

Working Papers
RED-ICA

2

ENTRE LA ESPADA Y LA PARED

*La política social en Centroamérica bajo
democracias y autoritarismos electorales*

Juliana Martínez Franzoni
Diego Sánchez Ancochea



COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

- MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG**
*Catedrática de Filosofía del Derecho
de la Universidad de Valencia*
- ANA CAÑIZARES LASO**
*Catedrática de Derecho Civil
de la Universidad de Málaga*
- JORGE A. CERDIO HERRÁN**
*Catedrático de Teoría y Filosofía del Derecho
Instituto Tecnológico Autónomo de México*
- JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**
*Ministro en retiro de la Suprema
Corte de Justicia de la Nación
y miembro de El Colegio Nacional*
- MARÍA LUISA CUERDA ARNAU**
*Catedrática de Derecho Penal
de la Universidad Jaume I de Castellón*
- MANUEL DÍAZ MARTÍNEZ**
Catedrático de Derecho Procesal de la UNED
- CARMEN DOMÍNGUEZ HIDALGO**
*Catedrática de Derecho Civil
de la Pontificia Universidad Católica de Chile*
- EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT**
*Juez de la Corte Interamericana
de Derechos Humanos
Investigador del Instituto
de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*
- OWEN FISS**
*Catedrático emérito de Teoría del Derecho
de la Universidad de Yale (EEUU)*
- JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ**
Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED
- JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC**
*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad de Valencia*
- LUIS LÓPEZ GUERRA**
*Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad Carlos III de Madrid*
- ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ**
*Catedrático de Derecho Civil
de la Universidad de Sevilla*
- MARTA LORENTE SARIÑENA**
*Catedrática de Historia del Derecho
de la Universidad Autónoma de Madrid*
- JAVIER DE LUCAS MARTÍN**
*Catedrático de Filosofía del Derecho
y Filosofía Política de la Universidad de Valencia*
- VÍCTOR MORENO CATENA**
*Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad Carlos III de Madrid*
- FRANCISCO MUÑOZ CONDE**
*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*
- ANGELIKA NUSSBERGER**
*Catedrática de Derecho Constitucional
e Internacional en la Universidad de Colonia
(Alemania) Miembro de la Comisión de Venecia*
- HÉCTOR OLASOLO ALONSO**
*Catedrático de Derecho Internacional
de la Universidad del Rosario (Colombia)
y Presidente del Instituto Ibero-Americano
de La Haya (Holanda)*
- LUCIANO PAREJO ALFONSO**
*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Carlos III de Madrid*
- CONSUELO RAMÓN CHORNET**
*Catedrática de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
de la Universidad de Valencia*
- TOMÁS SALA FRANCO**
*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*
- IGNACIO SANCHO GARGALLO**
*Magistrado de la Sala Primera (Civil)
del Tribunal Supremo de España*
- ELISA SPECKMAN GUERRA**
*Directora del Instituto de Investigaciones
Históricas de la UNAM*
- RUTH ZIMMERLING**
*Catedrática de Ciencia Política
de la Universidad de Mainz (Alemania)*

Fueron miembros de este Comité:

Emilio Beltrán Sánchez, Rosario Valpuesta Fernández y Tomás S. Vives Antón

ENTRE LA ESPADA Y LA PARED

*La política social en Centroamérica bajo
democracias y autoritarismo electorales*

JULIANA MARTÍNEZ FRANZONI
DIEGO SÁNCHEZ ANCOCHEA



tirant lo blanch
Valencia, 2025

Copyright © 2025

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

Esta investigación es producto del Proyecto “Innovación y generación de conocimiento para afrontar la crisis democrática de Centroamérica” ejecutado de manera conjunta por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), a través del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), la Universidad Loyola Andalucía y su Instituto de Desarrollo (Fundación ETEA), con el impulso de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

© Juliana Martínez Franzoni
Diego Sánchez Ancochea

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELFOS.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
doi: <https://doi.org/10.36151/redica.wp.2025.02>

