necesidades”.*¹⁰

Según la definición anterior, para la formulación de políticas públicas en salud mental es importante reflexionar acerca de cómo se están configurando las políticas en esta materia, específicamente si se centran en ¿atender la incidencia de los trastornos mentales? ¿atender la problemática ante el aumento en la tasa de suicidios? O bien, el interés se orienta a mejorar los servicios de atención en salud mental o procurar la atención de los determinantes sociales que repercuten en la salud mental de la población.

Los estudios que se presentan como parte del estado de la cuestión en construcción, permiten realizar un acercamiento a los retos y desafíos que puede enfrentar el proceso de implementación de políticas públicas en salud mental.

9 Wayne Parsons, *Políticas públicas: una introducción o la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (México: FLACSO, 2007).

10 Guillaume Fontaine, *El análisis de políticas públicas: Conceptos, Teorías y Métodos* (Ecuador: Siglo XXI Editores, Anthropos Editorial, Flacso Ecuador, 2015), 24.

Benedetto Saraceno junto a otros autores,¹¹ realizan una síntesis de las principales barreras para el desarrollo de los servicios de salud mental a partir de una encuesta cualitativa que realizaron a líderes internacionales en dicha materia. Reconocen que, a pesar de la existencia de informes de gran impacto y actividades en varios países, el desarrollo de los servicios para la atención de la salud mental sigue siendo lento; y como obstáculos principales identifican:

- Las prioridades en la agenda actual de salud pública y su relación con la asignación de recursos financieros.
- La complejidad y resistencia para descentralizar la prestación de servicios de salud mental.
- La dificultad para implementar servicios de abordaje a la salud mental en el primer nivel de atención o atención primaria en salud.
- Limitaciones en el recurso humano disponible, tanto a nivel de cantidad, tipo y nivel de capacitación requerido
- Limitada perspectiva de liderazgo en salud mental desde la óptica de salud pública.

La propuesta de Benedetto Saraceno y sus compañeros,¹² invita a la definición de políticas públicas que incidan en resultados que mejoren el acceso a los servicios de salud. La limitación de acceso a dichos servicios no sólo limita el derecho a la atención de la salud mental de las personas que tienen identificado un diagnóstico, sino también restringe o entorpece el acceso a personas que requieren el servicio por primera vez; ello genera subregistros, un deterioro mayor de la condición, presencia de comorbilidades y complejidades personales, familiares, laborales y sociales asociadas a no contar con un diagnóstico y una atención de la salud oportuna.

11 Benedetto Saraceno, *et al.*, "Barriers to improvement of mental health services in low-income and middle-income countries", *Lancet* 370 (2007), [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(07\)61263-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(07)61263-X)

12 *Ibid.*

Con alcance global, Wei Zhou y otros investigadores,¹³ realizaron un estudio cuyo objetivo fue identificar los desafíos en la implementación de las políticas públicas de salud mental comparando países de ingresos altos (PIA) como en países de ingresos medios y bajos (PIMB).

En el estudio incluyeron 93 artículos (24 PIA, 28 PIMB y 5 regiones) y definieron nueve dominios de análisis según lo que sugiere la OMS:

*“(i) organización de los servicios, que se refiere a la forma en que se organizan los servicios de salud mental; (ii) prestación de servicios, que incluye promoción, prevención, tratamiento, rehabilitación, suministro de medicamentos esenciales, disponibilidad y accesibilidad de los servicios; (iii) calidad de los servicios, que incluye acreditación y gestión de los proveedores de servicios, estándares y directrices de servicio; (iv) recursos humanos, que incluyen cantidad y calidad de la fuerza laboral, capacitación y educación profesional; (v) legislación y derechos humanos, que incluyen los derechos de los pacientes dentro y fuera del sector salud, la seguridad social y la asistencia social; (vi) promoción, que incluye sensibilización, lucha contra el estigma y empoderamiento de los usuarios; (vii) administración, que incluye coordinación dentro de los sistemas de salud mental y entre todos los niveles de gobierno, asignación de responsabilidades a los organismos y colaboración intersectorial; (viii) vigilancia e investigación, incluyendo sistemas de información sobre salud mental, monitoreo y evaluación de la implementación de políticas e investigación sobre la prestación de servicios; y (ix) financiamiento y presupuestación, incluyendo mecanismos de financiación gubernamental, pago de servicios y seguro médico”.*¹⁴

Según el análisis realizado en dicho estudio, identifican una trayectoria más antigua en políticas públicas en países de ingresos altos (PIA), mientras que en la mayoría de los países de ingresos medios y bajos (PIMB) la trayectoria es

13 Wei Zhou, *et al.*, “Policy development and challenges of global mental health: a systematic review of published studies of national-level mental health policies”, *BMC psychiatry*, 18 (2018), <https://doi.org/10.1186/s12888-018-1711-1>

14 *Ibid.*, 3.

más reciente, es decir, ubican políticas principalmente en las décadas de 1990 y 2000, además por su “llegada tardía” muchos de estos países utilizaron la experiencia de países de altos ingresos.

Los autores concluyen que tanto en países de ingresos altos, como en países de ingresos medios y bajos (PIMB) se observaron procesos de implementación lentos o inconsistentes e insuficientes. También señalan que los cambios que históricamente han ocurrido en la institucionalización del abordaje hospitalario de la enfermedad mental hacia un modelo de atención comunitario han generado vacíos para la atención de la salud mental. En los países PIMB las fallas en la implementación de las políticas se asocian al financiamiento, el presupuesto y la administración del recurso humano. Además, alertan que los países PIMB deben ser cautelosos al tomar como referencia la experiencia de países PIA o depender del financiamiento internacional, pues algunas políticas no se adaptan a la viabilidad de sus realidades o son insostenibles si cesa el apoyo financiero.

En sus conclusiones, los investigadores reconocen que los hallazgos relacionados con los procesos de implementación son limitados, ya que falta información y evaluación de políticas públicas en los estudios consultados, limitación que se reconoce tanto en PIA como en PIMB.

En síntesis, el estudio evidencia diferencias en la trayectoria de las políticas de abordaje de la salud mental según el nivel de ingreso de los países, la urgencia de contar con recursos financieros que permitan la ejecución de las políticas formuladas, así como la adecuación de cada política al contexto y realidad propia de cada país. Ya que, no es posible generar “copias” de políticas e intentar adaptarlas sin considerar las particularidades de cada región.

Por otra parte, Nicolás Campodónico,¹⁵ realizó una revisión sistemática que tuvo como finalidad “*explorar el estado de la cuestión de las políticas públicas en*

15 Nicolás Campodónico, “Sobre el estado de la cuestión de las políticas públicas en salud mental en América Latina: una revisión sistemática”, *Perspectivas Metodológicas*, 20 (2020), <https://doi.org/10.18294/pm.2020.3085>

el campo de la salud mental, en los ámbitos académicos, así como las preocupaciones y recomendaciones de los expertos del tema, centrándose como zona geográfica a diferentes países de América Latina.” Hizo uso del método PRISMA¹⁶ para la respectiva revisión sistemática, si bien su estudio da cuenta de investigaciones diversas (25 estudios analizados) en el campo de las políticas públicas, para efectos de contribución al estado de la cuestión interesa resaltar que el estudio encuentra variedad de enfoque y metodologías. El autor detalla:

*“diecisiete estudios de tipo descriptivo con distintas particularidades: doce estudios descriptivos junto a un análisis cualitativo; dos estudios descriptivos basados en análisis de documentos normativos; y tres estudios descriptivos de análisis crítico (...) tres estudios de análisis historiográfico. También existe un estudio de investigación cuantitativa de corte transversal (...) dos trabajos de revisión: uno sistemática y otro integrativa; y dos estudios de reflexión.”*¹⁷

Esa heterogeneidad de enfoques genera limitaciones metodológicas para determinar, cuáles factores inciden o explican el grado de implementación de las políticas públicas. Esto a su vez determina, por qué el estudio de caso, es el diseño de investigación más utilizado en las investigaciones de tal índole. Nicolás Campodónico¹⁸ señala como dificultades para la implementación de las políticas: *“falta de univocidad en las conceptualizaciones sobre salud mental; la falta de voluntad política; las características propias de los sistemas de salud; la estigmatización social que rodea a los trastornos mentales”*.

Por su parte Avital Cohen *junto a otros autores*,¹⁹ hacen una revisión de reformas en salud que han sido implementadas en los últimos años con el fin de explorar barreras, tendencias y lecciones aprendidas. Luego de la revisión

16 Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses: guía para documentar revisiones sistemáticas (porqué de la revisión, qué hicieron los autores y qué encontraron).

17 *Ibíd.*, 23.

18 *Ibíd.*, 24.

19 Avital Cohen, Racheli Magnezi y Orly Weinstein, “Review and Analysis of mental health reforms in several countries: Implementation, comparison and future challenges”, *Ann Psychiatry Treatm* 4 (2020), <https://www.neuroscigroup.us/articles/APT-4-115.php>

de literatura y la aplicación de criterios de inclusión analizaron 19 países que crearon reformas en salud mental, definiendo como temas principales de estudio los siguientes:

*“Legislación y normativa. La legislación en salud mental contribuye a la protección de los derechos humanos y civiles de las personas con trastornos mentales y se ocupa de los centros que brindan tratamiento, el personal, la capacitación profesional y la estructura del servicio (...) Políticas, planes y programas de salud mental. Las políticas generan rendición de cuentas al establecer normas para evaluar el desempeño (...) Las políticas de salud mental determinan la visión de cómo se tratará la salud mental de la población en el futuro, describiendo el marco que se implementará para gestionar los trastornos mentales. Eliminar el enfoque de custodia y el estigma. En 2001, el Informe Mundial sobre la Salud indicó que los hospitales psiquiátricos de custodia debían eliminarse gradualmente. En su lugar, surgirían centros de atención comunitaria con camas psiquiátricas en hospitales generales. Estos servicios comunitarios pueden brindar un tratamiento más temprano, lo que resultará en mejores resultados y calidad de vida que la atención institucional. También pueden ayudar a reducir el estigma del tratamiento (...) Desinstitucionalización/prioridad en la atención comunitaria y las redes de atención. Un enfoque principal de las políticas nacionales de salud mental se centra en la desinstitucionalización”.*²⁰

El estudio mencionado estructura de forma precisa las categorías de análisis de las reformas en salud. Cabe señalar que los 19 países que analiza (Estados Unidos, Canadá, Brasil, Australia, Reino Unido, Países Bajos, Suecia, Bélgica, España, Francia, Italia, Grecia, China, Japón, Rusia, Israel, Arabia Saudita y Sudáfrica) se ubican con ingresos de medio a altos; por lo que los desafíos de estos países posiblemente difieran de los retos que presentan los países de ingresos bajos. De forma muy general, concluyen que las reformas en salud mental tuvieron su origen en los procesos de desinstitucionalización, sin

20 *Ibid.*

embargo, esto se convirtió en un desafío ya que los países no habían considerado la infraestructura, el financiamiento y el recurso humano que se requería para migrar hacia la atención comunitaria; elementos, sin duda, indiscutible antes de iniciar procesos de reforma.

Otras investigaciones con un diseño de investigación de estudio de caso único profundizan en la realidad de cada país estudiado y brindan conclusiones que se adaptan a condiciones específicas, y pueden fungir como orientaciones conceptuales o metodológicas para los intereses de la tesis doctoral cuyo estado de la cuestión se sintetiza en el presente artículo.

Siguiendo con la revisión de estudios empíricos que abordan las barreras para la implementación de políticas públicas, desde el diseño de estudio de caso, Daniel Awenva junto a otros investigadores,²¹ problematizan el tema preguntándose por qué, si existe una amplia difusión de recomendaciones para mejorar la atención de la salud mental, en África subsahariana el progreso en la implementación de políticas de salud mental sigue siendo lento. Por tanto, exploran las barreras para la implementación de políticas de salud mental en Ghana.

La política de salud mental en Ghana tenía doce objetivos, sin embargo, 14 años después de su formulación, ningún objetivo se había desarrollado plenamente. Entre las barreras que limitan la implementación destacan:

*“baja prioridad de la salud mental, la falta de voluntad política, la disminución de la capacidad de recursos humanos, la falta de compromiso con la financiación de políticas, la insuficiente consulta previa a su formulación, el escaso conocimiento de las políticas de salud mental entre los responsables de su implementación y la falta de una base empírica para su formulación”.*²²

21 Daniel Awenva, *et al.*, "From mental health policy development in Ghana to implementation: What are the barriers?", *African Journal of Psychiatry*, 13 (2010), <https://www.ajol.info/index.php/ajpsy/article/view/57912>

22 *Ibid.*, 191.

Mediante el estudio los autores identifican que en Ghana la salud mental no es un tema prioritario y falta el compromiso político, elementos que resultan centrales en los procesos de implementación.

Existen factores políticos determinantes en el diseño e implementación de políticas en salud en general, pues las necesidades presentes en el ámbito de la salud pública son heterogéneas en los países en desarrollo. A nivel institucional y organizacional esas necesidades compiten por diversos recursos: humanos, financieros, infraestructura, planificación, entre otros; situación que puede colocar la priorización de la salud mental en rangos secundarios.

En otro contexto, Samuel Annor y Pauline Allen²³ desarrollaron un único caso de estudio exploratorio, en una comunidad local de atención sanitaria y social en el centro de Londres. Con su estudio concluyen que la promoción de iniciativas públicas en salud mental es un tema multifactorial y complejo. Logran identificar como retos: a. La falta general de comprensión común de los conceptos de promoción de la salud mental entre los actores políticos clave; b. El equipo de implementación local presenta muchas dificultades para ejecutar su rol político, además de la presencia de competencia por los recursos y dinámicas de poder entre las partes interesadas clave; c. La falta de consenso sobre quién es responsable de la implementación de las iniciativas públicas de salud mental; d. La baja prioridad política otorgada a la implementación de iniciativas públicas de salud mental y e. La ausencia de defensores locales y representación de grupos vulnerables impiden la promoción de la salud mental pública dentro de las comunidades locales.

Por otra parte, Maria Fjellfeldt²⁴ realiza un estudio que tiene como objetivo explorar y analizar el desarrollo de la política de salud mental en el año

23 Samuel Annor y Pauline Allen, "Why is it difficult to promote public mental health? A study of policy implementation at local level", *Journal of Public Mental Health*, 7 (2008), <https://doi.org/10.1108/17465729200800025>

24 Maria Fjellfeldt, "Desarrollando una política de salud mental en Suecia: un análisis de políticas que explora cómo un desafío social complejo fue confiado a ciudadanos individuales para resolverlo", *Nordic Social Work Research*, 13 (2023), <https://doi.org/10.1080/2156857X.2021.1899968>

2015 en Suecia, para el análisis seleccionó 127 documentos clave nacionales y regionales. La autora identifica que la política de Suecia tenía un enfoque global (nacional), sin embargo, cuando debe adaptarse en los contextos regionales se evidenciaba que éstos carecían de condiciones para atender o modificar las estructuras sociales (por ejemplo, el mercado laboral, o las desigualdades económicas) y para generar cambios reales en la salud mental. Ante ello, las regiones reproducían las soluciones tradicionales, es decir, centradas en intervenciones individuales, en poblaciones con enfermedades mentales graves e implementadas dentro de los sistemas de salud existentes; lo que hizo perder las estrategias preventivas y sobre todo la visión más integrada de la salud mental.

Por último, desde una perspectiva latinoamericana, Lina Díaz y otros autores,²⁵ diseñaron un estudio cualitativo, exploratorio e interpretativo mediante entrevistas a actores claves del sistema de salud mental en México, con el fin de “analizar el papel de la gobernanza en el sistema de salud mental en México, en el desarrollo de políticas y programas de salud mental, desde la perspectiva de sus propios actores”.²⁶

Desde la perspectiva de los actores se demuestra que el grado académico de estos no guarda relación con el nivel de influencia que pueden tener en las políticas, y que existe un nivel de toma de decisiones centralizado en actores que no forman parte del sistema de salud mental que necesariamente influye en el proceso. Los actores pueden tener liderazgo administrativo y gerencial, pero ello no se traduce en capacidad de gobernanza. Aunado a ello, refieren que los usuarios de los servicios no tienen participación en las decisiones y existe poca cultura de transparencia y rendición de cuentas. La existencia de legislación en salud mental no garantiza la implementación y la calidad de los

25 Lina Díaz, *et al.*, "Governance and mental health: contributions for public policy approach", *Revista de Saúde Pública*, 51 (2017), <https://doi.org/10.1590/S1518-8787.2017051006991>

26 *Ibíd.*, 1.

servicios; esto se traduce en que una gobernanza centralizada y ausencia de supervisión afectan de manera desfavorable la implementación de las políticas en los sistemas de salud mental.

Hasta aquí se han discutido estudios que profundizan en la revisión de literatura disponible y metodológicamente, hacen comparación de países o estudian casos únicos. Cada estudio tiene un énfasis, por ejemplo, algunos realizan entrevistas a líderes internacionales, otros generan comparación entre países según su nivel de ingresos, o bien, se enfocan en políticas públicas en países latinoamericanos o países con reformas en salud en los últimos años.

La revisión de los antecedentes mencionados evidencia que el diseño e implementación de políticas públicas en diversos contextos tiene elementos de análisis en común a nivel político e institucional. Existe de forma implícita cierto consenso acerca de la ausencia de unicidad para comprender la salud mental (¿de qué se trata la salud mental? ¿qué se comprende por ésta?); así como en la reflexión sobre el impacto desfavorable en la gobernanza cuando el desarrollo de políticas en salud mental se centraliza en la comunidad epistémica que reproduce formas tradicionales de atender la salud mental. La baja prioridad de la salud mental frente a la “competencia” de otras necesidades en salud; dilución de roles y responsabilidades en los implementadores de la política, ausencia de articulación con otras acciones (e incluso políticas) que atienden problemáticas que inciden en la salud mental y la visión aún hegemónica de la salud como producto biológico e individual.

Además, como puede apreciarse, los estudios han sido realizados en diversos contextos y con enfoques diferentes, pero se identifican similitudes en las barreras o desafíos para la implementación de las políticas propuestas, de ahí que se aproveche, en la siguiente sección, la teoría del neoinstitucionalismo para analizar sus aportes a la comprensión de algunas de las limitaciones mencionadas.

II. Convergencia entre salud mental y neoinstitucionalismo sociológico

Los procesos sociales y las instituciones son elementos que se mantienen en una constante dialéctica, no pueden pensarse de forma aislada o independiente. Andrés Arias,²⁷ señala que las instituciones son como las reglas del juego que guían el comportamiento de los actores en la sociedad.

Para el neoinstitucionalismo, las elecciones de los actores son limitadas por las instituciones y los valores existentes, es decir, las instituciones estructuran la interacción y adaptación de las personas por lo que guían el comportamiento, determinan normas y establecen parámetros.²⁸

Joan Subirats y otros investigadores,²⁹ exponen que los actores y las instituciones se influyen recíprocamente, ya que el actor está “incrustado” en las reglas institucionales formales e informales, adopta conductas políticas que se adecuan a los valores y expectativas que las reglas proponen, y al mismo tiempo las modifica de manera incremental mediante sus propias decisiones y acciones. En este punto es válido cuestionarse ¿de qué forma el neoinstitucionalismo aportaría a la integración de los hallazgos del estado de la cuestión? Y este es el vértice donde convergen esta teoría, las políticas públicas y la salud mental.

Por ello, para entender el proceso, eficaz o no, de implementación de una política pública de salud mental, es necesario comprender los procesos políticos e institucionales que se ensamblan para su cumplimiento. Valorar aspectos como la legislación y normativa disponible, identificar políticas, planes o programas para el trabajo en salud mental, clarificar los mecanismos u objetivos que tiene la política, ubicar el rol que desempeñan los servicios de salud,³⁰ delinear la

27 Andrés Arias, “El Neoinstitucionalismo y sus aportes a la Teoría de la Organización”, *Revista Gestión y Región*, 6 (2008), <https://revistas.ucp.edu.co/index.php/gestionregion/article/view/927>

28 *Ibid.*

29 Joan Subirats, *et al.*, *Análisis y gestión de políticas públicas*, (Barcelona: Editorial Ariel S.A., 2008)

30 Avital Cohen, Racheli Magnezi y Orly Weinstein, “Review and Analysis of mental health reforms in several countries: Implementation, comparison and future challenges”, *Ann*

arquitectura de la política en términos de recursos, beneficiarios y proveedores y el rol de los actores clave; implica generar el mapa de ruta para analizar el grado de incidencia de estas variables en el proceso de implementación de la política.

Dar cabida al análisis institucional y comprender cómo la estructura social define normas, reglas, intereses e intersubjetividades permite adentrarse en la problematización de factores y capacidades políticas e institucionales que inciden en el proceso de diseño de las políticas públicas en salud mental.

La posibilidad de identificar reglas formales o informales brinda insumos para entender, desde el neoinstitucionalismo, la forma en cómo se entiende, piensa y trabaja la salud mental, es decir, la realidad aceptada en el tema de salud mental, responde a hábitos de pensamiento y acción en la estructura social que explican el por qué o cómo las políticas públicas, se comportan como lo hacen.³¹

La institución, como elemento abstracto (normas y valores), tiene la tarea de estructurar la interacción social, por ello, la trayectoria histórica de la salud mental es un insumo central para entender la configuración de las reglas que se dictan para su atención. Hace más de un siglo el abordaje estaba direccionado a la atención de la locura (enfoque manicomial), posteriormente se fue posicionando la explicación biomédica de la enfermedad mental (psiquiatría) y en los últimos cincuenta años se ha situado la preocupación o cuidado de la salud mental desde modelos más comunitarios.

Si bien existen estas transformaciones, los paradigmas siguen coexistiendo y generan, como lo han mencionado los autores citados (Cohen, Magnezi y Weinstein; Fjellfeldt y otros), confusión o poca claridad en la comprensión de la salud mental, dificultad para transicionar del abordaje hospitalario (enfoque biomédico) hacia una atención primaria en salud (enfoque

Psychiatry Treatm 4 (2020), <https://doi.org/10.17352/apt.000015>

31 Andrés Arias, "El Neoinstitucionalismo y sus aportes a la Teoría de la Organización".

salud mental comunitario), mitos y estigmas asociados al deterioro de la salud mental (trastornos mentales), poca atención a los factores estructurales asociados al sufrimiento psíquico, todo lo cual repercute en el diseño de políticas públicas.

La inclusión del tema en la agenda política y el proceso de formulación es influenciado por estos constructos sociales (estructuras, normas, costumbres, tradiciones). Manuel Tamayo señala que la *“influencia de los valores en la decisión es mayor cuanto más desconocido es un problema y cuanto menor es el consenso entre los grupos implicados en el mismo”*.³²

Escudriñar las reglas formales e informales, las instituciones estables o dinámicas y los comportamientos estratégicos o fijados por las normas sociales,³³ es el desafío que se asume para identificar los factores que inciden en el diseño y formulación de políticas públicas en salud mental, tomando el caso de Costa Rica. Es decir, se pretende aportar elementos para la comprensión y teorización del fenómeno de la salud mental desde la perspectiva de la política pública.

Así para este proceso el neoinstitucionalismo aporta sus premisas fundamentales que permitirán explorar cuáles instituciones concentran el poder en el tema de la salud mental, identificar las normas y reglas que predominan, cómo determinan a los actores, cuál es el rol de las organizaciones vinculadas con el tema, y establecer cómo se configura la estructura social que da sentido a la comprensión de la salud mental.

III. Salud mental como un problema perverso

En términos generales es necesario puntualizar que las políticas públicas son una acción del gobierno para resolver una situación que se concibe como problemática en un país o región. Tamayo señala que *“las políticas públicas*

32 Manuel Tamayo, *El análisis de las políticas públicas*, en Bañón, R. y E. Carrillo (editores), *La nueva administración pública* (Madrid: Alianza, 1997), 291

33 Joan Subirats, *et al.*, *Análisis y gestión de políticas públicas*, (Barcelona: Editorial Ariel S.A., 2008)

*son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”.*³⁴

La formulación de las políticas públicas debe entenderse, de forma general, como un proceso integrado por la formulación (lo que se diseña), la implementación (la puesta en práctica) y la evaluación (los resultados). La definición del problema se considera como la primera fase del ciclo del diseño de la política. Uno de los desafíos que se ha encontrado en esa fase, es que los implementadores tienden a centrarse más en la búsqueda de soluciones que en una adecuada formulación del problema que se debe resolver.

Santiago Leyva junto a otros investigadores,³⁵ exponen que el éxito o fracaso en el diseño de una política dependerá de cuatro criterios: a. claridad y explicitud en la definición del problema público; b. calidad de la evidencia para justificarlo; c. definición de una lógica causal adecuada y d. una estructura ordenada del problema que pueda ser abordado mediante una política pública.

Considerando lo anterior, se torna evidente que los problemas no existen en sí mismos, deben ser estructurados, definidos, problematizados y finalmente contruidos y declarados. Desde aquí inicia lo que el neoinstitucionalismo señala como las reglas del juego (instituciones) y los jugadores (organizaciones/actores).

Los diversos actores:

“entenderán el problema planteado de manera diferente, reflejando en sus respectivas definiciones sus intereses y valores. Por ello los gestores públicos deben ser conscientes de que su visión del problema es sólo una de las posibles y no tiene por qué ser siempre la más correcta (...) preguntarse cómo entienden el problema

34 Manuel Tamayo, *El análisis de las políticas públicas*, en Bañon, R. y E. Carrillo (editores), *La nueva administración pública* (Madrid: Alianza, 1997), 281

35 Santiago Leyva, et al., *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*, (Editorial EAFIT, 2022), <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>

*otros actores -los usuarios directos e indirectos, los proveedores y los oponentes a la política, entre otros (...) incorporar a la definición la perspectiva que del problema tienen los actores políticos y sociales estratégicos”.*³⁶

En esta línea, es difícil encontrar una comprensión unívoca de qué debe abordarse cuando se estructuran o se dictan políticas en salud mental.

Claude-Olivier Doron,³⁷ justifica que el término “salud mental” se comienza a utilizar entre los años cuarenta y setenta del siglo XX, y previo a esta definición era común el uso de términos como locura, enfermedad o trastorno mental. Es decir, la comprensión se situaba en términos de enfermedad o deterioro de la salud.

Por su parte, Nicolás Campodónico³⁸ expone que existen algunas tendencias implícitas y deseables en las reformas de la salud mental en las últimas décadas, entre ellas apunta: a. surgimiento del concepto de sufrimiento psíquico o padecimiento subjetivo y no sólo referencia a enfermedad mental; b. la inclusión del abordaje de la salud mental desde la atención primaria en salud (desmanicomialización); c. determinantes sociales en el padecimiento subjetivo (desbiologizar); d. la oportunidad de integrar actividades de promoción de la salud mental desde el enfoque social-comunitario y e. reconocimiento de la complejidad de la problemática por lo que requiere un abordaje interdisciplinario e intersectorial.

Ante esta complejidad para comprender la salud mental y la multiplicidad de aristas para formular abordajes es que se propone la perspectiva de “problema perverso” con el fin de problematizar el objeto de

36 Manuel Tamayo, *El análisis de las políticas públicas*, 286.

37 Claude-Olivier Doron, “El surgimiento del concepto «salud mental» entre 1940 y 1970: Génesis de una psicopolítica”, *Pratiques en santé mentale*, (2015), <https://shs.cairn.info/revista-pratique-en-sante-mentale-2015-1-page-3?lang=es>

38 Nicolás Campodónico, “Las políticas públicas en el campo de la salud mental: Un abordaje historiográfico desde la psicología”, *Anuario de Investigaciones*. 25 (2018), <https://pure.udem.edu.mx/p/es/research-outputs/las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-en-el-campo-de-la-salud-mental-un-abordaje>

estudio de la política pública discutida. Horst Rittel y Melvin Webber³⁹ indican que este tipo de problemas se caracterizan por: 1) dificultad o falta de consenso sobre su naturaleza; 2) falta de consenso sobre sus causas/soluciones; 3) es un problema persistente y en constante cambio; 4) se atienden las consecuencias más que las causas que los generan y 5) algunos problemas requieren cambios estructurales.

Al hablar de salud mental se debe comprender que implica un proceso que subyace al ciclo vital de desarrollo del ser humano, es transversal en todo el proceso evolutivo, es multifactorial, es un proceso dinámico y no estático, por lo que necesariamente atañe a muchos actores y pueden encontrarse muchas partes interesadas.

Brian Head⁴⁰ señala que el uso del concepto de "problema perverso" proporciona una comprensión del por qué algunas políticas y programas generan polémica, no alcanzan los objetivos propuestos, generan efectos imprevistos o son sumamente difíciles de coordinar y monitorear. Ahora bien, no implica que este concepto *per se* resuelva la formulación del problema, si no, brinda una orientación para incluir elementos (considerados como adicionales) para gestionar y afrontar problemas que resultan muy amplios o enmarañados.

Dicho de otro modo, la conceptualización de los problemas perversos y su consideración pueden ampliar el foco de análisis al referir que se requiere incorporar acciones adicionales para la atención de problemas que cumplen con las complejidades expuestas.

39 Horst Rittel y Melvin Webber, "Dilemmas in a general theory of planning", *Policy Sciences*, 4 (1973), <https://doi.org/10.1007/BF01405730>

40 Brian Head, "Wicked problems in Public policy", *Public policy*, 3 (2008), https://www.researchgate.net/publication/43502862_Wicked_Problems_in_Public_Policy

IV. Consideraciones finales

Las ideas planteadas en este artículo han pretendido mostrar los hallazgos de estudios empíricos previos que evidencian los principales desafíos de las políticas públicas en salud mental, exponer algunos referentes conceptuales de la teoría neoinstitucional para problematizar dichos desafíos y aprovechar la propuesta de los “problemas perversos” para ampliar el foco de análisis.

En este sentido, el análisis de los estudios revisados permite confirmar que el diseño e implementación de políticas públicas en salud mental continúa enfrentando una serie de desafíos estructurales, institucionales y contextuales que, incluso trascienden las diferencias socioeconómicas entre países. Si bien se identifica un consenso global sobre la necesidad de fortalecer la atención en salud mental, los avances siguen configurándose como desiguales y fragmentarios.

Los hallazgos evidencian que las limitaciones en recursos financieros y humanos, la insuficiente descentralización de los servicios, la falta de consenso en la comprensión de la problemática, la falta de voluntad política y la escasa integración de la salud mental en la atención primaria, constituyen nudos críticos que obstaculizan la materialización efectiva de las políticas formuladas.⁴¹

Desde una perspectiva institucional, resulta indispensable comprender cómo las normas, los marcos regulatorios y las capacidades de gestión pública condicionan la implementación de las políticas. La perspectiva del neoinstitucionalismo sociológico permite identificar cómo las dinámicas de poder, los arreglos organizacionales, las prácticas institucionalizadas, las representaciones sociales y los significados atribuidos a la salud mental, en cada

41 Benedetto Saraceno, *et al.*, “Barriers to improvement of mental health services in low-income and middle-income countries”, *Lancet* 370 (2007), [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(07\)61263-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(07)61263-X); Wei Zhou, *et al.*, “Policy development and challenges of global mental health: a systematic review of published studies of national-level mental health policies”, *BMC psychiatry*, 18 (2018), <https://doi.org/10.1186/s12888-018-1711-1>; Daniel Awenva, *et al.*, “From mental health policy development in Ghana to implementation: What are the barriers?”, *African Journal of Psychiatry*, 13 (2010), <https://www.ajol.info/index.php/ajpsy/article/view/57912>

contexto, influyen en las posibilidades de ejecución de las políticas públicas. En este sentido, los estudios consultados demuestran que las políticas no son meros instrumentos técnicos, sino construcciones sociales situadas que reflejan las tensiones entre actores, intereses y visiones de bienestar.⁴²

También se posicionó el concepto de "problema perverso" que permite entender por qué algunas políticas y programas no logran los objetivos propuestos, lo que brinda una orientación para incluir determinadas consideraciones para gestionar y afrontar problemas que resultan muy amplios o enmarañados.

En síntesis, el conjunto de evidencias revisadas sugiere que los procesos de diseño e implementación de políticas públicas en salud mental requieren un verdadero proceso de priorización de la salud mental, asignación de fuentes de financiamiento, fortalecimiento de los liderazgos en salud y desarrollo de herramientas consistentes y pragmáticas de evaluación de políticas públicas. La investigación y la práctica profesional en este campo deben orientarse a generar conocimiento situado, fortalecer las capacidades técnicas y políticas de los actores locales, y promover marcos de colaboración que integren los saberes científicos, comunitarios y empíricos.

La promoción de políticas públicas en salud mental es, sin duda, un tema multifactorial y complejo, y aún queda mucho por investigar, por lo que este artículo pretende únicamente aportar un recuento bibliográfico con evidencia valiosa.

42 Maria Fjellfeldt, "Desarrollando una política de salud mental en Suecia: un análisis de políticas que explora cómo un desafío social complejo fue confiado a ciudadanos individuales para resolverlo", *Nordic Social Work Research*, 13 (2023), <https://doi.org/10.1080/2156857X.2021.1899968>; Lina Díaz, et al., "Governance and mental health: contributions for public policy approach", *Revista de Saúde Pública*, 51 (2017), <https://doi.org/10.1590/S1518-8787.2017051006991>

Bibliografía


- » Arias Pineda, Alexander A. "El neoinstitucionalismo y sus aportes a la teoría de la organización." *Revista Gestión y Región*, 6 (2008): 31–64. <https://revistas.ucp.edu.co/index.php/gestionregion/article/view/927>
- » Awenva, A. D., U. M. Read, A. L. Ofori-Attah, V. C. K. Doku, B. Akpalu, A. O. Osei, y A. J. Flisher. "From Mental Health Policy Development in Ghana to Implementation: What Are the Barriers?" *African Journal of Psychiatry*, 13, n. 3 (2010). <https://www.ajol.info/index.php/ajpsy/article/view/57912>
- » Campodónico, Nicolás. "Las políticas públicas en el campo de la salud mental: Un abordaje historiográfico desde la psicología." *Anuario de Investigaciones*, 25, n. 7 (2018): 269–276. <https://pure.udem.mx/p/es/research-outputs/las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-en-el-campo-de-la-salud-mental-un-abordaje>
- » Campodónico, Nicolás. "Sobre el estado de la cuestión de las políticas públicas en salud mental en América Latina: Una revisión sistemática." *Perspectivas Metodológicas*, 20 (2020): 1–27. <https://doi.org/10.18294/pm.2020.3085>
- » Cohen, A. A., R. Magnezi, y O. Weinstein. "Review and Analysis of Mental Health Reforms in Several Countries: Implementation, Comparison and Future Challenges." *Annals of Psychiatry and Treatment* 4, n. 1 (2020): 13–24. <https://doi.org/10.17352/apt.000015>
- » Fontaine, Guillaume. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores; Anthropos Editorial; FLACSO Ecuador, 2015.
- » Head, Brian. "Wicked Problems in Public Policy", *Public Policy* 3, n. 2 (2008): 101–118. https://www.researchgate.net/publication/43502862_Wicked_Problems_in_Public_Policy
- » Leyva, Santiago y Olaya, Andrés. *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*. Medellín: Editorial EAFIT, 2022. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>
- » Ministerio de Salud (Costa Rica). *Política Nacional de Salud Mental 2012–2021*. 30 de julio de 2022.
- » Ministerio de Salud (Costa Rica). *Vigilancia de la salud*. 30 de junio de 2023. <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/vigilancia-de-la-salud/111-vigilancia-de-la-salud>
- » Ministerio de Salud (Costa Rica). *Procedimiento para el abordaje de la salud mental y la recuperación psicosocial en el marco de la alerta sanitaria por COVID-19*. 30 de junio de 2023. [https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/vigilancia-de-la-salud/111-vigilancia-de-la-salud](https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/biblioteca-de-archivos-left/documentos-ministerio-de-salud/vigilancia-de-la-salud/normas-protocolos-guias-y-lineamientos/situacion-nacional-covid-19/lineamientos-especificos-covid-19/otros-documentos/5401-version-3-26-de-marzo-2022-procedimiento-para-el-abordaje-de-la-salud-mental-y-la-recuperacion-psicosocial-en-el-marco-de-la-alerta-sanitaria-por-covid-19/file)
- » Naime, Mónica. "Definiendo problemas perversos para las políticas públicas: El caso de las desapariciones en México", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 23 (mayo 2020): 64–80. <https://doi.org/10.24965/gapp.i23.10648>
- » Organización de Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. *Inclusión social: Salud mental y desarrollo*. 6 de junio de 2024. <https://social.desa.un.org/issues/disability/disability-issues/mental-health-and-development>
- » Parsons, Wayne. *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO, 2007.
- » Rittel, Horst, y Melvin Webber. "Dilemmas in a General Theory of Planning." *Policy Sciences* 4 (1973): 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- » Saraceno, Benedetto, van Ommeren, Mark, Batniji, Rajaie, Cohen, Alex, Gureje, Oye, Mahoney, John, Sridhar, Devi, y Underhill, Cris. "Barriers to Improvement of Mental Health Services in Low-Income and Middle-Income Countries." *The Lancet* 370, n. 9593 (2007): 1164–1174. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(07\)61263-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(07)61263-X)
- » Tamayo Sáez, Manuel. "El análisis de las políticas públicas." En *La nueva administración pública*, editado por R. Bañón y E. Carrillo, 281–312. Madrid: Alianza, 1997.
- » Zhou, Wei, Yu Yu, Yang, Mei, Chen, Lizhang y Xiao, Shuiyuan. "Policy Development and Challenges of Global Mental Health: A Systematic Review of Published Studies of National-Level Mental Health Policies", *BMC Psychiatry* 18 (2018): 1–9. <https://doi.org/10.1186/s12888-018-1711-1>

Hacia una gobernanza híbrida en salud: perspectivas de investigación sobre la transformación del sistema sanitario costarricense

Towards hybrid governance in healthcare: research perspectives on the transformation of Costa Rica's health system

Ann Pereira-Calvo

(Doctorante del Programa en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica)

 <https://orcid.org/0000-0002-3142-8638>

Correspondencia: ann.pereira@ucr.ac.cr

DOI: <https://doi.org/10.66778/RD.v10ed01.02>



Recibido: 16-06-2025
Aceptado: 6-11-2025

HACIA UNA GOBERNANZA HÍBRIDA EN SALUD: PERSPECTIVAS DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA SANITARIO COSTARRICENSE

Ann Pereira-Calvo

RESUMEN

Los sistemas de salud latinoamericanos han experimentado profundas transformaciones en las últimas décadas, transitando desde modelos predominantemente estatales hacia configuraciones híbridas que combinan elementos públicos, privados y corporativos. Este artículo presenta un estado de la cuestión sobre las nuevas perspectivas teóricas y metodológicas para el análisis de estos procesos de hibridación, tomando como referencia el caso costarricense. A través de una revisión crítica de la literatura especializada, se identifican tres ejes fundamentales de investigación: la teoría de la gobernanza híbrida, el neoinstitucionalismo de elección racional y la teoría de la agencia en sistemas sanitarios complejos. El análisis revela que las transformaciones no constituyen procesos de privatización radical, sino reconfiguraciones graduales que preservan formalmente principios universalistas mientras introducen mecanismos de mercado y gestión empresarial. Se argumenta que estas dinámicas requieren marcos analíticos específicos que trasciendan dicotomías simplistas entre Estado y mercado, reconociendo la emergencia de formas complejas de coordinación multiactoral. Las perspectivas identificadas ofrecen herramientas conceptuales para comprender cómo las reformas institucionales afectan la equidad en el acceso a servicios preventivos esenciales, con implicaciones para el diseño de políticas públicas más efectivas y equitativas.