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

Índice

<i>Resumen</i>	7
<i>1. Introducción</i>	9
<i>2. La literatura</i>	11
<i>3. Casos y metodología</i>	19
Casos	19
Método	22
<i>4. Enseñanzas basadas en la experiencia de los tres países</i>	25
4.1. Evolución del gasto social a nivel agregado y resultados sociales	25
4.2. Las características de la política social	27
4.3. El papel de la democracia electoral en la evolución del gasto social.....	37
4.4. Los procedimientos: opacidad vs transparencia.....	41
4.5. Las capacidades estatales como factor interviniente.....	43
4.5. El impacto de la política social sobre la supervivencia de la democracia.....	46
<i>5. Discusión e implicaciones</i>	53
<i>6. Referencias bibliográficas</i>	57

RESUMEN¹

Este documento analiza la relación entre el retroceso democrático y la política social en Centroamérica, enfocándose en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Aunque estos países vivieron transiciones democráticas en los años 90, posteriormente Nicaragua (desde 2012) y El Salvador (desde 2021) han experimentado una involución democrática que ha llevado al autoritarismo electoral. Esto plantea preguntas sobre cómo el cambio de régimen afecta la política social y si las deficiencias de las políticas sociales han contribuido al retroceso democrático.

La literatura muestra que una expansión de las políticas sociales puede tener lugar tanto en democracia como bajo autoritarismos. En democracia, la política social suele ser más amplia y transparente, impulsada por elecciones y demandas de los movimientos sociales. Bajo autoritarismos la política social es más opaca, dirigida a grupos específicos y utilizada como mecanismo de control social. Además, una política social efectiva puede reducir la desigualdad y fortalecer la democracia, mientras que una política deficiente contribuye a la insatisfacción democrática. La capacidad estatal es fundamental en ambos tipos de regímenes para definir los resultados de la política social.

Cuatro hallazgos clave emergen en el análisis de los tres países. Primero, las democracias han mostrado un bajo rendimiento en cobertura y suficiencia en políticas sociales, lo que mostramos en el caso de los programas de transferencias condicionadas y en la ausencia o el débil alcance de las reformas en los servicios de salud. Segundo, el retroceso democrático en El Salvador y Nicaragua no necesariamente ha ido de la mano de una reducción del gasto social, pero sí ha aumentado la opacidad y la corrupción en políticas. Tercero, la capacidad estatal para recaudar impuestos es desigual y limitada mientras que la capacidad administrativa empuja el desempeño a la

¹ Agradecemos los valiosos comentarios de Francisco Robles y Alexander Segovia así como el apoyo estadístico de Luis Ángel Oviedo y la asistencia de investigación de Daniela Jiménez y de Sofía Herra.

baja, en buena medida debido a la corrupción. Cuarto, el escaso desempeño de la política social no parece haber tenido relación con el deterioro de la democracia.

1. INTRODUCCIÓN

En la última década Centroamérica ha venido experimentando una involución democrática, caracterizada por la concentración de poder en los Ejecutivos, el debilitamiento de instituciones clave, la represión de derechos fundamentales como los de libertad de expresión, asociación y protesta, y la militarización de las políticas públicas (V-Dem, 2024; Freedom House, 2024). Empezando por Nicaragua en 2012 y siguiendo con El Salvador en 2021, las elecciones han dejado de ser libres y competitivas, y la separación de poderes se ha debilitado². En este documento de trabajo nos interesa explorar la relación entre esta involución democrática y la política social. ¿Conlleva la aparición de autoritarismos electorales una reducción de la política social o un cambio en sus características? ¿Está esa llegada del autoritarismo en alguna medida influenciada por las deficiencias de la política social anterior?

Para abordar estas preguntas, nos apoyamos tanto en la literatura sobre política social, democracia y autoritarismo, como en la experiencia de El Salvador, Guatemala y Nicaragua desde 1990 hasta 2023. La literatura muestra que la expansión de la política social se puede dar tanto en contextos democráticos como autoritarios, pero, a la vez, que los motivos para dicha expansión y las características de la política social variarán entre ambos escenarios. Las democracias, especialmente cuando sostenidas en el tiempo, fomentan la competencia electoral, abren espacio para los movimientos sociales y para la prensa independiente, y facilitan el acceso de partidos políticos de izquierda al poder (Arza et al, 2022; Huber y Stephens, 2012). De esta manera, la política social tiende a ser amplia en cuanto a su alcance y, a la vez, relativamente transparente.