PALABRAS CLAVE: gobernanza híbrida - sistemas de salud - neoinstitucionalismo - teoría de la agencia - políticas públicas - equidad sanitaria - privatización selectiva - universalismo estratificado

TOWARDS HYBRID GOVERNANCE IN HEALTHCARE: RESEARCH PERSPECTIVES ON THE TRANSFORMATION OF COSTA RICA'S HEALTH SYSTEM

Ann Pereira-Calvo

ABSTRACT

Latin American health systems have undergone profound transformations in recent decades, transitioning from predominantly state-centered models toward hybrid configurations that combine public, private, and corporate elements. This article presents a state of the art review of new theoretical and methodological perspectives for analyzing these hybridization processes, using the Costa Rican case as reference. Through a critical review of specialized literature, three fundamental research axes are identified: hybrid governance theory, rational choice neoinstitutionalism, and agency theory in complex health systems. The analysis reveals that transformations do not constitute radical privatization processes, but rather gradual reconfigurations that formally preserve universalist principles while introducing market mechanisms and business management. It is argued that these dynamics require specific analytical frameworks that transcend simplistic dichotomies between State and market, recognizing the emergence of complex forms of multi-actor coordination. The identified perspectives offer conceptual tools to understand how institutional reforms affect equity in access to essential preventive services, with implications for designing more effective and equitable public policies.

KEYWORDS: hybrid governance - health systems - neoinstitutionalism - agency theory - public policy - health equity - selective privatization - stratified universalism

Hacia una gobernanza híbrida en salud: perspectivas de investigación sobre la transformación del sistema sanitario costarricense

Ann Pereira-Calvo¹
Costa Rica

Introducción

La transformación de los sistemas de salud latinoamericanos constituye uno de los fenómenos más significativos en el campo de las políticas públicas de las últimas décadas. Lejos de seguir trayectorias lineales hacia la privatización o la estatización, estos sistemas han desarrollado configuraciones complejas que desafían las categorizaciones tradicionales.² El caso costarricense resulta paradigmático en este contexto, al haber logrado preservar principios de universalidad y solidaridad mientras incorpora selectivamente mecanismos de mercado y gestión empresarial.³

Esta evolución ha generado la necesidad de marcos teóricos más sofisticados para comprender las dinámicas de lo que diversos autores han

- 1 Doctoranda en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica. Magíster en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo UCR Licenciada en Imagenología Diagnóstica y Terapéutica UCR. Docente, investigadora y consultora independiente.
- 2 Nuria Homedes y Antonio Ugalde, "Why neoliberal health reforms have failed in Latin America," *Health Policy* 71, no. 1 (2005): 83-96.
- 3 Mary A. Clark, "Health sector reform in Costa Rica: Reinforcing a public system." Ponencia preparada para los Woodrow Wilson Center Workshops on the Politics of Education and Health Reforms, Washington, D.C., 18-19 de abril de 2002.



denominado “gobernanza híbrida”.⁴ A diferencia de los enfoques dicotómicos que oponen Estado y mercado, las nuevas perspectivas de investigación reconocen la coexistencia de múltiples lógicas institucionales dentro de un mismo sistema sanitario.⁵

El contexto latinoamericano presenta características particulares que condicionan estos procesos de transformación. La crisis de la deuda de los años ochenta marcó un punto de inflexión, promoviendo reformas orientadas hacia la contención del gasto público y la introducción de mecanismos de mercado.⁶ Sin embargo, las trayectorias específicas han variado considerablemente según factores histórico-institucionales, correlaciones de fuerza política y capacidades estatales preexistentes.⁷

Costa Rica representa un caso relevante por haber desarrollado lo que puede caracterizarse como una “vía alternativa” de reforma sanitaria.⁸ A diferencia de experiencias más radicales como la chilena o la colombiana, el país logró preservar elementos fundamentales de su modelo solidario mientras incorporaba selectivamente innovaciones gerenciales y participación privada acotada.⁹

El artículo tiene como objetivo presentar un estado de la cuestión sobre las principales perspectivas teóricas emergentes para el análisis de estos procesos de hibridación, identificando oportunidades de investigación y marcos

4 Heinz Rothgang, *et al.*, *The State and Healthcare: Comparing OECD Countries* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010).

5 Chris Skelcher, “Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance,” *Governance* 18, no. 1 (2005): 89–110.

6 Thomas Bossert y Tobias Leisewitz, “Innovation and Change in the Chilean Health System,” *New England Journal of Medicine* 374, no. 1 (2016): 1-5, <https://doi.org/10.1056/NEJMp1514202>

7 Celia Almeida, “Políticas sociales en América Latina: el giro neoliberal,” *Revista CEPAL* 76 (2002): 123-140.

8 Juliana Martínez Franzoni y Diego Sánchez-Ancochea, *The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures* (Cambridge: Cambridge University Press, 2020), 156-189.

9 Rodrigo Sáenz, José Luis Bermúdez y Melvin Acosta, *Sistemas de salud en Centroamérica y República Dominicana: desafíos para la universalidad, la equidad y la sostenibilidad* (Washington: OPS, 2011).

conceptuales innovadores. A través del examen de la literatura especializada y el análisis del caso costarricense, se busca contribuir al desarrollo de herramientas analíticas más adecuadas para comprender las transformaciones contemporáneas en los sistemas de salud de la región.

I. Antecedentes históricos: de la crisis del Estado de bienestar a la emergencia de modelos híbridos

Los sistemas de salud latinoamericanos se consolidaron durante el siglo XX bajo paradigmas predominantemente estatistas, influidos por los modelos europeos de Estado de bienestar.¹⁰ Costa Rica ejemplifica esta trayectoria mediante la creación de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en 1941 y su posterior universalización en la década de 1960.¹¹ Este modelo se caracterizó por la integración vertical de funciones (financiamiento, aseguramiento y provisión), el financiamiento solidario basado en contribuciones tripartitas, y una gobernanza neocorporativista que incorporaba formalmente a diversos actores sociales en los procesos decisorios.¹² La literatura de la época enfatizó las virtudes redistributivas de estos arreglos y su capacidad para generar legitimidad social.¹³

La crisis económica de los años ochenta evidenció limitaciones estructurales de estos modelos. La combinación de presiones inflacionarias, desequilibrios fiscales y demandas crecientes por servicios más sofisticados generó lo que diversos autores caracterizaron como una “crisis de

10 Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton: Princeton University Press, 1990).

11 Luis Rosero-Bixby, “La trayectoria del seguro social en Costa Rica,” en *Reformas de salud en América Latina*, ed. Carmelo Mesa-Lago (Santiago: CEPAL, 2004), 75-122.

12 SPhilippe C. chmitter, “Still the Century of Corporatism?” *The Review of Politics* 36, no. 1 (1974): 85-131.

13 Guido Miranda, *La seguridad social y el desarrollo en Costa Rica* (San José: EDNASSS, 1994).

sostenibilidad” del estatismo sanitario.¹⁴ La respuesta inicial a esta crisis siguió los lineamientos de lo que se conoce como reformas de “primera generación”.¹⁵ Estas se orientaron principalmente hacia la contención del gasto público, la racionalización administrativa y la introducción de criterios de eficiencia económica en la gestión sanitaria.¹⁶ En Costa Rica, los Programas de Ajuste Estructural (PAE) de los años ochenta y noventa introdujeron elementos de Nueva Gestión Pública (NGP) sin alterar fundamentalmente la arquitectura institucional del sistema.¹⁷ Esta moderación relativa se explicó por la fortaleza de las coaliciones de apoyo al modelo solidario y la capacidad del sistema político para procesar adaptativamente las presiones externas.¹⁸

La separación parcial entre las funciones de rectoría (Ministerio de Salud) y aseguramiento/provisión (CCSS), la introducción de compromisos de gestión en hospitales, y la tercerización experimental de servicios de atención primaria constituyeron las principales innovaciones de este período.¹⁹

A partir de los años noventa emergieron enfoques más sofisticados que reconocían la necesidad de combinar eficiencia con equidad.²⁰ Estas reformas de “segunda generación” no buscaban reemplazar el Estado sino reconfigurar sus modos de intervención, introduciendo elementos de competencia regulada y colaboración público-privada.²¹ El concepto de “pluralismo estructurado”

14 Joan Homedes y Ugalde, “Why Neoliberal Health Reforms Have Failed,” 84.

15 Prats i Català, *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo* (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005).

16 Christopher Hood, “A public management for all seasons?” *Public Administration* 69, no. 1 (1991): 3-19.

17 Clark, “Health sector reform in Costa Rica,” 1665-1670.

18 Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton: Princeton University Press, 1995).

19 Adolfo Rodríguez Herrera, *La reforma del sector salud en Costa Rica: evolución, situación actual y perspectivas* (San José: Ministerio de Salud / OPS, 2005).

20 Banco Mundial, *World Development Report 1997: The State in a Changing World* (Washington: World Bank, 1997).

21 Lester M. Salamon, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2002).

desarrollado por Londoño y Frenk²² propuso un marco para organizar sistemáticamente la participación de múltiples actores bajo una regulación estatal firme. Este enfoque influyó significativamente en las reformas colombiana y mexicana, aunque con resultados mixtos.²³

Costa Rica adoptó elementos selectivos de este paradigma, manteniendo la integración institucional en la CCSS mientras permitía participación privada acotada en segmentos específicos.²⁴ Esta estrategia gradual evitó las disrupciones observadas en otros países pero generó nuevas complejidades que requieren marcos analíticos específicos.²⁵

II. La emergencia de la gobernanza híbrida como paradigma analítico

La literatura clásica sobre sistemas de salud se estructuró históricamente en torno a tipologías que distinguían entre modelos “puros”: sistemas públicos integrados, sistemas de seguridad social y sistemas de mercado.²⁶ Sin embargo, las transformaciones recientes han evidenciado las limitaciones de estas categorizaciones para capturar la complejidad de los arreglos institucionales contemporáneos. Rothgang y otros autores,²⁷ desarrollaron el concepto de “gobernanza híbrida” para caracterizar sistemas donde coexisten diferentes principios de coordinación: jerárquicos (basados en autoridad estatal), mercantiles (fundamentados en competencia y precios) y colaborativos

22 Juan Luis Londoño y Julio Frenk, “Structured pluralism: Towards an innovative model for health system reform in Latin America,” *Health Policy* 41, no. 1 (1997): 1-36.

23 Miguel Ángel González-Block, *et al.*, “Mexico: Health System Review,” *Health Systems in Transition* 35, no. 2 (2020): 1-222.

24 Carlos Sojo, “Reformas al sistema de salud en Costa Rica: Tensiones y desafíos,” *Revista de Ciencias Sociales* 89-90 (2000): 33-46.

25 James Mahoney y Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).

26 Mark G. Field, “The health system and the polity: A contemporary American perspective,” *Social Science & Medicine* 7, no. 10 (1973): 709-717.

27 Rothgang *et al.*, “The changing role of the state,” S35.

(sustentados en redes y cooperación). Esta conceptualización permite superar visiones reduccionistas y reconocer que la hibridación no constituye una anomalía transitoria, sino una forma específica de organización institucional.

La hibridación no debe entenderse como un simple “punto medio” entre Estado y mercado, sino como la emergencia de configuraciones institucionales cualitativamente diferentes que combinan selectivamente elementos de diferentes paradigmas.²⁸ Esta perspectiva resulta particularmente valiosa para analizar sistemas como el costarricense, donde la preservación formal de principios universalistas coexiste con la introducción de mecanismos competitivos y participación privada.²⁹

La hibridación en sistemas de salud se manifiesta en múltiples dimensiones que requieren análisis específicos. La hibridación del financiamiento genera la coexistencia de fuentes públicas solidarias con mecanismos privados como gasto de bolsillo, seguros privados y copagos, creando configuraciones complejas que afectan diferencialmente a distintos grupos poblacionales.³⁰ En Costa Rica, aunque el financiamiento público mantiene una participación mayoritaria de aproximadamente 75 %, el gasto privado ha crecido sostenidamente, representando cerca del 25 % del gasto total en salud.³¹ Esta hibridación financiera no resulta neutral en términos distributivos, ya que como documenta la literatura sobre “universalismo estratificado”³² la coexistencia

28 Bob Jessop, “From governance to governance failure and from multi-level governance to multi-scalar meta-governance,” en *The Ashgate Research Companion to Planning Theory* (Londres: Ashgate, 2009), 201-214.

29 Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, *The Quest for Universal Social Policy*, 178.

30 Homedes y Ugalde, “Why neoliberal health reforms have failed,” 52-58.

31 Ministerio de Salud de Costa Rica, *Cuentas de Salud de Costa Rica 2020-2021* (San José: Ministerio de Salud, 2022).

32 Carlos Sojo, “Universalismo estratificado en el sistema de salud costarricense,” *Revista de Ciencias Sociales* 89-90 (2000): 33-46.

de mecanismos solidarios y de mercado puede generar segmentación de facto donde la calidad y oportunidad del acceso varían según la capacidad de pago de los usuarios.³³

La hibridación de la provisión articula proveedores públicos, privados con fines de lucro, privados sin fines de lucro y cooperativas, creando redes heterogéneas que requieren nuevos mecanismos de coordinación.³⁴ En el caso costarricense, la CCSS mantiene una red propia que atiende aproximadamente al 70 % de la demanda, mientras que proveedores externos contratados cubren cerca del 15 % y el sector privado puro el 15 % restante.³⁵ Esta diversificación genera desafíos específicos de coordinación y control de calidad, documentando problemas de continuidad asistencial, especialmente para pacientes que requieren seguimiento a largo plazo o que necesitan navegar entre diferentes subsistemas.³⁶

La hibridación regulatoria distribuye funciones normativas entre múltiples instancias como ministerios, agencias reguladoras y colegios profesionales, generando superposiciones y vacíos que condicionan la efectividad de los programas sanitarios.³⁷ En Costa Rica, la regulación del sector salud involucra al Ministerio de Salud en rectoría técnica, la CCSS

33 Juliana Martínez Franzoni, "Welfare regimes in Latin America: Capturing constellations of markets, families, and policies", *Latin American Politics and Society* 50, no. 2 (2008): 67-100.

34 Jenny M. Lewis, Mark Considine y Damon Alexander, *Networks, innovation and public policy: Politicians, bureaucrats and the pathways to change inside government* (Londres: Palgrave Macmillan, 2008).

35 Caja Costarricense de Seguro Social, *Informe de gestión anual 2023* (San José: CCSS, 2024).

36 Organización Panamericana de la Salud, *Perfil del sistema de servicios de salud: Costa Rica con base al marco de monitoreo de la Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud* (San José: OPS, 2019).

37 Ilona Kickbusch y Dorothea Gleicher, *Governance for health in the 21st century* (Ginebra: WHO, 2012).

en regulación interna, el Colegio de Médicos en regulación profesional y la SUGESE en supervisión de seguros, creando interfaces complejas que requieren coordinación sofisticada.³⁸

Van der Heijden³⁹ distingue tres tipos principales de hibridación institucional aplicables al análisis de sistemas sanitarios. La hibridación vertical establece la coexistencia de diferentes lógicas en niveles secuenciales del sistema, manifestándose en Costa Rica mediante la planificación centralizada a nivel nacional coexistiendo con gestión descentralizada a nivel hospitalario y local.⁴⁰ La hibridación horizontal aplica simultáneamente diferentes principios a distintos componentes del sistema, ejemplificada por el mantenimiento de la provisión pública en atención primaria junto con la tercerización de servicios especializados.⁴¹ La hibridación secuencial aplica sucesivamente diferentes modos de gobernanza en momentos distintos del proceso asistencial, ilustrada mediante la planificación colaborativa seguida de implementación contractual.⁴²

En el contexto latinoamericano, Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea⁴³ han demostrado que países como Costa Rica han desarrollado lo que denominan “universalismo estratificado”, donde la cobertura formal coexiste con diferenciación en calidad y oportunidad de acceso según capacidad de pago y capital social, evidenciando cómo los procesos de hibridación pueden preservar principios universalistas mientras introducen elementos de segmentación práctica.

38 Ministerio de Salud de Costa Rica, *Informe sobre gobernanza y rectoría sanitaria* (San José: Ministerio de Salud, 2023).

39 Jeroen Van der Heijden, “Institutional layering: A review of the use of the concept,” *Politics* 31, no. 1 (2011): 9-18.

40 Megan Pesec, Ashley VanderZanden y Hannah Ratcliffe, *Comprehensive Primary Health Care Reform in Costa Rica* (Boston: Ariadne Labs, 2020).

41 Clark, “Health sector reform in Costa Rica,” 1670.

42 Edwin A. Bravo-Cedeño y Henry J. Vegas-Meléndez, “Modelo de la Nueva Gestión Pública en la Administración de Hospitales,” *Digital Publisher CEIT* 8, no. 6 (2023): 317–332.

43 Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, *The Quest for Universal Social Policy*, 134.

III. Neoinstitucionalismo de Elección Racional: actores, incentivos y transformación gradual

El Neoinstitucionalismo de Elección Racional (NEIR) proporciona herramientas analíticas fundamentales para comprender las transformaciones en sistemas híbridos.⁴⁴ Esta perspectiva conceptualiza las instituciones como “reglas del juego” que emergen de decisiones estratégicas de actores racionales que buscan maximizar utilidades en contextos de interdependencia compleja.⁴⁵

El NEIR reconoce que los actores operan con racionalidad limitada dentro de marcos institucionales que canalizan y restringen sus opciones.⁴⁶ Esta aproximación resulta particularmente valiosa para analizar sistemas sanitarios, donde las decisiones involucran múltiples objetivos (eficiencia, equidad, calidad) y actores con preferencias heterogéneas (pacientes, profesionales, gestores, políticos).⁴⁷ En sistemas híbridos, los actores enfrentan estructuras de incentivos particularmente complejas. Un médico especialista, por ejemplo, debe equilibrar motivaciones profesionales (calidad asistencial), económicas (ingresos), y sociales (reconocimiento), operando simultáneamente en subsistemas con lógicas diferentes.⁴⁸

Una contribución fundamental del NEIR al análisis de sistemas sanitarios proviene de su enfoque en mecanismos de cambio gradual. Mahoney

44 Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

45 Elinor Ostrom, *Governing the Commons* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

46 Herbert A. Simon, “A behavioral model of rational choice,” *Quarterly Journal of Economics* 69, no. 1 (1955): 99-118.

47 Kenneth J. Arrow, “Uncertainty and the welfare economics of medical care,” *American Economic Review* 53, no. 5 (1963): 941-973.

48 Barbara McPake, et al., “Implications of dual practice for universal health coverage,” *Bulletin of the World Health Organization* 94, no. 2 (2016): 142-146, <https://doi.org/10.2471/BLT.14.151894>; Paulo Ferrinho, et al., “Dual practice in the health sector: Review of the evidence,” *Human Resources for Health* 2, no. 1 (2004): 14, <https://doi.org/10.1186/1478-4491-2-14>

y Thelen⁴⁹ han identificado cuatro procesos de transformación institucional particularmente relevantes que operan de manera diferenciada en el contexto sanitario.

El desplazamiento implica la sustitución de reglas existentes por nuevas configuraciones institucionales. En sistemas de salud, este mecanismo se manifiesta cuando nuevos modelos de gestión reemplazan completamente estructuras burocráticas tradicionales, como ejemplifica la introducción de hospitales-empresa en algunos países europeos.⁵⁰ La superposición introduce nuevas reglas junto a las existentes sin eliminarlas, pero modificando gradualmente su funcionamiento efectivo. Los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud en Costa Rica ilustran perfectamente este proceso, incorporando nuevos actores y modalidades organizativas sin eliminar por completo las estructuras previas.⁵¹ El análisis de la implementación de estos equipos revela cómo este mecanismo puede generar resultados no anticipados, ya que aunque fueron formalmente diseñados para fortalecer la atención primaria pública, su operación mediante convenios con cooperativas y asociaciones ha introducido elementos de mercado en el primer nivel de atención.⁵²

La deriva institucional genera cambios en el impacto de reglas existentes debido a transformaciones del entorno, donde las listas de espera en sistemas públicos ilustran dramáticamente este fenómeno. Instituciones formalmente inalteradas pueden ver alterado su funcionamiento efectivo por factores como escasez de especialistas, envejecimiento poblacional o incremento en la demanda.⁵³ En Costa Rica, las listas de espera para procedimientos especializados han crecido sistemáticamente, alcanzando en 2024 más de

49 Mahoney y Thelen, *Explaining Institutional Change*, 15-25.

50 Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, *Public management reform: A comparative analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2017).

51 VanderZanden Pesec y Ratcliffe, *Comprehensive Primary Health Care Reform*, 45-67.

52 Roberto Rodríguez Herrera, "Terceización y corporativización en el sistema de salud costarricense", *Revista Costarricense de Salud Pública* 15, no. 3 (2006): 45-60.

53 Paul Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review* 94, no. 2 (2000): 251-267.

1.17 millones de personas con tiempos promedio superiores a 340 días.⁵⁴ Este fenómeno ilustra cómo cambios demográficos, epidemiológicos y tecnológicos pueden alterar el funcionamiento de instituciones sin requerir modificaciones formales.

La conversión institucional implica la reinterpretación de instituciones existentes hacia nuevos objetivos operativos. La introducción de compromisos de gestión en hospitales públicos representa una conversión de estructuras burocráticas hacia lógicas gerencialistas,⁵⁵ permitiendo mantener la legitimidad asociada con instituciones establecidas mientras se modifican sus modos de operación.⁵⁶ Este proceso resulta particularmente relevante en contextos donde las reformas radicales enfrentan resistencias políticas o sociales significativas.

IV. Equilibrios institucionales y coaliciones de apoyo

Una contribución particular del NEIR al análisis de sistemas sanitarios radica en su enfoque sobre la estabilidad de arreglos institucionales. El modelo de seguridad social tripartita costarricense se mantiene no solo por su eficacia técnica, sino porque ha creado equilibrios estables entre intereses del Estado (legitimidad política), empleadores (costos laborales predecibles) y trabajadores (protección social).⁵⁷

Esta perspectiva explica por qué las reformas incrementales tienden a ser más exitosas que las transformaciones radicales. Las segundas enfrentan

54 Caja Costarricense de Seguro Social, *Informe de Auditoría Interna AS-ASALUD-0141-2024* (San José: CCSS, 2024).

55 David J. Hunter, "The new public management in Britain: Implications for health care management," *Health Services Management Research* 9, no. 3 (1996): 166-175.

56 Wolfgang Streeck y Kathleen Thelen, eds., *Beyond Continuity: Institutional change in advanced political economies* (Oxford: Oxford University Press, 2005).

57 María del Rocío Sáenz, José Luis Bermúdez y Mónica Acosta, "Sistemas de salud de Centroamérica y República Dominicana: desafíos para la universalidad, la equidad y la sostenibilidad," *Salud Pública de México* 53, supl. 2 (2011).

resistencias coordinadas de actores beneficiados por el statu quo e implican altos costos de transacción.⁵⁸ Las primeras pueden aprovechar ambigüedades institucionales para introducir cambios graduales que no amenacen directamente intereses establecidos.⁵⁹

El concepto de “dependencia de trayectoria” (*path dependence*) resulta fundamental para comprender estas dinámicas.⁶⁰ Las decisiones históricas crean “rendimientos crecientes” que refuerzan ciertas configuraciones institucionales, haciendo costosos los cambios radicales.⁶¹ En Costa Rica, la decisión temprana de integrar financiamiento y provisión en la CCSS creó coaliciones de interés (constituencias) que han defendido exitosamente este modelo ante presiones privatizadoras.⁶²

El NEIR también permite analizar cómo emergen innovaciones institucionales en sistemas complejos. Las asociaciones público-privadas en infraestructura sanitaria, como el Hospital de Cartago desarrollado mediante fideicomiso entre la CCSS y el Banco de Costa Rica, constituyen arreglos que distribuyen estratégicamente riesgos y beneficios entre sectores.⁶³

Desde la perspectiva pública, estos mecanismos aceleran la expansión de capacidad sin comprometer la sostenibilidad fiscal inmediata. Desde la perspectiva privada, representan oportunidades de inversión con rendimientos garantizados y riesgos limitados.⁶⁴ La literatura sobre “contratos relacionales”

58 Paul Pierson, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis* (Princeton: Princeton University Press, 2004).

59 Kathleen Thelen, “How institutions evolve: Insights from comparative historical analysis,” in *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, eds. James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 208-240.

60 Pierson, “Increasing Returns,” 251-267.

61 W. Brian Arthur, “Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events,” *Economic Journal* 99, no. 394 (1989): 116-131.

62 Miranda, *La seguridad social y el desarrollo*, 89-123.

63 Caja Costarricense de Seguro Social, “CCSS readjudicó construcción del nuevo hospital de Cartago”, nota de prensa, 18 de marzo, 2025.

64 Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism* (Nueva York: Free Press, 1985).

sugiere que estos arreglos pueden ser más eficientes que alternativas puramente públicas o privadas cuando involucran activos específicos y relaciones de largo plazo.⁶⁵

Teoría de la agencia en sistemas híbridos: complejidad y problemas emergentes

La teoría de la agencia, desarrollada inicialmente por Jensen y Meckling⁶⁶ en el campo de la organización empresarial, ha encontrado aplicaciones importantes en el análisis de sistemas sanitarios. Esta teoría examina relaciones donde una parte (principal) delega autoridad a otra (agente) para que actúe en su representación, en contextos caracterizados por asimetrías informativas y divergencia potencial de objetivos.⁶⁷

Arrow⁶⁸ fue pionero en señalar que la atención sanitaria se caracteriza por asimetrías informativas fundamentales entre médicos y pacientes, donde la información sobre necesidades, tratamientos y resultados se distribuye desigualmente. Esta característica genera problemas específicos de agencia que requieren mecanismos institucionales particulares para su resolución.⁶⁹

En sistemas híbridos, estos problemas se multiplican exponencialmente. Un mismo actor puede fungir simultáneamente como principal y agente en diferentes relaciones institucionales, generando lo que Maceira⁷⁰ denomina

65 Ian R. Macneil, "Contracts: Adjustment of long-term economic relations under classical, neoclassical, and relational contract law," *Northwestern University Law Review* 72, no. 6 (1978): 854-905.

66 Daniel Maceira, "Fragmentación e Incentivos en los Sistemas de Atención de la Salud en América Latina y el Caribe," Nota Técnica IDB-TN-274 (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2011), <https://doi.org/10.18235/0012021>

67 Stephen A. Ross, "The economic theory of agency: The principal's problem," *American Economic Review* 63, no. 2 (1973): 134-139.

68 Arrow, "Uncertainty and the welfare economics," 941-973.

69 William R. Scott, *Institutions and Organizations* (Thousand Oaks: Sage Publications, 2000).

70 Daniel Maceira, "Fragmentación e Incentivos en los Sistemas de Atención de la Salud en América Latina y el Caribe," Nota Técnica IDB-TN-274 (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2011), <https://doi.org/10.18235/0012021>

"agencia múltiple". Esta complejidad requiere marcos analíticos específicos que capturen las interacciones entre múltiples relaciones de agencia operando simultáneamente.⁷¹

Preker y Harding⁷² desarrollaron un marco para analizar relaciones principal-agente en sistemas hospitalarios, identificando cuatro niveles principales que resultan especialmente aplicables a sistemas híbridos. El nivel político establece la relación entre ciudadanos como principales y gobierno como agente para garantizar el derecho a la salud, aunque en sistemas híbridos esta relación se complica porque el Estado-agente puede priorizar objetivos instrumentales como sostenibilidad fiscal y eficiencia operativa sobre el mandato original de garantizar equidad universal.⁷³

El nivel institucional configura la relación entre gobierno como principal y organizaciones sanitarias como agentes, donde la introducción de proveedores privados y la descentralización administrativa multiplican estas relaciones, creando desafíos significativos de coordinación y supervisión.⁷⁴ En el nivel organizacional, la relación entre administración hospitalaria como principal y departamentos clínicos como agentes se ve sustancialmente modificada por los compromisos de gestión y sistemas de incentivos basados en productividad.⁷⁵

Finalmente, el nivel clínico establece la relación entre pacientes como principales y profesionales sanitarios como agentes, donde la práctica médica mixta entre sectores público y privado introduce conflictos de interés específicos que pueden comprometer la representación efectiva de los intereses

71 B. Douglas Bernheim y Michael D. Whinston, "Common agency," *Econometrica* 54, no. 4 (1986): 923-942.

72 Alexander S. Preker y April Harding, *Innovations in health service delivery: The corporatization of public hospitals* (Washington: World Bank Publications, 2003).

73 Ernesto Báscolo, Natalia Houghton y Amalia Del Riego, "Lógicas de transformación de los sistemas de salud en América Latina y resultados en acceso y cobertura de salud" *Revista Panamericana de Salud Pública* 42 (2018), <https://doi.org/10.26633/rp.sp.2018.126>

74 Murray J. Horn, *The Political Economy of Public Administration* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995).

75 Bravo-Cedeño y Vegas-Meléndez, "Modelo de la Nueva Gestión Pública," 317-332.

del paciente.⁷⁶ Esta multiplicidad de relaciones principal-agente en sistemas híbridos genera complejidades particulares que requieren mecanismos de gobernanza sofisticados para alinear incentivos y garantizar la consecución de objetivos de política sanitaria.

V. Problemas específicos en sistemas híbridos

La hibridización genera problemas de agencia cualitativamente diferentes a los observados en sistemas "puros":

Agencia múltiple sincrónica: médicos especialistas que actúan simultáneamente como agentes de la CCSS en hospitales públicos y como proveedores independientes en consultorios privados enfrentan conflictos estructurales de interés.⁷⁷ Esta dualidad puede manifestarse en referencias implícitas desde el sector público hacia la práctica privada, reducción de esfuerzo en el ámbito público, o utilización de información privilegiada para ventajas competitivas.⁷⁸

La evidencia empírica sobre estos fenómenos es limitada pero sugestiva. Estudios en otros contextos documentan que la práctica dual puede reducir la productividad en el sector público y generar incentivos perversos para crear demanda en el sector privado.⁷⁹

Fragmentación de cadenas principal-agente: la separación funcional entre financiamiento, compra y provisión crea largas cadenas de delegación

76 Åke Blomqvist, "The doctor as double agent: Information asymmetry, health insurance, and medical care," *Journal of Health Economics* 10, no. 4 (1991): 411-432.

77 Barbara McPake, et al., "Implications of dual practice for universal health coverage," *Bulletin of the World Health Organization* 94, no. 2 (2016): 142-146, <https://doi.org/10.2471/BLT.14.151894>

78 Ariadna García-Prado y Paula González, "Whom Do Physicians Work For? An Analysis of Dual Practice in the Health Sector," *Journal of Health Politics, Policy and Law* 36, no. 2 (2011): 265-294, <https://doi.org/10.1215/03616878-1222721>

79 Paulo Ferrinho, et al., "Dual practice in the health sector: Review of the evidence," *Human Resources for Health* 2, no. 1 (2004): 14.

que amplifican problemas tradicionales de agencia mediante dilución de responsabilidades, multiplicación de costos de supervisión, y atenuación de incentivos.⁸⁰

En Costa Rica, la cadena “ciudadanos- gobierno→ CCSS→ hospitales→ departamentos→ médicos” ilustra esta complejidad. Cada interfaz introduce potenciales problemas de alineación de objetivos e información asimétrica.⁸¹

Hibridación de lógicas institucionales: la coexistencia de racionalidades organizacionales diferentes (pública-burocrática, privada-mercantil, profesional-clínica) genera lo que Besharov y Smith⁸² denominan “complejidad institucional”. Esta situación dificulta la evaluación de desempeño, complica la alineación de incentivos, y debilita identidades organizacionales.⁸³

Un médico radiólogo en el sistema costarricense, por ejemplo, debe equilibrar criterios burocráticos (cumplimiento de procedimientos), mercantiles (productividad, eficiencia), y profesionales (calidad diagnóstica), sin marcos claros para priorizar entre objetivos potencialmente conflictivos.⁸⁴

La literatura propone diversos mecanismos para mitigar problemas de agencia en sistemas híbridos:

Diseño contractual inteligente: Williamson⁸⁵ propone la teoría de contratos relacionales para abordar complejidad e incertidumbre. En salud, esto

80 Horn, *The Political Economy*, 145-167.

81 Horacio Alejandro Chamizo García, “Las relaciones de agencia en el primer nivel de atención en salud,” *Horizonte Sanitario* 10, no. 2 (2011): 7-21.

82 Besharov, Marya L. y Wendy K. Smith, “Multiple institutional logics in organizations,” *Academy of Management Review* 39, no. 3 (2014): 364-381.

83 Anne-Claire Pache y Filipe Santos, “Inside the hybrid organization: Selective coupling as a response to competing institutional logics,” *Academy of Management Journal* 56, no. 4 (2013): 972-1001.

84 Semanario Universidad, “CCSS tiene escasez de 700 médicos especialistas,” 15 de enero, 2025.

85 Oliver E. Williamson, “Transaction-cost economics: The governance of contractual relations,” *Journal of Law and Economics* 22, no. 2 (1979): 233-261.

implica contratos flexibles que permitan adaptación, especificación de objetivos múltiples con ponderaciones explícitas, y mecanismos preespecificados de resolución de disputas.⁸⁶

Sistemas de información integrados: la reducción de asimetrías informativas mediante registros médicos electrónicos, sistemas de inteligencia de negocios para detectar comportamientos anómalos, y transparencia activa de resultados puede mejorar la alineación de incentivos.⁸⁷

Incentivos híbridos: Le Grand⁸⁸ propone diseñar incentivos que combinan motivaciones intrínsecas y extrínsecas: reconocimiento profesional ligado a resultados de equidad, compensación parcialmente basada en resultados poblacionales, y oportunidades de desarrollo profesional vinculadas a desempeño integral.⁸⁹

Gobernanza relacional: donde los contratos formales son insuficientes, emerge la “gobernanza relacional” basada en construcción de confianza interpersonal, desarrollo de identidades organizacionales compartidas, y espacios de diálogo regular para alineamiento continuo.⁹⁰

Los problemas de agencia en sistemas híbridos tienen consecuencias distributivas significativas. La literatura documenta que actores con mayor capacidad para navegar complejidades institucionales tienden a capturar beneficios desproporcionados.⁹¹

86 Jean-Jacques Laffont y Jean Tirole, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation* (Cambridge: MIT Press, 1993).

87 Paul Milgrom y John Roberts, “An economic approach to influence activities in organizations,” *American Journal of Sociology* 94, Supplement (1988): S154-S179.

88 Julian Le Grand, *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens* (Oxford: Oxford University Press, 2003).

89 Gwyn Bevan y Christopher Hood, “What’s measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system,” *Public Administration* 84, no. 3 (2006): 517-538.

90 Jeffrey L. Bradach y Robert G. Eccles, “Price, authority, and trust: From ideal types to plural forms,” *Annual Review of Sociology* 15 (1989): 97-118.

91 Paul J. DiMaggio y Walter W. Powell, “The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality,” *American Sociological Review* 48, no. 2 (1983): 147-160.

En el caso del tamizaje mamográfico en Costa Rica, esto se traduce en múltiples manifestaciones: gradientes de acceso donde mujeres con mayor capital social y económico aprovechan múltiples vías para obtener servicios;⁹² continuidad asistencial diferenciada, con pacientes privados experimentando mejor coordinación que usuarios exclusivamente públicos;⁹³ y calidad estratificada, donde proveedores racionalizan calidad según pagadores y supervisión esperada.⁹⁴

Como concluye Sojo,⁹⁵ la hibridación no mitigada por mecanismos robustos de regulación y coordinación tiende a reproducir y amplificar desigualdades preexistentes, generando “universalismo estratificado” donde cobertura formal coexiste con segmentación efectiva de calidad y oportunidad.

VI. Perspectivas emergentes de investigación

La complejidad de sistemas híbridos requiere marcos analíticos que trasciendan niveles únicos de análisis. El concepto de “gobernanza multinivel”;⁹⁶ permite examinar cómo se distribuyen competencias y responsabilidades entre diferentes escalas territoriales y funcionales, reconociendo que la autoridad no reside en un único centro sino que se dispersa entre múltiples jurisdicciones.⁹⁷

92 Organización Panamericana de la Salud, *Indicadores básicos de salud en Costa Rica Situación de salud en las Américas* (Washington, D.C.: OPS, 2023).

93 Ann Pereira, “Evaluación de la gestión para la implementación de la alianza público-privada para el desarrollo de la salud en el Área de Salud de Siquirres” (Trabajo Final de Graduación, Universidad de Costa Rica, 2021).

94 Homedes y Ugalde, “Why neoliberal health reforms have failed,” 58.

95 Sojo, “Universalismo estratificado,” 45.

96 Liesbet Hooghe y Gary Marks, “Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance,” *American Political Science Review* 97, no. 2 (2003): 233-243.

97 Simona Piattoni, *The theory of multi-level governance: Conceptual, empirical, and normative challenges* (Oxford: Oxford University Press, 2010).

En sistemas de salud, esta dispersión se manifiesta verticalmente (nacional, regional, local) y horizontalmente (sectores público, privado, social).⁹⁸ La investigación debe examinar cómo diferentes configuraciones multinivel afectan la equidad y efectividad de programas sanitarios específicos.

El concepto complementario de “meta-gobernanza”⁹⁹ resulta fundamental para comprender cómo el Estado intenta mantener capacidad de dirección en contextos de creciente fragmentación institucional. Jessop¹⁰⁰ la define como “gobernanza de la gobernanza”, refiriéndose a los mecanismos mediante los cuales se establecen las reglas que rigen las interacciones entre diferentes modos de coordinación.

En el contexto costarricense, la meta-gobernanza se manifiesta en la capacidad del Ministerio de Salud para establecer marcos normativos que regulen la interacción entre proveedores públicos y privados, sin eliminar la autonomía operativa de los subsistemas.¹⁰¹ Esta función resulta crucial para preservar coherencia sistémica en contextos de creciente diversificación organizacional.¹⁰²

Las perspectivas feministas sobre políticas sanitarias¹⁰³ ofrecen herramientas valiosas para comprender cómo transformaciones aparentemente neutras en la gobernanza afectan diferencialmente a distintos grupos

98 Jan-Kees Helderman, “Bringing the market back in? Institutional complementarity and hierarchy in Dutch housing and health care,” *Journal of Public Policy* 27, no. 1 (2007): 113-139.

99 Bob Jessop, “Meta-governance and the state: Strategies, dilemmas and democratic responses,” *Policy & Politics* 39, no. 2 (2011): 185-204.

100 Jessop, “Meta-governance and the state,” 190.

101 Ministerio de Salud de Costa Rica, “Oficialización de la Norma Nacional para la Atención Integral del Cáncer de Mama en Costa Rica.” *La Gaceta* (2024).

102 Tamara K. Herve y Jean V. McHale, eds., *Health Systems Governance in Europe: The Role of EU Law and Policy* (Cambridge: Cambridge University Press / European Observatory on Health Systems and Policies, 2010).

103 Lesley Doyal, *What makes women sick: Gender and the political economy of health* (Londres: Macmillan, 1995).

poblacionales. El análisis interseccional permite examinar cómo género, clase social, etnicidad y ubicación territorial interactúan con cambios institucionales para generar patrones específicos de inclusión y exclusión.¹⁰⁴

Esta aproximación resulta particularmente relevante para servicios dirigidos específicamente a mujeres, como el tamizaje mamográfico. La literatura feminista señala que las políticas sanitarias pueden simultáneamente representar avances en el reconocimiento de necesidades específicas y reproducir concepciones biomédicas que medicalizan y controlan cuerpos femeninos.¹⁰⁵

En sistemas híbridos, estas tensiones se complejizan. La segmentación del acceso según capacidad de pago puede reforzar desigualdades de género existentes, donde mujeres con menores recursos económicos enfrentan barreras acumulativas para acceder a servicios preventivos.¹⁰⁶

Los determinantes sociales de la salud¹⁰⁷ adquieren nueva relevancia en este contexto. La capacidad para navegar interfaces complejas entre subsistemas se convierte en un determinante adicional del acceso efectivo a servicios.¹⁰⁸ Esta “alfabetización sistémica” se distribuye desigualmente según capital educativo y social, generando nuevas formas de estratificación.¹⁰⁹

104 Kimberlé Crenshaw, “Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color,” *Stanford Law Review* 43, no. 6 (1991): 1241-1299.