Mientras tanto, los estudios sobre los autoritarismos contemporáneos, centrados principalmente en países con estados robustos y

² Al hablar de involución democrática, no nos estamos pronunciando respecto a la calidad de las democracias electorales previas sino aludiendo a una trayectoria regresiva que refleja un cambio cualitativo en la trayectoria democratizadora previa.

alta capacidad estatal como los de Europa Central (Hungría) y Asia (China, Turquía, Singapur), demuestran que estos regímenes son también capaces de expandir la política social. Dicha expansión suele estar orientada a la prevención y control del descontento social; estar, en general, dirigida a grupos concretos de la población; y ser más opaca.

Por otro lado, la revisión de la literatura confirma también que, al contribuir a la reducción de la desigualdad y aumentar el apoyo a las instituciones públicas, una política social generosa tiende a legitimar al sistema democrático. De la misma manera, cuando la política social es deficiente, el descontento se suma a la queja contra el *statu quo* y aumenta la probabilidad de una involución democrática.

¿Qué nos muestra la experiencia centroamericana de las tres últimas décadas acerca de la relación entre régimen político y política social? A través de la comparación entre El Salvador, Guatemala y Nicaragua —comparación limitada, hay que reconocer, por la falta de datos públicos recientes— avanzamos tres argumentos. Primero, la involución democrática no necesariamente ha ido de la mano de una reducción del gasto social. No obstante, en todos los casos ha tenido lugar una mayor opacidad en el diseño y la implementación de las políticas. Segundo, sea bajo democracias o autoritarismos electorales los avances de la política social, particularmente en sectores como la salud, han estado muy limitados por la falta de capacidad estatal en los tres países. Tercero, en el caso centroamericano, no parece que los problemas recurrentes de la política social —desde sus retos de cobertura hasta su limitada suficiencia y desigual distribución en los respectivos territorios nacionales— hayan sido uno de los factores centrales para explicar el debilitamiento de la democracia.

2. LA LITERATURA

El objetivo de esta revisión de la literatura es llegar a una serie de conclusiones sobre la relación que debemos esperar en Centroamérica entre la política social y el régimen político. El punto de partida es el reconocimiento de que en lo que va del presente siglo, los gobiernos autoritarios de países como China, Hungría, Malasia, Turquía, y Singapur han ampliado programas sociales, como subsidios a la vivienda, transferencias monetarias, y servicios de salud (por ej. Adolf, 2011; Duckett y Wang, 2017; Ho et al, 2022; Szikra y Öktem, 2022). Un ejemplo claro lo ofrece el programa de salud implementado en China desde 2003 en áreas rurales. El New Rural Cooperative Medical Scheme o NRCMS por sus siglas en inglés, buscó mejorar el acceso a la atención médica en las áreas rurales, adonde la cobertura de salud era extremadamente limitada. En solo cinco años, el programa ya cubría al 93% de la población rural, más de 800 millones de personas (Duckett y Wang, 2017). Este programa ejemplifica cómo un régimen autoritario puede movilizar rápidamente recursos y ampliar masivamente la política social en un período corto, asegurando la estabilidad social en regiones vulnerables al descontento.

Este ejemplo nos muestra algo ya documentando en la literatura: la política social se ha expandido históricamente tanto en contextos autoritarios (Carnes y Mares, 2009), como democráticos (Huber y Stephens, 2012). Aunque la represión sigue siendo una herramienta viable en manos de dictadores (Bove et al., 2017; Gerschewski, 2013), los gobernantes autocráticos contemporáneos —muchos de los cuales se apoyan en elecciones periódicas— tienden a asegurar su posición en el poder proporcionando concesiones a sus ciudadanos a cambio de apoyo político.

A la vez, los factores que impulsan la expansión de la política social varían según el régimen. En el caso de las **democracias**, la movilización social es un motor clave de dicha expansión. Los movimientos sociales y laborales tienen mayor libertad de organización, lo que permite a los grupos vulnerables presionar para lograr cambios (Ganz, 2009; Pribble, 2013). La libertad de expresión y de asociación favorece el uso de estrategias de protesta, como bloqueos y manifes-

taciones (Garay, 2016), que permiten a las clases más desfavorecidas expresar sus demandas. En su estudio sobre la expansión de la política social en América Latina en el periodo 1990-2013, Altman y Castiglioni (2020) confirman el papel de la sociedad civil y muestran, además, como la competencia electoral genera incentivos para que los partidos políticos busquen votos a través de la expansión de la política social.

Por su lado, la literatura sobre recursos de poder pone el acento en la ideología y en el papel de los partidos políticos de izquierda. En el contexto europeo, el dominio de partidos socialdemócratas en alianza con los sindicatos impulsó la expansión de los estados del bienestar (Esping-Andersen 1990; Korpi, 1989). En los países Escandinavos, estos partidos impulsaron, además, las coaliciones entre clases sociales —a través, por ejemplo, de su alianza con los partidos de los agricultores (Huber y Stephens, 2001). También en América Latina, desde los 2000 los partidos de izquierda fueron especialmente importantes para el desarrollo de políticas sociales universales con una alta capacidad redistributiva (Huber and Stephens, 2012). Otras autoras ponen el acento en la importancia de los partidos programáticos y su forma de hacer política (Pribble, 2013). Cuanto más programáticos los partidos políticos, más sencillo es hacer predicciones respecto a su abordaje de la política social.

En un trabajo anterior consideramos la interrelación entre política social y coaliciones inter-clases (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016). En el caso costarricense, la incorporación de segmentos de clase media baja urbana en las políticas de salud y pensiones favoreció la trayectoria universalista posterior y aseguró la popularidad de los programas. En cambio, en países que ponen inicialmente el acento en la incorporación de la población más pobre es más complicado lograr una expansión posterior de los programas “hacia arriba” que a su vez consoliden coaliciones sociales pro-redistribución.

Por otro lado, debemos reconocer que, hasta ahora, los estudios que vincularon la democracia a la política social han obviado la distinción entre los tipos de democracias —liberales y electorales— que sí plantea la literatura y las mediciones actuales sobre regímenes políticos y que es importante para nuestros casos. Bajo una democracia electoral, las elecciones son competitivas y teóricamente libres, pero los derechos fundamentales y el pluralismo político están restringi-

dos, y las instituciones suelen ser débiles o parcialmente funcionales (V-Dem, 2024). Este modelo puede reducir la democracia a un formalismo electoral, sin garantizar libertades civiles amplias, protección a minorías o una separación efectiva de poderes. Por el contrario, una democracia liberal no solo incluye elecciones competitivas, sino que también asegura derechos civiles y libertades fundamentales, respeta la separación de poderes y garantiza la independencia del poder judicial (Freedom House, 2024; V-Dem, 2024).

Dado que el mecanismo que vincula la democracia con la política social es una combinación entre ganar elecciones y recibir presiones “desde abajo”, las democracias electorales deberían ser sensibles a los mecanismos que hemos discutido en los párrafos anteriores y que aplican a las democracias en general. Es de esperar, sin embargo, que lo sean menos que las democracias liberales dado el mayor respeto a las libertades civiles y a la separación de poderes de estas últimas.

Pasemos ahora a examinar el impacto de los **regímenes autoritarios** en la política social. Estos suelen implementar políticas sociales para prevenir disturbios sociales, mantener el control y cooptar a ciertos sectores de la población (Chen et al., 2016). En muchos casos, esto ha ocurrido ante las demandas sindicales y de trabajadores en general, como ha sido en el caso del Sistema de Garantía de Medios de Vida Mínimos (DIBAO) en China (Ho et al, 2022). De esa forma, las políticas se utilizan como herramientas de legitimación o de control social para prevenir o reaccionar frente a demandas populares (Ho et al, 2022). Se convierten así, en una alternativa a la represión y a la eliminación de toda oposición política (Adolf, 2011). Por otro lado, cuando los regímenes autoritarios se apoyan en la realización periódica de elecciones, sus respuestas en materia de política social, en particular de programas asistenciales respecto a los cuales es sencillo obtener rédito político, son más generosas que en las autocracias no electorales (Fails, 2020).