105 Mari Luz Esteban, *Antropología del cuerpo: Género, itinerarios corporales, identidad y cambio* (Barcelona: Edicions Bellaterra, 2004).

106 Gita Sen, Pirooska Östlin y Asha George, *Unequal, unfair, ineffective and inefficient: Gender inequity in health* (Ginebra: WHO, 2007).

107 Orielle Solar y Alec Irwin, *A conceptual framework for action on the social determinants of health* (Ginebra: WHO, 2007).

108 Jean-Frederic Levesque, Mark F. Harris y Grant Russell, “Patient-centred access to health care: Conceptualising access at the interface of health systems and populations,” *International Journal for Equity in Health* 12, no. 1 (2013): 18.

109 Donn Nutbeam, “Health literacy as a public health goal: A challenge for contemporary health education and communication strategies,” *Health Promotion International* 15, no. 3 (2000): 259-267.

El enfoque de capacidades desarrollado por Sen¹¹⁰ proporciona marcos normativos valiosos para evaluar sistemas híbridos. Esta perspectiva enfatiza no sólo el acceso formal a servicios, sino la capacidad efectiva de las personas para convertir recursos disponibles en funcionamientos valorados.¹¹¹

En sistemas híbridos, las “capacidades de navegación” adquieren importancia central. La investigación debe examinar qué factores (información, recursos económicos, redes sociales, competencias comunicativas) facilitan o dificultan la capacidad de los usuarios para aprovechar efectivamente la diversidad de opciones disponibles.¹¹²

La agencia colectiva¹¹³ representa otra dimensión crucial. Las organizaciones de pacientes, movimientos sociales y grupos comunitarios pueden desarrollar capacidades para influir en la configuración de sistemas híbridos.¹¹⁴ El análisis de estas dinámicas requiere marcos que capturen tanto restricciones estructurales como posibilidades de transformación desde abajo.¹¹⁵

VII. Metodologías mixtas y estudios longitudinales

La investigación de sistemas híbridos requiere aproximaciones metodológicas que combinen análisis cuantitativos de resultados con examen

110 Amartya Sen, “¿Por qué la equidad en salud?” *Revista Panamericana de Salud Pública* 11, no. 5/6 (2002): 302-309.

111 Abbas Tashakkori y Charles Teddlie, *Handbook of Mixed Methods in Social and Behavioral Research* (Thousand Oaks: Sage, 2003).

112 Janet K. Shim, “Cultural health capital: A theoretical approach to understanding health care interactions and the dynamics of unequal treatment,” *Journal of Health and Social Behavior* 51, no. 1 (2010): 1-15.

113 Naila Kabeer, “Resources, agency, achievements: Reflections on the measurement of women’s empowerment,” *Development and Change* 30, no. 3 (1999): 435-464.

114 Andrea Cornwall y Karen Brock, “What do buzzwords do for development policy? A critical look at ‘participation’, ‘empowerment’ and ‘poverty reduction’,” *Third World Quarterly* 26, no. 7 (2005): 1043-1060.

115 Anthony Giddens, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration* (Berkeley: University of California Press, 1984).

cualitativo de procesos.¹¹⁶ Estos sistemas presentan desafíos metodológicos específicos que demandan innovaciones en diseño de investigación,¹¹⁷ particularmente para capturar tanto las dinámicas de cambio gradual como las complejas cadenas causales que caracterizan estas transformaciones institucionales.

Los estudios de caso longitudinales emergen como herramientas fundamentales para este propósito, ya que permiten capturar dinámicas de cambio gradual que escapan a análisis transversales.¹¹⁸ El seguimiento de cohortes de usuarios a través de diferentes momentos de transformación institucional puede revelar cómo los cambios en gobernanza afectan trayectorias individuales de acceso y utilización.¹¹⁹ Esta perspectiva temporal se complementa eficazmente con el análisis de diferencias en diferencias, una técnica cuasi-experimental que permite evaluar el impacto de reformas específicas comparando grupos afectados y no afectados antes y después de las intervenciones.¹²⁰ Su aplicación al análisis de sistemas híbridos requiere, no obstante, la identificación cuidadosa de grupos de comparación válidos.¹²¹

Para comprender los mecanismos subyacentes a estas transformaciones, el trazado de procesos (*process tracing*) resulta particularmente valioso al permitir reconstruir cadenas causales complejas que conectan cambios institucionales macro con resultados micro.¹²² Este método se articula

116 John W. Creswell y Vicki L. Plano Clark, *Designing and conducting mixed methods research* (Thousand Oaks: Sage Publications, 2017).

117 Abbas Tashakkori y Charles Teddlie, *Handbook of Mixed Methods in Social and Behavioral Research* (Thousand Oaks: Sage, 2003).

118 Robert K. Yin, *Case Study Research: Design and Methods* (Thousand Oaks: Sage, 2018).

119 Glen H. Elder, Monica Kirkpatrick Johnson y Robert Crosnoe, "The emergence and development of life course theory," en *Handbook of the Life Course*, eds. Jeylan T. Mortimer y Michael J. Shanahan (Nueva York: Springer, 2003), 3-19.

120 Joshua D. Angrist y Jörn-Steffen Pischke, *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion* (Princeton: Princeton University Press, 2008).

121 Coady Wing, Kosali Simon y Ricardo A. Bello-Gomez, "Designing difference in difference studies: Best practices for public health policy research," *Annual Review of Public Health* 39 (2018): 453-469.

122 Andrew Bennett y Jeffrey T. Checkel, eds., *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*

especialmente bien con el análisis de redes sociales, que permite mapear relaciones formales e informales entre actores en sistemas complejos.¹²³ La evolución de estas redes puede revelar cómo se reconfiguran patrones de influencia y colaboración durante procesos de hibridación,¹²⁴ proporcionando una comprensión más profunda de cómo las transformaciones en gobernanza se traducen en cambios en la experiencia cotidiana de los usuarios.¹²⁵

La triangulación entre fuentes documentales, datos administrativos y perspectivas de actores resulta fundamental para validar hallazgos y capturar múltiples dimensiones de transformación.¹²⁶ Además, los macrodatos o big data y las técnicas de inteligencia artificial ofrecen nuevas posibilidades para analizar patrones complejos en sistemas híbridos,¹²⁷ ampliando el repertorio metodológico disponible para abordar estos desafíos analíticos.

(Cambridge: Cambridge University Press, 2015).

123 Stanley Wasserman y Katherine Faust, *Social Network Analysis: Methods and Applications* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994).

124 Stephen P. Borgatti, Ajay Mehra, Daniel J. Brass y Giuseppe Labianca, "Network analysis in the social sciences," *Science* 323, no. 5916 (2009): 892-895.

125 Derek Beach y Rasmus Brun Pedersen, *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013).

126 Norman K. Denzin, *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods* (Nueva York: McGraw-Hill, 1978).

127 Marcel Salathé, et al., "Digital epidemiology," *PLOS Computational Biology* 8, no. 7 (2012), <https://doi.org/10.1371/journal.pcbi.1002616>

VIII. El caso costarricense: laboratorio de gobernanza híbrida

Costa Rica representa un caso paradigmático de hibridación sanitaria que preserva elementos universalistas mientras incorpora selectivamente mecanismos de mercado.¹²⁸ Su trayectoria ilustra procesos teóricos identificados en la literatura especializada, ofreciendo un laboratorio natural para examinar dinámicas de transformación gradual.¹²⁹

La fortaleza histórica de las instituciones democráticas costarricenses facilitó procesos de reforma negociada que evitaron las disrupciones observadas en otros países latinoamericanos.¹³⁰ El concepto de “autonomía enraizada”¹³¹ captura esta capacidad estatal para mantener coherencia direccional mientras se adapta a presiones externas e internas.¹³²

La cultura política de consenso, institucionalizada mediante mecanismos neocorporativistas, permitió que diferentes actores sociales participaran en la configuración de reformas.¹³³ Sin embargo, las transformaciones recientes han erosionado parcialmente estos espacios de concertación, introduciendo dinámicas más tecnocráticas y conflictivas.¹³⁴

La evolución del sistema costarricense se puede periodizar en cuatro fases principales que reflejan transformaciones graduales en su configuración institucional. La fase fundacional, que se extiende desde 1940 hasta 1980, se caracterizó por la consolidación del modelo público integrado bajo

128 Juliana Franzoni Martínez y Diego Sánchez-Ancochea, *The Quest for Universal Social Policy*, 156-189.

129 Clark, “Health sector reform in Costa Rica,” 1663-1676.

130 Deborah J. Yashar, *Demanding Democracy: Reform and Reaction in Costa Rica and Guatemala, 1870s-1950s* (Stanford: Stanford University Press, 1997).

131 Evans, *Embedded Autonomy*, 12.

132 Linda Weiss, “The myth of the powerless state,” *New Left Review* 225 (1997): 3-27.

133 Schmitter, “Still the Century of Corporatism?” 85-131.

134 Juliana Franzoni Martínez y Diego Sánchez-Ancochea, “La pandemia de COVID-19 y las narrativas de política social en Costa Rica,” *Revista de la CEPAL* 139 (2023): 101-112.

principios neo corporativistas,¹³⁵ estableciéndose durante este período las bases institucionales del sistema universal con fuerte participación estatal y legitimidad social amplia.¹³⁶

La fase de ajuste moderado, desarrollada entre 1980 y 2000, introdujo gradualmente elementos de Nueva Gestión Pública sin alterar fundamentalmente la arquitectura institucional.¹³⁷ Las reformas siguieron lógicas incrementales que preservaron grupos de apoyo al modelo solidario,¹³⁸ manteniendo así la estabilidad política del sistema mientras se incorporan ajustes adaptativos.

Durante la fase de hibridación controlada, que abarca desde 2000 hasta 2018, se expandió la participación privada mediante tercerización selectiva y descentralización administrativa.¹³⁹ Esta etapa mantuvo la hegemonía pública pero introdujo elementos competitivos en segmentos específicos,¹⁴⁰ configurando un sistema mixto que preservaba los principios universalistas mientras incorporaba mecanismos de mercado limitados.

La fase actual de presión fiscal y reconfiguración, iniciada en 2018, ha sido marcada por reformas estructurales recientes que incluyen la Ley de Fortalecimiento de Finanzas Públicas, la penalización de huelgas y la Ley de Empleo Público.¹⁴¹ Estas transformaciones han alterado las correlaciones de

135 Ana Acuña Ulate y Elena Fuentes Bolaños, *Costa Rica: La reforma del sector salud y su impacto en la seguridad social* (Washington: OPS, 2003).

136 Jean-Pierre Unger, Pierre De Paepe, Renzo Buitrón y Werner Soors, "Promoting Universal Financial Protection: A Policy Analysis of Universal Health Coverage in Costa Rica (1940-2000)," *Health Research Policy and Systems* 11, no. 28 (2013), <https://doi.org/10.1186/1478-4505-11-28>

137 Luis Castillo, "Modernización del Estado y reforma del sector salud en Costa Rica," Documento de Trabajo N.º 112 (San José: FLACSO, 2000).

138 Kurt Weyland, *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 2006).

139 Jean-Pierre Unger, Pierre De Paepe y Andrew Green, "A comprehensive approach to health system strengthening in low-income countries," *Health Policy* 88, no. 2-3 (2008): 288-298.

140 Sojo, "Reformas al sistema de salud," 40-45.

141 Organización Internacional del Trabajo, *Informe sobre empleo público en América Latina* (Ginebra: OIT, 2022).

fuerza tradicionales y acelerado tendencias hacia la privatización selectiva, introduciendo dinámicas de cambio más aceleradas que las observadas en períodos anteriores.

El sistema costarricense actual puede caracterizarse como la coexistencia articulada de cuatro modelos principales.¹⁴² El modelo público integrado tradicional conserva los elementos centrales del sistema histórico, manteniendo financiamiento solidario, integración vertical de funciones y planificación centralizada,¹⁴³ atendiendo aproximadamente al 70 % de la demanda total y preservando su predominio en servicios de alta complejidad.¹⁴⁴ Este modelo mantiene ventajas asociadas con economías de escala, integración asistencial y solidaridad financiera,¹⁴⁵ aunque enfrenta desafíos significativos en términos de flexibilidad adaptativa, sensibilidad a preferencias usuarias e incentivos para eficiencia organizacional.¹⁴⁶

Como respuesta a estas limitaciones, el modelo de gestión desconcentrada ha incorporado herramientas gerencialistas mediante compromisos de gestión, autonomía administrativa limitada y sistemas de evaluación basados en resultados.¹⁴⁷ Esta modalidad busca combinar las virtudes de la planificación sanitaria con incentivos para eficiencia derivados de relaciones cuasi-contractuales.¹⁴⁸ Si bien su implementación ha generado mejoras en sistemas de información y capacidades gerenciales,¹⁴⁹ persisten desafíos relacionados

142 Claus Wendt, Lorraine Frisina y Heinz Rothgang, "Healthcare system types: a conceptual framework for comparison," *Social Policy & Administration* 43, no. 1 (2009): 70-90.

143 Bermúdez Sáenz y Acosta, *Sistemas de salud en Centroamérica*, 67.

144 Caja Costarricense de Seguro Social, *Informe de gestión anual 2023*, 45.

145 Robert G. Evans, "Going for the gold: The redistributive agenda behind market-based health care reform," *Journal of Health Politics, Policy and Law* 22, no. 2 (1997): 427-465.

146 Richard B. Saltman y Josep Figueras, "Analyzing the Evidence on European Health Care Reforms," *Health Affairs* 17, no. 2 (1998): 85-108.

147 Rodríguez Herrera, "La reforma del sector salud en Costa Rica," 23-31.

148 Ewan Ferlie, *et al.*, *The new public management in action* (Oxford: Oxford University Press, 1996).

149 Bravo-Cedeño y Vegas-Meléndez, "Modelo de la Nueva Gestión Pública," 317-332.

con costos de transacción, una cultura organizacional predominantemente burocrática y limitaciones para vincular efectivamente remuneración con desempeño.¹⁵⁰

Paralelamente, el modelo de contratación externa selectiva ha formalizado la participación privada mediante convenios específicos con cooperativas, fundaciones y empresas médicas para la provisión de servicios determinados,¹⁵¹ cubriendo aproximadamente el 15 % de la población mediante áreas de salud tercerizadas y servicios diagnósticos contratados.¹⁵² Esta modalidad preserva el financiamiento solidario y la regulación pública mientras introduce elementos de competencia y gestión empresarial.¹⁵³ Sus defensores destacan mayor eficiencia administrativa, innovación organizacional y sensibilidad a preferencias usuarias,¹⁵⁴ mientras que los críticos señalan problemas de continuidad asistencial, supervisión efectiva y condiciones laborales.¹⁵⁵

El modelo privado complementario opera paralelamente al sistema público con financiamiento directo, limitada regulación estatal y provisión heterogénea,¹⁵⁶ representando aproximadamente el 25 % del gasto sanitario total y concentrándose en servicios ambulatorios, procedimientos electivos y diagnósticos especializados.¹⁵⁷ Este sector funciona simultáneamente como complemento para servicios no cubiertos por el seguro público y

150 Hunter, "The new public management," 170-173.

151 Rodríguez Herrera, "Tercerización y corporativización," 50-58.

152 Repretel, "CCSS elimina contratos de 138 Ebais," 28 de marzo, 2025.

153 Richard B. Saltman y Josep Figueras, "Analyzing the Evidence on European Health Care Reforms," *Health Affairs* 17, no. 2 (1998): 85-108.

154 Julian Le Grand, Nicholas Mays y Jo-Ann Mulligan, eds., *Learning from the NHS Internal Market* (Londres: King's Fund, 1998).

155 Nuria Homedes y Antonio Ugalde, "La privatización de los servicios de salud en América Latina," *Salud Pública de México* 44, no. 3 (2002): 231-240.

156 Juliana Franzoni Martínez y Diego Sánchez-Ancochea, *The Quest for Universal Social Policy*, 178.

157 Superintendencia General de Seguros, *Informe anual del mercado de seguros 2023* (San José: SUGESE, 2024).

como suplemento para servicios formalmente cubiertos pero con ventajas en oportunidad y calidad percibida.¹⁵⁸ Su expansión refleja tanto las limitaciones del sector público como las preferencias de segmentos con capacidad de pago.¹⁵⁹

La coexistencia de estos modelos no implica separación absoluta sino complejas dinámicas de interacción que configuran un “mercado sanitario implícito”.¹⁶⁰ La medicina mixta permite que pacientes consulten privadamente, pero utilicen servicios de apoyo diagnóstico y terapéutico de la CCSS,¹⁶¹ optimizando recursos aunque potencialmente generando subsidios cruzados desde el sector público hacia el privado.¹⁶² La doble práctica profesional, donde médicos trabajan simultáneamente en ambos sectores, crea potenciales conflictos de interés y problemas de agencia múltiple.¹⁶³ Las derivaciones informales entre establecimientos públicos y privados sin mecanismos formales de coordinación¹⁶⁴ pueden facilitar acceso, pero también generar inequidades según el capital social de los usuarios.¹⁶⁵ Finalmente, la complementariedad

158 Elias Mossialos, Anna Dixon, Josep Figueras y Joe Kutzin, eds., *Funding Health Care: Options for Europe* (Buckingham: Open University Press / European Observatory on Health Systems and Policies, 2002).

159 Revista Summa, “Costa Rica: Sector privado de salud busca desarrollar modelo de colaboración,” 17 de octubre, 2023.

160 Andrew H. Van de Ven, Martin Ganco y C.R. Hinings, “Returning to the frontier of contingency theory,” *Academy of Management Annals* 7, no. 1 (2013): 393-440.

161 Margarita Vargas-Fuentes, “Privatización de servicios públicos: El caso de los servicios de salud en Costa Rica,” *Salud Pública de México* 35, no. 2 (1993): 186-193.

162 CEPAL, “El sector privado en el sistema de salud de Costa Rica,” *Serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 109 (2001).

163 Barbara McPake, et al., “Implications of dual practice for universal health coverage,” *Bulletin of the World Health Organization* 94, no. 2 (2016): 142-146, <https://doi.org/10.2471/BLT.14.151894>

164 Organización Panamericana de la Salud, *Redes integradas de servicios de salud* (Washington: OPS, 2010).

165 Shim, “Cultural health capital,” 8-12.

terapéutica combina prestaciones públicas y privadas durante el mismo episodio asistencial,¹⁶⁶ optimizando recursos, pero requiriendo coordinación sofisticada para evitar duplicaciones y garantizar continuidad.¹⁶⁷

El caso costarricense ofrece lecciones valiosas sobre factores que facilitan una hibridación exitosa sin comprometer principios universalistas. Las capacidades estatales consolidadas resultan fundamentales, ya que la preservación de competencias técnicas y legitimidad política del Estado permite gobernar efectivamente sistemas híbridos.¹⁶⁸ La cultura política de consenso ha sido crucial, pues los mecanismos de concertación social, aunque erosionados, facilitaron reformas negociadas que mantuvieron apoyo social.¹⁶⁹ Los organismos de supervisión efectivos, como la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y otras instituciones fiscalizadoras, proporcionan controles y equilibrios que limitan abusos.¹⁷⁰ El gradualismo reformista ha permitido transformaciones incrementales que facilitaron aprendizaje adaptativo y ajustes correlativos.¹⁷¹

Sin embargo, el caso también evidencia tensiones emergentes que requieren atención: fragmentación creciente entre subsistemas, erosión de espacios de participación social y presiones hacia privatización acelerada bajo justificaciones fiscales.¹⁷²

166 Teletica, "Más de un millón de ticos tienen seguro o plan prepago de salud privado," 9 de septiembre, 2024.

167 Stephen M. Shortell, *et al.*, "Assessing the impact of continuous quality improvement/total quality management: Concept versus implementation," *Health Services Research* 30, no. 2 (1995): 377-401.

168 Evans, *Embedded Autonomy*, 59-73.

169 Gerhard Lehmruch, "Concertation and the structure of corporatist networks," en *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, eds. John H. Goldthorpe (Oxford: Oxford University Press, 1984), 60-80.

170 Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, eds., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999).

171 Charles E. Lindblom, "The science of 'muddling through'," *Public Administration Review* 19, no. 2 (1959): 79-88.

172 Semanario Universidad, "La historia del veto a los copagos," 17 de enero, 2024.

IX. Desafíos y oportunidades de investigación

La revisión sistemática de la literatura evidencia varios vacíos importantes en la comprensión de sistemas híbridos que requieren investigación específica. El análisis de implementación y traducción de políticas presenta limitaciones significativas, con escasa evidencia sobre cómo las políticas formales se traducen en cambios efectivos en la experiencia cotidiana de los usuarios.¹⁷³ La literatura sobre implementación en sistemas híbridos resulta particularmente escasa, especialmente en contextos latinoamericanos.¹⁷⁴ Asimismo, la investigación se concentra predominantemente en impactos inmediatos de reformas, prestando limitada atención a las consecuencias distributivas que se manifiestan en horizontes temporales más extensos,¹⁷⁵ siendo la equidad intergeneracional en sistemas híbridos un tema prácticamente inexplorado.¹⁷⁶

La comprensión de mecanismos causales específicos representa otra área crítica de vacío. Aunque la literatura documenta correlaciones entre cambios institucionales y resultados sanitarios, existe insuficiente entendimiento de los mecanismos causales específicos que conectan transformaciones en gobernanza con resultados en salud.¹⁷⁷ Paralelamente, la investigación tiende a privilegiar indicadores objetivos como cobertura, utilización y costos, con limitada atención a dimensiones experienciales como satisfacción, autonomía y dignidad en

173 Jeffrey L. Pressman y Aaron B. Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland* (Berkeley: University of California Press, 1973).

174 Laurence J. O'Toole Jr., "Research on policy implementation: Assessment and prospects," *Journal of Public Administration Research and Theory* 10, no. 2 (2000): 263-288.

175 Pierson, "Increasing Returns," 263-265.

176 Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (Nueva York: Russell Sage Foundation, 1980).

177 Peter Hedström y Richard Swedberg, eds., *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

la atención.¹⁷⁸ Finalmente, aunque existen numerosos estudios de caso, la literatura carece de análisis comparativos rigurosos que identifiquen patrones generalizables y factores contextuales específicos.¹⁷⁹

Las perspectivas teóricas identificadas sugieren varias líneas prioritarias de investigación que pueden avanzar significativamente la comprensión de sistemas híbridos. Los estudios comparativos regionales emergen como fundamentales, requiriendo análisis sistemático de diferentes trayectorias de hibridación en América Latina que identifiquen factores institucionales, políticos y económicos que explican variaciones en resultados.¹⁸⁰ Costa Rica, Chile, Colombia y Brasil ofrecen casos contrastantes que permitirían identificar mecanismos causales específicos.¹⁸¹ Complementariamente, la evaluación rigurosa del impacto de reformas específicas mediante métodos cuasi-experimentales resulta esencial.¹⁸² La implementación escalonada de reformas en diferentes territorios o momentos temporales puede proporcionar variación exógena para identificación causal.¹⁸³

El desarrollo de indicadores de gobernanza híbrida constituye otra prioridad investigativa, requiriendo la construcción de métricas que capturen la complejidad de sistemas mixtos y trascienden indicadores tradicionales diseñados para sistemas “puros”.¹⁸⁴ Estos indicadores deben reflejar dimensiones como coordinación intersectorial, fragmentación de servicios y

178 Avedis Donabedian, “Evaluating the quality of medical care,” *The Milbank Memorial Fund Quarterly* 44, no. 3 (1966): 166-206.

179 Charles C. Ragin, *Fuzzy-Set Social Science* (Chicago: University of Chicago Press, 2000).

180 David Collier y Steven Levitsky, “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research,” *World Politics* 49, no. 3 (1997): 430-451.

181 James Mahoney, “Strategies of causal inference in small-N analysis,” *Sociological Methods & Research* 28, no. 4 (2000): 387-424.

182 William R. Shadish, Thomas D. Cook y Donald T. Campbell, *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference* (Boston: Houghton Mifflin, 2002).

183 Paul J. Gertler, et al., *Impact Evaluation in Practice* (Washington: World Bank, 2016).

184 Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, “Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators,” *World Bank Policy Research Working Paper* 4978 (2009).

equidad en navegación sistémica.¹⁸⁵ El análisis de sostenibilidad política se presenta igualmente crucial, investigando factores que facilitan o dificultan la consolidación de arreglos híbridos a lo largo del tiempo,¹⁸⁶ donde las crisis políticas y económicas pueden constituir “experimentos naturales” para examinar la resistencia institucional.¹⁸⁷

Los estudios longitudinales de cohortes permitirían el seguimiento de grupos poblacionales específicos a través de transformaciones institucionales para examinar cómo cambios en gobernanza afectan trayectorias de salud y utilización de servicios.¹⁸⁸ Finalmente, la investigación participativa con usuarios debe incorporar sistemáticamente perspectivas de usuarios en el diseño, implementación y evaluación de investigación sobre sistemas híbridos,¹⁸⁹ donde los métodos de investigación-acción pueden revelar dimensiones invisibles en enfoques puramente observacionales.¹⁹⁰

El análisis de sistemas híbridos requiere innovaciones metodológicas específicas que capturen su complejidad inherente. Los métodos mixtos integrados deben combinar sistemáticamente análisis cuantitativos y cualitativos desde las fases iniciales de investigación, no como componentes separados sino como aproximaciones mutuamente informativas.¹⁹¹ El análisis de configuraciones, mediante técnicas como el Análisis Comparativo Cualitativo, permite identificar combinaciones específicas de factores asociadas con resultados particulares,¹⁹² resultando especialmente valioso para analizar casos

185 Sameen Siddiqi, *et al.*, “Framework for assessing governance of the health system in developing countries,” *Health Policy* 90, no. 1 (2009): 13-25.

186 Streeck y Thelen, *Beyond Continuity*, 1-39.

187 Giovanni Capoccia y R. Daniel Kelemen, “The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals,” *World Politics* 59, no. 3 (2007): 341-369.

188 Johnson Elder y Crosnoe, “The emergence and development,” 10-15.

189 Barbara A. Israel, *et al.*, “Review of community-based research: Assessing partnership approaches to improve public health,” *Annual Review of Public Health* 19, no. 1 (1998): 173-202.

190 Peter Reason y Hilary Bradbury, eds., *Handbook of Action Research: Participative Inquiry and Practice* (Londres: Sage, 2001).

191 Creswell y Plano Clark, *Designing and conducting mixed methods research*, 45-78.

192 Charles C. Ragin, *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*

con causalidad compleja y equifinalidad.¹⁹³ La simulación y modelización ofrecen posibilidades adicionales, permitiendo que modelos computacionales exploren efectos potenciales de diferentes configuraciones institucionales bajo diversos escenarios,¹⁹⁴ donde los modelos basados en agentes pueden capturar interacciones complejas entre múltiples actores.¹⁹⁵ Finalmente, el análisis de macrodatos posibilita la utilización de registros administrativos masivos para identificar patrones de utilización, derivación y resultados que serían imposibles de capturar mediante encuestas tradicionales.¹⁹⁶

X. Implicaciones para el diseño de políticas

Las perspectivas teóricas revisadas tienen implicaciones directas para el diseño de políticas más efectivas en sistemas híbridos. El reconocimiento de la complejidad inherente resulta fundamental, requiriendo que las políticas se diseñen asumiendo la coexistencia de múltiples lógicas institucionales y evitando soluciones simplistas que ignoren esta realidad.¹⁹⁷ Los enfoques de pensamiento sistémico pueden proporcionar herramientas conceptuales y metodológicas para manejar esta complejidad de manera más efectiva.¹⁹⁸

El fortalecimiento de capacidades regulatorias emerge como prioridad crítica, ya que los Estados necesitan desarrollar nuevas competencias para gobernar sistemas híbridos de manera efectiva.¹⁹⁹ Estas competencias incluyen

(Berkeley: University of California Press, 1987).

193 Benoît Rihoux y Charles C. Ragin, eds., *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques* (Thousand Oaks: Sage, 2009).

194 Nigel Gilbert y Klaus G. Troitzsch, *Simulation for the Social Scientist* (Buckingham: Open University Press, 2005).

195 Joshua M. Epstein, *Generative Social Science: Studies in Agent-Based Computational Modeling* (Princeton: Princeton University Press, 2006).

196 David Lazer, *et al.*, "Computational social science," *Science* 323, no. 5915 (2009): 721-723.

197 James G. March y Johan P. Olsen, "The Logic of Appropriateness," *Arena Working Papers* WP 04/09 (2004).

198 Peter M. Senge, *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization* (Nueva York: Doubleday, 1990).

199 Tom Christensen y Per Lægveid, "The Whole-of-Government Approach to Public Sector

capacidades técnicas para supervisión de contratos complejos, sistemas de información integrados y mecanismos de coordinación intersectorial que permitan articular coherentemente los diferentes componentes del sistema.

La complejidad sistémica requiere además mecanismos sofisticados de rendición de cuentas que permitan a ciudadanos y organizaciones sociales monitorear e influir en sistemas híbridos.²⁰⁰ En este contexto, la alfabetización en gobernanza se convierte en una competencia ciudadana esencial,²⁰¹ capacitando a la población para navegar y participar efectivamente en estructuras institucionales complejas.

Los sistemas híbridos ofrecen oportunidades valiosas para la experimentación controlada con diferentes arreglos institucionales en territorios o poblaciones específicas, permitiendo procesos de aprendizaje basados en evidencia.²⁰² Esta aproximación experimental puede facilitar la identificación de configuraciones más efectivas antes de implementar reformas a gran escala.

Resulta crucial que la hibridación no se interprete como abandono de objetivos de equidad y universalidad, sino como búsqueda de medios más efectivos para alcanzarlos.²⁰³ Esto requiere vigilancia continua de efectos distributivos y el desarrollo de mecanismos correctivos cuando sea necesario,²⁰⁴ asegurando que la diversificación institucional contribuya efectivamente al logro de metas de política sanitaria sin comprometer los principios fundamentales de justicia social.

Reform," *Public Administration Review* 67, no. 6 (2007): 1059-1066.

200 Mark Bovens, "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework," *European Law Journal* 13, no. 4 (2007): 447-468.

201 Archon Fung, Mary Graham y David Weil, *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

202 Ian Sanderson, "Evaluation, policy learning and evidence-based policy making," *Public Administration* 80, no. 1 (2002): 1-22.

203 Sen, "¿Por qué la equidad en salud?" 305-308.

204 Whitehead, Margaret, "The concepts and principles of equity and health," *International Journal of Health Services* 22, no. 3 (1992): 429-445.

XI. Conclusiones

La emergencia de sistemas de salud híbridos en América Latina representa un fenómeno de profundas implicaciones teóricas y prácticas que requiere marcos analíticos específicos y sofisticados. El análisis desarrollado en este artículo demuestra que las transformaciones contemporáneas no pueden comprenderse adecuadamente mediante categorizaciones dicotómicas tradicionales que oponen Estado y mercado, sino que requieren conceptualizaciones más complejas que reconozcan la coexistencia y articulación de múltiples lógicas institucionales.

Las tres perspectivas teóricas identificadas —gobernanza híbrida, neoinstitucionalismo de elección racional y teoría de la agencia— ofrecen herramientas conceptuales complementarias y valiosas para comprender estas transformaciones. La teoría de la gobernanza híbrida proporciona marcos para analizar la coexistencia de principios jerárquicos, mercantiles y colaborativos dentro de un mismo sistema. El neoinstitucionalismo de elección racional permite examinar cómo las decisiones estratégicas de actores racionales generan cambios institucionales graduales. La teoría de la agencia revela las complejidades específicas que emergen cuando múltiples relaciones principal-agente operan simultáneamente en sistemas organizacionalmente diversos.

Estas perspectivas centrales se enriquecen con aproximaciones emergentes que aportan dimensiones analíticas adicionales. Las perspectivas feministas e interseccionales revelan cómo transformaciones aparentemente neutras en la gobernanza pueden afectar diferencialmente a distintos grupos poblacionales, mientras que los enfoques de capacidades y determinantes sociales amplían la comprensión sobre cómo la complejidad sistémica genera nuevas formas de estratificación del acceso. El análisis multinivel y de meta-gobernanza complementa este marco conceptual al proporcionar herramientas para examinar la dispersión de autoridad y los mecanismos de coordinación en sistemas fragmentados.

El acercamiento al caso costarricense demuestra que la hibridación no constituye necesariamente una amenaza a principios universalistas, sino que puede representar una vía de adaptación creativa a contextos de restricción fiscal, creciente pluralismo social y demandas ciudadanas más sofisticadas. La experiencia costarricense ilustra cómo factores como capacidades estatales consolidadas, cultura política de consenso, organismos de supervisión efectivos y gradualismo reformista pueden facilitar hibridación exitosa que preserve elementos fundamentales del modelo solidario.

Sin embargo, este análisis también revela que los procesos de hibridación requieren gestión cuidadosa y vigilancia continua para evitar la erosión gradual de principios de equidad y solidaridad. La evidencia disponible sugiere que, sin mecanismos robustos de regulación y coordinación, la hibridación puede generar formas de "universalismo estratificado" donde la cobertura formal coexiste con segmentación efectiva en calidad y oportunidad de acceso.

La investigación futura debe profundizar en varios aspectos críticos. Primero, es necesario desarrollar metodologías más sofisticadas que capturen la complejidad de sistemas híbridos, combinando análisis cuantitativos y cualitativos en diseños longitudinales que permitan identificar mecanismos causales específicos. Segundo, se requiere mayor atención a dimensiones distributivas y experienciales, examinando cómo las transformaciones en gobernanza afectan diferencialmente a distintos grupos poblacionales. Tercero, la investigación comparativa sistemática puede identificar factores institucionales y contextuales que explican variaciones en resultados entre países con trayectorias de hibridación diferentes.

Las implicaciones para el diseño de políticas son significativas. Los sistemas híbridos requieren nuevas competencias estatales para coordinación intersectorial, supervisión de arreglos contractuales complejos, y preservación de coherencia sistémica en contextos de creciente diversificación organizacional.

La participación ciudadana informada se convierte en un requisito fundamental para la rendición de cuentas democrática en sistemas complejos donde las relaciones de responsabilidad se multiplican y difuminan.

Finalmente, las perspectivas teóricas emergentes representan una oportunidad para trascender debates estériles entre Estado y mercado, enfocándose en la configuración específica de arreglos institucionales que promuevan simultáneamente efectividad, eficiencia y equidad en sistemas sanitarios contemporáneos. El desarrollo de esta agenda de investigación resulta fundamental para enfrentar los desafíos sanitarios del siglo XXI en América Latina, donde la presión demográfica, la transición epidemiológica, las restricciones fiscales y las expectativas ciudadanas crecientes requieren respuestas institucionales innovadoras que preserven los logros históricos en materia de protección social mientras se adaptan creativamente a nuevas realidades.

La gobernanza híbrida, lejos de constituir una solución definitiva, representa un campo de experimentación institucional donde sociedades democráticas pueden explorar formas más efectivas de organizar la protección social en salud. Su éxito dependerá de la capacidad para combinar creativamente virtudes de diferentes modelos organizacionales mientras se preservan valores fundamentales de equidad, universalidad y solidaridad que han constituido conquistas históricas del desarrollo social latinoamericano.

Bibliografía

- » Acuña Ulate, Ana y Elena Fuentes Bolaños. *Costa Rica: La reforma del sector salud y su impacto en la seguridad social*. Washington: OPS, 2003.
- » Almeida, Celia. "Políticas sociales en América Latina: el giro neoliberal." *Revista CEPAL* 76 (2002): 123-140.
- » Angrist, Joshua D. y Jörn-Steffen Pischke. *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- » Arrow, Kenneth J. "Uncertainty and the welfare economics of medical care." *American Economic Review* 53, no. 5 (1963): 941-973.
- » Arthur, W. Brian. "Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events." *Economic Journal* 99, no. 394 (1989): 116-131.
- » Banco Mundial. *World Development Report 1993: Investing in Health*. Washington: World Bank, 1993.
- » Banco Mundial. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Washington: World Bank, 1997.
- » Báscolo, Ernesto, Natalia Houghton y Amalia Del Riego. "Lógicas de transformación de los sistemas de salud en América Latina y resultados en acceso y cobertura de salud." *Revista Panamericana de Salud Pública* 42 (2018). <https://doi.org/10.26633/rpsp.2018.126>
- » Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.
- » Bennett, Andrew y Jeffrey T. Checkel, eds. *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- » Bernheim, B. Douglas y Michael D. Whinston. "Common agency." *Econometrica* 54, no. 4 (1986): 923-942.
- » Besharov, Marya L. y Wendy K. Smith. "Multiple institutional logics in organizations." *Academy of Management Review* 39, no. 3 (2014): 364-381.
- » Bevan, Gwyn y Christopher Hood. "What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system." *Public Administration* 84, no. 3 (2006): 517-538.
- » Blomqvist, Åke. "The doctor as double agent: Information asymmetry, health insurance, and medical care." *Journal of Health Economics* 10, no. 4 (1991): 411-432.
- » Borgatti, Stephen P., Ajay Mehra, Daniel J. Brass y Giuseppe Labianca. "Network analysis in the social sciences." *Science* 323, no. 5916 (2009): 892-895.
- » Bossert, Thomas y Tobias Leisewitz. "Innovation and Change in the Chilean Health System." *New England Journal of Medicine* 374, no. 1 (2016): 1-5. <https://doi.org/10.1056/NEJMp1514202>
- » Bovens, Mark. "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework." *European Law Journal* 13, no. 4 (2007): 447-468.
- » Bradach, Jeffrey L. y Robert G. Eccles. "Price, authority, and trust: From ideal types to plural forms." *Annual Review of Sociology* 15 (1989): 97-118.
- » Bravo-Cedeño, Edwin A. y Henry J. Vegas-Meléndez. "Modelo de la Nueva Gestión Pública en la Administración de Hospitales." *Digital Publisher CEIT* 8, no. 6 (2023): 317-332.
- » Capoccia, Giovanni y R. Daniel Kelemen. "The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals." *World Politics* 59, no. 3 (2007): 341-369.
- » Caja Costarricense de Seguro Social. *Informe de Auditoría Interna AS-ASALUD-0141-2024*. San José: CCSS, 2024.
- » Caja Costarricense de Seguro Social. *Informe de gestión anual 2023*. San José: CCSS, 2024.
- » Caja Costarricense de Seguro Social. "CCSS readjudicó construcción del nuevo hospital de Cartago." Nota de prensa, 18 de marzo, 2025.
- » CEPAL. "El sector privado en el sistema de salud de Costa Rica." Serie Financiamiento del Desarrollo, N.º 109, 2001.
- » Chamizo García, Horacio Alejandro. "Las relaciones de agencia en el primer nivel de atención en salud." *Horizonte Sanitario* 10, no. 2 (2011): 7-21. <https://doi.org/10.19136/hs.a10n2.120>
- » Christensen, Tom y Per Lægread. "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform." *Public Administration Review* 67, no. 6 (2007): 1059-1066.
- » Clark, Mary A. "Health sector reform in Costa Rica: Reinforcing a public system." Ponencia preparada para los Woodrow Wilson Center Workshops on the Politics of Education and Health Reforms, Washington, D.C., 18-19 de abril de 2002.
- » Collier, David y Steven Levitsky. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research." *World Politics* 49, no. 3 (1997): 430-451.
- » Cornwall, Andrea y Karen Brock. "What do buzzwords do for development policy? A critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction'." *Third World Quarterly* 26, no. 7 (2005): 1043-1060.

- » Crenshaw, Kimberlé. "Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color." *Stanford Law Review* 43, no. 6 (1991): 1241-1299.
- » Creswell, John W. y Vicki L. Plano Clark. *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2017.
- » Denis, Jean-Louis, Ewan Ferlie y Nicolette Van Gestel. "Understanding hybridity in public organizations." *Public Administration* 93, no. 2 (2015): 273-289.
- » Denzin, Norman K. *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. Nueva York: McGraw-Hill, 1978.
- » DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell. "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality." *American Sociological Review* 48, no. 2 (1983): 147-160.
- » Donabedian, Avedis. "Evaluating the quality of medical care." *The Milbank Memorial Fund Quarterly* 44, no. 3 (1966): 166-206.
- » Doyal, Lesley. *What Makes Women Sick: Gender and the Political Economy of Health*. Londres: Macmillan, 1995.
- » Elder, Glen H., Monica Kirkpatrick Johnson y Robert Crosnoe. "The emergence and development of life course theory." En *Handbook of the Life Course*, editado por Jeylan T. Mortimer y Michael J. Shanahan, 3-19. Nueva York: Springer, 2003.
- » Epstein, Joshua M. *Generative Social Science: Studies in Agent-Based Computational Modeling*. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- » Esping-Andersen, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- » Esteban, Mari Luz. *Antropología del cuerpo: Género, itinerarios corporales, identidad y cambio*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2004.
- » Evans, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- » Evans, Robert G. "Going for the gold: The redistributive agenda behind market-based health care reform." *Journal of Health Politics, Policy and Law* 22, no. 2 (1997): 427-465.
- » Ferlie, Ewan, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald y Andrew Pettigrew. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- » Ferrinho, Paulo, Wim Van Lerberghe, Inês Fronteira, Fátima Hipólito y André Biscaia. "Dual practice in the health sector: Review of the evidence." *Human Resources for Health* 2, no. 1 (2004): 14. <https://doi.org/10.1186/1478-4491-2-14>
- » Field, Mark G. "The health system and the polity: A contemporary American perspective." *Social Science & Medicine* 7, no. 10 (1973): 709-717.
- » Fung, Archon, Mary Graham y David Weil. *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- » García-Prado, Ariadna y Paula González. "Whom Do Physicians Work For? An Analysis of Dual Practice in the Health Sector." *Journal of Health Politics, Policy and Law* 36, no. 2 (2011): 265-294. <https://doi.org/10.1215/03616878-1222721>
- » Gertler, Paul J, Sebastian Martinez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings, Christel M. J. Vermeersch. *Impact Evaluation in Practice*. Washington: World Bank, 2016.
- » Giddens, Anthony. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- » Gilbert, Nigel y Klaus G. Troitzsch. *Simulation for the Social Scientist*. Buckingham: Open University Press, 2005.
- » González-Block, Miguel Ángel, Hortensia Reyes Morales, Lucero Cahuana Hurtado, Alejandra Balandrán y Edna Méndez. "Mexico: Health System Review." *Health Systems in Transition* 22, no. 2 (2020): 1-222.
- » Hedström, Peter y Richard Swedberg, eds. *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- » Helderman, Jan-Kees. "Bringing the market back in? Institutional complementarity and hierarchy in Dutch housing and health care." *Journal of Public Policy* 27, no. 1 (2007): 113-139.
- » Hervey, Tamara K. y Jean V. McHale, eds. *Health Systems Governance in Europe: The Role of EU Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press / European Observatory on Health Systems and Policies, 2010.
- » Homedes, Nuria y Antonio Ugalde. "Why neoliberal health reforms have failed in Latin America." *Health Policy* 71, no. 1 (2005): 83-96.
- » Homedes, Nuria y Antonio Ugalde. "La privatización de los servicios de salud en América Latina." *Salud Pública de México* 44, no. 3 (2002): 231-240.
- » Hood, Christopher. "A public management for all seasons?" *Public Administration* 69, no. 1 (1991): 3-19.
- » Hooghe, Liesbet y Gary Marks. "Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance." *American Political Science Review* 97, no. 2 (2003): 233-243.
- » Horn, Murray J. *The Political Economy of Public Administration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- » Hunter, David J. "The new public management in Britain: Implications for health care management." *Health Services Management Research* 9, no. 3 (1996): 166-175.

- » Israel, Barbara A, Amy J. Schulz, Edith A. Parker y Adam B. Becker. "Review of community-based research: Assessing partnership approaches to improve public health." *Annual Review of Public Health* 19, no. 1 (1998): 173-202.
- » Jensen, Michael C. y William H. Meckling. "Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure." *Journal of Financial Economics* 3, no. 4 (1976): 305-360.
- » Jessop, Bob. "From governance to governance failure and from multi-level governance to multi-scalar meta-governance." En *The Ashgate Research Companion to Planning Theory*, 201-214. Londres: Ashgate, 2009.
- » Jessop, Bob. "Meta-governance and the state: Strategies, dilemmas and democratic responses." *Policy & Politics* 39, no. 2 (2011): 185-204.
- » Kabeer, Naila. "Resources, agency, achievements: Reflections on the measurement of women's empowerment." *Development and Change* 30, no. 3 (1999): 435-464.
- » Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi. "Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators." *World Bank Policy Research Working Paper* 4978, 2009.
- » Kickbusch, Ilona y Dorothea Gleicher. *Governance for Health in the 21st Century*. Ginebra: WHO, 2012.
- » Laffont, Jean-Jacques y Jean Tirole. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge: MIT Press, 1993.
- » Lazer, David, Alex Pentland, Lada Adamic, Sinan Aral, Albert-László Barabási, Devon Brewer, Nicholas Christakis, Noshir Contractor, James Fowler, Myron Gutmann, Tony Jebara, Gary King, Michael Macy, Deb Roy y Marshall Van Alstyne. "Computational social science." *Science* 323, no. 5915 (2009): 721-723.
- » Le Grand, Julian. *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- » Le Grand, Julian, Nicholas Mays y Jo-Ann Mulligan, eds. *Learning from the NHS Internal Market*. Londres: King's Fund, 1998.
- » Lehmbuch, Gerhard. "Concertation and the structure of corporatist networks." En *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, editado por John H. Goldthorpe, 60-80. Oxford: Oxford University Press, 1984.
- » Levesque, Jean-Frederic, Mark F. Harris y Grant Russell. "Patient-centred access to health care: Conceptualising access at the interface of health systems and populations." *International Journal for Equity in Health* 12, no. 1 (2013): 18.
- » Lewis, Jenny M., Mark Considine y Damon Alexander. *Networks, Innovation and Public Policy: Politicians, Bureaucrats and the Pathways to Change inside Government*. Londres: Palgrave Macmillan, 2008.
- » Lindblom, Charles E. "The science of 'muddling through'." *Public Administration Review* 19, no. 2 (1959): 79-88.
- » Lipsky, Michael. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: Russell Sage Foundation, 1980.
- » Londoño, Juan Luis y Julio Frenk. "Structured pluralism: Towards an innovative model for health system reform in Latin America." *Health Policy* 41, no. 1 (1997): 1-36.
- » Lynch, Julia. *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- » Maceira, Daniel. "Fragmentación e Incentivos en los Sistemas de Atención de la Salud en América Latina y el Caribe." Nota Técnica IDB-TN-274. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2011. <https://doi.org/10.18235/0012021>
- » Macneil, Ian R. "Contracts: Adjustment of long-term economic relations under classical, neoclassical, and relational contract law." *Northwestern University Law Review* 72, no. 6 (1978): 854-905.
- » Mahoney, James. "Strategies of causal inference in small-N analysis." *Sociological Methods & Research* 28, no. 4 (2000): 387-424.
- » Mahoney, James y Kathleen Thelen. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- » March, James G. y Johan P. Olsen. "The Logic of Appropriateness." *Arena Working Papers* WP 04/09, 2004.
- » Martínez Franzoni, Juliana y Diego Sánchez-Ancochea. "La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y las narrativas de la política social en Costa Rica." *Revista de la CEPAL* 139 (2023): 101-112.
- » Martínez Franzoni, Juliana y Diego Sánchez-Ancochea. *The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- » Martínez Franzoni, Juliana. "Welfare regimes in Latin America: Capturing constellations of markets, families, and policies." *Latin American Politics and Society* 50, no. 2 (2008): 67-100.
- » McPake, Barbara, Giuliano Russo, David Hipgrave, Krishna Hort y James Campbell. "Implications of dual practice for universal health coverage." *Bulletin of the World Health Organization* 94, no. 2 (2016): 142-146. <https://doi.org/10.2471/BLT.14.151894>
- » Mesa-Lago, Carmelo. *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social*. Santiago: CEPAL, Serie Políticas Sociales N.º 120, 2006.

- » Milgrom, Paul y John Roberts. "An economic approach to influence activities in organizations." *American Journal of Sociology* 94, Supplement (1988): S154-S179.
- » Ministerio de Salud de Costa Rica. *Cuentas de Salud de Costa Rica 2020-2021*. San José: Ministerio de Salud, 2022.
- » Ministerio de Salud de Costa Rica. "Oficialización de la Norma Nacional para la Atención Integral del Cáncer de Mama en Costa Rica." *La Gaceta*. 2024.
- » Ministerio de Salud de Costa Rica. *Informe sobre gobernanza y rectoría sanitaria*. San José: Ministerio de Salud, 2023.
- » Miranda, Guido. *La seguridad social y el desarrollo en Costa Rica*. San José: EDNASSS, 1994.
- » Mossialos, Elias, Anna Dixon, Josep Figueras y Joe Kutzin, eds. *Funding Health Care: Options for Europe*. Buckingham: Open University Press / European Observatory on Health Systems and Policies, 2002.
- » North, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- » Nussbaum, Martha C. *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge: Harvard University Press, 2011.
- » Nutbeam, Don. "Health literacy as a public health goal: A challenge for contemporary health education and communication strategies." *Health Promotion International* 15, no. 3 (2000): 259-267.
- » Organización Internacional del Trabajo. *Informe sobre empleo público en América Latina*. Ginebra: OIT, 2022.
- » Organización Panamericana de la Salud. *Indicadores básicos de salud en Costa Rica. Situación de salud en las Américas*. Washington, D.C.: OPS, 2023.
- » Organización Panamericana de la Salud. *Perfil del sistema de servicios de salud: Costa Rica*. San José: OPS, 2019.
- » Organización Panamericana de la Salud. *Redes integradas de servicios de salud*. Washington: OPS, 2010.
- » Ostrom, Elinor. *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- » O'Toole Jr., Laurence J. "Research on policy implementation: Assessment and prospects." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10, no. 2 (2000): 263-288.
- » Pache, Anne-Claire y Filipe Santos. "Inside the hybrid organization: Selective coupling as a response to competing institutional logics." *Academy of Management Journal* 56, no. 4 (2013): 972-1001.
- » Pereira, Ann. "Evaluación de la gestión para la implementación de la alianza público-privada para el desarrollo Alsalus en el Área de Salud de Siquirres." Trabajo Final de Graduación, Universidad de Costa Rica, 2021.
- » Pesec, Megan, Ashley VanderZanden y Hannah Ratcliffe. *Comprehensive Primary Health Care Reform in Costa Rica*. Boston: Ariadne Labs, 2020.
- » Piattoni, Simona. *The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- » Pierson, Paul. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review* 94, no. 2 (2000): 251-267.
- » Pierson, Paul. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- » Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- » Prats i Català, Joan. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- » Preker, Alexander S. y April Harding. *Innovations in Health Service Delivery: The Corporatization of Public Hospitals*. Washington: World Bank Publications, 2003.
- » Pressman, Jeffrey L. y Aaron B. Wildavsky. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- » Ragin, Charles C. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press, 1987.
- » Ragin, Charles C. *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
- » Reason, Peter y Hilary Bradbury, eds. *Handbook of Action Research: Participative Inquiry and Practice*. Londres: Sage, 2001.
- » Repretel. "CCSS elimina contratos de 138 EBAIS." 28 de marzo, 2025.
- » Revista Summa. "Costa Rica: Sector privado de salud busca desarrollar modelo de colaboración." 17 de octubre, 2023.
- » Rihoux, Benoît y Charles C. Ragin, eds. *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Thousand Oaks: Sage, 2009.
- » Rodríguez Herrera, Adolfo. *La reforma del sector salud en Costa Rica: evolución, situación actual y perspectivas*. San José: Ministerio de Salud / OPS, 2005.

- » Rodríguez Herrera, Roberto. "Tercialización y corporativización en el sistema de salud costarricense." *Revista Costarricense de Salud Pública* 15, no. 3 (2006): 45-60.
- » Rosero-Bixby, Luis. "La trayectoria del seguro social en Costa Rica." En *Reformas de salud en América Latina*, editado por Carmelo Mesa-Lago, 75-122. Santiago: CEPAL, 2004.
- » Ross, Stephen A. "The economic theory of agency: The principal's problem." *American Economic Review* 63, no. 2 (1973): 134-139.
- » Rothgang, Heinz, Mirella Cacace, Lorraine Frisina, Simone Grimmeisen, Achim Schmid y Claus Wendt. *The State and Healthcare: Comparing OECD Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.
- » Sáenz, María del Rocío, José Luis Bermúdez y Mónica Acosta. "Sistemas de salud de Centroamérica y República Dominicana: desafíos para la universalidad, la equidad y la sostenibilidad." *Salud Pública de México* 53, supl. 2 (2011).
- » Sáenz, Rodrigo, José Luis Bermúdez y Melvin Acosta. *Sistemas de salud en Centroamérica y República Dominicana: desafíos para la universalidad, la equidad y la sostenibilidad*. Washington: OPS, 2011.
- » Salamon, Lester M. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- » Salathé, Marcel, Linus Bengtsson, Todd J. Bodnar, Devon D. Brewer, John S. Brownstein, Caroline Buckee, Ellsworth M. Campbell, Ciro Cattuto, Shashank Khandelwal, Patricia L. Mabry, Alessandro Vespignani. "Digital epidemiology." *PLOS Computational Biology* 8, no. 7 (2012). <https://doi.org/10.1371/journal.pcbi.1002616>
- » Saltman, Richard B. y Josep Figueras. "Analyzing the Evidence on European Health Care Reforms." *Health Affairs* 17, no. 2 (1998): 85-108.
- » Sanderson, Ian. "Evaluation, policy learning and evidence-based policy making." *Public Administration* 80, no. 1 (2002): 1-22.
- » Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner, eds. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- » Schmitter, Philippe C. "Still the Century of Corporatism?" *The Review of Politics* 36, no. 1 (1974): 85-131.
- » Scott, William R. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2000.
- » Semanario Universidad. "La historia del veto a los copagos." 17 de enero, 2024.
- » Semanario Universidad. "CCSS tiene escasez de 700 médicos especialistas." 15 de enero, 2025.
- » Sen, Amartya. "¿Por qué la equidad en salud?" *Revista Panamericana de Salud Pública* 11, no. 5/6 (2002): 302-309.
- » Sen, Gita, Pirooska Östlin y Asha George. *Unequal, Unfair, Ineffective and Inefficient: Gender Inequity in Health*. Ginebra: WHO, 2007.
- » Senge, Peter M. *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. Nueva York: Doubleday, 1990.
- » Shadish, William R., Thomas D. Cook y Donald T. Campbell. *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference*. Boston: Houghton Mifflin, 2002.
- » Shim, Janet K. "Cultural health capital: A theoretical approach to understanding health care interactions and the dynamics of unequal treatment." *Journal of Health and Social Behavior* 51, no. 1 (2010): 1-15.
- » Shortell, Stephen M, J L O'Brien, J M Carman, R W Foster, E F Hughes, H Boerstler, E J O'Connor. "Assessing the impact of continuous quality improvement/total quality management: Concept versus implementation." *Health Services Research* 30, no. 2 (1995): 377-401.
- » Siddiqi, Sameen, Tayyeb I Masud, Sania Nishtar, David H Peters, Belgacem Sabri, Khalif M Bile y Mohamed A Jama "Framework for assessing governance of the health system in developing countries." *Health Policy* 90, no. 1 (2009): 13-25.
- » Simon, Herbert A. "A behavioral model of rational choice." *Quarterly Journal of Economics* 69, no. 1 (1955): 99-118.
- » Skelcher, Chris. "Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance." *Governance* 18, no. 1 (2005): 89-110.
- » Sojo, Carlos. "Reformas al sistema de salud en Costa Rica: Tensiones y desafíos." *Revista de Ciencias Sociales* 89-90 (2000): 33-46.
- » Solar, Orielle y Alec Irwin. *A Conceptual Framework for Action on the Social Determinants of Health*. Ginebra: WHO, 2007.
- » Streeck, Wolfgang y Kathleen Thelen, eds. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- » Superintendencia General de Seguros. *Informe anual del mercado de seguros 2023*. San José: SUGESE, 2024.
- » Tashakkori, Abbas y Charles Teddlie. *Handbook of Mixed Methods in Social and Behavioral Research*. Thousand Oaks: Sage, 2003.
- » Teletica. "Más de un millón de ticos tienen seguro o plan prepago de salud privado." 9 de septiembre, 2024.


- » Thelen, Kathleen. "How institutions evolve: Insights from comparative historical analysis." En *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, editado por James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, 208-240. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- » Unger, Jean-Pierre, Pierre De Paepe, Renzo Buitrón y Werner Soors. "Promoting Universal Financial Protection: A Policy Analysis of Universal Health Coverage in Costa Rica (1940-2000)." *Health Research Policy and Systems* 11, no. 28 (2013). <https://doi.org/10.1186/1478-4505-11-28>
- » Van de Ven, Andrew H., Martin Ganco y C. R. Hinings. "Returning to the frontier of contingency theory of organizational and institutional designs." *Academy of Management Annals* 7, no. 1 (2013): 393-440.
- » Van der Heijden, Jeroen. "Institutional layering: A review of the use of the concept." *Politics* 31, no. 1 (2011): 9-18.
- » Vargas-Fuentes, Margarita. "Privatización de servicios públicos: El caso de los servicios de salud en Costa Rica." *Salud Pública de México* 35, no. 2 (1993): 186-193.
- » Wasserman, Stanley y Katherine Faust. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- » Weiss, Linda. "The myth of the powerless state." *New Left Review* 225 (1997): 3-27.
- » Wendt, Claus, Lorraine Frisina y Heinz Rothgang. "Healthcare system types: a conceptual framework for comparison." *Social Policy & Administration* 43, no. 1 (2009): 70-90.
- » Weyland, Kurt. *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- » Whitehead, Margaret. "The concepts and principles of equity and health." *International Journal of Health Services* 22, no. 3 (1992): 429-445.
- » Williamson, Oliver E. *The Economic Institutions of Capitalism*. Nueva York: Free Press, 1985.
- » Williamson, Oliver E. "Transaction-cost economics: The governance of contractual relations." *Journal of Law and Economics* 22, no. 2 (1979): 233-261.
- » Wing, Coady, Kosali Simon y Ricardo A. Bello-Gomez. "Designing difference in difference studies: Best practices for public health policy research." *Annual Review of Public Health* 39 (2018): 453-469.
- » Yashar, Deborah J. *Demanding Democracy: Reform and Reaction in Costa Rica and Guatemala, 1870s-1950s*. Stanford: Stanford University Press, 1997.
- » Yin, Robert K. *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage, 2018.

Formación estatal y crimen organizado en Centroamérica: una revisión teórico-bibliográfica desde una perspectiva relacional

State formation and organized crime in Central America: a theoretical and bibliographic review from a relational perspective

Marcos González Víquez

(Doctorante del Programa en Gobierno y
Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica)

 <https://orcid.org/0009-0005-9946-7640>

Correspondencia: marcos.gonzalezviquez@ucr.ac.cr

DOI: <https://doi.org/10.66778/RD.v10ed01.03>



Recibido: 14-10-2025
Aceptado: 10-11-2025

FORMACIÓN ESTATAL Y CRIMEN ORGANIZADO EN CENTROAMÉRICA: UNA REVISIÓN TEÓRICO-BIBLIOGRÁFICA DESDE UNA PERSPECTIVA RELACIONAL

Marcos González Víquez

RESUMEN

Este artículo presenta una revisión teórico-bibliográfica sobre los principales enfoques que han analizado la formación estatal y su relación con el crimen organizado en Centroamérica. Desde una perspectiva relacional, se discute al Estado como un campo social en disputa, cuya configuración se produce mediante interacciones históricas, institucionales, simbólicas y territoriales entre actores estatales y no estatales. El texto articula aportes de la sociología, la antropología política y la ciencia política, y propone una síntesis conceptual organizada en diez ejes analíticos para estudiar los procesos contemporáneos de formación estatal. La revisión incorpora antecedentes históricos desde el siglo XIX y examina cómo las organizaciones criminales han sido concebidas como actores con capacidad de incidir en dinámicas de poder, gobernabilidad y control social. El análisis revela vacíos en la literatura regional respecto a las trayectorias estatales recientes atravesadas por relaciones de conflicto, coexistencia o cooperación con actores criminales. Este marco teórico ofrece herramientas para orientar investigaciones futuras sobre Estado y crimen organizado en Centroamérica.

PALABRAS CLAVE: Centroamérica - formación de Estado - crimen organizado - antropología política - poder estatal

STATE FORMATION AND ORGANIZED CRIME IN CENTRAL AMERICA: A THEORETICAL AND BIBLIOGRAPHIC REVIEW FROM A RELATIONAL PERSPECTIVE

Marcos González Víquez

ABSTRACT

This article presents a theoretical and bibliographic review of the main approaches used to analyze state formation and its relationship with organized crime in Central America. From a relational perspective, the State is examined as a contested social field whose configuration emerges through historical, institutional, symbolic, and territorial interactions between state and non-state actors. The text brings together contributions from sociology, political anthropology, and political science, and proposes a conceptual synthesis organized into ten analytical axes for studying contemporary processes of state formation. The review includes historical antecedents dating back to the nineteenth century and examines how criminal organizations have been conceptualized as actors capable of influencing dynamics of power, governance, and social control. The analysis reveals gaps in regional scholarship regarding recent state trajectories shaped by relations of conflict, coexistence, or cooperation with criminal actors. This theoretical framework provides tools to guide future research on the State and organized crime in Central America.

KEYWORDS: Central America - state formation - organized crime - political anthropology - state power

Formación estatal y crimen organizado en Centroamérica: una revisión teórico-bibliográfica desde una perspectiva relacional

Marcos González Víquez¹
Costa Rica

Introducción

La formación de los Estados centroamericanos ha sido un objeto de estudio frecuente en las ciencias sociales y políticas. Desde diversas perspectivas, las investigaciones se han propuesto comprender las trayectorias de los sistemas políticos de la región tras su constitución como repúblicas independientes a mediados de siglo XIX. Es posible identificar tanto enfoques normativos eurocéntricos que señalan fallos, faltantes y debilidades, como propuestas poscoloniales que critican y debaten los modelos idealistas tradicionales anclados en la profundamente distinta experiencia histórica de las naciones del viejo continente. Más allá del enfoque adoptado, Centroamérica constituye un lugar del mundo donde la relación entre sociedad civil y regímenes políticos aún está marcada por lo que Norbert Elías llamó “*procesos de integración y desintegración de grupos*”

1 Licenciado en Ingeniería Industrial y magíster en Antropología Social. Es profesor de la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Costa Rica y actualmente cursa el doctorado en Gobierno y Políticas Públicas en la misma institución. Su trabajo se centra en el estudio de la formación estatal y sus relaciones con el crimen organizado en Centroamérica.



sociales y territorios".² En la marcha de estos procesos, no son pocos los espacios del istmo donde persiste la competencia por el "*monopolio del uso legítimo de la fuerza*"³ frente a actores no estatales, como las organizaciones de crimen organizado.

El interés de este trabajo radica en comprender cómo impactan en la formación estatal de un país, las relaciones entre actores estatales y formas de crimen organizado como parte de la dinámica por el acceso, control y competencia por el poder político. El artículo se basa en la construcción del estado de la cuestión y del marco teórico de mi actual proyecto de investigación doctoral, el cual se centra en los procesos de formación estatal en El Salvador, analizados a través de las relaciones sociopolíticas —de negociación y enfrentamiento— entre los gobiernos y las pandillas en el periodo 2000–2022. La pregunta general de investigación que guía este proyecto es: ¿cuáles son los principales efectos de estas relaciones en la trayectoria de la formación estatal en El Salvador?

Este artículo se organiza en cuatro secciones principales. En primer lugar, se presenta una revisión de los principales antecedentes históricos sobre la formación del Estado en Centroamérica, con énfasis en los aportes de autores como Edelberto Torres Rivas y Víctor Hugo Acuña, que permiten contextualizar las trayectorias estatales desde los siglos XIX y XX. En segundo lugar, se desarrolla una discusión teórica centrada en los enfoques relacionales del Estado, analizando las contribuciones de perspectivas provenientes de la sociología, la antropología y las ciencias políticas. En tercer lugar, se examinan los vínculos entre crimen organizado y procesos de formación estatal, mediante una revisión de investigaciones que abordan las relaciones entre actores estatales y no estatales en contextos de violencia, criminalización y captura

2 Norbert Elias, *Los procesos de formación del Estado y construcción de la nación* (México: Ediciones de la Revista Nexos, 1972), 109.

3 Max Weber, *La política como vocación, conferencia pronunciada en 1919*, ed. y trad. Enrique Martín (s.l.: s.e., 2001), 2.

institucional. Finalmente, en la cuarta sección se proponen diez ejes analíticos como aporte para interpretar los procesos contemporáneos de formación estatal en Centroamérica.

I. Una mirada previa: historia de la formación estatal centroamericana

Los procesos históricos de formación estatal en Centroamérica han sido analizados por autoras y autores de la región, cuyas contribuciones ofrecen claves indispensables para contextualizar las trayectorias contemporáneas. Las obras de Víctor Acuña y Edelberto Torres Rivas constituyen una base indispensable para cualquier reflexión sobre el devenir de las instituciones políticas, las formas de poder y dominación en la región.⁴ Los autores proponen un marco de análisis que articula tres dimensiones clave de la formación estatal: la territorialidad, la fiscalidad y la institucionalidad.⁵

Argumentan que la implantación territorial de los Estados centroamericanos ha sido históricamente desigual, marcada por economías de enclave, regionalismos y disputas por la capitalidad. En lo fiscal, señalan una débil capacidad de recaudación, producto de una herencia colonial y de un modelo agroexportador concentrado en élites aliadas con las fuerzas armadas. En lo institucional, describen aparatos burocráticos escasos y fuerzas armadas poco profesionalizadas, con excepción de la dictadura militar salvadoreña. Estas características configuran una matriz estructural de fragilidad estatal que persiste, en muchos sentidos, hasta el presente.

4 Edelberto Torres-Rivas, *La piel de Centroamérica* (San José: FLACSO, 2007); Edelberto Torres-Rivas, *Centroamérica: entre revoluciones y democracia* (Buenos Aires: CLACSO, 2008); Víctor Acuña y Pablo Rodríguez, "Hacia la formación de los Estados centroamericanos, siglos XIX y XX: una propuesta de investigación," en *Formación de los Estados centroamericanos*, coord. Edelberto Torres-Rivas (San José: FLACSO, 2014).

5 Víctor Acuña y Pablo Rodríguez, "Hacia la formación de los Estados centroamericanos, siglos XIX y XX: una propuesta de investigación," en *Formación de los Estados centroamericanos*, coord. Edelberto Torres-Rivas (San José: FLACSO, 2014), 10.

Edelberto Torres Rivas ofrece una lectura crítica que conecta la evolución estatal con los procesos de modernización autoritaria, las crisis del capitalismo periférico y los efectos estructurales de la dependencia. En su análisis, el Estado centroamericano ha sido históricamente un instrumento de las clases dominantes, incapaz de generar inclusión o bienestar sostenido. Las reformas liberales del siglo XIX, la consolidación oligárquica, las dictaduras militares del siglo XX y los conflictos armados de las décadas de 1970 y 1980 son vistos como momentos clave en una trayectoria de represión, desigualdad y estancamiento social. Pese a la firma de los acuerdos de paz, Torres Rivas subraya la continuidad de las estructuras excluyentes y la debilidad del Estado para transformarlas.⁶

Este recorrido histórico no pretende agotar la complejidad de las trayectorias estatales centroamericanas, pero sí ofrece un punto de partida indispensable para la discusión teórica que sigue. La historia revela que los Estados de la región no pueden analizarse desde modelos idealizados — eurocéntricos o normativos— que suponen una linealidad institucional o un desarrollo “natural” hacia el Estado moderno. Por el contrario, como se verá en las secciones siguientes, diversos enfoques relacionales han permitido repensar al Estado no solo como una estructura legal-burocrática, sino como una construcción social en permanente disputa. Estas perspectivas ofrecen herramientas valiosas para analizar cómo se producen, negocian y transforman las relaciones estatales en contextos específicos, marcados por conflictos, desigualdades estructurales y múltiples formas de autoridad.

A continuación, se presenta una revisión de estos enfoques teóricos, con el objetivo de ampliar el marco conceptual desde el cual puede interpretarse la formación estatal centroamericana en el siglo XXI.

6 Edelberto Torres-Rivas, *La piel de Centroamérica* (San José: FLACSO, 2007); Edelberto Torres-Rivas, *Centroamérica: entre revoluciones y democracia* (Buenos Aires: CLACSO, 2008).

II. El problema teórico: el Estado como relación social

Desde una perspectiva antropológica, el Estado constituye una forma particular de relación social. No es la única, pero posee la capacidad de condicionar —e incluso definir— la posibilidad de existencia de otras formas de organización. Su manifestación material y cotidiana, aunque disimulada tras contornos institucionales diversos, se presenta como una fuerza totalizante y, al mismo tiempo, interdependiente de otros centros de poder. En este sentido, para tratar el problema de la formación de Estado contemporánea, se propone un trabajo en varios niveles teóricos.

Primero, se parte de la teoría weberiana clásica sobre el Estado como *“aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama con éxito para sí el monopolio de la violencia física legítima”*.⁷ Esta teoría marca un paso inicial en el recorrido, pues reconoce al Estado como comunidad, lo que implica *“una relación social (...) en la medida en que se inspira en el sentimiento subjetivo (afectivo o tradicional) de los participantes de constituir un todo”*.⁸ Además, posiciona la disputa del territorio como una variable fundamental en las relaciones (de conflicto, cooperación o competencia) de los Estados con actores no estatales. Esto implica que el territorio de un Estado no es una condición dada *a priori* ni tampoco permanece estático, se construye y disputa de manera continua en un campo de fuerzas, donde el Estado actúa como un ente hegemónico, pero nunca en solitario.

Una segunda perspectiva teórica permite visualizar al Estado no solo como sistema institucional, sino también como proyecto ideológico. Aquí se recurre a la propuesta de Abrams con respecto a la diferencia entre la idea-

7 Max Weber, *La política como vocación, conferencia pronunciada en 1919*, ed. y trad. Enrique Martín (s.l.: s.e., 2001), 2.

8 Omar Fernández y Jorge Biglieri, “Los tipos de sujeto en la noción de comunidad y de sociedad: desde Weber a los aportes de la psicología política,” ponencia presentada en las XII Jornadas de Investigación y Primer Encuentro de Investigadores en Psicología del Mercosur (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2005), 61.

Estado y el sistema-Estado.⁹ La idea-Estado se refiere precisamente al poder ideológico que subyace tanto dentro de la sociedad como de las instituciones estatales (incluyendo aquellas destinadas al control social). Por su parte, el sistema-Estado alude a las formas de gobierno en términos de los arreglos institucionales, los cuales a su vez están determinados por las luchas entre proyectos ideológicos.

La tercera perspectiva teórica retoma el enfoque estratégico-relacional propuesto por Bob Jessop, quien, al igual que Abrams, concibe al Estado ni como un actor ni como un objeto, sino como una forma específica de relación social. Uno de los aspectos más relevantes del argumento de Jessop es la integración de los tres elementos básicos en la fórmula weberiana del Estado (territorio, población y estructura burocrática) junto con lo que denomina (inspirado en Abrams) el cuarto elemento: el proyecto ideológico. Este último es clave, pues actúa como principio organizador que legitima la selectividad estructural del Estado, es decir, su forma diferencial de favorecer ciertos intereses, narrativas y actores sobre otros. Así, Jessop concibe el poder del Estado como *“una condensación mediada tanto institucional como discursivamente de un equilibrio inestable de fuerzas que buscan influir en las formas, propósitos y contenido de la política, de las políticas y de la organización institucional”*.¹⁰

III. Teorías sobre formación de Estado

La presente reflexión se orienta por la pregunta de cómo se han comprendido en la literatura los procesos de formación estatal (en adelante PFE) en países como los centroamericanos, especialmente en su relación con el crimen organizado, y qué continuidades o transformaciones se han observado en sus trayectorias. Para ello, se analizaron publicaciones producidas en los

9 Philip Abrams, “Notas sobre la dificultad para estudiar al Estado,” *Revista de Sociología* 1, no. 1 (1977), 57.

10 Bob Jessop, *El Estado: pasado, presente y futuro* (Madrid: Editorial Catarata, 2016), 48.

últimos cincuenta años, principalmente en América Latina y Centroamérica, aunque también se incluyeron aportes provenientes de Estados Unidos y Europa. La mayoría de los estudios revisados utilizan la categoría *formación de Estado*, aunque también se abordan nociones como campo estatal y capacidad estatal. Por lo cual, se propone definir los PFE como procesos de interacción, cooperación o conflicto entre actores estatales y no estatales que, situados en campos sociopolíticos específicos, reproducen formas de gobierno, control social y construcción simbólica de comunidades y territorios. El objetivo fue identificar enfoques que se aproximaron a esta definición con el fin de construir una base teórica sólida desde la cual analizar el caso centroamericano.

3.1 Configuraciones institucionales

En los años setenta, Lawrence Krader propuso un modelo evolutivo y lineal de la formación estatal compuesto por cuatro etapas: sociedades sin Estado, sociedades con instituciones preestatales, el Estado naciente y el Estado maduro.¹¹ Aunque su enfoque es progresivo, Krader destacó que el Estado no debe entenderse sólo como aparato institucional, sino como una forma de poder ideológico, cuya singularidad radica en la “*mística del poder*” que lo rodea. De forma complementaria, el antropólogo Lewis Henry Morgan planteó una teoría evolutiva de la sociedad en tres estadios —salvajismo, barbarie y civilización—, donde identificó dos tipos de organización política: una basada en vínculos de parentesco (gentes, fratrias y tribus) y otra fundamentada en territorio y propiedad, siendo esta última la que, según Morgan, da origen al Estado.¹²

Desde una perspectiva marxista, el sociólogo británico Ralph Miliband realizó un aporte significativo a la des-cosificación del Estado. De hecho, Miliband usó la noción de sistema estatal y destacó cinco elementos principales para referirse al éste: a) diferenciación entre Estado y gobierno, b) dimensión

11 Lawrence Krader, *La formación del Estado* (Barcelona: Nueva Colección Labor, 1972), 22.

12 Lewis Henry Morgan, *La sociedad primitiva*, 2.ª ed. (Madrid: Ayuso, 1971), 126.

administrativa burocrática, c) “*administración de la violencia*” mediante los cuerpos policiales, militares y paramilitares, d) independencia judicial y e) unidades del gobierno subcentral.¹³

Se encuentran también los enfoques centrados en la noción de autonomía estatal, donde el Estado es visto como un actor institucional con capacidades autónomas diferentes de los grupos sociales que compiten por el acceso al poder. En esta línea, la politóloga Theda Skocpol planteó una alternativa crítica a las perspectivas pluralistas, estructurales-funcionalistas y marxistas predominantes en los estudios sobre el Estado durante los años 70 y 80. La autora centró su argumento en la noción de *autonomía del Estado*, la cual sugiere que sus aparatos burocráticos pueden lograr objetivos que trascienden a las “*demandas e intereses de grupos o clases sociales de la sociedad*”.¹⁴ Su discusión también resaltó tres factores analíticos esenciales para el surgimiento (o desaparición) de la acción estatal autónoma: a) orientaciones internacionales de los Estados, b) funciones de mantenimiento del orden interno y c) posibilidades organizativas de que los colectivos de funcionarios formulen y persigan una política propia.¹⁵ Un aspecto interesante de destacar en las ideas de Skocpol es que no excluye la perspectiva relacional entre Estados y sociedades como parte de los recursos para comprender las capacidades autónomas estatales.

En una línea similar a Theda Skocpol, Michael Mann propuso que la autonomía de los Estados se basa principalmente en dos formas de poder: despótico e infraestructural, las cuales “*proceden principalmente de la específica capacidad del Estado de proporcionar una forma de organización territorialmente centralizada*”.¹⁶ El poder despótico se relaciona con la capacidad de las élites

13 Ralph Miliband, *El Estado en la sociedad capitalista* (México D.F.: Siglo XXI Editores, 1970): 51.

14 Theda Skocpol, “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual,” *Revista de Santander* (1985): 99.

15 *Ibid.*, 101.

16 Michael Mann, “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados,” *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 5 (2006): 55.

para “*emprender sin negociación rutinaria con grupos de la sociedad civil*”.¹⁷ Por el contrario, el poder infraestructural se relaciona con “*la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país*”.¹⁸

El politólogo argentino Oscar Oszlak, refiriéndose a la formación histórica del Estado en América Latina, propuso el concepto de estatidad como la capacidad para controlar, extraer y usar recursos de la sociedad, con la cual se generan procesos graduales para la adquisición de atributos de dominación política por parte de grupos sociales específicos. Los factores que inciden en esta capacidad Oszlak los denomina “*determinantes sociales de la formación del Estado*”.¹⁹

A principios de los noventa, Karen Barkey y Sunita Parikh, publicaron un artículo denominado *Perspectivas comparadas sobre el Estado*, en el cual describieron aspectos claves para los PFE como: a) las guerras, b) las crisis societales (integración social), c) los cambios culturales y d) los movimientos sociales y grupos étnicos (las resistencias). En esta línea, las autoras advierten sobre la importancia de incluir las relaciones sociedad-estado para comprender la acción estatal.²⁰

Desde Estados Unidos, Phillip Gorski aportó al estudio de la formación estatal con su obra *La ética protestante revisada*, donde argumenta que un factor clave en el surgimiento del Estado moderno temprano fue una “*revolución disciplinaria*” impulsada por movimientos ascéticos protestantes.²¹ Según

17 *Ibid.*, 58.

18 *Ibid.*

19 Oscar Oszlak, “Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”, 2.ª ed., *Estudios CEDES*, vol. 1, núm. 3 (Buenos Aires: CEDES, 1978): 13–14.

20 Karen Barkey y Sunita Parikh, “Comparative Perspectives on the State,” *Annual Review of Sociology* 17 (1991): 523–49.

21 Philip S. Gorski, “The Protestant Ethic Revisited: Disciplinary Revolution and State Formation in Holland and Prussia,” *American Journal of Sociology* 99, no. 2 (1993): 265–316, <https://doi.org/10.1086/230266>

Gorski, esta revolución ocurre cuando un grupo en ascenso utiliza instituciones disciplinarias para consolidar su estatus y dominación, lo cual posiciona al castigo y la disciplina como componentes fundamentales de la acción estatal. Por su parte, Manuel Alonso recupera la noción de “*campo estatal*” inspirada en Pierre Bourdieu para explicar la formación del Estado como resultado de procesos de centralización y descentralización del poder, especialmente a través de la guerra civil. Alonso sostiene que la violencia no es una anomalía del Estado, sino una expresión de sus dinámicas de integración social y territorial, donde las prácticas estatales refuerzan o erosionan la imagen institucional.²² En esta misma línea relacional, Edwin Jader y Wilmar Martínez subrayan que el Estado compite por su capacidad para regular, extraer y emplear recursos, enfrentando disputas en fronteras territoriales y sociales.²³ Finalmente, Stephen Skowronek introduce una visión procesual de los PFE, destacando que estos no siguen trayectorias lineales, sino que se configuran a partir de continuidades, rupturas y desplazamientos de autoridad.²⁴ En conjunto, estos enfoques reafirman la idea del Estado como un campo relacional, conflictivo y en constante disputa por el control de recursos y legitimidades.

Viviane Brachet propone un enfoque reciente y valioso para estudiar la formación estatal en América Latina, basado en cuatro axiomas que definen a los órdenes institucionales como procesos relacionales construidos por normas, prácticas y representaciones, sostenidos por actores sociales que los reproducen, resisten o transforman mediante el uso del poder. Esta dinámica se estructura en torno a cuatro dimensiones del poder: discursiva, interactiva, coercitiva y performativa, con las que se analiza cómo se institucionaliza el poder estatal en contextos cambiantes. Desde esta perspectiva, el Estado no es una entidad

22 Manuel Alonso, “La definición del campo estatal y su relación con la guerra civil: un horizonte teórico,” *Estudios Políticos* (Medellín), no. 45 (2014): 135–57.