Las distintas motivaciones reseñadas se expresan en el *tipo* de política social que los gobiernos promueven bajo uno y otro régimen político. Esto es evidente en términos de dos variables: grado de alcance y nivel de transparencia en la gestión de la política social. Aunque no todas las democracias tienen política social con un amplio alcance, existe una mayor probabilidad de que incorporen a una proporción mayor de la población (Huber y Stephens, 2012). En cambio, los

gobiernos autoritarios suelen desplegar medidas dirigidas a grupos concretos. A la vez, la probabilidad de una incorporación normada, estipulada en leyes o en otro tipo de normas —versus clientelar o discrecional, sujeto a decisiones arbitrarias— es menor en los regímenes autoritarios que bajo gobiernos democráticos (Szikra y Öktem, 2022). La ausencia de elecciones competitivas, de poder de veto del poder judicial y legislativo, de una prensa independiente del poder político y de escaso espacio para la crítica y queja ciudadana, genera opacidad en la gestión de la política social. Al desaparecer el poder de veto y al no existir mecanismos de exigibilidad y de rendición de cuentas, estos regímenes pueden centrarse más en utilizar programas sociales para mantener el poder que para satisfacer necesidades de la población que no sean necesarias para dicho manejo del poder (Adolf, 2011; Szikra y Öktem, 2022).

Un factor que media de manera decisiva la relación entre el régimen político y la política social es la capacidad estatal “para llevar a cabo las acciones políticas previstas” (Dincecco, 2018: 2). Esta varía considerablemente entre países con independencia del régimen político. Estudios comparativos muestran que una mayor capacidad estatal tiende a aumentar el gasto social, ampliar la cobertura de la seguridad social, mejorar la calidad de servicios como la educación y la salud, y reducir la privación infantil en los países del Sur global (Mares, 2005; D’Arcy y Nistotskaya, 2017; Halleröd et al., 2013). En términos del uso de los recursos, la capacidad estatal es clave para mejorar la salud y la educación (Hanson, 2015), ampliar la protección social (Cronert y Hadenius, 2021), y construir sistemas de salud pública eficaces (Briebe, 2018). Tanto gobiernos autoritarios como democráticos presentan variaciones en su capacidad para recaudar impuestos y hacer cumplir leyes y políticas (Hanson, 2018; Seeberg, 2014).

Vaccaro y Panaro (2024) identifican tres *tipos* de capacidades estatales interrelacionadas: coercitiva, que mantiene el orden interno y hace cumplir las leyes; extractiva, que se refiere a la capacidad de recaudar impuestos y recopilar información para aumentar los recursos; y administrativa, que alude a la gestión de la implementación de políticas y prestación de servicios. Estas capacidades interactúan de manera sinérgica para fortalecer la efectividad del Estado en la provisión de servicios y el control de la estabilidad política. Según Vaccaro

(2024), la evidencia empírica indica que regímenes democráticos y autoritarios no difieren sustancialmente en sus capacidades extractivas y administrativas. Respecto a una y otra capacidad, una manera sintética de observarlas es en términos de la capacidad del Estado para llegar realmente a todo el territorio nacional con las decisiones de políticas tomadas —lo que Mann (1984) entiende por capacidad infraestructural del Estado.

La interrelación entre régimen político y capacidad estatal, particularmente extractiva y administrativa da lugar a distintos resultados esperados de política (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Régimen político según capacidad estatal		
Régimen político	Capacidad estatal	
	Alta	Baja
Democrático electoral	Beneficios transparentes y amplios	Beneficios amplios y transparentes en teoría pero con deficiente implementación
Autoritario electoral	Beneficios opacos y concentrados/diferenciados	Deficiente implementación de beneficios opacos y concentrados

Fuente: elaboración propia.

Por supuesto, el régimen político y la capacidad estatal presentan interacciones. Por ejemplo, la baja capacidad estatal puede facilitar la corrupción y la influencia indebida de élites económicas o grupos privados, erosionando las instituciones democráticas.