23 Edwin Jader y Wilmar Martínez, “Tipologías y patologías de Estado: otra lectura frente a la formación y prácticas de lo estatal,” *Estudios Políticos* (Medellín), no. 48 (2016), <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n48a04>

24 Stephen Skowronek, “Present at the Creation: The State in Early American Political History,” *Journal of the Early Republic* 38 (2018): 97

estática, sino una construcción social en disputa constante, donde actores con intereses diversos negocian el sentido del orden y la autoridad. El aporte de Brachet dialoga conceptualmente con autores como Abrams y Jessop, quienes también entienden al Estado como una construcción simbólica y estratégica. Este enfoque permite interpretar la formación estatal más allá de la mera creación de instituciones formales, destacando el papel de los conflictos, las narrativas y las prácticas sociales en la producción del poder y la legitimidad estatal.²⁵

3.2 Las relaciones Estado-Sociedad y sus márgenes

Uno de los primeros trabajos en esta línea fue desarrollado por el sociólogo alemán Norbert Elias, quien propuso que los procesos de formación estatal debían ser vistos a través de largos periodos de tiempo y los clasificó en cuatro tipos: integración/desintegración territorial e integración/desintegración de estratos sociales. Para Elias, el Estado se forma a partir de estos dos movimientos principales: integrar o desintegrar tanto el territorio como la composición social.²⁶ En una línea similar, el antropólogo Conrad Kottak afirmó que los procesos de formación estatal no implican recorridos unilineales, sino que responden a factores como a) estrés socioambiental, b) procesos de segregación y centralización y c) promoción-ascenso de instituciones de control. En palabras de Kottak: *“al principio del proceso, un Estado emergente se enfrenta a la inercia de las estructuras anteriores y el Estado puede fallar (...) tales fallas son sólo temporales; dadas las condiciones materiales apropiadas, los conflictos pueden finalmente resolverse y el Estado puede emerger más fuerte que nunca”*.²⁷

25 Viviane Brachet-Márquez, “La formación del Estado en América Latina: una propuesta teórica inter-institucional,” en *Hacia la renovación de la teoría social latinoamericana*, coord. Julio César Gambina y Carlos Eduardo Maldonado (Buenos Aires: CLACSO, 2020): 185–208.

26 Norbert Elias, *Los procesos de formación del Estado y construcción de la nación* (México: Ediciones de la Revista Nexos, 1972): 109.

27 Conrad Kottak, “The Process of State Formation in Madagascar,” *American Ethnologist* 3, no. 2 (1976): 138.

En 2005, el historiador argentino Emmanuel Pfoh discutió la formación del Estado nacional en América Latina tomando en cuenta la cuestión del clientelismo político. El autor enfatiza que la idea de nacionalidad en esta región *“será un producto, no el fundamento, de la organización sociopolítica centralizada que se comenzará a producir hacia mediados del siglo XIX en toda Latinoamérica. Será el Estado el que creará la idea de nación en cada uno de los países”*.²⁸ En esta línea también podemos destacar a Luis Rodríguez, quien planteó que la formación del Estado es un producto cultural donde las dinámicas de cooperación y conflicto entre Estado, localidad y comunidad dan forma a las instituciones e idealizaciones del poder: *“el Estado es una forma hegemónica del poder social”*.²⁹ Rodríguez hizo énfasis en identificar las especificidades de las relaciones sociales que el Estado regula a través de genealogías de las formas de organización social. Para el autor, la formación de la idea-estado requiere necesariamente de *“procesos culturales”*.³⁰

Otro aporte lo encontramos en el trabajo de las antropólogas Veena Das y Deborah Poole. Las autoras realizaron un enfoque para el análisis del Estado a partir de las prácticas en sus márgenes. Las autoras entienden estos márgenes no sólo en un sentido territorial, sino también como fronteras simbólicas y corporales. Su propuesta conceptual distingue tres dimensiones: a) la periferia, b) la legibilidad-ilegibilidad y c) el espacio entre los cuerpos (donde se articula ley y disciplina). Esta diferenciación amplía las posibilidades de caracterizar los PFE a partir de las prácticas políticas en los márgenes. Particularmente, la dimensión de *legibilidad-ilegibilidad* resulta central para comprender cómo el Estado busca clasificar, nombrar y gobernar a determinados sujetos y objetos. Como señalan Das y Poole, *“los individuos son reconstituidos a través de leyes especiales en poblaciones sobre las cuales nuevas formas de regulación pueden ser*

28 Emmanuel Pfoh, “La formación del Estado nacional en América Latina y la cuestión del clientelismo político”, *Revista de Historia de América*, no. 136 (2005): 129–48.

29 Luis Rodríguez, “Reflexiones socioantropológicas sobre el Estado”, *13*, no. 28 (2006): 205.

30 *Ibid.*, 201.

ejercidas".³¹ Esta dinámica puede analizarse de manera productiva en diálogo con la teoría del etiquetamiento y el concepto de estigma,³² especialmente en contextos de criminalización selectiva. Al etiquetar a ciertos grupos sociales como "desviados" o "amenazantes", el Estado no solo produce categorías administrativas, sino que también consolida formas de control social y político. La figura del *pandillero* en El Salvador constituye un ejemplo paradigmático: se trata de un sujeto construido discursiva, legal y mediáticamente como enemigo interno, sobre el cual se aplican regímenes de excepción y formas extraordinarias de vigilancia y castigo. En este sentido, los márgenes del Estado no son espacios pasivos, sino territorios y cuerpos donde se produce y reproduce poder, y donde la estigmatización funciona como un mecanismo clave de gubernamentalidad.

Alejandro Agudo plantea que las relaciones entre sociedad y Estado deben entenderse como un continuo, en lugar de considerarlas entidades separadas. Para el autor, es crucial analizar cómo las ideas de poder y dominación influyen en decisiones políticas y prácticas cotidianas, utilizando para ello el concepto de tecnologías de gobierno, entendidas como ensamblajes complejos que regulan comportamientos sociales e individuales.³³ En esta línea, los trabajos históricos y antropológicos de Wider Carrero y Sandra Martínez sobre Colombia destacan la importancia de prácticas como la colonización y la distribución de tierras en la construcción de burocracias locales y nacionales, resaltando además la interacción fluida y negociada entre agentes estatales y no estatales en contextos específicos. Ambos estudios enfatizan la relevancia de las

31 Veena Das y Deborah Poole, "El Estado en sus márgenes: etnografías comparadas," *Cuadernos de Antropología Social*, no. 27 (2008): 28.

32 E. Boyadjian y R. Salomón, "El etiquetamiento como forma de violencia simbólica," *Heterocronías: Feminismos y Epistemologías del Sur* 2 (2020): 23–32.

33 Alejandro Agudo, "El Estado, disgregado y reconstituido," en *Formas reales de la dominación del Estado: perspectivas interdisciplinarias del poder y la política*, coord. Andrés Pérez Baltodano (México D.F.: El Colegio de México, 2014).

relaciones cotidianas y prácticas institucionales para entender los procesos de formación estatal, en especial respecto a cómo estas interacciones determinan el control territorial.³⁴

En 2019, Gabriela Torres y Emilia Velásquez analizaron la formación del Estado en México y Centroamérica a partir de los regímenes de propiedad, argumentando que la configuración del Estado-nación está directamente ligada a la forma en que se establece la propiedad de la tierra. Según ellas, “al hacer propiedad, se hace también Estado y Nación”, ya que esto define territorio, autoridad y comunidad política.³⁵ Esta idea implica que la propiedad requiere legitimación mediante construcciones de ciudadanía y representaciones sociales sobre el rol de las instituciones de justicia y control. Una perspectiva similar es presentada por Esteban Restrepo y Julieta Lemaitre en su estudio sobre el posconflicto colombiano, donde sostienen que la formación estatal implica una continuidad de prácticas de violencia para sostener el poder político, reproduciendo una narrativa del Estado como actor “civilizador”.

3.3 El papel de la violencia: guerras entre/dentro los Estados

La violencia ejercida a través de la guerra ha sido uno de los factores centrales en los estudios sobre formación estatal, siendo Charles Tilly uno de los principales referentes. En su obra, Tilly distingue tres formas principales de construcción estatal: coerción intensiva, intensiva en capital y coerción capitalizada, categorías que dependen del nivel de desarrollo urbano en los territorios donde emergen los Estados. Su análisis del surgimiento de los estados-nación en Europa subraya la interacción entre guerra, consolidación

34 Wider Carrero, “Los procesos de formación estatal en Colombia vistos a través de la colonización y las prácticas políticas en el Quindío entre 1884 y 1930” (tesis de maestría, Universidad del Valle, 2015); Sandra Martínez, “Funcionarios y colonos: la formación del Estado en el suroriente colombiano,” *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, no. 53 (2015): 79–98.

35 Gabriela Torres y Emilia Velásquez, “Presentación: regímenes de propiedad y formación del estado y la nación en México y Centroamérica”, *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos* 17 (2019): 8.

interna, protección y recaudación fiscal como procesos interdependientes y estratégicos para la expansión estatal. Tilly identifica cuatro funciones fundamentales que definen la consolidación estatal: hacer la guerra, que implica eliminar o neutralizar a los rivales externos; construir el Estado, que supone la eliminación de rivales internos; brindar protección, es decir, resguardar a los aliados o clientes del Estado frente a amenazas; y extraer recursos, lo cual permite financiar las tres funciones anteriores. Esta perspectiva permite entender la formación de los Estados modernos como un proceso eminentemente conflictivo, donde la violencia organizada se convierte en una herramienta fundacional del poder estatal.³⁶

Cameron Thies sostiene que, a diferencia de Europa, en Centroamérica la formación estatal se basó en conflictos internos más que en guerras interestatales. A través del concepto de “violencia pública”,³⁷ muestra cómo estas luchas contra enemigos internos consolidaron formas estatales propias. Esto permite interpretar fenómenos actuales, como la guerra contra las maras en El Salvador, como una nueva etapa de formación estatal. Además, distingue entre teorías contractuales (derechos de propiedad y crecimiento económico) y depredadoras (extracción de recursos por élites). A esta línea de análisis se le unen otros estudios como el realizado por el historiador Robert Holden, quien definió:

“violencia pública” como “asesinatos, mutilaciones y otros actos de destrucción cometidos por caudillos rivales, guerrilleros libertadores, escuadrones de la muerte y agentes estatales como las fuerzas armadas y la policía, todos los cuales actúan dentro de (...) el campo del poder estatal”.

36 Charles Tilly, “War Making and State Making as Organized Crime,” en *Bringing the State Back In*, eds. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), 169-91.

37 Thies, Cameron G. 2004. “State Building, Interstate and Intrastate Rivalry: A Study of Post-Colonial Developing Country Extractive Efforts, 1975-2000,” *International Studies Quarterly* 48 (1): 53-72.

A partir de esta definición, el autor argumentó que la violencia pública interna de la región centroamericana ha tenido un papel esencial en la construcción de los Estados nacionales, pues ha permitido no solamente controlar a las fuerzas políticas y sociales contrarias, sino que también ha generado el miedo y terror en la población con el cual se consolidan los grupos de poder en los regímenes políticos.³⁸

Fernando López-Alves, realizó investigaciones enfocadas en la formación estatal latinoamericana a partir del papel de los conflictos internos posterior al período colonial. El autor planteó que “los tipos de guerra” (más que las frecuencias) y las formas de integración política y militar de los sectores rurales y urbanos dieron forma a las trayectorias de las formaciones estatales en América Latina.³⁹ El autor destaca tres tipos de guerras: internacional, regional e interna y señala que el apoyo del campo o la ciudad marca una diferencia en el patrón del conflicto.⁴⁰ En 2021, Luis Schenoni retomó el papel de las guerras en la formación estatal de América Latina. El autor destacó que los resultados de la guerra dieron forma a las instituciones estatales no solo durante la guerra sino también en una fase de posguerra: “*aunque la victoria consolida una trayectoria de formación del Estado que se refuerza a sí misma, la derrota deslegitima las instituciones extractivas y coloca a los perdedores en un proceso de debilitamiento*”.⁴¹

3.4 Crimen organizado y Estado

Distintas perspectivas académicas han abordado las relaciones entre los Estados y el CO desde las ciencias sociales, discusión que permite enmarcar preguntas clave como: ¿qué papel juegan los procesos de criminalización en

38 Robert Holden, *Armies Without Nations: Public Violence and State Formation in Central America, 1821–1960* (Oxford: Oxford University Press, 2004), 4.

39 Fernando López-Alves, *State Formation and Democracy in Latin America, 1810–1900* (Durham: Duke University Press, 2000), 5.

40 *Ibid.*, 79.

41 Luis L. Schenoni, “Bringing War Back In: Victory and State Formation in Latin America,” *American Journal of Political Science* 65 (2020): 406, <https://doi.org/10.1111/ajps.12552>

la formación estatal? y más específicamente en el contexto centroamericano: ¿qué revelan las relaciones entre gobiernos y pandillas sobre la construcción del Estado? Cabe destacar que se parte de una perspectiva crítica para comprender el crimen y el delito, no solamente como entes jurídicos (es decir, como violación del derecho), sino también como constructos socioculturales que los grupos humanos incluyen en sus discursos y condiciones históricas y materiales para la construcción de poder político, económico y social sobre territorios y poblaciones específicas. En Centroamérica, al finalizar los conflictos armados gracias a los acuerdos de paz en los noventa, el crimen organizado surgió como uno de los principales problemas para la seguridad y la estabilidad de la región, así como para la legitimidad de los Estados, especialmente en los márgenes de los territorios o espacios donde su autoridad y control permanece en conflicto con otros actores no estatales, algunos de los cuales se asocian con estas estructuras de crimen “organizado”.⁴² Para Centroamérica y El Salvador en específico, se refiere principalmente al narcotráfico y a las pandillas.⁴³

Desde una perspectiva sociológica crítica, el crimen y la criminalidad pueden ser vistas como experiencias relacionales derivadas de un sistema de comportamientos determinados a su vez por una dimensión jurídica.⁴⁴ Es decir, a partir de la existencia de normas para el control social, mediante la figura del derecho se generan las condiciones para su efectividad, conocimiento y aceptación de los comportamientos normados entre los individuos del colectivo social. Otra perspectiva del crimen, enmarcada en el interaccionismo simbólico, plantea que los delitos son construcciones sociales que provienen del juego de

42 Arturo Alvarado, “Crimen organizado en una ciudad de América Latina: la Ciudad de México,” *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, no. 19 (2016): 129–45; y “Organizaciones criminales en América Latina: una discusión conceptual y un marco comparativo para su reinterpretación,” *Revista Brasileira de sociología* 7, no. 17 (2019), <https://doi.org/10.20336/rbs.539>

43 Luis Montero, Liana Abril y Ángela Herrera, “De Zetas a Maras: concepciones de mafia y crimen organizado en América Latina,” *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 8 (2013): 327–47.

44 Alessandro Baratta, *Criminología crítica y crítica del derecho penal* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2004).

reglas y sanciones controladas por terceros. En este sentido, desde la teoría del etiquetamiento, Howard Becker planteó en los años 60 que los comportamientos de los individuos “*pueden ser determinados o influenciados por los términos que se usan para clasificarlos*”.⁴⁵ Esto implica que la noción de crimen y por tanto de la figura del criminal poseen un componente simbólico que permite la construcción de los procesos que conllevan criminalizar actores o poblaciones específicas.

Uno de los principales antecedentes en la definición de crimen organizado es la Ley RICO en Estados Unidos de 1970, que tipifica como empresa criminal a cualquier grupo que cometa al menos dos delitos graves en diez años.⁴⁶ A nivel internacional, la Convención de Palermo⁴⁷ lo define como la acción coordinada de tres o más personas que, mediante violencia, corrupción o intimidación, buscan obtener beneficios o controlar territorios o mercados, incluso infiltrándose en la economía formal.

Anteriormente se mencionó que uno de los primeros análisis que integraron la formación estatal y el crimen organizado lo constituyó el trabajo del sociólogo y politólogo norteamericano Charles Tilly. A partir de las cuatro actividades básicas (hacer la guerra, construir el estado, garantizar protección y asegurar extracción), Tilly reinterpreta la formación de los Estados nacionales europeos, de lo cual rescatamos dos ideas particularmente relevantes para la investigación. La primera consiste en las implicaciones que tuvieron los movimientos de resistencia a la guerra en la construcción de Estados. Según Tilly:

“Cuando la gente común resistió vigorosamente, las autoridades hicieron concesiones: garantías de derechos, instituciones representativas, tribunales de

45 E. Boyadjian y R. Salomón, “El etiquetamiento como forma de violencia simbólica,” *Heterocronías: Feminismos y Epistemologías del Sur* 2 (2020): 25.

46 UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), “Organizaciones delictivas y leyes corporativas,” 2022, <https://www.unodc.org/e4j/es/organized-crime/module-2/key-issues/criminal-organizations-and-enterprise-laws.html>

47 Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, 2004, <https://www.unodc.org/unodc/es/organized-crime/intro/UNTOC.html>

apelación. Esas concesiones, a su vez, restringieron los caminos posteriores de la creación de guerras y de estado". La segunda idea, en términos opuestos, plantea que, en condiciones de débil extracción y protección, "las fuerzas militares terminaron desempeñando un papel más grande y autónomo en la política nacional".⁴⁸

Si bien el autor enfocó su argumento en los casos europeos, no deja de ser pertinente retomar estas dos ideas para comprender el papel de las guerras en la formación estatal centroamericana.

A fines de los 2000, Jane y Peter Schneider desarrollaron una mirada antropológica del crimen centrada en la criminalización de grupos sociales excluidos o "sin poder".⁴⁹ Inspirados en la Escuela de Chicago, plantean que crimen y ley son constructos sociales y políticos usados para acumular poder. Destacan dos ejes: a) el proceso de criminalización, que explica cómo ciertos grupos son definidos como criminales, y, b) las formas ilegales de extracción de valor económico (como tráfico o extorsión), que impactan la estabilidad de las políticas socioeconómicas estatales.

Diversas perspectivas institucionales coinciden en que la debilidad estatal constituye un factor clave para explicar la expansión del crimen organizado (CO) en América Latina. Sonia Alda subraya la falta de institucionalidad, la vigencia de regímenes de excepción y el escaso control territorial como condiciones que favorecen su avance. Dunbán Rincón⁵⁰ describe la captura del Estado como un proceso progresivo que va desde la corrupción

48 Charles Tilly, "War Making and State Making as Organized Crime," en *Bringing the State Back In*, eds. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), 183–84.

49 Jane Schneider y Peter Schneider, "The Anthropology of Crime and Criminalization," *Annual Review of Anthropology* 37 (2008): 351–73, <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.36.081406.094316>

50 Dubán Rincón, "Corrupción y captura del Estado: la responsabilidad penal de los servidores públicos que toman parte en el crimen organizado," *Prolegómenos* 21, no. 42 (2018): 57–71, <https://doi.org/10.18359/prole.2984>

incidental hasta la infiltración estructural. Francisco Rojas⁵¹ vincula el CO con crisis de gobernabilidad y erosión institucional, mientras que, Jorge Chabat⁵² enfatiza su dimensión transnacional y distingue tres fases en su relación con el Estado: predatoria, parasítica y simbiótica. Si bien estas perspectivas conciben al CO como un actor externo, enfoques más recientes proponen entenderlo a través de un continuo relacional Estado–crimen, caracterizado por dinámicas simultáneas de conflicto, cooperación y negociación.

En Michael Misse, se encuentra una mirada sociológica del fenómeno del crimen organizado. Su principal argumento planteó que el CO implica un mercado de la violencia, dado que no hay un monopolio desde el Estado.⁵³ En una línea similar, el sociólogo mexicano Arturo Alvarado retomó una discusión conceptual de las organizaciones criminales en América Latina basándose en los mercados de la violencia. Desde una perspectiva económica, Alvarado señaló cómo las políticas neoliberales y la desregulación de los mercados alteraron las fronteras territoriales y debilitaron los Estados nacionales. Este “*debilitamiento institucional*”⁵⁴, dejó vacíos que fueron aprovechados por empresarios criminales. Así, Alvarado definió como objetivo principal de las organizaciones criminales la apropiación de rentas de la economía y del estado, además del poder político necesario para su permanencia en el tiempo.

En términos político-económicos, José Luis Solís,⁵⁵ se planteó que el CO representa una consecuencia de las crisis de racionalidad y legitimidad del

51 Francisco Rojas, “Mayor presencia del crimen organizado: consecuencias de las crisis de gobernabilidad y del débil imperio de la ley,” en *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*, eds. Luis Solís y Francisco Rojas (Santiago, Chile: FLACSO, 2008).

52 Jorge Chabat, “El Estado y el crimen organizado trasnacional: amenaza global, respuestas nacionales,” *Istor: Revista de Historia Internacional* 11, no. 42 (2010): 3–14.

53 Michael Misse, “Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades,” 2011.

54 Arturo Alvarado, “Organizaciones criminales en América Latina: una discusión conceptual y un marco comparativo para su reinterpretación,” *Revista Brasileira de Sociologia* 7, no. 17 (2019), <https://doi.org/10.20336/rbs.539>

55 José Luis Solís, “Neoliberalismo y crimen organizado en México: el surgimiento del Estado narco,” *Frontera norte* 25, No. 50 (2013): 7-34.

Estado generada por las contradicciones surgidas entre el modelo neoliberal y el sistema corporativo autoritario colonial. El autor argumentó cómo en la economía mexicana, la penetración de las relaciones mercantiles y la dominación del modo capitalista de producción no implican necesariamente la disolución o la eliminación de las relaciones sociales de producción preexistentes. Esto derivó en que “los agentes sociales no se realizan ni se reconocen entre sí en su supuesta calidad de ciudadanos libres y jurídicamente iguales”.⁵⁶ Solís definió entonces la situación de México como un nuevo tipo de estado capitalista periférico: *el estado-narco*.

La politóloga Kendra Koivu ha desarrollado un enfoque relacional y multidimensional sobre las conexiones entre el Estado y el crimen organizado. Ella argumenta que los Estados crean mercados ilícitos a través de procesos de criminalización, y que su relación con los grupos delictivos depende tanto de sus propias motivaciones como de las características organizativas de estos actores. Para esto, Koivu identifica tres perspectivas para analizar estas relaciones: política, económica y sociocultural. Desde la dimensión política, resalta que la debilidad del Estado o los períodos de transición favorecen la asunción de funciones estatales por parte de organizaciones criminales. En el plano económico, estas actúan como empresas que maximizan ganancias en mercados ilegales no regulados. Socioculturalmente, se organizan mediante redes personales resilientes y adaptativas. A partir de esto, Koivu distingue cuatro tipos de relaciones entre el Estado y el crimen: *cooperación, competencia, autonomía ilegal integrada y evasión estatal*. Posteriormente, Koivu profundizó esta línea teórica en su artículo *Socios ilícitos y desarrollo político*, donde propone que el crimen organizado no solo responde a vacíos estatales, sino que co-produce al Estado mediante relaciones de conflicto o alianza. Desde esta

56 *Ibid*, 15.

perspectiva, la formación estatal es un proceso de consolidación de autoridad que, paradójicamente, puede fortalecer su capacidad tanto cuando combate como cuando colabora con organizaciones criminales.⁵⁷

Con respecto a las dimensiones sociopolíticas de los grupos del CO, Carlos Murillo Zamora propone entenderlo, especialmente en Centroamérica, como una forma de insurgencia no política que, aunque persigue fines principalmente económicos, también redefine las relaciones políticas al coexistir con las poblaciones y territorios.⁵⁸ A partir de los Acuerdos de Paz de los años ochenta, el CO ha influido en la formación estatal sin necesariamente adoptar una ideología específica, pero sí buscando modificar el aparato estatal para asegurar sus beneficios. Murillo advierte que ni la militarización ni el reconocimiento político han resuelto la violencia ni los conflictos asociados, y plantea que Centroamérica se ha convertido en un laboratorio donde el CO actúa como actor político no tradicional, con capacidad de disputar poder frente a actores estatales. Esta perspectiva resulta clave para analizar el papel de las pandillas en la configuración del Estado salvadoreño.

Los estudios recientes han destacado cómo el crimen organizado (CO) se vincula estrechamente con el entorno urbano. En el caso de Ciudad de México, Arturo Alvarado retoma aportes clásicos de la sociología urbana (como los de Frederic Thrasher en 1917) para mostrar que las pandillas forman parte constitutiva del urbanismo, ejerciendo control territorial y funciones de vigilancia. Desde esta perspectiva, las organizaciones criminales buscan capturar o extraer valor económico de actividades legales mediante redes clientelares

57 Kendra L. Koivu, "Organized Crime and the State: The Political Economy of Illicit Markets" (ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Chicago, IL, 29 de agosto–1 de septiembre de 2013); e "Illicit Partners and Political Development: How Organized Crime Made the State," *Studies in Comparative International Development* 53, no. 1 (2018): 47–66, <https://doi.org/10.1007/s12116-017-9242-1>

58 Carlos Murillo, "El crimen transnacional organizado como insurgencia no política: la experiencia Centroamérica," *Desafíos* 28, no. 1 (2016): 177–211, <https://doi.org/10.12804/desafios28.2.2016.05>

entre criminales y funcionarios públicos, lo que les permite operar contra el orden jurídico. Aunque reconoce el carácter relacional del CO, Alvarado advierte que estas firmas criminales urbanas pueden llegar a capturar el aparato estatal.⁵⁹

Marisol Ochoa analiza cómo los cambios institucionales y jurídicos de los años noventa en México, junto con los vínculos entre cárteles mexicanos y colombianos, promovieron la fragmentación del CO y generaron un patrón de “*crimen desordenado*”.⁶⁰ Por su parte, Markus Schultze-Kraft distingue dos grandes enfoques para estudiar el CO: uno que lo ve como resultado de la racionalidad económica y otro que lo interpreta como una forma de orden político en contextos de débil estatalidad. En este marco, introduce el concepto de “*crimilegalidad*”⁶¹ para explicar cómo en territorios marcados por desigualdad, fragmentación institucional y urbanización desordenada, el CO puede adquirir poder político propio, estableciendo reglas, protecciones y estructuras de control social que desafían —o reemplazan— las funciones del Estado.

Jorge Riquelme y Sergio Salinas analizan cómo el crimen organizado transnacional representa un desafío para las democracias latinoamericanas. Plantean dos factores explicativos: la debilidad estatal y el rol de la cultura política en la aceptación social de estas formas de criminalidad. Proponen dos conceptos clave: *densidad criminal*, entendida como la capacidad de organizaciones ilegales con recursos para desafiar al Estado,⁶² y *acumulación social de la violencia y la ilegalidad*, que describe su impacto en la cultura política, valores y percepciones ciudadanas sobre la legalidad.⁶³

59 Arturo Alvarado, “Crimen organizado en una ciudad de América Latina: la Ciudad de México,” *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, no. 19 (2016): 129–45.

60 Marisol Ochoa, “Del crimen organizado al crimen desordenado: una apuesta por la observación conceptual y contextual,” *Desacatos: Revista de Ciencias Sociales* 54 (2017): 95–105.

61 Markus Schultze-Kraft, “Órdenes crimilegales: repensando el poder político del crimen organizado,” *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 55 (2016): 25–44, <https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1899>

62 Sergio Salinas y Jorge Riquelme, “Democracia, integración y seguridad en América Latina: el crimen organizado transnacional (COT) como desafío,” *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* 15, no. 27 (2017): 149–72.

63 *Ibid.*

Durante la crisis sanitaria global provocada por la pandemia de Covid-19 surgieron análisis que muestran cómo el crimen organizado (CO) asumió funciones tradicionalmente estatales relacionadas con la protección y el control territorial. Marco Iazzeta documentó casos en 2020 en los que organizaciones criminales garantizaban el cumplimiento de las cuarentenas, y propuso el concepto de “clúster de orden”⁶⁴ para describir la colusión entre actores legales e ilegales que generan formas alternativas de dominación y prestación de servicios más eficientes que la acción estatal aislada. Estos clústeres tienden a surgir en contextos de alta desigualdad socioeconómica, segregación espacial y presencia de mercados informales o ilegales. Autores como Matías Dewey, Daniel Míguez y Marcelo Sain también han desarrollado esta noción, describiéndola como un “orden social híbrido”⁶⁵ en el que interactúan actores formales e informales.

Andreas Feldmann y Juan Pablo Luna plantean que el crimen organizado forma parte del propio proceso de construcción estatal en América Latina. No es una desviación, sino un “contenedor” del desarrollo estatal, ya que en contextos de gobernanza criminal estos grupos actúan como actores integrados que colaboran con agentes estatales y contribuyen al orden establecido. Proponen evaluar la capacidad estatal desde un enfoque relacional y dinámico, considerando el poder relativo frente al CO, para entender mejor cómo estas relaciones moldean el poder y la gobernabilidad en la región.⁶⁶

Recientemente han surgido enfoques analíticos sobre el CO en los cuales se utiliza el término gobernanza criminal. Por ejemplo, Javier Duque explicó las relaciones entre gobiernos y paramilitares en Colombia como:

64 Marco Iazzetta, “Estado, crimen organizado y pandemia por Covid-19,” *Temas y Debates*, no. 24 (2020): 289–94.

65 Matías Dewey, Daniel Míguez y Marcelo Sain, “The Strength of Collusion: A Conceptual Framework for Interpreting Hybrid Social Orders,” *Current Sociology* 65, no. 3 (2017): 395–410

66 Andreas E. Feldmann y Juan Pablo Luna, “Gobernanza criminal y la crisis de los Estados latinoamericanos contemporáneos,” *Annual Review of Sociology* 48 (2022): 1–23, <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-101221-021836>

*“conjunto de acciones y decisiones tomadas de forma conjunta entre un concepto alternativo que permita explicar las formas de interacción y coexistencia entre agentes estatales y entidades autoridades legalmente instituidas y una organización criminal que ejerce un amplio dominio sobre un territorio y una fuerte influencia sobre la sociedad local”.*⁶⁷

Para el caso de Colombia, Duque resaltó que estas gobernanzas criminales fueron el resultado de la conjunción de tres factores: 1) partidos débilmente institucionalizados con predominio de políticos de negocios; 2) presencia extendida y continuada de grupos paramilitares; 3) y precariedad del Estado y/o su cooptación parcial.

El análisis muestra que los enfoques teóricos y prácticos sobre el crimen organizado (CO) han considerado su relación con el Estado principalmente como amenaza, coexistencia o cooperación, pero sin profundizar en su impacto sobre las trayectorias de formación estatal. Las investigaciones suelen ubicar al CO como actor político en relaciones predatorias, cooperativas, de captura o simbióticas, y vincularlo con crisis de gobernabilidad, racionalidad y legitimidad. Predominan lecturas que conciben al Estado como fuerte o débil, o que muestran cómo este instrumentaliza al CO en procesos de construcción de poder político. Sin embargo, estos análisis se enfocan más en los momentos de emergencia y consolidación estatal, o en la interacción posterior (combate o cooperación), y no en las implicaciones de estas relaciones para las trayectorias de formación estatal en Estados ya constituidos. Esto revela un vacío analítico relevante para el objeto y la pregunta central de la investigación doctoral.

En un plano económico, se destacan los estudios que explican al CO como parte de mercados de la violencia, los cuales son más frecuentes en los márgenes del estado. Esta constituye una perspectiva desde la economía política del crimen organizado. Aquí se destacan los aportes de Koivu, quien planteó una

67 Javier Duque, “Gobernanza criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia,” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 66 (2021): 347–80, https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182021000100347

clasificación de relaciones específicas entre CO y Estado de acuerdo con ciertas estrategias de construcción estatal. En esta línea resulta sugerente considerar qué sucede en términos de acumulación para las partes cuando ocurren los procesos de negociación o conflicto entre gobiernos y pandillas.

Con respecto al papel y posicionamiento político de los grupos del CO, se encuentra un importante grupo de autores que afirman que las organizaciones criminales no tienen fines políticos o ideológicos. No obstante, rescatamos el aporte del texto de Carlos Murillo quien amplió la noción de CO como insurgencia no política, especialmente para el caso de Centroamérica. Aunque el CO no tenga posicionamientos ideológicos específicos, sí tiene intereses y objetivos en la forma y distribución del poder político, lo cual es necesario para su mantenimiento en el tiempo. Resulta interesante destacar que las luchas de los Estados contra formas de crimen organizado no necesariamente reflejan un antagonismo entre actores estatales y actores criminales, como conjuntos excluyentes y separados. Puede suceder que las estructuras de crimen organizado interactúan o forman parte de élites de sectores económicos, las cuales están en competencia por el poder político estatal.

La centralización o dispersión del CO constituye otro de los elementos presentes en las discusiones revisadas. Esto conlleva a incluir la dimensión transnacional y geopolítica en los alcances de las formas del CO en la región. El tema migratorio es parte de los contextos donde opera el CO centroamericano, por lo que esta dimensión, así como las políticas públicas que la acompañan, forman parte de una línea crítica de los estudios del CO. Finalmente, un grupo de estudios se refiere al CO como forma de orden: orden político, orden social híbrido, clúster de orden, hasta llegar a tendencias recientes que introducen a la noción de gobernanza criminal en la discusión para explicar las colaboraciones y coexistencia de agentes estatales y grupos criminales organizados.

IV. Conclusiones

La revisión de literatura revela una amplia constelación conceptual que entiende al Estado como relación social y no únicamente como aparato institucional. El análisis se desarrolló mediante un ejercicio de saturación teórica, agrupando conceptos afines para construir ejes analíticos flexibles en lugar de clasificaciones cerradas. Este proceso permitió identificar diez ejes clave para comprender los procesos de formación estatal (PFE). El primero corresponde a las formas de integración y desintegración territorial y social, que explican la expansión, fragmentación o reconfiguración estatal en el tiempo. El segundo se enfoca en el relacionamiento continuo con la sociedad, vinculado a la extracción y control de recursos, así como a los desplazamientos de autoridad. El tercero aborda las violencias y las disputas por el monopolio de la fuerza; el cuarto, la extracción e intercambio económico entre ámbitos locales y globales. El quinto eje se centra en la producción de fronteras y márgenes, donde se definen periferias y cuerpos sociales específicos; el sexto, en la capacidad simbólica que legitima la comunidad política imaginada; y el séptimo, en la capacidad burocrática, que da forma a las estructuras institucionales. El octavo analiza la competencia entre élites económicas; el noveno, las dinámicas de cooperación y conflicto con actores sociales y no estatales; y el décimo, la autonomía relativa estatal, es decir, su capacidad de acción más allá de intereses particulares. En conjunto, estos ejes conforman un marco analítico relacional y situado, útil para capturar la complejidad de los procesos de formación estatal en distintos contextos históricos y territoriales.

Este conjunto de ejes brinda un primer marco referencial para el abordaje teórico y empírico de la pregunta *¿cómo es posible identificar posibles efectos en los procesos de formación estatal a partir de la relación entre gobiernos y formas de crimen organizado?* Se habla de posibles efectos, en plural, porque se reconoce que estas relaciones no son la única fuerza que estructura la formación estatal, sino que coexisten con otras formas de interacción entre

actores estatales y no estatales, las cuales también configuran el campo de lo político y la producción de autoridad. No obstante, en el contexto actual, donde las expectativas depositadas en el modelo democrático se ven erosionadas por el avance de nuevos autoritarismos, consideramos que abordar la formación del Estado desde una perspectiva estratégica-relacional permite deconstruir las narrativas que asumían como consolidado el sistema político en la región. Esta mirada no sólo complejiza las relaciones entre legalidad e ilegalidad, sino que también invita a superar las dicotomías rígidas entre el Estado y el crimen organizado, reconociendo sus múltiples formas de interacción y co-producción de poder.

Bibliografía

- » Abrams, Philip. "Notas sobre la dificultad para estudiar al Estado." *Revista de Sociología* 1, no. 1 (1977): 57.
- » Agudo, Alejandro. "El Estado, disgregado y reconstituido." En *Formas reales de la dominación del Estado: perspectivas interdisciplinarias del poder y la política*, coordinado por Andrés Pérez Baltodano. México D.F.: El Colegio de México, 2014.
- » Alda, Sonia. "Estado y crimen organizado en América Latina: posibles relaciones y complicidades." *Política y Estrategia*, no. 123 (2014): 73–107.
- » Alonso, Manuel. "La definición del campo estatal y su relación con la guerra civil: un horizonte teórico." *Estudios Políticos* (Medellín), no. 45 (2014): 135–57.
- » Alvarado, Arturo. "Crimen organizado en una ciudad de América Latina: la Ciudad de México." *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, no. 19 (2016): 129–45.
- » — — —. "Organizaciones criminales en América Latina: una discusión conceptual y un marco comparativo para su reinterpretación." *Revista Brasileira de Sociologia* 7, no. 17 (2019). <https://doi.org/10.20336/rbs.539>
- » Barkey, Karen, y Sunita Parikh. "Comparative Perspectives on the State." *Annual Review of Sociology* 17 (1991): 523–49.
- » Carrero, Wider. "Los procesos de formación estatal en Colombia vistos a través de la colonización y las prácticas políticas en el Quindío entre 1884 y 1930". Tesis de maestría, Universidad del Valle, 2015.
- » Chabat, Jorge. "El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales." *Istor: Revista de Historia Internacional* 11, no. 42 (2010): 3–14.
- » Das, Veena, y Deborah Poole. "El Estado en sus márgenes: etnografías comparadas." *Cuadernos de Antropología Social*, no. 27 (2008): 19–52.
- » Dewey, Matías, Daniel Míguez, y Marcelo Saín. "The Strength of Collusion: A Conceptual Framework for Interpreting Hybrid Social Orders." *Current Sociology* 65, no. 3 (2017): 395–410.
- » Duque, Javier. "Gobernanza criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia." *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 66 (2021): 347–80. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182021000100347
- » Elias, Norbert. *Los procesos de formación del Estado y construcción de la nación*. México: Ediciones de la Revista Nexos, 1972.
- » Feldmann, Andreas E., y Juan Pablo Luna. "Gobernanza criminal y la crisis de los Estados latinoamericanos contemporáneos." *Annual Review of Sociology* 48 (2022): 1–23. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-101221-021836>
- » Fernández, Omar, y Jorge Biglieri. "Los tipos de sujeto en la noción de comunidad y de sociedad: desde Weber a los aportes de la psicología política." Ponencia presentada en las XII Jornadas de Investigación y Primer Encuentro de Investigadores en Psicología del Mercosur, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2005.
- » Gorski, Philip S. "The Protestant Ethic Revisited: Disciplinary Revolution and State Formation in Holland and Prussia." *American Journal of Sociology* 99, no. 2 (1993): 265–316. <https://doi.org/10.1086/230266>
- » Iazzetta, Marco. "Estado, crimen organizado y pandemia por Covid-19." *Temas y Debates*, no. 24 (2020): 289–94.
- » Jessop, Bob. *El Estado: pasado, presente y futuro*. Madrid: Editorial Catarata, 2016.
- » Jader, Edwin, y Wilmar Martínez. "Tipologías y patologías de Estado: otra lectura frente a la formación y prácticas de lo estatal." *Estudios Políticos* (Medellín), no. 48 (2016). <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n48a04>
- » Koivu, Kendra L. "Organized Crime and the State: The Political Economy of Illicit Markets." Ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Chicago, IL, 29 de agosto–1 de septiembre de 2013.
- » — — —. "Illicit Partners and Political Development: How Organized Crime Made the State." *Studies in Comparative International Development* 53, no. 1 (2018): 47–66. <https://doi.org/10.1007/s12116-017-9242-1>
- » Krader, Lawrence. *La formación del Estado*. Barcelona: Nueva Colección Labor, 1972.
- » López-Alves, Fernando. *State Formation and Democracy in Latin America, 1810–1900*. Durham: Duke University Press, 2000.
- » Mann, Michael. "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados." *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 5 (2006): 55–58.
- » Martínez, Sandra. "Funcionarios y colonos: la formación del Estado en el suroriente colombiano." *Iconos: Revista de Ciencias Sociales*, no. 53 (2015): 79–98.
- » Miliband, Ralph. *El Estado en la sociedad capitalista*. México D.F.: Siglo XXI Editores, 1970.
- » Morgan, Lewis Henry. *La sociedad primitiva*. 2.ª ed. Madrid: Ayuso, 1971.

- » Murillo, Carlos. "El crimen transnacional organizado como insurgencia no política: la experiencia Centroamericana." *Desafíos* 28, no. 1 (2016): 177–211. <https://doi.org/10.12804/desafios28.2.2016.05>
- » Ochoa, Marisol. "Del crimen organizado al crimen desordenado: una apuesta por la observación conceptual y contextual." *Desacatos: Revista de Ciencias Sociales* 54 (2017): 95–105.
- » ONU (Organización de las Naciones Unidas). Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, 2004. <https://www.unodc.org/unodc/es/organized-crime/intro/UNTOC.html>
- » Oszlak, Oscar. "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio". 2.ª ed. *Estudios CEDES*, vol. 1, núm. 3. Buenos Aires: CEDES, 1978.
- » Pfoh, Emmanuel. "La formación del Estado nacional en América Latina y la cuestión del clientelismo político." *Revista de Historia de América*, no. 136 (2005): 129–48.
- » Rincón, Dubán. "Corrupción y captura del Estado: la responsabilidad penal de los servidores públicos que toman parte en el crimen organizado." *Prolegómenos* 21, no. 42 (2018): 57–71. <https://doi.org/10.18359/prole.2984>
- » Riquelme, Jorge, y Sergio Salinas. "Democracia, integración y seguridad en América Latina: el crimen organizado transnacional (COT) como desafío." *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* 15, no. 27 (2017): 149–72.
- » Rodríguez, Luis. "Reflexiones socioantropológicas sobre el Estado." *Revista Estudios* 13, no. 28 (2006): 185–212.
- » Rojas, Francisco. "Mayor presencia del crimen organizado: consecuencias de las crisis de gobernabilidad y del débil imperio de la ley." En *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*, editado por Luis Solís y Francisco Rojas. Santiago, Chile: FLACSO, 2008.
- » Salinas, Sergio, y Jorge Riquelme. "Democracia, integración y seguridad en América Latina: el crimen organizado transnacional (COT) como desafío." *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* 15, no. 27 (2017): 149–72.
- » Schenoni, Luis L. "Bringing War Back In: Victory and State Formation in Latin America." *American Journal of Political Science* 65 (2020): 405–21. <https://doi.org/10.1111/ajps.12552>
- » Schneider, Jane, y Peter Schneider. "The Anthropology of Crime and Criminalization." *Annual Review of Anthropology* 37 (2008): 351–73. <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.36.081406.094316>
- » Schultze-Kraft, Markus. "Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado." *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 55 (2016): 25–44. <https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1899>
- » Skocpol, Theda. "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual." *Revista de Santander* (1985): 99–101.
- » Skowronek, Stephen. "Present at the Creation: The State in Early American Political History." *Journal of the Early Republic* 38 (2018): 97.
- » Solís, José Luis. "Neoliberalismo y crimen organizado en México: el surgimiento del Estado narco", *Frontera norte* 25, No. 50 (2013): 7-34.
- » Tilly, Charles. "War Making and State Making as Organized Crime." En *Bringing the State Back In*, editado por Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, 169–91. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- » Thies, Cameron G. 2004. "State Building, Interstate and Intrastate Rivalry: A Study of Post-Colonial Developing Country Extractive Efforts, 1975–2000." *International Studies Quarterly* 48 (1): 53–72.
- » Torres, G., y E. Velásquez. "Presentación: regímenes de propiedad y formación del estado y la nación en México y Centroamérica." *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos* 17 (2019): 7–11.
- » UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). "Organizaciones delictivas y leyes corporativas." 2022. <https://www.unodc.org/e4j/es/organized-crime/module-2/key-issues/criminal-organizations-and-enterprise-laws.html>
- » Weber, Max. *La política como vocación. Conferencia pronunciada en 1919*. Ed. y trad. Enrique Martín. s.l.: s.e., 2001.

Rupturas y continuidades del autoritarismo. Una revisión teórica frente a la experiencia democratizadora en El Salvador desde la década de 1980

Ruptures and continuities of authoritarianism. A theoretical review in light of the democratizing experience in El Salvador since the 1980s

Evelin Patricia Gutiérrez

(Doctorante del Programa en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica)

 <https://orcid.org/0009-0009-7508-7511>

Correspondencia: evelin.gutierrez@ues.edu.sv

DOI: <https://doi.org/10.66778/RD.v10ed01.04>



Recibido: 15-10-2025
Aceptado: 15-12-2025

RUPTURAS Y CONTINUIDADES DEL AUTORITARISMO. UNA REVISIÓN TEÓRICA FRENTE A LA EXPERIENCIA DEMOCRATIZADORA EN EL SALVADOR DESDE LA DÉCADA DE 1980

Evelin Patricia Gutiérrez

RESUMEN

Este artículo analiza las rupturas y continuidades del autoritarismo en El Salvador desde una perspectiva histórica y teórica, con énfasis en los procesos de transición política y democratización. A partir de una revisión de literatura especializada y del análisis de la experiencia salvadoreña, se sostiene que el autoritarismo no constituye un fenómeno coyuntural, sino un rasgo estructural de la forma de gobernar, heredado desde el período colonial y reproducido por las élites políticas y económicas a lo largo de la historia nacional. El estudio muestra que la independencia, las reformas liberales del siglo XIX, las dictaduras militares del siglo XX y la transición política de la década de 1980, que no implicaron una superación definitiva de las prácticas autoritarias, sino su reconfiguración bajo distintos arreglos institucionales. Aunque el ideal democrático ha estado reflejado en los textos constitucionales y en los procedimientos electorales, en la práctica han coexistido con dinámicas autoritarias que limitan la participación, la deliberación y la oposición política. Desde el plano teórico, se subraya que no existe una única definición de democracia ni un camino universal hacia ella, y que la democratización no es un proceso lineal ni irreversible. En este sentido, el caso salvadoreño se analiza desde su particularidad histórica, marcada por la persistencia de élites dominantes, por la influencia del contexto internacional y por la convivencia entre elementos democráticos y autoritarios. Finalmente, se argumenta que comprender estas continuidades y rupturas resulta fundamental para evaluar la calidad democrática y los desafíos actuales de la gobernabilidad en El Salvador.

PALABRAS CLAVE: autoritarismo - transición política - democratización - El Salvador - régimen político - prácticas autoritarias - democracia

RUPTURES AND CONTINUITIES OF AUTHORITARIANISM. A THEORETICAL REVIEW IN LIGHT OF THE DEMOCRATIZING EXPERIENCE IN EL SALVADOR SINCE THE 1980s

Evelin Patricia Gutiérrez

ABSTRACT

This article analyzes the ruptures and continuities of authoritarianism in El Salvador from a historical and theoretical perspective, with emphasis on processes of political transition and democratization. Based on a review of specialized literature and an analysis of the Salvadoran experience, it argues that authoritarianism is not a contingent phenomenon but a structural feature of governance, inherited from the colonial period and reproduced by political and economic elites throughout national history. The study shows that independence, the liberal reforms of the nineteenth century, the military dictatorships of the twentieth century, and the political transition of the 1980s did not entail a definitive overcoming of authoritarian practices, but rather their reconfiguration under different institutional arrangements. Although the democratic ideal has been reflected in constitutional texts and electoral procedures, in practice it has coexisted with authoritarian dynamics that limit participation, deliberation, and political opposition. From a theoretical standpoint, the article emphasizes that there is no single definition of democracy nor a universal path toward it, and that democratization is neither a linear nor an irreversible process. In this sense, the Salvadoran case is analyzed from its historical particularity, marked by the persistence of dominant elites, the influence of the international context, and the coexistence of democratic and authoritarian elements. Finally, it argues that understanding these continuities and ruptures is essential for assessing democratic quality and the current challenges of governance in El Salvador.

KEYWORDS: authoritarianism - political transition - democratization - El Salvador - political regime - authoritarian practices - democracy

Rupturas y continuidades del autoritarismo. Una revisión teórica frente a la experiencia democratizadora en El Salvador desde la década de 1980

Evelin Patricia Gutiérrez¹
El Salvador

Introducción

Durante las décadas de 1960 y 1970, América Latina vivió un período de militarización, en el que los militares tomaron el control del Estado, instaurando regímenes autoritarios. Estos gobiernos, dominados por militares y élites económicas, ejercieron un poder represivo con censura, violaciones a los derechos humanos y concentración del poder en una minoría privilegiada.

1 Estudiante del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de El Salvador y Maestría en Ciencia Política por la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", además de un posgrado en Gestión Científica. Actualmente labora en la Universidad de El Salvador, donde se desempeña como investigadora de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, editora de diversas revistas científicas y facilitadora de procesos formativos en investigación. Ha colaborado también como docente en programas de posgrado en universidades nacionales e internacionales, así como en proyectos de investigación y consultorías vinculados con democracia, políticas públicas y gobernabilidad. Sus publicaciones y ponencias abordan temas relacionados con la democracia, el Estado, y políticas públicas.



Lehoucq señala que “entre 1900 y 1980 Centroamérica sufrió regímenes autoritarios el 72 % del tiempo y el resto tuvo semidemocracias”,² por lo que los legados de un largo pasado autoritario no pudieron ser superados con la transición hacia la buscada democracia.

En El Salvador, si bien la transición política permitió superar el autoritarismo del sistema político formal, no significó el fin de prácticas autoritarias en el ejercicio del gobierno, ya que a pesar de los esfuerzos por establecer sistemas políticos más inclusivos y transparentes con la democratización, muchas de las conductas autoritarias arraigadas en la cultura política del país, persisten en mayor o menor medida hasta el día de hoy.

La realidad a más de 30 años del proceso de transición política deja ver que, ciertamente, se transitó de un régimen a otro; sin embargo, continúa en debate cómo denominar el punto de llegada de esa transición, cuyo objetivo declarado, era la democracia. Aunque la Constitución de El Salvador, en su artículo 85, establece que el gobierno es republicano, democrático y representativo, la práctica política evidencia un camino marcado tanto por rupturas como por continuidades con el autoritarismo en el ejercicio gubernamental “democrático”, desde el momento mismo de la transición.

Tras la firma de los Acuerdos de Paz, El Salvador inició formalmente un proceso democratizador que promueve el pluralismo político y la participación política. Sin embargo, este proceso no implicó una ruptura total con las prácticas autoritarias del pasado, las cuales continuaron presentes en las instituciones y en la conducta de los actores políticos, más allá del partido en el poder. En este sentido, una práctica autoritaria puede definirse como aquella acción recurrente, de costumbre o estilo de un actor o un reducido grupo de actores políticos en representación del Estado, para tomar y ejecutar decisiones públicas, haciendo

2 Fabrice Lehoucq, *Authoritarian and democratic regimes in Central America. Handbook on Central American Governance*, eds. Diego Sánchez-Ancochea y Salvador Martí i Puig. (Londres: Routledge, 2014), en Salvador Martí i Puig y Diego Sánchez-Ancochea, “La transformación contradictoria: Democracia elitista y mercado excluyente en Centroamérica”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, (2014), 152. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/16634>

uso del poder y la autoridad de forma impositiva por sobre quienes no tienen la libertad o los medios para responder o reaccionar ante ellos en igualdad de condición; negando, limitando o afectando así, sus oportunidades y garantías institucionales conferidas por un Estado constitucional de Derecho. Esto implica que, en el marco de un sistema que formalmente se denomina como democrático, los canales institucionales para dicha contestación no existen, no están habilitados o no resultan efectivos.

Comprender la recurrencia a estas prácticas, como expresiones persistentes de un legado autoritario, resulta fundamental para analizar el tipo de régimen político que se ha consolidado en El Salvador en la etapa postransicional. Lejos de constituir simples anomalías dentro del sistema democrático, estas actitudes reflejan continuidades profundas que obstaculizan la consolidación de una democracia sustantiva.³ Evaluar su permanencia permite identificar los desafíos que enfrenta el Estado salvadoreño para superar la cultura autoritaria arraigada en su institucionalidad y avanzar hacia la realización plena del proyecto democratizador iniciado hace más de tres décadas.

El estudio de democracia y autoritarismo ha generado una amplia teoría sobre la democratización y las transiciones políticas en distintas regiones del mundo. Sin embargo, no existe un modelo único ni una forma universalmente aceptada para definir la democracia ni explicar los procesos de transición. Esta diversidad de enfoques abre la posibilidad de cuestionar la utilidad de los paradigmas dominantes cuando se aplican a experiencias históricas concretas, como la salvadoreña.

3 Luigi Ferrajoli desarrolló una teoría de la democracia más integral, distinguiendo entre la democracia formal/procedimental y la democracia sustantiva. Mientras la democracia formal centra su atención en los procedimientos y métodos para tomar decisiones, la segunda, sustancial, se ocupa de los contenidos y resultados de dichas decisiones. Integrando estas dos dimensiones, la democracia es un sistema que promueve justicia, equidad y dignidad humana. "Alerta conceptual: democracia sustantiva", *Libertad y Desarrollo*, 22 de abril de 2022, <https://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2022/04/alerta-conceptual-democracia-sustantiva/>

En ese sentido, este artículo pretende problematizar el marco teórico de la transición como lente explicativo, a partir de una revisión crítica de la literatura y su contraste con la experiencia política del país. Se parte de la premisa de que la transición política salvadoreña no puede comprenderse plenamente si se analiza únicamente desde los parámetros clásicos de la democratización, sin atender a las particularidades históricas, estructurales y contextuales que han moldeado su trayectoria.

Este artículo tiene como objetivo analizar las rupturas y continuidades del autoritarismo en El Salvador, articulando una revisión teórica sobre autoritarismo, democratización y transición política con un recorrido histórico que va desde el período colonial hasta la experiencia posconflicto. Se parte de la premisa, que el autoritarismo constituye un rasgo estructural de la forma de gobernar en el país, heredado desde la colonia y reproducido por las élites dominantes, quienes, a pesar de los cambios de régimen, han logrado mantener su control sobre el poder político y económico. Asimismo, se sostiene que la democracia ha estado presente como ideal normativo del Estado salvadoreño, reflejado en sus constituciones y marcos legales, pero que en la práctica ha coexistido con dinámicas autoritarias, configurando un régimen híbrido en distintos momentos de su historia. Desde esta perspectiva, se propone un análisis desde su particularidad histórica, que reconoce la influencia del contexto internacional, los cambios en los modelos económicos y la centralidad de los actores políticos en la configuración de los procesos de transición.

Este artículo es parte de una propuesta de investigación doctoral sobre la persistencia de prácticas autoritarias en El Salvador, y corresponde a los hallazgos sistematizados en la construcción de un marco teórico a partir de la revisión de la literatura. Para ello, se realizó una investigación bibliográfica, examinando las teorías de la democracia y democratización, la transición política y el autoritarismo, retomando autores que han estudiado estos temas en diversas regiones del mundo.

En la primera parte del artículo, se hace un repaso de la historia política de El Salvador, regresando a la época colonial y el nacimiento del Estado, donde pueden comenzar a identificarse los orígenes del autoritarismo. Se examinan algunas de las teorías sobre el autoritarismo, la democratización, la transición política y la democracia, a fin de construir un marco teórico que permita comprender la persistencia del autoritarismo como práctica en la política salvadoreña y el ejercicio del gobierno. Seguidamente, se incorpora la experiencia salvadoreña del proceso democratizador, vista desde la perspectiva de reconocidos teóricos y politólogos. El artículo concluye presentando las principales reflexiones derivadas de esta revisión teórica.

I. Trayectoria histórica del autoritarismo en El Salvador

1.1 Autoritarismo, colonia e independencia

Desde el periodo colonial, la política y la economía estuvieron concentradas en élites locales que, motivadas por la concepción republicana y la necesidad de preservar el poder político, lideraron la proclamación de independencia, impulsadas también por el temor de perder el control ante los constantes levantamientos populares que se sucedían en la región. En este sentido, Julio Gutiérrez afirma que fueron los levantamientos del pueblo y el avance del movimiento republicano, junto con la posibilidad de que ambos se unieran, los hechos que llevaron a la aristocracia colonial a convencerse de que debía declarar la independencia, como una forma de asegurar que el poder político permaneciera bajo su control.⁴

4 Julio Gutiérrez, "La República Federal de Centroamérica. Antecedentes y dificultades", *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades Teoría y Praxis*, n.o 35 (2019).

Es así que, desde su nacimiento como Estado nación, El Salvador estuvo dirigido por una élite política y económica que tuvo un alto protagonismo en el proceso independentista, buscando romper con la monarquía española y el dominio económico y político ejercido desde Guatemala, y que buscó el dominio político y económico local afianzándose en el poder cuando se consumó la independencia. Un rasgo significativo es que se distanció de los radicalismos populares en el proceso de independencia, y se concentró, como lo señala López Bernal, “en la tarea de gobernar y construir un Estado a la medida de sus gustos y necesidades”.⁵ De acuerdo con el autor, este proceso pasó por dos momentos: el intento unionista federal de las recién independizadas colonias y, luego de su fracaso, la construcción de un Estado nacional, para cuyo desarrollo se requería la actuación de las élites a través del Estado.

Por su parte, Gutiérrez sostiene que la independencia centroamericana fue una transición impulsada por las élites, no por una revolución popular, lo que permitió la continuidad de estructuras coloniales. Esto dificultó la creación de una identidad regional unificada y favoreció el protagonismo de las élites de Guatemala y El Salvador, donde se concentraban el poder político, económico y demográfico. De acuerdo con Cal Montoya, si bien el sentido político de la independencia tenía un carácter inicialmente liberal y emancipador, al ser controlado por la élite criolla, terminó siendo conservador, lo que no permitió romper y superar las bases políticas del régimen colonial. En esta primera transición política, se evidencia la continuidad en la forma de conducir el Estado, pues tras la independencia, solo hubo una sustitución de la clase dominante española en el poder, por la clase dominante centroamericana.⁶

5 Carlos Gregorio López Bernal, *El Salvador: historia contemporánea, 1808-2010* (El Salvador: Editorial Universitaria, 2015), 31.

6 José Edgardo Cal Montoya, “Un largo y penoso proceso: Severo Martínez Peláez y la historia social sobre la independencia de centroamérica, bajo el volcán”, *Revista del Posgrado de Sociología. BUAP*, n.o 19 (1 de agosto de 2012), 101.

La llegada de los liberales al poder y la promulgación de la primera Constitución de corte liberal en 1871, marcó un hito para la economía, la sociedad y la política de El Salvador, ya que, durante este período, se instauró un régimen oligárquico sustentado en una economía de agroexportación, que se mantendría vigente por más de un siglo. El carácter profundamente excluyente de este régimen radicó en la "Reforma liberal", ya que transformó la estructura de propiedad heredada de la época colonial, basada en el cultivo del añil.⁷

Las acciones de gobierno y la legislación nacional se encaminaron entonces a favorecer casi exclusivamente las condiciones para que las élites en el poder desempeñaran su función política y económica. Con los procesos de expropiación legal de terrenos comunales, se crearon las plantaciones de café de propiedad privada, liberando mano de obra para trabajarlas. El uso de la fuerza permitió sostener este sistema, instaurando así un régimen autoritario oligárquico,⁸ y todo este proceso se ampara bajo el cambio constitucional. Además, se crearon leyes para aumentar la oferta de mano de obra, con lo que se castigaba el ocio y la vagancia; se construyó infraestructura que favorecía la agricultura y el comercio, así como diversos edificios y plazas públicas, que daban una imagen de progreso y modernidad al país.⁹ Pero también los ejercicios democráticos e intentos electorales formaron parte del ordenamiento jurídico salvadoreño desde el momento mismo de su independencia; la promulgación de sus primeras constituciones, como Estado nación, deja evidencia de ello.

A pesar de que las constituciones establecían claramente la forma de gobierno y los mecanismos legales para acceder al poder (ver tabla 1), de los diez presidentes que tomaron posesión entre 1871 y 1911, seis lo hicieron mediante golpes de Estado, mientras que cuatro lo hicieron a través del llamado "voto

7 Álvaro Artiga-González, *El sistema político salvadoreño* (San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015).

8 *Ibid.*, 56-57.

9 López Bernal, *El Salvador*.

popular".¹⁰ Sin embargo, señala Artiga-González, en este último caso, el "pueblo" era movilizado para legitimar la designación de un candidato previamente seleccionado. En efecto, López Velásquez afirma que el voto no era secreto, las elecciones se realizaban durante el tiempo de la corta de café con el objeto de movilizar a los trabajadores para votar por el candidato oficial e, incluso, votando varias veces en diferentes mesas electorales de pueblos vecinos.¹¹

Hasta aquí, el relato de la historia política salvadoreña muestra cómo el surgimiento mismo del Estado nación arrastró prácticas políticas de la época colonial, en las cuales, las élites del momento jugaron un papel fundamental en la transición, que, si bien surgió como una opción desde el seno de la sociedad, respondía únicamente a la necesidad de las clases políticas pudientes para seguir detentando el poder político y económico en favor de sus intereses. Desde ese momento, se evidencia la convivencia entre prácticas autoritarias y democráticas, estas últimas reducidas a ejercicios electorales que, si bien no respondían al pleno esquema democrático, sí estaba reconocido en el ordenamiento jurídico, tal como puede apreciarse en la tabla 1. Es decir, se reconocía un régimen político democrático, pero el gobierno se ejercía desde el autoritarismo. Desde su nacimiento como Estado nación, la democracia siempre ha sido el ideal plasmado en el ordenamiento constitucional salvadoreño; sin embargo, en la práctica, el autoritarismo pareciera haber sido, en su mayoría, la forma más tradicional de conducir el Estado.

10 Artiga-González, *El sistema político salvadoreño*.

11 Eugenia López Velásquez, "Prácticas autoritarias y democráticas de poder en El Salvador. Tendencias en el pasado y en el presente", *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, n.o 9 (2017): 70, <https://doi.org/10.5377/rhcs.v0i9.6624>

Tabla 1. El reconocimiento constitucional de la democracia en las constituciones poscoloniales de El Salvador, 1824 – 1864

Constitución del Estado de El Salvador del 12 de julio de 1824	Constitución del 18 de febrero de 1841	Constitución del 9 de marzo de 1864:
<p>Se establecía dentro de sus principios, derechos, garantías y forma de organización del Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El derecho de libertad, propiedad e igualdad (Art.9). • El gobierno del Estado es popular y representativo y la felicidad de éste en la Federación es su principal objeto (Art.10). • El supremo poder Ejecutivo reside en un Jefe nombrado por el pueblo del Estado como determina la ley (Art.35). 	<p>Se establecía que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solo por los medios constitucionales se asciende al poder (Art. 69). • Las reformas parciales sobre garantías jamás se podrán acordar si no es ampliando las existentes. Tampoco podrá alterarse la división de poderes (Art.94). • El gobierno es republicano, popular, representativo y será ejercido por tres poderes distintos: legislativo, ejecutivo y judicial (Art.2). • Las elecciones de las supremas autoridades serán directas y la ley reglamentará la manera de verificarlas, dividiendo los distritos en cantones (Art.10). • Todo poder político emana del pueblo, los funcionarios públicos son delegados y agentes y no tienen otras facultades que las que expresa la ley (Art.67). • El Poder Ejecutivo se ejercerá por un Presidente nombrado directamente por el pueblo salvadoreño, pero cuando no resulte electo por mayoría absoluta de votos las Cámaras reunidas en asamblea general lo elegirán entre los dos que hayan obtenido el mayor número de sufragio (Art.42). 	<p>Se establecía que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El gobierno de la República es popular, representativo y será ejercido por tres poderes distintos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Art.4). • Solo por los medios constitucionales se asciende al poder supremo (Art.78). • Las elecciones de las supremas autoridades salvo las excepciones que se establezcan serán directas (Art.12). • La base del sistema electoral es la población, a este fin se dividirá el territorio de la República en círculos, distritos y cantones. Cada círculo constará de 30 mil almas y elegirán un senador propietario y un suplente, y cada distrito de 15 mil elegirá un diputado propietario y un suplente (Art.14).

Fuente: elaboración propia, con base en las constituciones de El Salvador de 1824, 1841 y 1864.

1.2 Estado, autoritarismo y dictaduras militares

Para inicios del siglo XX y bajo la influencia política de Estados Unidos sobre la región y el país, la historia política salvadoreña se alterna entre presidentes civiles (1911-1931), aunque en muchos de los casos de las mismas familias de las élites, como fue el caso de la llamada dinastía Meléndez-Quiñónez. Frente a la incapacidad de los gobiernos de gestionar las tensiones generadas entre las clases populares y las élites económicas del momento (terratenientes cafetaleros, banqueros, comerciantes, mandos militares, entre otros) inevitablemente se generó inestabilidad política, que dio paso a los golpes de Estado y con ello, dio inicio la etapa de gobiernos autoritarios de tipo personalista, encabezado por el General Maximiliano Hernández Martínez. Entre 1935 y 1939 Hernández Martínez se hizo elegir presidente y, de acuerdo con Alcántara, en este periodo se experimentó la práctica más dura del autoritarismo bajo un ordenamiento constitucional, caracterizado por el uso del terror contra los sectores populares y opositores políticos no oligárquicos.¹²

A su caída en 1944, comienza una larga etapa de dictadura militar y, aunque se realizan convocatorias para elecciones presidenciales, éstas no fueron libres ni competitivas. Los golpes de Estado llevaron a la presidencia a una serie de militares que, alternados con procedimientos electorales y la proliferación de partidos políticos (muchos de ellos dirigidos por militares de alto rango) no podían considerarse como democráticos. Así, el historiador Roberto Turcios señala que los procesos políticos y sociales de El Salvador durante la década de 1960 estuvieron signados por el autoritarismo, y que dicho año culmina una de las etapas del autoritarismo en El Salvador comenzado en 1948. Posteriormente, señala que con el nuevo gobierno, bajo la presidencia de Oscar Osorio en 1952,

12 Manuel Alcántara Sáez, *Sistemas políticos de América Latina, Vol.II, México, América Central y el Caribe* (Madrid: Tecnos, 1999), 133.

el autoritarismo apareció a plenitud; y que, aunque en los siguientes años las elecciones se mantuvieron en el ordenamiento jurídico para la elección de los gobernantes, los fraudes fueron una constante hasta finales de la década de 1970.¹³

Para la década de 1980, los conflictos sociales que venían desarrollándose desde la década anterior y conformando las bases de los que serían posteriormente los grupos armados de la guerrilla, tenían un fuerte componente ideológico comunista. Por esta razón, el autoritarismo ejercido durante estos años tenía además el sentimiento anticomunista orientado bajo la Doctrina de Seguridad Nacional. Y así, mientras se iba gestando el conflicto armado, el país inició el proceso de transición política, y se fue desarrollando durante toda la década de los 80, culminando con la firma de los Acuerdos de Paz de 1992.

Al respecto, Artiga-González señala que, en un proceso de transición política, si bien se sabe cuál es el punto de partida (régimen autoritario), no se tiene claro cuál será el punto de llegada, por lo que no hay certeza sobre el nuevo régimen a instaurar. Y, para el caso salvadoreño, la transición a la democracia *“expresa todo menos la cualidad a la que se refiere el adjetivo, es decir, que las transiciones se lleven a cabo “democráticamente”*.¹⁴

De tal manera que, nuevamente, la transición de un régimen a otro vuelve a ser un cambio de un modelo de gobierno muy arraigado en ciertas prácticas políticas del pasado, hacia otro en el que la política debe permitir una mayor apertura y participación en la toma de decisiones, un ideal democrático. Si bien hay una ruptura con el modelo anterior de hacer gobierno, la continuidad se expresa en los actores políticos, que continúan siendo fundamentalmente los mismos, militares y élites que concentran el poder tanto económico como político, así como en la forma de gobernar el país, afín a sus intereses. También es importante señalar, que todo este proceso de transición se inserta dentro de un contexto de globalización y liberalización económica, con actores globales que

13 Roberto Turcios, *Rebelión San Salvador 1960* (San Salvador: CENICSH, 2017).

14 Artiga-González, 118.

demandan cambios en la estructura de producción tradicional para liberalizar la economía nacional y abrirla al mundo, por lo que el punto de llegada de la transición era entonces, una democracia liberal.¹⁵

1.3 Autoritarismo, democratización y transición política. Abordajes teóricos

Autoritarismo

El término autoritarismo, aunque podría decirse que es un concepto eminentemente propio de la ciencia política, ha sido utilizado en diversos contextos de la vida cotidiana para referirse a una actitud humana tendiente a la concentración del poder, y en la que, en virtud de ello, se ejerce autoridad o exceso de autoridad sobre otros de forma absoluta; incluso, haciendo uso de la coerción. Con esta actitud, se limita la participación, las libertades individuales y la autonomía en la toma de decisiones, favoreciendo la concentración del poder.

En la ciencia política, autoritarismo es un concepto que se identifica como una forma en la que se organiza y se ejerce el poder dentro de un sistema político. En este sentido, Lesgart señala que *“el autoritarismo, como concepto cimentado principalmente por la política comparada, quedó íntimamente asociado a las diferentes formas nacionales del ejercicio opresivo del poder político”*.¹⁶ Dicha característica toma especial relevancia cuando se la observa dentro de un sistema político denominado como democrático.

Por su parte, la teoría clásica de Nohlen, identificaba al autoritarismo en el ejercicio del gobierno con una serie de características: (1) la base social y del poder político de los regímenes autoritarios puede estar conformada por diferentes grupos sociales; (2) el modelo de legitimación varía entre tradicional,

15 José Miguel Cruz, *“Violencia criminal y democratización en Centroamérica: la supervivencia del Estado violento”*, en *Rostros de la violencia en Centroamérica: abordajes y experiencias desde la investigación social* (Guatemala: FLACSO-Mercy Corps, 2018).

16 Cecilia Lesgart, *“Autoritarismo. Historia y problemas de un concepto contemporáneo fundamental”*, *Perfiles latinoamericanos* 28, n.o 55 (junio de 2020): 350, <https://doi.org/10.18504/pl2855-014-2020>

carismático, político-situacional y de legitimación ideológica del desarrollo; (3) la estructura del poder político gira en torno a cómo se reparte el poder y por medio de qué mecanismos están aliadas la dirigencia y las élites dominantes; (4) la relación entre los ocupantes del poder y los súbditos se caracteriza por un modelo unificado de “violencia desde arriba”; y (5) los regímenes autoritarios deben ser ubicados en su contexto histórico, sobre todo estructural.¹⁷

El autoritarismo, como régimen de gobierno, se caracteriza por una concentración excesiva del poder en manos de un líder o un grupo reducido - que puede o no ser o estar vinculado a un partido político, el cual ejerce su autoridad con el respaldo o la lealtad de ciertos sectores sociales. Esta forma de gobierno se asocia con el abuso de poder y el debilitamiento de los mecanismos de control y participación ciudadana. Bealey lo define como “*Toda forma de organización o actitud que proclama el derecho a imponer sus valores y decisiones a quienes no tienen la libertad o los medios para responder o reaccionar*”.¹⁸ Aplicándose a los sistemas de gobierno, se restringen libertades fundamentales como la libertad de expresión, de reunión, de asociación y de oposición al gobierno.

Esta concentración del poder tiene implicaciones directas en la conducción del gobierno y la toma de decisiones públicas. Fernández plantea que gobernar se refiere a “*definir el rumbo que debe llevar el Estado, en la capacidad de mantenerlo y hacerlo realidad de manera conveniente para la mayoría de la comunidad*”.¹⁹ En este sentido, la conducción del Estado no solo supone la administración del poder, sino la capacidad de articular demandas sociales, intereses diversos y respuestas

17 Dietier Nohlen, *Los regímenes autoritarios*, en Herminio Sánchez de la Barquera y Arroyo, “Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Volumen II: Régimen político, sociedad civil y política internacional”, Libro, ISBN: 968-607-02-8680-3 (III), 9 de febrero de 2017), <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/4311>

18 Frank Bealey, *Diccionario de ciencia política* (Ediciones AKAL, 2003), 38.

19 Luis Humberto Fernández Fuentes, *El gobierno como proceso de conducción: su estudio y herramientas* (Toluca de Lerdo: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2016), 21.

eficaces a los problemas públicos. La forma en que se ejerce esta conducción, es decir, el modo en que se orienta el rumbo del Estado y se toman decisiones de lo público, es lo que finalmente configura el régimen de gobierno.

La toma de decisiones, en este marco, no es una acción unidireccional ni meramente técnica; se trata de un proceso complejo que realizan los gobernantes en la conducción del Estado. Babino señala que implica la consideración simultánea de una serie de factores: la reflexión personal del líder, así como la de su gabinete de gobierno, sobre el rumbo a seguir frente a su proyecto político; el cálculo político de sus decisiones; el impacto que van a generar con ellas, así como el riesgo de su propia supervivencia en el poder.²⁰ A la luz de lo expuesto por Babino, la forma en que se toman las decisiones públicas podría revelar el carácter autoritario o democrático del régimen político.

La teoría muestra que el autoritarismo, además de ser una estructura política basada en la concentración del poder, conlleva una disposición subjetiva, cultural y social que atraviesa tanto a las élites gobernantes como a las bases sociales que las respaldan. El autoritarismo se configura como un régimen donde el ejercicio del poder se sustrae del control ciudadano, y donde las decisiones públicas no responden a la deliberación plural ni a mecanismos de rendición de cuentas, sino a la lógica de la imposición desde arriba, contraria a la pluralidad social, la deliberación pública y la toma de decisiones orientadas al bien común que supone la democracia.

1.4 Democratización y transición política

Democratización y transición política son conceptos distintos, cuyos procesos y fines también pueden diferir; sin embargo, ambos tratan de explicar el cambio político. En términos generales, las transiciones políticas son procesos

20 Luis Guillermo Babino, "La Oficina del Gobernante: aportes para fortalecer los procesos de conducción política de las organizaciones públicas", 166, acceso el 31 de marzo de 2025, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533674007>

amplios que implican cambios de un tipo de régimen hacia otros, que no necesariamente sea el democrático. Pero la democratización es un tipo particular de transición política, en la que el fin último es la democracia.

De acuerdo con Tilly, la democratización implica el movimiento hacia una ciudadanía amplia e igualitaria, la consulta vinculante de los ciudadanos y la protección contra la acción estatal arbitraria; todos aspectos limitados en el autoritarismo, ya que implican una participación más amplia, activa y permanente de los ciudadanos en la toma de decisiones de un país.²¹ O'Donnell y Schmitter definen la democratización como el proceso mediante el cual se pasa de un régimen autoritario a un régimen democrático, siendo este proceso un pacto entre quienes gobiernan y la “disidencia” del régimen. Este pacto sería el primer paso del proceso democratizador, y por ello, toma relevancia como factor determinante de los legados y prácticas autoritarias en la democracia, cómo se llevó a cabo este proceso, quiénes participaron y bajo qué condiciones lo hicieron.²²

La transición democrática es un tema del que se ha venido investigando y teorizando como proceso político desde su etapa inicial y en todas las regiones del mundo. Si bien el camino tomado por cada país, como un proceso de cambio político dentro de su propio contexto histórico-político e institucional pudo haber sido una experiencia particular, el estudio de la transición, como concepto para explicar ese cambio político, contiene una serie de criterios o parámetros específicos amplio y basto. Al respecto, Reano y Garategaray identificaron cuatro tipos de aproximaciones teóricas, con marcos teóricos diferentes que las respaldan:²³

21 Charles Tilly, “Processes and Mechanisms of Democratization”, *Sociological Theory* 18, n.o 1 (2000): 1-16, <https://www.jstor.org/stable/223279>

22 Natalia Vargas Palacios, “Los legados autoritarios y las relaciones cívico-militares en los procesos de consolidación democrática: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en perspectiva comparada”, (tesis de maestría, Universidad de Chile, octubre de 2013), https://scholar.google.com/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=https%3A%2F%2F repositorio.uchile.cl%2Fhandle%2F2250%2F115085&btnG=

23 Ariana Reano y Martina Garategaray, “La transición democrática en debate. Una propuesta teórico-metodológica para el análisis de las transiciones latinoamericanas”, *Izquierdas* 49 (2020), <https://doi.org/10.4067/s0718-50492020000100238>

- Las teorías estructuralistas cuyo auge fue entre las décadas de los 60 y 70. Plantean una correlación entre factores socioeconómicos y las estructuras políticas.
- El enfoque de las elecciones estratégicas. Centró su atención en las élites políticas, sus decisiones, opciones y estrategias. Con este enfoque se *“intenta conjugar la variable “cambio de régimen político” con las decisiones de los actores que participan, hacen posible y/o facilitan ese cambio, entendido como un tránsito... es decir que la democracia sería el resultado de la jugada de unos pocos autores”*.²⁴
- El enfoque centrado en la importancia de las instituciones en la formación de políticas y modelar las acciones de las élites políticas. Busca dar explicación relacionando las condiciones estructurales con la capacidad estratégica de elección de los actores.
- El enfoque de la economía política. Centra su explicación en la interrelación de las reformas políticas y económicas para la explicación de la democratización; así como el impacto de las crisis económicas en la transición o cambio de regímenes.

Por su parte, Cannon y Hume critican la teoría de la transición por centrarse en el cálculo estratégico de las élites y por su sesgo institucionalista y electoralista que impone un modelo único de democracia. Argumentan que esta visión limita la comprensión de los resultados diversos y proponen un enfoque histórico más amplio y de largo plazo, destacando que la democratización no es un proceso lineal, sino que puede incluir retrocesos.

Los autores argumentan que tanto las democracias como los regímenes autoritarios combinan elementos democráticos y autocráticos, por lo que rechazan usar el modelo occidental como único referente. Proponen entender la democratización como un proceso dinámico y continuo, no como un estado final. En esta línea, destacan la importancia de analizar la relación entre Estado y

²⁴ *Ibid*, 708.

sociedad civil en un contexto globalizado, subrayando que democratizar implica transformar la estructura estatal y equilibrar el poder en la sociedad civil para mejorar la vida de la población. Consideran de suma importancia tomar en cuenta el efecto de la globalización en estos procesos, ya que todos estos factores afectan la profundidad y calidad de los diversos procesos de democratización.²⁵

Reano y Garategaray, retomando a O'Donnell y Schmitter, definen la transición política como el periodo entre un régimen y otro, destacando que este proceso inicia con la disolución del régimen autoritario y puede culminar en una democracia, un nuevo autoritarismo o una alternativa revolucionaria. Subrayan que durante la transición, las reglas del juego político aún no están claramente establecidas.²⁶ De lo señalado por los autores resalta el hecho de circunscribir al fenómeno, como un proceso, en una línea de tiempo, en el que la disolución de un modelo o régimen político se va liberalizando hacia otro modelo, y la forma en cómo se desarrolla este tránsito, los actores que la lideraron, el tipo de pacto que realizaron y cómo finalmente logra consolidarse, podría dar pautas para construir una tipología de transiciones.

De acuerdo con lo expuesto y las diversas experiencias a lo largo de todo el mundo, la transición política, como proceso de cambio de un sistema político a otro, puede ser gradual, pacífica, violenta, pactada o forzada; e implica una transformación significativa en las estructuras políticas, sociales y culturales que define la forma en la que se ejerce el poder y se gobierna un Estado. En cada país, la transición hacia la democracia tuvo sus características propias, influida por una serie de factores tanto internos como del contexto internacional. Al respecto, Tilly también señala que la democratización no sigue un camino único y que es poco probable que tenga condiciones necesarias o suficientes de aplicación universal.²⁷

25 Barry Cannon y Mo Hume, "Central America, civil society and the 'pink tide': democratization or de-democratization?", *Democratization* 19, n.o 6 (1 de diciembre de 2012): 1039-64, <https://doi.org/10.1080/13510347.2011.619775>

26 Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario* (Buenos Aires, Prometeo, 2010), en Reano y Garategaray, "La transición democrática en debate. Una propuesta teórico-metodológica para el análisis de las transiciones latinoamericanas".

27 Tilly, "Processes and Mechanisms of Democratization".

En El Salvador, el inicio de la transición política, puede identificarse en la década de los ochenta, pero ¿hacia qué tipo de régimen se transitó? ¿Democracia? ¿Qué tipo de democracia? ¿O a un régimen híbrido, en el que conviven prácticas autoritarias con ejercicios democráticos? Eso todavía sigue siendo un debate teórico y metodológico en la academia. Ya en su artículo *Democracy with adjectives: Conceptual innovation in comparative research*, Collier y Levitsky en 1997, abordaban lo complejo que era definir el concepto de democracia a la luz de las diferentes experiencias y formas democráticas observadas en el mundo post autoritario. Frente a tal reto, recomendaban una mejor precisión de las definiciones, añadiendo atributos específicos para una mejor clasificación; modificar la amplitud del concepto para adaptarlo a las nuevas realidades políticas de cada experiencia; y crear diferentes subtipos de democracia, lo que permitiría una mayor especificidad y comprensión de las variaciones democráticas.²⁸

Frente a la elevada complejidad de definir qué entender universalmente por democracia, dado que las experiencias de cada país o región varían, el debate sobre lo que es un país democrático o no democrático sigue siendo un tema recurrente al hablar sobre regímenes políticos, calidad democrática o autoritarismos. De hecho, viene dándose desde hace ya varias décadas en todas las regiones del mundo, en términos de identificar cómo entiende la gente la democracia. Al respecto, un estudio presentado por Dalton *et al.*, en 2007 señalaba que la mayoría de las personas asociaban la democracia con las libertades, derechos y garantías individuales, más que con los aspectos procedimentales como elecciones e instituciones democráticas; y que, aunque algunas personas asociaban la democracia con beneficios sociales, este es un tema menor, incluso en las naciones más pobres.²⁹

28 David Collier y Steven Levitsky, "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research", *World Politics* 49, n.o 3 (1997).

29 Russell J. Dalton, Doh Chull Shin y Willy Jou, "Popular Conceptions of the Meaning of Democracy: Democratic Understanding in Unlikely Places", 18 de mayo de 2007, <https://escholarship.org/uc/item/2j74b860>

Por lo general, los análisis sobre democracia versan en torno a si, en efecto, democracia significa lo mismo universalmente, o cambia en diferentes contextos lingüísticos, culturales y políticos. Al respecto, Dahlberg y Mörkenstam señalan que el contexto mediático está conectado al entendimiento popular de la democracia.³⁰ Así, los autores encontraron definiciones variadas de democracia de acuerdo con elementos teóricos predefinidos en diferentes tipos de encuestas: los estudios muestran que democracia está mayormente relacionada con libertades civiles, y valores como la libertad, derechos, participación política; y también como resultados, como paz y beneficios socio económicos; además de otras virtudes más personales como lealtad y honestidad. Además, en análisis más profundos demuestran que las concepciones populares de democracia tienen significados particulares en contextos específicos.³¹

Dahlberg y Mörkenstam señalan que, desde el discurso mediático, la democracia es entendida como sistema de gobernanza, relacionado con la política en general, con las instituciones y con la democracia como forma de régimen; como resultado y como valores. Incluso, los países autoritarios o semiautoritarios describen sus regímenes como democráticos, agregando diferentes adjetivos. Lo que no puede negarse, es que la democracia, cualquiera sea su significado, continúa teniendo mayor apoyo popular, tanto en países democráticos como no democráticos.

Desde la teoría democrática pueden identificarse algunos parámetros generales como una respuesta apropiada a la pregunta ¿qué significa la democracia? La teoría distingue tres alternativas como principales opciones para definir la democracia: procedimientos/instituciones; libertad y derechos; y beneficios sociales. Al respecto, autores como Collier y Levitsky señalan que las definiciones más utilizadas hacen referencia a los procedimientos de gobierno.

30 Stefan Dahlberg y Ulf Mörkenstam, "Exploring popular conceptions of democracy through media discourse: analysing dimensions of democracy from online media data in 93 countries using a distributional semantic model", *Democratization* (2024), <https://doi.org/10.1080/13510347.2024.2342485>

31 *Ibid.*

En esa línea, Robert Dahl, identifica ocho criterios específicos para definir democracia: (1) El derecho a votar; (2) el derecho a ser elegido; (3) el derecho de los líderes políticos a competir por el apoyo y los votos; (4) elecciones libres y justas; (5) libertad de asociación; (6) libertad de expresión; (7) fuentes alternativas de información y (8) instituciones que dependen de los votos y otras expresiones de preferencia.

Dahl define la democracia como un sistema donde los ciudadanos participan en igualdad de condiciones en elecciones libres y justas, y donde dichas elecciones guían las acciones del gobierno. Para él, un gobierno democrático se distingue por su capacidad constante de responder a las preferencias de los ciudadanos sin hacer distinciones políticas, lo cual puede servir como base para comparar otros sistemas políticos.

En su libro *La poliarquía*, identifica además los 8 requisitos para que se dé la democracia:³² 1) Libertad de asociación, 2) libertad de expresión, 3) libertad de voto, 4) elegibilidad para el servicio público, 5) derecho para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo, 6) diversidad de fuentes de información, 7) elecciones libres e imparciales y 8) instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Más allá de tratar de definir o describir qué entender por democracia, lo que la teoría muestra en general es que democratización y transición política son procesos distintos, y cada uno de ellos tiene características particulares. Sin embargo, comparten ciertos elementos fundamentales. Ambos implican el paso de un régimen político a otro; mientras que una transición política puede conducir a cualquier tipo de régimen, sea este democrático o no, la democratización se dirige hacia un cambio en el que se asienten instituciones y prácticas democráticas. Estos procesos suelen estar liderados por actores clave, como élites políticas, militares o económicas, cuyos intereses pueden llegar a coincidir, discrepar o incluso verse forzados a realizar el cambio y el rumbo del cambio a tomar. En ocasiones, la

32 Robert A. Dahl, *La Poliarquía: Participación y oposición* (Madrid: Tecnos Editorial S A, 2002).

instauración de la democracia termina siendo el resultado de acuerdos entre un grupo reducido de actores, sin que la sociedad en general esté plenamente preparada para asumir los retos de la participación política, la formación de partidos, o la defensa activa de los derechos ciudadanos. Como factor adicional, el contexto internacional juega un papel relevante: crisis económicas, transformaciones en los modelos económicos y la presión o influencia de actores y organismos internacionales pueden acelerar, frenar o moldear la naturaleza de la transición o la democratización, influyendo en sus y en la consolidación de los nuevos regímenes.

A la luz de las discusiones clásicas y contemporáneas sobre democracia, si bien existe una vasta producción teórica en torno al autoritarismo, la democracia y los procesos de transición, resulta evidente que persiste un mayor consenso sobre lo que constituye un régimen autoritario que sobre cómo definir y comprender la democracia de manera universal. Esta dificultad ha derivado en una proliferación de adjetivos que intentan precisar o matizar su significado (democracia liberal, procedimental, electoral, u otras), lo que ha favorecido una dispersión conceptual y una amplia variedad de interpretaciones. En ese escenario ambiguo, incluso regímenes con rasgos autoritarios han llegado a autodefinirse como democráticos, apropiándose del lenguaje y las formas institucionales sin necesariamente comprometerse con sus principios sustantivos. Este fenómeno subraya la necesidad de abordar el análisis de cada país desde su propia trayectoria histórica, estructuras de poder y contexto nacional e internacional, como vía indispensable para comprender las continuidades y rupturas con el autoritarismo que puedan presentarse en su dinámica política presente.

II. Rupturas y continuidades del autoritarismo: una lectura desde la transición política en El Salvador

La transición política en El Salvador fue un proceso complejo que se desarrolló principalmente entre finales de la década de 1970 y mediados de los años 90. Temporalmente, puede ser comprendido a través de una serie de sucesos:

2.1 Periodo de ruptura del autoritarismo (entre 1979 y 1981)

La transición tiene sus raíces en la crisis política de los años 70, marcados por la represión militar. El golpe de Estado de 1979, llevado a cabo por sectores moderados de la juventud militar, significó el fin del control directo del ejército sobre el ejecutivo. A partir de la década de 1980, en El Salvador comenzó la introducción paulatina de procesos electorales, que fueron permitiendo la sustitución de los tradicionales esquemas autoritarios militares por una mayor apertura, participación y pluralidad ideológica, en la que los civiles podrían tener más participación en la política.³³

2.2 Dualidad política: período de transición y guerra civil (década de 1980)

A lo largo de esta década, la incapacidad de los gobiernos sucesivos al golpe de Estado de 1979 para disipar las presiones socioeconómicas en el país, llevó al estallido oficial de la guerra civil en enero de 1981.³⁴ Estados Unidos jugó un papel importante en este conflicto armado, principalmente con ayuda

33 Velásquez, "Prácticas autoritarias y democráticas de poder en El Salvador. Tendencias en el pasado y en el presente".

34 Melissa Salgado, "Factores clave para entender la violencia en El Salvador", *ECA: Estudios Centroamericanos*, No.725, (2011).

financiera y entrenamiento militar. La asistencia militar estadounidense reforzó las fuerzas armadas salvadoreñas, mejorando sus capacidades operativas y contribuyendo a la prolongación del conflicto.³⁵ Mientras el conflicto armado se intensificaba, se celebraron los primeros ensayos electorales. El espectro político partidario se amplió durante esa década, (además de los partidos Democracia Cristiana y Partido Conciliación Nacional, se incorporaron el partido Alianza Republicana Nacionalista ARENA y Convergencia Democrática) y, en 1984, se realizaron las primeras elecciones en las que resultó ganador un civil, José Napoleón Duarte. Sin embargo, durante su mandato, no logró implementar reformas sociales profundas, incluyendo la reforma agraria, y enfrentó el conflicto armado con represión sistemática. Para 1985 se volvió evidente el estancamiento de la guerra civil, ya que las fuerzas en conflicto no podían derrotar militarmente a su oponente, lo que forzó a ambos bandos a considerar el diálogo. En 1989, se registró otro evento electoral, en el que ganó la presidencia Alfredo Cristiani, empresario del partido derechista ARENA, en acenso electoral. Bajo su presidencia, también se realizaron negociaciones con la guerrilla, y se impulsaron cambios radicales en el modelo económico, abrazando el nuevo modelo de libre mercado, la privatización de bancos y servicios públicos.

2.3 El punto de inflexión y la negociación (1989-1991)

La ofensiva militar de noviembre de 1989, lanzada por el FMLN, demostró que la guerrilla mantenía su fuerza, disuadiendo a los sectores que creían en una victoria militar y consolidando el programa de diálogo del presidente Cristiani. La mediación de la ONU fue decisiva, estableciendo en los Acuerdos de Ginebra (1990) los objetivos de la transición: terminar el conflicto, impulsar la democratización, garantizar el respeto a los derechos humanos y la reunificación de la sociedad.³⁶

35 Cara E. McKinney, "Twelve Years a Terror: U.S. Impact in the 12-Year Civil War in El Salvador", *International ResearchScape Journal*, 2015.

36 Sergio Salazar Araya, "Democracia y democratización en El Salvador. Imaginario liberal y

2.4 La firma de la paz y las reformas institucionales (1992)

El contexto histórico previo a la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 se caracterizó por décadas de desigualdad estructural, represión militar y el agotamiento de diversos modelos económicos que no lograron resolver las tensiones sociales.³⁷ Tras los Acuerdo de Paz, el FMLN, antigua guerrilla, depuso las armas y se incorporó al sistema político como una nueva fuerza político partidaria de izquierda, y el inicio de la vida democrática comenzó.

La firma definitiva de la paz en 1992, puede considerarse como una transición institucional, debido a la magnitud de sus reformas estructurales:

- Desmilitarización: el ejército fue subordinado al poder civil, y relegado de la vida política nacional.
- Seguridad pública: los antiguos cuerpos de seguridad fueron disueltos y se creó la Policía Nacional Civil (PNC) bajo mando civil y el mandato del respeto a los derechos humanos.
- Reforma judicial y electoral: se ejecutaron reformas a la Corte Suprema de Justicia, buscando garantizar su independencia y se creó además el Tribunal Supremo Electoral (TSE) para asegurar elecciones plurales y confiables.
- Apertura político partidaria: legalización del FMLN como partido político para competir libremente en el sistema electoral.³⁸

discursos sobre democracia: De Los Acuerdos De Paz De 1992 a las Políticas de Seguridad Ciudadana del Gobierno de Francisco Flores (1999-2004)", *Anuario de Estudios Centroamericanos* 33/34 (2007): 49-86, <https://www.jstor.org/stable/40682768>

37 Melissa Salgado, "Factores clave para entender la violencia en El Salvador", *ECA: Estudios Centroamericanos*, No.725 (2011).

38 Cruz, "Violencia criminal y democratización en Centroamérica: la supervivencia del Estado violento"; Sergio Salazar Araya, "Democracia y democratización en El Salvador. Imaginario liberal y discursos sobre democracia".

Estas reformas sentaron las bases formales de un régimen democrático, al menos en términos procedimentales, mediante la institucionalización de elecciones competitivas, la legalización de fuerzas políticas antes excluidas y la creación de nuevos organismos de control y garantía de derechos.

Pero a diferencia de otros procesos de transición en América Latina, el caso salvadoreño no surgió de la apertura política de las élites hacia la disidencia en conflicto para pluralizar/democratizar el sistema político, sino como un pacto, un proceso forzado por la guerra civil que las obligó a redefinir las reglas del juego político mediante acuerdos de paz. Asimismo, autores como Torres Rivas y Martí i Puig, entre otros, afirman que en Centroamérica la transición democrática fue impulsada por las élites político-económicas, inmersa dentro de una ola democratizadora y liberal a nivel internacional, por lo que consideran que terminó siendo un proceso forzado, impuesto no solo desde dentro (actores internos), sino también influenciado por el contexto internacional. Por ello, afirman que la transición a la democracia fue un procedimiento que se estableció de acuerdo a la coyuntura económico-política nacional y la necesidad de entrar en la dinámica económica internacional global.

Sin duda, en El Salvador y Centroamérica, las transiciones democráticas estuvieron estrechamente vinculadas con cambios en el modelo económico, especialmente durante la década de 1980, cuando coincidieron con la implementación de políticas neoliberales promovidas por organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial. Estas reformas, condicionadas por presiones externas y problemas estructurales como la deuda externa, incluyeron la privatización, liberalización del comercio y reducción del gasto estatal. Sin embargo, su adopción generó tensiones entre los compromisos económicos internacionales y las demandas democráticas internas de la

población. Todo este proceso supuso una transformación total de la economía política de la región y de cada país,³⁹ así como de un nuevo orden internacional: el liberal.

Al respecto, Ikenberry argumenta que, en periodos históricos, donde el sistema internacional está dominado por una hegemonía liberal o autoritaria, las grandes potencias tienden a promover regímenes afines; y este fenómeno fue especialmente pronunciado en las dos décadas posteriores al final de la Guerra Fría.⁴⁰ Dentro de este contexto internacional y global, se puede afirmar que la transición democrática en El Salvador no fue impulsada únicamente por fuerzas internas, sino también, estuvo fuertemente influenciada por una ola democratizadora y dentro del contexto de un orden internacional liberal, que demandaba la democratización del sistema político para alinearse con las tendencias internacionales. Por ello, tal como lo afirman I Puig y Sánchez-Ancochea, los nuevos sistemas democráticos:

*“no fueron regímenes realmente deseados por las élites contendientes. Para la izquierda, el orden anhelado era mayoritariamente la revolución concebida como un proceso de profunda transformación social, económica y política; mientras que la derecha siempre prefirió un sistema político de participación restringido, o incluso autoritario”.*⁴¹

Pero el nuevo orden internacional liberal dictaba las reglas a seguir en el nuevo contexto globalizante de la economía y al cual había que adherirse.

Es así como la transición política en Centroamérica fue el resultado de una serie de factores dirigidos y conducidos por un limitado grupo de actores, que, influenciados por el contexto internacional, y más específicamente de la política exterior norteamericana, tuvieron que transitar hacia un modelo más

39 William I. Robinson, *Conflictos transnacionales: Centroamérica, cambio social y globalización* (El Salvador: UCA Editores, 2011).

40 G. John Ikenberry, *A World Safe for Democracy: Liberal Internationalism and the Crises of Global Order, Politics and Culture* (New Haven (Conn.): Yale university press, 2020).

41 Puig y Sánchez-Ancochea, “La transformación contradictoria”.

participativo en la toma de decisiones y en la política, pero ello generó que las democracias alcanzadas fueran frágiles y no lograran superar los factores estructurales que perpetúan el ciclo de pobreza y desigualdad; más allá, explican la violencia en la que se han visto sumidas estas sociedades postautoritarias, incluida la salvadoreña. Estas condiciones crearon democracias frágiles y menos efectivas en comparación con la experiencia de otros países, como algunos casos suramericanos.⁴²

El amplio aporte teórico sobre transiciones políticas y democratización a nivel mundial, ofrece una base sólida para analizar los procesos democráticos en todo el mundo; sin embargo, la experiencia salvadoreña muestra la conjunción de una serie de factores que impulsaron la transición, más allá del ideal democratizador. Por ello, es fundamental examinar la relación entre estos procesos y el grado de avance democrático alcanzado por el país, así como las continuidades autoritarias en el gobierno que parecieran venir persistiendo a pesar de las transiciones políticas y que representan un desafío constante para la consolidación democrática.

La tabla 2, presenta una sistematización de las principales rupturas y continuidades del autoritarismo en El Salvador desde la primera transición política, del orden colonial al Estado nacional, hasta el periodo posterior a los Acuerdos de Paz. Identificar estas primeras dinámicas resulta fundamental para comprender cómo los cambios institucionales coexistieron históricamente con la persistencia de estructuras, actores y prácticas autoritarias. El análisis de largo plazo permite mostrar que el legado autoritario no es un fenómeno reciente ni exclusivo del siglo XX, sino un rasgo estructural que atraviesa la formación del Estado y condiciona los alcances de la democratización contemporánea. En este sentido, contribuye a evidenciar cómo las continuidades históricas siguen pesando en la configuración y calidad de la democracia actual.

42 Martí i Pui y Diego Sánchez-Ancochea, "Centroamérica hoy", *Foreign Affairs Latinoamérica* 14, n.º 2 (2014): 107-13.

Tabla 2. Rupturas y continuidades del autoritarismo en El Salvador

Del colonialismo al Estado Nación	
Rupturas	Continuidades
Proceso de independencia respecto a la corona española y formación del Estado nacional.	Sustitución de una élite dominante colonial por una élite criolla centroamericana sin transformación sustantiva de las relaciones de poder.
Promulgación de las primeras constituciones como base del Estado moderno.	Persistencia de la concentración del poder en élites político-económicas.
Introducción del sufragio y de mecanismos electorales formales para la elección presidencial.	Acceso al poder mediante golpes de Estado (1871, 1911 y posteriores a 1944).
Formación de partidos políticos como canales institucionales de competencia.	Predominio de élites político-económicas como actores centrales del proceso político.
Formalización de procedimientos electorales como mecanismo de legitimación del poder.	Procesos electorales no competitivos y recurrentes fraudes electorales.
Del autoritarismo a la democracia (1984 – 1992)	
Rupturas	Continuidades
Fin del control directo del ejército sobre el poder ejecutivo.	Persistencia de la influencia de Estados Unidos en la conducción política del país.
Realización de elecciones presidenciales con civiles en el poder (Duarte, 1984; Cristiani, 1989).	Uso de la represión militar como mecanismo de control político.
Ampliación del sistema de partidos y reconocimiento de nuevas fuerzas políticas.	Permanencia de la élite político-económica como actor fundamental en la transición y en los Acuerdos de Paz.
Apertura de diálogos de paz y negociación política con el FMLN.	Intensificación del conflicto armado como expresión de las tensiones estructurales del sistema político.
Posterior a los Acuerdos de Paz	
Rupturas	Continuidades
Desmilitarización del Estado: subordinación del ejército al poder civil y retiro de la política.	Persistencia de la élite político-económica en las nuevas instituciones democráticas.
Creación de instituciones garantes de los procesos electorales y de los derechos humanos.	Concentración decisional y de las instituciones del Estado.
Mayor apertura ideológica, pluralismo político y reconocimiento de la oposición.	Persistencia de condicionamientos externos - en particular de Estados Unidos - sobre las decisiones políticas y económicas del Estado salvadoreño.

Fuente: elaboración propia.

Siguiendo la propuesta de Cannon y Hume, las transiciones deben analizarse desde un enfoque histórico más amplio, ya que este no es un proceso lineal ni universal, sino un proceso único para cada país, sujeto a avances y retrocesos. Asimismo, subrayan la necesidad de analizar la interacción entre el Estado y la sociedad civil en un contexto globalizado, señalando que democratizar supone transformar las estructuras estatales y reequilibrar las relaciones de poder en la sociedad para mejorar las condiciones de vida de la población.

La historia y la experiencia democratizadora salvadoreña evidencia los límites de una democratización centrada en reformas institucionales, sin una transformación profunda de las estructuras sociales, culturales y económicas que sostienen el poder político desde sus orígenes como Estado. La transición política hacia la democracia arrastra un largo pasado autoritario y deja como resultado una democracia que convive con prácticas autoritarias arraigadas de origen en la política. Los actores que conducían los Estados previo a la transición, continuaron ejerciendo el poder dentro de las estructuras gubernamentales y también en las nuevas dinámicas y relaciones de poder, por lo que llevaron consigo esas prácticas inherentes a su forma de gobernar que no han podido ser superadas a lo largo de los años y que, a más de treinta años de la transición, continúa como herencia en las actuales democracias.

III. Conclusiones

El análisis histórico permite afirmar que el autoritarismo no es un fenómeno coyuntural ni excepcional en El Salvador, sino un rasgo estructural de la forma de gobernar que se origina desde el período colonial. La independencia no supuso una ruptura sustantiva con las prácticas políticas pasadas, sino una sustitución de las élites dominantes, que continuaron controlando el poder político y económico. A lo largo del siglo XIX y buena parte del XX, estas élites reprodujeron esquemas de exclusión, concentración del poder y

uso instrumental del Estado para garantizar sus intereses, configurando un patrón de gobernabilidad autoritaria. Así, el autoritarismo se consolida como una herencia histórica que atraviesa distintos regímenes y momentos políticos, adaptándose a los cambios formales sin desaparecer en la práctica.

Desde el plano teórico, el estudio confirma que no existe una única forma de entender ni definir la democracia, ni un camino único hacia ella. La democratización no es un proceso lineal, acumulativo ni irreversible, sino un fenómeno dinámico, que puede tener retrocesos, continuidades y reconfiguraciones del poder. Las distintas corrientes teóricas (estructuralistas, institucionalistas, de elecciones estratégicas y de economía política) muestran que los procesos de transición deben analizarse desde la particularidad de cada contexto histórico, social y político. En este sentido, el caso salvadoreño refuerza la necesidad de abandonar modelos universales y de reconocer la coexistencia de elementos democráticos y autoritarios dentro de un mismo régimen, lo que obliga a un análisis desde su particularidad histórica.

La transición política iniciada en la década de 1980 y culminada formalmente con los Acuerdos de Paz de 1992, representó una ruptura significativa en términos institucionales, jurídicos y procedimentales. Se ampliaron los espacios de participación, se establecieron elecciones competitivas y se reconocieron derechos fundamentales en el ordenamiento constitucional. Sin embargo, como evidencia la tabla 2, estas rupturas coexistieron con importantes continuidades autoritarias, especialmente en la concentración del poder, en el control de las decisiones estratégicas por parte de élites políticas y económicas, y en prácticas que limitan la deliberación plural. La democratización salvadoreña, por tanto, no implicó una superación plena del autoritarismo, sino una reconfiguración de sus formas.

Finalmente, el estudio confirma que la estructura del poder político, como lo plantea Nohlen, continúa girando en torno a cómo se distribuye el poder y a los mecanismos mediante los cuales se articulan la dirigencia y las

élites dominantes. A pesar de los cambios de régimen, los actores centrales del poder han logrado adaptarse a los nuevos marcos institucionales sin perder su capacidad de incidencia. Además, los procesos políticos internos han estado profundamente condicionados por el contexto internacional, en particular por los cambios en los modelos económicos y las presiones externas hacia la liberalización, lo que ha reforzado la orientación de las transiciones hacia una democracia de tipo liberal. En este escenario, la democracia ha permanecido como ideal normativo del Estado salvadoreño, reflejado históricamente en sus constituciones, pero en la práctica, ha coexistido con dinámicas autoritarias que continúan moldeando la forma de gobernar el país.


Bibliografía

- » Alcántara Sáez, Manuel. *Sistemas políticos de América Latina, Vol.II, México, América Central y el Caribe*. Madrid: Tecnos, 1999.
- » Araya, Sergio Salazar. "Democracia Y Democratización En El Salvador. Imaginario Liberal Y Discursos Sobre Democracia: De Los Acuerdos De Paz De 1992 a Las Políticas De Seguridad Ciudadana Del Gobierno De Francisco Flores (1999-2004)". *Anuario de Estudios Centroamericanos* 33/34 (2007): 49-86. <https://www.jstor.org/stable/40682768>
- » Artiga-González, Álvaro. *El sistema político salvadoreño*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015.
- » Babino, Luis Guillermo. "La Oficina del Gobernante: aportes para fortalecer los procesos de conducción política de las organizaciones públicas". Acceso el 31 de marzo de 2025. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533674007>
- » Bealey, Frank. *Diccionario de ciencia política*. Ediciones AKAL, 2003.
- » Cannon, Barry, y Mo Hume. "Central America, civil society and the 'pink tide': democratization or de-democratization?". *Democratization* 19, n.o 6 (1 de diciembre de 2012): 1039-64. <https://doi.org/10.1080/13510347.2011.619775>
- » Collier, David, y Steven Levitsky. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research". *World Politics* 49, n.o 3 (1997): 430-51. <https://www.jstor.org/stable/25054009>
- » Cruz, José Miguel. "Violencia criminal y democratización en Centroamérica: la supervivencia del Estado violento". En *Rostrros de la violencia en Centroamérica: abordajes y experiencias desde la investigación social*. Guatemala: FLACSO-Mercy Corps, 2018.
- » Dahl, Robert A. *La Poliarquía: Participación y oposición*. Madrid: Tecnos Editorial S A, 2002.
- » Dahlberg, Stefan, y Ulf Mörkenstam. "Exploring popular conceptions of democracy through media discourse: analysing dimensions of democracy from online media data in 93 countries using a distributional semantic model". *Democratization* 38, n.o 8 (2024): 1766-97. <https://doi.org/10.1080/13510347.2024.2342485>
- » Dalton, Russell J., Doh Chull Shin, y Willy Jou. "Popular Conceptions of the Meaning of Democracy: Democratic Understanding in Unlikely Places", 18 de mayo de 2007. <https://escholarship.org/uc/item/2j74b860>
- » Fernández Fuentes, Luis Humberto. *El gobierno como proceso de conducción: su estudio y herramientas*. Toluca de Lerdo: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2016.
- » Gutiérrez, Julio. "La República Federal de Centroamérica. Antecedentes y dificultades". *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades Teoría y Praxis*, n.o 35 (2019): 105-17. <https://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/106669/80390/Art%C3%ADculo%20Gobierno%20Abierto%20Rev%20Teor%C3%ADa%20y%20Praxis%20Dic%202019.pdf?s>
- » Ikenberry, G. John. *A World Safe for Democracy: Liberal Internationalism and the Crises of Global Order*. Politics and Culture. New Haven (Conn.): Yale university press, 2020.
- » Lesgart, Cecilia. "Autoritarismo. Historia y problemas de un concepto contemporáneo fundamental". *Perfiles latinoamericanos* 28, n.o 55 (junio de 2020): 349-71. <https://doi.org/10.18504/pl2855-014-2020>
- » Libertad y Desarrollo. "Alerta conceptual: democracia sustantiva", 22 de abril de 2022. <https://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2022/04/alerta-conceptual-democracia-sustantiva/>
- » López Bernal, Carlos Gregorio. *El Salvador: historia Contemporánea, 1808-2010*. El Salvador: Universidad de El Salvador, 2015.
- » McKinney, Cara E. "Twelve Years a Terror: U.S. Impact in the 12-Year Civil War in El Salvador". *International ResearchScape Journal*, 2015.
- » Montoya, José Edgardo Cal. "'Un largo y penoso proceso': Severo Martínez Peláez y la historia social sobre la independencia de Centroamérica". *Bajo el Volcán. Revista del Posgrado de Sociología. BUAP*, n.o 19 (1 de agosto de 2012). <https://doi.org/10.32399/ICSYH.bvbuap.2954-4300.2013.12.19.421>
- » Puig, Salvador Martí i, y Diego Sánchez-Ancochea. "La transformación contradictoria: Democracia elitista y mercado excluyente en Centroamérica". *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 28 de febrero de 2014, 149-71. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/16634>
- » Reano, Ariana, y Martina Garategaray, "La transición democrática en debate. Una propuesta teórico-metodológica para el análisis de las transiciones latinoamericanas". *Izquierdas* 49 (2020). <https://doi.org/10.4067/s0718-50492020000100238>
- » Salgado, Melissa. "Factores clave para entender la violencia en El Salvador". *ECA: Estudios Centroamericanos*, 2011.
- » Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio. *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Volumen II: Régimen político, sociedad civil y política internacional*. México, UNAM, 2017. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/4311>

- » Tilly, Charles. "Processes and Mechanisms of Democratization". *Sociological Theory* 18, n.o 1 (2000): 1-16. <https://www.jstor.org/stable/223279>
- » Turcios, Roberto. *Rebelión*. San Salvador: CENICSH, 2017.
- » Vargas Palacios, Natalia. "Los legados autoritarios y las relaciones cívico-militares en los procesos de consolidación democrática : los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en perspectiva comparada". Tesis de maestría, Universidad de Chile, octubre de 2013. https://scholar.google.com/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=https%3A%2F%2Frepositorio.uchile.cl%2Fhandle%2F2250%2F115085&btnG=
- » Velásquez, Eugenia López. "Prácticas autoritarias y democráticas de poder en El Salvador. Tendencias en el pasado y en el presente". *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, n.o 9 (30 de junio de 2017): 57-94. <https://doi.org/10.5377/rhcs.v0i9.6624>
- » William I. Robinson. *Conflictos transnacionales: Centroamérica, cambio social y globalización*. El Salvador: UCA Editores, 2011.

Reflexiones metodológicas para el análisis comparado del derecho humano a la educación en Centroamérica

Methodological reflections for the comparative analysis of the human right to education in Central America

Victoria Lorena Moraga Conde
(Doctorante del Programa en Gobierno y
Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica)
 <https://orcid.org/0000-0001-6472-0718>
Correspondencia: vlmoragac@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.66778/RD.v10ed01.05>



Recibido: 10-10-2025
Aceptado: 19-02-2026

REFLEXIONES METODOLÓGICAS PARA EL ANÁLISIS COMPARADO DEL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN EN CENTROAMÉRICA

Victoria Lorena Moraña Conde

RESUMEN

El artículo presenta un examen crítico de las decisiones metodológicas tomadas en torno a un proyecto de investigación de tesis doctoral, elaborado en el marco del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica. Se busca fundamentar y justificar las decisiones metodológicas adoptadas para el estudio del derecho humano a la educación en los sistemas educativos del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras). Desde una perspectiva analítica plural, sustentada en la complementariedad de los paradigmas cualitativo y cuantitativo, el estudio argumenta la pertinencia del método comparado como estrategia central para el análisis de las políticas educativas desde una escala regional. En este marco se describe la articulación de diversas herramientas de investigación, como la revisión de indicadores estadísticos, el análisis documental e institucional, entrevistas semiestructuradas y estudios de caso, en coherencia con la complejidad sociopolítica de la región y con enfoque de derechos humanos. El artículo se inscribe en un ejercicio de sistematización y reflexión metodológica propio de la etapa de diseño de la investigación doctoral. Se presenta una estructura metodológica rigurosa y coherente, orientada a fortalecer la integración entre teoría y práctica y a comprender los factores estructurales y políticos que inciden en la garantía del derecho humano a la educación, particularmente en lo relativo a la equidad, la educación inclusiva y la calidad educativa en los países estudiados.

PALABRAS CLAVES: derecho humano a la educación - equidad y educación inclusiva - formación investigativa - método comparado - reflexión metodológica

METHODOLOGICAL REFLECTIONS FOR THE COMPARATIVE ANALYSIS OF THE HUMAN RIGHT TO EDUCATION IN CENTRAL AMERICA

Victoria Lorena Moraña Conde

ABSTRACT

This article offers a critical examination of the methodological decisions developed within the framework of the Doctoral Program in Government and Public Policy at the University of Costa Rica. It constitutes an advance in doctoral research aimed at substantiating and justifying the methodological choices adopted for the study of the human right to education in the educational systems of the Northern Triangle of Central America (Guatemala, El Salvador, and Honduras). From a plural analytical perspective, grounded in the complementarity of qualitative and quantitative paradigms, the study argues for the relevance of the comparative method as a central strategy for the regional-scale analysis of educational policies. Within this framework, it describes the articulation of diverse research tools, including the review of statistical indicators, documentary and institutional analysis, semi-structured interviews, and case studies, in coherence with the sociopolitical complexity of the region and a human rights-based approach.

The article does not present conclusive empirical findings; rather, it positions itself as an exercise in methodological systematization and reflexive inquiry characteristic of the doctoral research design stage. Through this process, a rigorous and coherent methodological structure was developed, aimed at strengthening the integration of theory and practice, as well as an analytical pathway designed to examine the structural and political factors that influence the realization of the human right to education, particularly with regard to equity and inclusive education in the countries under study.

KEYWORDS: Human right to education - Equity and inclusive education - Research training - Comparative method - Methodological reflection

Reflexiones metodológicas para el análisis comparado del derecho humano a la educación en Centroamérica

Victoria Lorena Moraga Conde¹
Guatemala

Introducción

El trabajo ofrece una reflexión crítica sobre las decisiones y orientaciones metodológicas que sustentan el análisis comparado del derecho humano a la educación en los sistemas educativos de Guatemala, El Salvador y Honduras. En este marco, el artículo examina las decisiones metodológicas adoptadas durante el diseño de una investigación doctoral desarrollada en el Programa de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica. El texto se sitúa en la etapa de formulación y consolidación del diseño metodológico de dicha investigación y recupera aprendizajes derivados del

1 Pedagoga y especialista en políticas públicas y derechos humanos, con experiencia en transformación educativa, equidad de género y gobernanza social. Su trabajo se sitúa en la intersección entre educación, políticas públicas y territorio, con énfasis en el derecho a la educación. Actualmente es candidata a doctora en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad de Costa Rica (UCR) y magíster en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Ha coordinado proyectos educativos en el Ministerio de Educación de Guatemala y ha desarrollado procesos de evaluación de programas, incidencia política y formación docente en contextos territoriales diversos. Su trayectoria integra la investigación académica, la gestión pública y la acción en territorio. Cuenta con formación de posgrado en políticas públicas, desarrollo territorial y urbano, y filosofía social y política, así como en escritura y alfabetización.



análisis de investigaciones doctorales, del diálogo con personas investigadoras y de la revisión sistemática de enfoques metodológicos aplicados al campo de las políticas educativas.

En este trabajo se opta por la expresión “educación inclusiva y calidad educativa”, y no por “inclusión y calidad educativa”, con el propósito de enfatizar que la inclusión constituye un enfoque integral del sistema educativo y un principio estructurante del derecho humano a la educación, y no un componente adicional o sectorial. Desde esta perspectiva, la calidad educativa se concibe como inseparable del carácter inclusivo de la educación, en coherencia con el enfoque de derechos humanos y con los estándares internacionales que subrayan la indivisibilidad entre acceso, equidad, pertinencia y calidad.

La premisa central sostiene que no existe una única vía legítima para la producción de conocimiento en las ciencias sociales, dado que la realidad es compleja y multidimensional.² Desde esta perspectiva, la persona en formación doctoral reconoce la necesidad de construir un conocimiento sistemático y coherente sobre los métodos pertinentes a su objeto de estudio, lo que exige un posicionamiento epistemológico definido y una comprensión de los debates contemporáneos entre los paradigmas neo positivista, interpretativo y crítico.

Este ejercicio tiene dos propósitos formativos. En primer lugar, valorar los saberes metodológicos adquiridos durante la trayectoria doctoral; en segundo término, definir una ruta de investigación coherente con la tesis en desarrollo. Dicha ruta articula enfoques, instrumentos y niveles de análisis que permiten abordar los desafíos del campo educativo centroamericano, en especial aquellos vinculados con la garantía del derecho humano a la educación, la equidad, la educación inclusiva y la calidad educativa.

2 Egon G. Guba e Yvonna S. Lincoln, “Competing Paradigms in Qualitative Research”, en *Handbook of Qualitative Research*, ed. Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln (Thousand Oaks, CA: Sage, 1994), 105–117; John W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, 4.^a ed. (Thousand Oaks, CA: Sage, 2014).

Aunque no existen modelos universales para el diseño metodológico, se propone adoptar procesos rigurosos y reflexivos que fortalezcan un saber-hacer crítico y contextualizado, capaz de superar los manuales tradicionales y atender las particularidades del objeto de estudio.³ Desde esta óptica, la reflexión metodológica constituye una práctica de aprendizaje y autocrítica que sitúa las decisiones epistemológicas y técnicas dentro de un proceso más amplio de construcción del conocimiento científico.

La pregunta que orienta este artículo es la siguiente: ¿cómo pueden las decisiones metodológicas reflexivas y el uso del método comparado contribuir al estudio del derecho humano a la educación en los sistemas educativos de Centroamérica? Se sostiene que la adopción de un enfoque comparado, sustentado en la integración de métodos cualitativos y cuantitativos, permite un análisis más riguroso y contextualizado de los avances y limitaciones en la garantía del derecho humano a la educación en la región.⁴

En un escenario marcado por la diversidad cultural, política y económica, el proceso investigativo requiere flexibilidad y capacidad de adaptación. El análisis muestra la necesidad de combinar enfoques que aborden las variables estructurales, políticas e interseccionales que inciden en las políticas educativas, junto con los condicionantes históricos y sociales que determinan la equidad, la educación inclusiva y la calidad educativa en los sistemas del istmo centroamericano.⁵

Desde el punto de vista metodológico, el análisis se orienta a examinar comparativamente los sistemas educativos de Guatemala, El Salvador y Honduras en tanto unidades institucionales diferenciadas que comparten marcos normativos similares en el reconocimiento formal del derecho humano a

3 John W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*; Earl Babbie, *Fundamentos de la investigación social* (México: International Thomson Editores, 2000).

4 Eduardo Bericat, *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social: significado y medida* (Barcelona: Ariel, 1998); Henry E. Brady y David Collier, eds., *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, 2.^a ed. (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2010).

5 Henry E. Brady y David Collier, eds., *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*.

la educación, pero presentan trayectorias históricas, capacidades institucionales y condiciones socioeconómicas distintas. En este sentido, el enfoque comparado permite identificar tanto patrones regionales como variaciones nacionales en la formulación e implementación de las políticas educativas, lo que contribuye a una comprensión más precisa de los factores estructurales y políticos que inciden en la garantía de este derecho en Centroamérica.

El artículo se organiza en cuatro apartados. El primero presenta los fundamentos epistemológicos y las decisiones metodológicas adoptadas en el marco de la formación doctoral que orientan la investigación de tesis. El segundo examina la elección del método comparado como estrategia de estudio del derecho humano a la educación. El tercero describe las decisiones estratégicas de orden metodológico adoptadas durante la trayectoria formativa. El cuarto desarrolla una discusión reflexiva sobre los aprendizajes, limitaciones y proyecciones metodológicas derivadas de este ejercicio académico.

I. Fundamentos epistemológicos y decisiones metodológicas de la investigación doctoral

1.1 Fundamentos epistemológicos

En coherencia con la pregunta y la hipótesis planteadas en la introducción, este apartado desarrolla los fundamentos epistemológicos que orientan la construcción metodológica de la investigación doctoral. La investigación adopta una perspectiva epistemológica pluralista de carácter reflexivo, entendida no como una adhesión indiferenciada a múltiples paradigmas, sino como una decisión metodológica situada, orientada por el objeto de estudio y por las preguntas de investigación. Desde este posicionamiento, se reconoce que la producción de conocimiento en las ciencias sociales no responde a un único paradigma, sino que se configura a partir de tradiciones teóricas y metodológicas diversas, cada una con supuestos

específicos sobre la realidad social, la evidencia empírica y la interpretación.⁶ Esta premisa resulta particularmente pertinente en el campo educativo, donde las realidades nacionales y los contextos sociopolíticos condicionan tanto la formulación como la implementación de las políticas públicas.

En el marco del Programa de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas, la formulación de una agenda de investigación centrada en el derecho humano a la educación exige una revisión crítica de los enfoques metodológicos disponibles en las ciencias sociales, así como una evaluación de su capacidad para abordar fenómenos complejos, históricos y contextualmente determinados. Esta reflexión se apoya en los aportes de autores clásicos y contemporáneos de la metodología de la investigación social, como Creswell y Briones, que han examinado los alcances y límites de los distintos métodos de investigación, así como las tensiones existentes entre teoría, evidencia y explicación.⁷

Desde esta base, se asume explícitamente que no existe una vía única de aproximación al conocimiento del mundo social. Como señalan los debates metodológicos contemporáneos, la elección del enfoque epistemológico depende del tipo de pregunta formulada, del nivel de análisis privilegiado y de la concepción adoptada sobre la relación entre teoría y evidencia.⁸ En el caso de esta investigación, orientada a comprender la garantía del derecho humano a la educación en Guatemala, El Salvador y Honduras, esta premisa adquiere especial relevancia, dado que las trayectorias institucionales, los contextos políticos y los marcos normativos de estos países han configurado de manera diferenciada los procesos de formulación e implementación de las políticas educativas.

6 Egon G. Guba e Yvonna S. Lincoln, “Competing Paradigms in Qualitative Research”, *Handbook of Qualitative Research*, 105–117.

7 John W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, 4.ª ed. (Thousand Oaks, CA: Sage, 2014); Guillermo Briones, *Metodología de la investigación cuantitativa en las ciencias sociales* (Bogotá: ARFO–ICFES, 2002).

8 Earl Babbie, *Fundamentos de la investigación social* (México: International Thomson Editores, 2000); Eduardo Bericat, *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social* (Barcelona: Ariel, 1998).

Si bien los tres países comparten similitudes normativas en el reconocimiento formal del derecho humano a la educación, la investigación parte del supuesto de que dichas políticas solo pueden ser comprendidas mediante un diseño comparado que articule las particularidades nacionales con los patrones regionales. En este sentido, se opta por una estrategia metodológica predominantemente cualitativa, complementada con el uso analítico de información cuantitativa proveniente de fuentes secundarias, con el fin de preservar el rigor analítico sin perder de vista la complejidad de los contextos educativos.

A partir de esta base, los aportes de la teoría comparada ocupan un lugar central en la definición del posicionamiento epistemológico de la investigación. Sartori advirtió sobre los riesgos de la sobreextensión conceptual que ocurre cuando se comparan casos heterogéneos sin una delimitación precisa de las unidades de análisis. Goertz y Mahoney, por su parte, plantean la lógica *set-theoretic* como una herramienta para identificar configuraciones causales y establecer relaciones entre casos, y generar un diálogo constructivo entre tradiciones cualitativas y cuantitativas. En esta misma línea, Brady y Collier sostienen que, aunque los métodos sean diversos, los estándares de validez, coherencia y transparencia deben ser compartidos entre distintas tradiciones analíticas.⁹

Sobre la base de estos aportes, la investigación adopta un posicionamiento epistemológico que privilegia la comprensión contextualizada de los procesos de implementación de políticas educativas, sin renunciar al uso estratégico de herramientas cuantitativas. En consecuencia, se opta por un diseño metodológico que combina entrevistas en profundidad con el análisis

9 Giovanni Sartori, "Concept Misformation in Comparative Politics", *American Political Science Review* 64, n.º 4 (1970): 1033-1053; Gary Goertz y James Mahoney, *A Tale of Two Cultures* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012); Henry E. Brady y David Collier, eds., *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, 2.ª ed. (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2010).

descriptivo e interpretativo de indicadores educativos, así como con el estudio de documentos normativos e institucionales, con el propósito de articular la perspectiva de los actores con la evidencia empírica disponible.

En este marco, el enfoque comparado se vincula también con los desarrollos contemporáneos del análisis de políticas públicas, que destacan la importancia de examinar la interacción entre instituciones, actores y contextos socioeconómicos para comprender los resultados de las políticas educativas. Esta perspectiva permite situar el estudio del derecho humano a la educación dentro de marcos analíticos que consideran tanto las reglas formales como las dinámicas políticas que influyen en su formulación e implementación, particularmente en contextos institucionales complejos como los de los países centroamericanos.

Este enfoque metodológico responde a la necesidad de trascender los enfoques metodológicos de carácter prescriptivo, entendidos como aquellos que proponen la aplicación lineal y descontextualizada de técnicas de investigación. En su lugar, se promueve un saber-hacer metodológico reflexivo, capaz de integrar la creatividad analítica del proceso investigativo y de adaptar los procedimientos a las condiciones del campo y a las dinámicas específicas de los sistemas educativos analizados. La adopción del método comparado se inscribe en esta lógica, al permitir identificar similitudes y diferencias entre los casos estudiados y explicar los factores que inciden en el cumplimiento del derecho humano a la educación.¹⁰

La revisión de posturas ontológicas y paradigmas epistemológicos desarrollada durante la formación doctoral permitió establecer un posicionamiento frente a alternativas metodológicas fundamentales en las ciencias sociales, tales como la dicotomía cualitativo-cuantitativo, la tensión entre explicación y comprensión, y el equilibrio entre rigor y flexibilidad metodológica. Este proceso condujo al reconocimiento de que dichas

10 Charles C. Ragin, *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies* (Berkeley: University of California Press, 1987); John W. Creswell, *Research Design*.

oposiciones no deben concebirse como excluyentes, sino como dimensiones analíticas susceptibles de articularse de manera complementaria para favorecer una comprensión más profunda del fenómeno educativo.

En este marco, se identificaron diversos dilemas epistemológicos y metodológicos, entre ellos la selección de los métodos más adecuados para responder a la pregunta de investigación, la integración de técnicas cualitativas con el análisis cuantitativo de fuentes secundarias y la incorporación de variables contextuales culturales, políticas y económicas en el análisis comparado. Estos dilemas no se conciben como obstáculos, sino como componentes inherentes al diseño de una investigación rigurosa, orientada a comprender la complejidad del derecho humano a la educación en la región centroamericana.

1.2 Decisiones metodológicas

La consolidación del diseño metodológico doctoral constituye un ejercicio de coherencia entre los fundamentos epistemológicos previamente discutidos y las estrategias analíticas que permiten operacionalizar la investigación. En este sentido, las decisiones metodológicas se conciben como procesos dinámicos que orientan la producción de conocimiento y articulan enfoques cualitativos, cuantitativos e institucionales para analizar la garantía del derecho humano a la educación en los países del Triángulo Norte de Centroamérica. Este apartado expone los criterios que sustentan dichas decisiones, junto con las consideraciones éticas, técnicas y formativas que las acompañan.¹¹

La elección de un enfoque metodológico predominantemente cualitativo, que incorpora análisis estadísticos de fuentes secundarias, responde a la necesidad de construir una visión amplia e interpretativa de los sistemas educativos, basada en el análisis de marcos normativos, políticas públicas, discursos institucionales y experiencias de los actores educativos,

11 John W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*.

contextualizados mediante indicadores socioeducativos de carácter descriptivo. Este planteamiento parte del reconocimiento de que los fenómenos educativos no pueden explicarse únicamente mediante correlaciones estadísticas, sino que requieren la comprensión de las experiencias, los significados y las prácticas de los actores sociales que intervienen en los procesos educativos.¹²

Desde esta perspectiva, el enfoque cualitativo se complementa con el uso de información cuantitativa proveniente de fuentes secundarias oficiales, tales como bases de datos estadísticas y registros administrativos producidos por organismos nacionales e internacionales, la cual aporta evidencia empírica para contextualizar los hallazgos. Se prevé realizar un análisis descriptivo y comparativo, así como exploraciones analíticas de alcance limitado, sobre datos demográficos, sociales y educativos de Guatemala, El Salvador y Honduras, procedentes de bases de datos estadísticas oficiales elaboradas por organismos nacionales e internacionales, sin pretensión de generalización inferencial. Este tratamiento permite identificar patrones y tendencias asociadas con el acceso, la calidad y la equidad educativa.¹³

En la dimensión cualitativa, se contempla la aplicación de entrevistas en profundidad con actores clave vinculados a los procesos de formulación, implementación o análisis de las políticas educativas, entre ellos personal técnico del sector educativo, docentes con funciones de gestión o de implementación de políticas y especialistas en políticas públicas, seleccionados en función de su participación directa en los contextos nacionales analizados. Estas entrevistas cumplen una función complementaria orientada a contextualizar los procesos institucionales de implementación de las políticas educativas.¹⁴

12 Eduardo Bericat, *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social* (Barcelona: Ariel, 1998).

13 Creswell, *Research Design*; Babbie, *Fundamentos de la investigación social*. Henry E. Brady y David Collier, eds., *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, 2.^a ed. (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2010).

14 Robert K. Yin, *Case Study Research and Applications*, 5.^a ed. (Los Ángeles: Sage, 2014).

El análisis institucional, concebido como una estrategia de carácter cualitativo, se incorpora como un eje central del estudio, en tanto permite examinar la forma en que las políticas públicas, las normas y los marcos organizativos configuran las prácticas educativas. Este enfoque posibilita reconstruir las trayectorias institucionales de los sistemas educativos y explicar cómo las estructuras, los arreglos de gobernanza y las rutinas organizativas influyen en la garantía del derecho humano a la educación.¹⁵

La articulación entre el análisis estadístico y el enfoque cualitativo fortalece la validez del estudio al ofrecer una visión complementaria y triangulada del fenómeno. Tal como sostienen Bericat, Brady y Collier, la integración metodológica no consiste en una simple yuxtaposición de técnicas, sino que implica la búsqueda de coherencia teórica y convergencia empírica. En esta investigación, dicha integración se concreta mediante el contraste sistemático entre indicadores educativos, documentos normativos e institucionales y los discursos de los actores entrevistados, lo que permite construir interpretaciones consistentes sobre la garantía del derecho humano a la educación en los tres países estudiados.¹⁶

No obstante, es importante precisar que las distintas técnicas de investigación no se emplean de manera simultánea ni con el mismo peso analítico. El análisis comparado de marcos normativos, políticas públicas e indicadores educativos constituye el eje central del estudio, mientras que las entrevistas en profundidad cumplen una función complementaria orientada a contextualizar los procesos de implementación de las políticas educativas. Esta delimitación permite mantener la coherencia del diseño metodológico y asegurar la correspondencia entre los objetivos de la investigación y los procedimientos empíricos utilizados.

15 Karina Ansolabehere, *et al.*, *Diseños de investigación: Metodología en tesis de ciencias sociales* (México: FLACSO, 2018); James G. March y Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions* (Nueva York: Free Press, 1989).

16 Eduardo Bericat, *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo*; Brady y Collier, *Rethinking Social Inquiry*.

El estudio de caso se plantea como herramienta idónea para examinar comparativamente los sistemas educativos centroamericanos, entendido como unidades de análisis centradas en políticas educativas y sus procesos de implementación durante el período 2005-2024. Este enfoque permite analizar en detalle las condiciones institucionales y los procesos políticos que explican la variación de resultados entre Guatemala, El Salvador y Honduras. Según Jolíás, este método facilita la identificación de patrones causales y dinámicas de covariación que pueden interpretarse con base en evidencia cualitativa y cuantitativa.¹⁷

El período de análisis incluye la coyuntura excepcional generada por la pandemia de la COVID-19, que produjo alteraciones significativas en los sistemas educativos de la región. En este estudio, dicha coyuntura se considera como un factor contextual dentro del período analizado y no como una tendencia estructural de largo plazo. En consecuencia, el análisis comparado se orienta a identificar patrones institucionales y de política educativa que trascienden esta contingencia, y procura distinguir entre cambios coyunturales asociados a la pandemia y dinámicas estructurales de los sistemas educativos.

Aunque este enfoque limita la generalización estadística de los hallazgos, su profundidad analítica permite comprender las configuraciones particulares de los sistemas educativos y su interacción con los factores socioeconómicos y políticos. De acuerdo con Yin, los estudios de caso resultan especialmente valiosos cuando el fenómeno analizado no puede separarse del contexto en el que se desarrolla, como ocurre en el análisis institucional de las políticas educativas.

El análisis institucional amplía esta lógica al estudiar los procesos y estructuras que configuran la acción colectiva en el ámbito educativo. Desde la perspectiva de Ansolabehere,¹⁸ el institucionalismo constituye un marco

17 Lucas Jolíás, *Inferencia causal y análisis comparado* (Buenos Aires, 2008); Robert K. Yin, *Case Study Research and Applications*.

18 Karina Ansolabehere, et al., *Diseños de investigación: Metodología en tesis de ciencias sociales*.

teórico y metodológico que permite estudiar la génesis, evolución y efectos de las instituciones educativas, así como su influencia en las prácticas sociales. De modo complementario, March y Olsen sostienen que las instituciones operan como depositarias de valores y reglas que orientan la conducta de los actores, lo que explica la persistencia de determinadas dinámicas y las resistencias al cambio.

El uso de fuentes secundarias se justifica por la necesidad de articular información proveniente de marcos legales, políticas públicas e indicadores socioeducativos. El análisis documental y estadístico de estas fuentes permite contrastar los resultados de las entrevistas y para contextualizar los hallazgos. En conjunto, estas fuentes permiten articular evidencia normativa, institucional, estadística y discursiva para analizar comparativamente la garantía del derecho humano a la educación en Guatemala, El Salvador y Honduras, sin fragmentar el análisis ni perder la especificidad de cada contexto nacional.

Las consideraciones éticas constituyen un eje transversal del diseño metodológico. La investigación se compromete con el respeto a las personas participantes y con la promoción del derecho humano a la educación como principio rector. La protección de niñas, niños y adolescentes, así como la confidencialidad de la información, se guían por los principios de la ética en la investigación social. Además, se resalta el carácter emancipador de la educación como bien público, en concordancia con las orientaciones de Tomasevski, quien subraya que el derecho humano a la educación implica obligaciones estatales de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. En el plano técnico y formativo, la integración de métodos y la reflexividad del proceso investigativo se articulan con los planteamientos de Creswell y de Guba y Lincoln.¹⁹

19 Katarina Tomasevski, *Human Rights Obligations in Education* (Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2006); Creswell, *Research Design*; Egon G. Guba e Yvonna S. Lincoln, "Competing Paradigms in Qualitative Research".

En el plano técnico, la investigación requiere competencias para gestionar y analizar distintos tipos de datos. La integración de entrevistas cualitativas con análisis estadístico exige procedimientos rigurosos de validación y una articulación clara entre niveles de análisis micro y macro. Tal como sostiene Creswell, los métodos mixtos fortalecen la investigación social al combinar la interpretación subjetiva con la verificación empírica, siempre que exista coherencia entre la pregunta, el diseño y las técnicas utilizadas.

Desde la dimensión formativa, se reconoce que la reflexión metodológica y el intercambio con investigadoras e investigadores expertos, fortalece el desarrollo de la capacidad crítica y el discernimiento técnico. En ese proceso, la persona investigadora se sitúa reflexivamente frente a su propio marco de valores y supuestos, tal como proponen Guba y Lincoln, al integrar consideraciones éticas y epistemológicas en la construcción del diseño metodológico de la investigación doctoral.

El uso de datos estadísticos como fuentes secundarias complementa el análisis descriptivo y comparativo de indicadores educativos como tasas de cobertura, repitencia, abandono escolar y gasto público en educación, y permite identificar tendencias regionales y contrastarlas entre países. Estos resultados servirán como base para interpretar los discursos y experiencias recogidas mediante entrevistas en profundidad, lo que permitirá contextualizar empíricamente las percepciones de los actores sociales.

En consecuencia, el análisis cuantitativo cumple una función contextual y complementaria que refuerza la validez del enfoque cualitativo y sustenta la triangulación metodológica. La articulación entre métodos y fuentes permite vincular los niveles micro, asociados a las experiencias de los actores, con los niveles macro, referidos a las políticas públicas y estructuras institucionales. Sobre esta base empírica se estructura el método comparado que posibilita

identificar regularidades y diferencias entre los casos estudiados sin sacrificar la complejidad analítica, siempre que las unidades de análisis se encuentren claramente definidas y resulten comparables.

II. La elección del método comparado

En coherencia con las decisiones metodológicas descritas en el apartado anterior, este segmento profundiza en la elección del método comparado como enfoque articulador de la investigación doctoral. Esta estrategia permite integrar evidencia cualitativa y cuantitativa, incluida aquella de carácter institucional, para comprender la complejidad de los sistemas educativos de Guatemala, El Salvador y Honduras en relación con el derecho humano a la educación.²⁰

El enfoque comparado constituye una herramienta teórica y metodológica que posibilita analizar los sistemas educativos nacionales desde una perspectiva relacional, y atender tanto sus similitudes como sus diferencias. En el marco de esta investigación, la comparación se orienta a examinar cómo las políticas educativas, los arreglos institucionales y las condiciones socioeconómicas configuran de manera diferenciada los procesos de acceso, equidad, educación inclusiva y calidad educativa en los tres países estudiados.²¹

Asimismo, esta estrategia resulta pertinente para analizar cómo las diferencias culturales, políticas, económicas e institucionales inciden en la formulación e implementación de las políticas educativas, cuestión central para evaluar su alineación con el derecho humano a la educación. La comparación sistemática entre países permite identificar patrones comunes y divergencias relevantes, lo que favorece la comprensión de trayectorias nacionales diferenciadas y desafíos compartidos en la región centroamericana.

20 John W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, 4.^a ed. (Thousand Oaks, CA: Sage, 2014).

21 Charles C. Ragin, *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies* (Berkeley: University of California Press, 1987).

Desde una dimensión metodológica, el método comparado se operacionaliza mediante la articulación de estudios de casos nacionales, análisis de información estadística descriptiva y comparativa proveniente de bases de datos oficiales elaboradas por organismos nacionales e internacionales, así como revisión de marcos normativos e institucionales. En este diseño, los casos de Guatemala, El Salvador y Honduras, constituyen las unidades de análisis, entendidas como sistemas educativos nacionales en los que se examinan las políticas educativas y sus procesos de implementación durante el período 2005-2024. La definición clara de estas unidades de análisis (países, sistemas educativos y marcos legales) resulta fundamental para garantizar la validez analítica y la pertinencia comparativa de los resultados.²²

La comparación se estructura a partir de criterios analíticos homogéneos que permiten examinar las políticas educativas en los tres países estudiados. Entre estos criterios se incluyen el análisis de los marcos normativos del derecho humano a la educación, la orientación de las políticas educativas, los arreglos institucionales de gobernanza, las capacidades administrativas de los sistemas educativos y un conjunto de indicadores socioeducativos comparables relacionados con acceso, permanencia y financiamiento educativo. Estos criterios permiten preservar la comparabilidad analítica entre casos, aun en contextos donde las fuentes estadísticas presentan niveles diferenciados de disponibilidad y sistematicidad.

Este enfoque se articula con una agenda orientada a comprender y fortalecer la garantía del derecho humano a la educación en contextos sociopolíticos complejos como los centroamericanos. Su aplicación permite no solo describir los sistemas educativos, sino también analizar críticamente la incidencia de las políticas públicas mediante la integración de fuentes y técnicas de investigación en un marco analítico común.

22 Giovanni Sartori, "Concept Misformation in Comparative Politics", *American Political Science Review* 64, n.º 4 (1970): 1033-1053.

El análisis comparado de políticas educativas busca reconocer similitudes y diferencias entre sistemas nacionales para comprender mejor las fortalezas y debilidades de cada caso. En este estudio, la comparación se centra en dimensiones como los objetivos de las políticas educativas, los mecanismos de financiamiento, las capacidades institucionales y los resultados observables en términos de acceso, equidad, educación inclusiva y calidad educativa, lo que facilita el aprendizaje entre países y la identificación de desafíos comunes en la región.²³

Este abordaje permite profundizar en dichas dimensiones al integrar aspectos legales, normativos, institucionales y socioeconómicos que inciden en el cumplimiento del derecho humano a la educación. De este modo, se articulan estudios de caso nacionales, análisis estadísticos descriptivos y comparativos, y revisión de políticas públicas, en coherencia con los objetivos de la investigación doctoral, orientados a analizar comparativamente la garantía del derecho humano a la educación en los sistemas educativos de Guatemala, El Salvador y Honduras.

En este marco, se contempla la combinación de métodos cualitativos y análisis estadístico a partir de fuentes secundarias. Las entrevistas en profundidad con actores vinculados a la formulación y gestión de políticas educativas se integran con procedimientos descriptivos y comparativos sobre indicadores educativos como tasas de cobertura, abandono escolar y gasto público en educación, con el fin de contextualizar y contrastar los hallazgos cualitativos. El análisis comparado ofrece orientaciones útiles para la toma de decisiones político-educativas, al evidenciar prácticas efectivas y áreas críticas que requieren atención, para contribuir así a la formulación de políticas más inclusivas y equitativas.²⁴

23 Gary Goertz y James Mahoney, *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012).

24 Henry E. Brady y David Collier, eds., *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, 2.^a ed. (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2010).

Durante el proceso de formación doctoral se formularon preguntas exploratorias orientadas a delimitar el objeto de estudio y a identificar las dimensiones relevantes para la comparación. Estas preguntas iniciales fueron sistematizadas y reformuladas en un conjunto de indicadores analíticos, tales como acceso, cobertura, equidad, educación inclusiva, calidad educativa y capacidades institucionales, que permiten responder a la pregunta comparativa central de la investigación, con el fin de evitar la dispersión analítica y fortalecer la coherencia del diseño metodológico.

Como resultado de este proceso, se definió una pregunta comparativa preliminar que orienta la investigación: ¿Cómo influyen los factores estructurales, políticos y las dinámicas interseccionales en la implementación de políticas educativas destinadas a mejorar la equidad, la educación inclusiva y la calidad educativa en los sistemas educativos de Guatemala, El Salvador y Honduras entre 2005 y 2024?

Esta pregunta será afinada a lo largo del desarrollo de la tesis, en un proceso reflexivo e interactivo propio de la investigación doctoral. La formulación de esta interrogante orientó decisiones metodológicas posteriores que condujeron a la adopción del método comparado como estrategia general, complementada con estudios de caso nacionales, análisis de información estadística y análisis de políticas públicas. En este diseño, el enfoque comparativo opera como el marco integrador, mientras que las distintas técnicas se aplican de manera sistemática a cada caso, para asegurar la coherencia entre el problema de investigación, los objetivos y los procedimientos metodológicos empleados.

En síntesis, la construcción inicial de preguntas comparativas influyó directamente en la estructuración de la agenda de investigación, y permitió desarrollar un diseño coherente con la complejidad del fenómeno educativo en Centroamérica y con las interrogantes que orientan la investigación doctoral

III. Reflexividad y formación investigativa en el proceso doctoral

La adopción del método comparado como opción metodológica contribuyó a fortalecer la estructura del diseño de investigación y a promover un proceso de aprendizaje reflexivo en torno al sentido de investigar en el marco del doctorado. El recorrido formativo permitió reconocer la relación entre las decisiones epistemológicas, los procedimientos técnicos y la construcción progresiva de una práctica investigativa situada. Esta discusión recupera los principales aprendizajes derivados de dicho proceso y destaca el valor de la reflexividad, la coherencia metodológica y la flexibilidad como dimensiones centrales del quehacer científico en formación.²⁵

El proceso de reflexión y construcción metodológica resultó especialmente relevante, ya que permitió comprender la importancia de abordar el diseño de la investigación de manera sistemática y coherente, más allá de la aplicación mecánica de manuales metodológicos. En el caso de esta investigación doctoral, este tránsito se tradujo en la consolidación de una competencia metodológica reflexiva, entendida como la capacidad de examinar, justificar y ajustar de manera crítica las decisiones metodológicas, relativas al objeto de estudio, las unidades de análisis, las fuentes de información y las técnicas empleadas, con el fin de asegurar la coherencia entre el problema de investigación, los objetivos, el diseño comparado y las técnicas seleccionadas.

La interacción con los contenidos teóricos del programa, la orientación de personas investigadoras expertas y el análisis crítico de trabajos doctorales contribuyeron a fortalecer la perspectiva investigativa y a desarrollar una actitud analítica frente a los enfoques y diseños disponibles. Este diálogo formativo aportó criterios concretos para valorar la pertinencia del método comparado,

25 John W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*.

la viabilidad del uso de estudios de caso nacionales y la validez del empleo de fuentes secundarias en el análisis de políticas educativas en Guatemala, El Salvador y Honduras.²⁶

La exploración comparada de enfoques cuantitativos y cualitativos permitió reconocer, por un lado, que los enfoques cuantitativos aportan una visión panorámica de tendencias y patrones agregados, pero presentan limitaciones para captar los significados, las experiencias y los procesos institucionales subyacentes; y, por otro lado que los enfoques cualitativos permiten una comprensión profunda y contextualizada de las prácticas, percepciones y dinámicas de implementación, aunque no buscan generalización estadística.

Este reconocimiento condujo a priorizar un enfoque cualitativo y a incorporar análisis cuantitativo de fuentes secundarias con una función contextual y comparativa. En este diseño, los datos estadísticos, tales como tasas de cobertura, abandono escolar y gasto público en educación, se utilizan para contextualizar los hallazgos cualitativos y fortalecer la triangulación de la información, sin pretender establecer relaciones causales de alcance general.²⁷

La experiencia formativa puso de relieve, asimismo, la necesidad de mantener flexibilidad metodológica y disposición para ajustar los procedimientos en función de los desafíos que puedan surgir durante el desarrollo empírico de la investigación doctoral, tales como la heterogeneidad y disponibilidad desigual de las fuentes secundarias entre países, las diferencias en los marcos normativos e institucionales y la necesidad de armonizar criterios e indicadores para asegurar la comparabilidad analítica. Esta flexibilidad se concibe como un

26 Charles C. Ragin, *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies* (Berkeley: University of California Press, 1987); Henry E. Brady y David Collier, eds., *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, 2.^a ed. (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2010).

27 Eduardo Bericat, *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social* (Barcelona: Ariel, 1998).

atributo del diseño, compatible con el rigor analítico, y se sustenta en estándares compartidos de calidad metodológica, más que en la aplicación rígida de secuencias técnicas predefinidas.²⁸

En el contexto centroamericano, esta flexibilidad resulta especialmente necesaria debido a la heterogeneidad de los sistemas estadísticos nacionales y a la disponibilidad desigual de información institucional. Por ello, el análisis comparado se apoya en la triangulación de fuentes, normativas, estadísticas e institucionales, con el fin de reducir posibles sesgos derivados de las diferencias metodológicas entre los sistemas de información educativa de los países estudiados.

En este marco, se reafirmó que no existen modelos universales para la construcción metodológica doctoral. Por el contrario, se privilegian procesos rigurosos y reflexivos orientados a generar conocimiento pertinente sobre problemáticas complejas, como la garantía del derecho humano a la educación en contextos de desigualdad estructural.

La participación en la formación doctoral contribuyó a definir y fortalecer el enfoque metodológico de la tesis y estableció las bases de un diseño comparado pertinente y coherente con la problemática estudiada. La interacción sistemática con la literatura especializada y con el cuerpo docente permitió identificar buenas prácticas y desafíos recurrentes en la investigación sobre políticas educativas, insumos que informan directamente la agenda comparada propuesta.

La formación teórica cursada funcionó como andamiaje de la práctica investigativa en construcción, al orientar la delimitación del objeto de estudio, la definición de los niveles de análisis macro institucionales (políticas educativas, marcos normativos y arreglos de gobernanza) y micro experienciales

28 Gary Goertz y James Mahoney, *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012).

(percepciones, experiencias y prácticas de los actores educativos), así como la selección de criterios de validez vinculados a la coherencia interna del diseño, la triangulación de fuentes y la consistencia analítica de los hallazgos.

A partir de este diálogo se consolidó una opción metodológica que articula entrevistas en profundidad y análisis documental con el uso de información estadística secundaria, con el propósito de examinar la relación entre estructuras institucionales y resultados educativos desde un enfoque de derechos humanos.²⁹

Este proceso implicó la adopción de decisiones cuidadosas respecto de las unidades de análisis (sistemas educativos nacionales), los criterios de comparabilidad entre países (estructura de los sistemas educativos, marcos normativos vigentes, orientación de las políticas educativas e indicadores socioeducativos seleccionados) y el alcance inferencial del estudio, en concordancia con los enfoques de estudio de caso y de pluralismo metodológico.

Aunque la pregunta de investigación mantiene márgenes de ajuste propios de un proceso doctoral en desarrollo, se adoptaron decisiones fundacionales al optar por el método comparado como estrategia para analizar las fortalezas y debilidades de los sistemas educativos de Guatemala, El Salvador y Honduras, identificar aprendizajes relevantes y contribuir al análisis crítico de políticas orientadas al cumplimiento del derecho humano a la educación.

La reflexión desarrollada durante la formación doctoral promovió una toma de decisiones consciente y argumentada, sustentada en la exploración sistemática de enfoques metodológicos y en el intercambio académico. Este proceso subrayó la flexibilidad como atributo epistemológico y ético del diseño, al reconocer los supuestos, los valores y los límites de la evidencia disponible.

La combinación de métodos cualitativos y cuantitativos se concibe como una estrategia de triangulación orientada a articular entrevistas en

29 Egon G. Guba e Yvonna S. Lincoln, "Competing Paradigms in Qualitative Research", en *Handbook of Qualitative Research*, ed. Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln (Thousand Oaks, CA: Sage, 1994).

profundidad, análisis documental de políticas educativas y análisis estadístico descriptivo de indicadores socioeducativos. Esta articulación permite vincular los niveles micro, asociados a las experiencias de los actores, con los niveles macro, referidos a las estructuras institucionales y a las políticas públicas, y mantener un equilibrio entre profundidad interpretativa y solidez empírica.

En conjunto, la formación doctoral no sólo consolidó competencias para el diseño de investigaciones rigurosas, sino que impulsó la construcción de una identidad metodológica reflexiva, adaptable y comprometida con el derecho humano a la educación, capaz de aprender del contraste comparado y de ajustar sus estrategias a la complejidad del campo educativo centroamericano.

IV. Conclusiones

El artículo partió de la siguiente pregunta orientadora: ¿cómo pueden las decisiones metodológicas reflexivas y el uso del método comparado contribuir al estudio del derecho humano a la educación en los sistemas educativos de Centroamérica? El planteamiento central sostuvo que la adopción de un enfoque comparado, sustentado en la articulación de métodos cualitativos y el uso complementario de información cuantitativa proveniente de fuentes secundarias, permite un análisis más riguroso y contextualizado de los avances y limitaciones en la garantía del derecho humano a la educación en la región.³⁰

Los resultados del proceso de sistematización y reflexión metodológica desarrollados a lo largo de la formación doctoral respaldan la pertinencia de este planteamiento. El método comparado se consolida como una estrategia analítica idónea para articular entrevistas en profundidad, análisis institucional y datos estadísticos descriptivos, que facilitan una comprensión situada de cómo las políticas públicas inciden en la equidad, la educación inclusiva y la

30 Charles C. Ragin, *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies* (Berkeley: University of California Press, 1987); Henry E. Brady y David Collier, eds., *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, 2.^a ed. (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2010).

calidad educativa. Su aplicación muestra que la comparación entre países no solo amplía la comprensión de los sistemas educativos, sino que también genera aprendizajes analíticos relevantes para el fortalecimiento de la gobernanza educativa regional.

La integración metodológica de enfoques cualitativos y cuantitativos, expresada en la combinación de entrevistas, análisis documental e institucional y el uso contextual de indicadores educativos, permitió un marco analítico robusto para el estudio comparado de las políticas educativas. Esta articulación no operó como una yuxtaposición de técnicas, sino como un recurso para contrastar, complementar y enriquecer la interpretación de la evidencia, promoviendo un diálogo sostenido entre teoría y datos empíricos. En este sentido, la reflexión metodológica se reafirma como un componente central de la formación investigativa doctoral, al fortalecer la rigurosidad analítica, la capacidad crítica y la adaptabilidad del diseño frente a contextos educativos complejos.³¹

Desde una perspectiva epistemológica, la investigación reafirma que la comprensión del derecho humano a la educación requiere un enfoque plural y comparado, capaz de integrar dimensiones estructurales, institucionales, políticas y culturales de los sistemas educativos. La articulación entre análisis cualitativo e institucional permitió visibilizar desigualdades persistentes, así como reconocer prácticas y arreglos institucionales que contribuyen a la equidad, la educación inclusiva y la calidad educativa. En consecuencia, la reflexión confirma que la metodología comparada no sólo posibilita una observación rigurosa de similitudes y diferencias, sino que también orienta la formulación de políticas públicas más justas y sostenibles en el contexto centroamericano.

Finalmente, el proceso doctoral reafirma que el diseño metodológico constituye un espacio de aprendizaje, reflexión y responsabilidad ética sobre el

31 Eduardo Bericat, *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social* (Barcelona: Ariel, 1998); John W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, 4.ª ed. (Thousand Oaks, CA: Sage, 2014).

oficio de investigar. Las decisiones metodológicas adoptadas no se reducen a elecciones técnicas, sino que expresan una concepción del conocimiento como práctica social situada y comprometida con la transformación.

En este sentido, la reflexión metodológica desarrollada en este trabajo aporta elementos para fortalecer el análisis comparado de políticas educativas en Centroamérica, al proponer un diseño que integra el estudio de marcos normativos, estructuras institucionales e indicadores socioeducativos desde una perspectiva de derechos humanos.

En conjunto, este trabajo contribuye a consolidar un saber metodológico propio, sustentado en la reflexión, la pluralidad y el compromiso con el derecho humano a la educación, principios que definen la identidad investigativa y la responsabilidad social de la autora, y que reafirman el potencial de la investigación en políticas educativas para orientar acciones hacia una educación más equitativa e inclusiva en Centroamérica.

Bibliografía

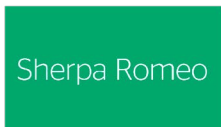
- » Ansolabehere, Karina, Fernando Corté, Liliana Martínez y Gisela Zeremberg. *Diseños de investigación: Metodología en tesis de ciencias sociales*. México: FLACSO, 2018.
- » Babbie, Earl. *Fundamentos de la investigación social*. México: International Thomson Editores, 2000.
- » — — —. *The Basics of Social Research*. Belmont, CA: Wadsworth, 1998.
- » Bericat, Eduardo. *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social: significado y medida*. Barcelona: Ariel, 1998.
- » Brady, Henry E., y David Collier, eds. *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. 2.^a ed. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2010.
- » Briones, Guillermo. *Metodología de la investigación cuantitativa en las ciencias sociales*. Bogotá: Editorial ARFO-ICFES, 2002.
- » Creswell, John W. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. 3.^a ed. Los Angeles: Sage, 2013.
- » — — —. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. 4.^a ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2014.
- » Della Porta, Donatella, y Michael Keating, eds. *Enfoques y metodologías en las ciencias sociales*. Madrid: Akal, 2013.
- » Denzin, Norman K., e Yvonna S. Lincoln, eds. *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994.
- » Goertz, Gary. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006.
- » Goertz, Gary, y James Mahoney. *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012.
- » Guba, Egon G., e Yvonna S. Lincoln. "Competing Paradigms in Qualitative Research." En *Handbook of Qualitative Research*, editado por Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln, 105–117. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994.
- » Jolías, Lucas. *Inferencia causal y análisis comparado: nuevas tendencias cualitativas*. Documento de trabajo n.º 2. Buenos Aires: Proyecto Política Comparada, 2008.
- » Lincoln, Yvonna S., y Egon G. Guba. *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage, 1985.
- » March, James G., y Johan P. Olsen. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: Free Press, 1989.
- » Ragin, Charles C. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press, 1987.
- » Sartori, Giovanni. "Concept Misformation in Comparative Politics." *American Political Science Review* 64, n.º 4 (1970): 1033–1053.
- » Sautu, Ruth, Paula Boniolo, Pablo Dalle y Reina Elbert. *Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- » Tomasevski, Katarina. "Indicadores educativos." *Revista IIDH* 40 (2004): 4–48.
- » — — —. *Human Rights Obligations in Education: The 4-A Scheme*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2006.
- » Yin, Robert K. *Case Study Research: Design and Methods*. 5.^a ed. Los Angeles: Sage, 2014.



Visita nuestra Página Web:

<http://aequus.jurisprudencia.ues.edu.sv>

Encuétranos en:





REVISTA DERECHO

REQUISITOS PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS

La Revista Derecho se especializa en temas de las Ciencias Jurídicas y Sociales, reuniendo la producción académica de docentes, estudiantes y graduados de la Facultad, así como profesionales e investigadores nacionales e internacionales y la comunidad universitaria en general para promover la difusión del trabajo científico e incorporar un espacio para la divulgación y discusión de temas de relevancia nacional e internacional. En ella se presentan artículos académicos, investigaciones, ponencias, estudios de jurisprudencia, entre otros.

Para realizar una publicación en la Revista, se deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) El texto del artículo debe ser original e inédito.
- b) El archivo debe presentarse en formato Word (.docx), escrito en letra Arial tamaño 11, tamaño carta, márgenes de 2.5 cm, interlineado 1.5 y una extensión de 15 a 20 páginas.
- c) El artículo debe contener un título ilustrativo y conciso, escrito en idioma español y después en inglés, compuesto de entre 8 o 9 palabras claves significativas.
- d) El escrito incluye un resumen de entre 200 y 250 palabras en idioma español y su respectiva traducción al idioma inglés (abstract).
- e) Palabras claves: se incluye entre 5 a 10 palabras descriptoras, expresadas en español y en inglés (keywords).
- f) Datos de los autores: título académico, afiliación institucional, cargo, grupo o líneas de investigación (si aplica) y correo electrónico.
- g) Todos los autores deberán poseer un identificador único y persistente de investigador (ORCID, ScopusID, ResearcherID, entre otros.)
- h) Todas las citas y referencias están bajo el Manual de Citación Chicago 16ª Edición (Nota Completa), se ubican al pie de página y están en Arial 9 e interlineado sencillo (1.0).
- i) En caso de que se utilicen imágenes en el artículo, estas deberán contar con las licencias de uso correspondientes (Creative Commons o de dominio público) y deberán ser remitidas en una carpeta separada en el momento de la diagramación.
- j) En caso de colocar tablas, estas deben de contener incluir sus elementos básicos, en el orden siguiente: número de la tabla, título, cuerpo y nota al pie (elaboración propia o con base en otra fuente).
- k) Consulta las directrices para autores en: <https://revistas.ues.edu.sv/index.php/revder/about/submissions>

Los autores que estén interesados en publicar en la Revista Derecho, deberán enviar el artículo al correo electrónico: aequus.editorial@ues.edu.sv

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
UNIDAD DE INVESTIGACIÓN
AEQUUS EDITORIAL

Teléfonos: 2511-2000 Ext. 6526
Ciudad Universitaria



Aequus Editorial



Universidad de El Salvador
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales

Universidad de El Salvador
ISNI: 0000 0001 2107 1797

ISSN: 2411-1465
e-ISSN: 2789-3960



9 772411 146004



9 772789 396001