Terminamos esta sección considerando la relación inversa: cómo una política social generosa contribuye al fortalecimiento de la democracia —algo que nos recuerda la literatura sobre “policy feedback”. Shore (2019) identifica tres mecanismos a través de los que la política social impacta en el sistema político. En primer lugar, si las políticas sociales redistribuyen recursos a los más necesitados, estos tendrán más oportunidades de participar en los procesos políticos. Segundo y vinculado a lo anterior, la población beneficiaria de políticas concretas tendrá más incentivos para participar en los procesos electorales y defender sus derechos. En tercer lugar, el diseño de las políticas públicas determina la relación de la ciudadanía con el Estado y, con ello, su mayor o menor deseo de apoyar al sistema político.

Su análisis empírico de los países europeos revela que un mayor gasto social en las familias y los adultos en edad de trabajar está asociado con un mayor nivel de participación electoral, más interés en la política, más confianza en las instituciones y mayor satisfacción con la democracia.

En su análisis de países del Sur global, Hunter y Brill (2016) muestran que la certificación de nacimientos y la documentación, particularmente entre las poblaciones pobres y marginadas, es crucial para fomentar la participación política y fortalecer la democracia. Al garantizar que las personas estén registradas y sean reconocidas por el Estado, las políticas sociales que se centran en la certificación de nacimientos allanan el camino para una participación política, incluyendo el voto.

Leininger, Lührmann y Sigman (2019) exploran la relación entre igualdad en la provisión de salud y educación e involución democrática. Su análisis econométrico basado en una amplia muestra de países para el periodo 1945-2017 muestra una relación inversa entre ambas variables: cuando más desigual es la provisión de salud y educación, mayor es la probabilidad de un movimiento hacia el autoritarismo. Dicho resultado es válido para distintos sub-periodos y para las distintas regiones del mundo.

En definitiva, al ampliar el acceso a la educación, la atención médica y la protección social, los gobiernos no solo mejoran la calidad de vida de las personas de menores recursos, sino que también legitiman las instituciones democráticas. La teoría de la ciudadanía de T. H. Marshall (1949) sugiere que las provisiones de bienestar son esenciales para permitir que los ciudadanos ejerzan sus derechos civiles y políticos, reforzando así la democracia. Su ausencia, por el contrario, da muchas veces lugar a una crisis de la democracia.

En conclusión, en función de la literatura, ¿qué resultados cabe esperar de la involución democrática en Centroamérica? Podemos anticipar varias respuestas. En primer lugar, el nivel de gasto no tiene por qué disminuir y ello dependerá, al menos en parte, de la ideología de los líderes en el poder. En segundo lugar, es de esperar que la política social en contextos autoritarios esté más concentrada en grupos concretos y sea, además, más opaca. En tercer lugar, la baja capacidad del Estado en Centroamérica debería tener un impacto

negativo en la política social tanto en democracias como bajo gobiernos autoritarios. En cuarto y último lugar, cabría esperar que los problemas de la política social en Centroamérica hayan contribuido a la involución democrática que nos ocupa, dada su mayor concentración en grupos específicos y la falta de transparencia en su diseño y ejecución.

3. CASOS Y METODOLOGÍA

En términos empíricos, la literatura establece la ampliación o reducción de la política social principalmente a través del gasto social, la flexibilización o el endurecimiento de los criterios de elegibilidad, la cantidad y suficiencia de las prestaciones, y la transferencia de la responsabilidad de los servicios sociales del Estado a las personas y las familias. Además, la descentralización de la asistencia social y el nivel de acceso universal a servicios como la atención de salud son indicadores clave de la trayectoria expansiva o reactiva de la política social.

Mientras tanto, la expansión amplia o concentrada en determinados grupos sociales de la política social se mide analizando cómo se distribuyen los beneficios entre los diferentes grupos sociales y regiones. La desigualdad puede tener lugar según el nivel de ingresos de las familias, su cercanía al poder político, o su carácter urbano y de clase media.

CASOS

Consideramos tres casos que durante los años 80 fueron epicentros de conflictos armados: Nicaragua, El Salvador y Guatemala. En los años 90, estos países por primera vez de manera simultánea estaban gobernados por presidentes civiles que habían llegado al poder mediante elecciones. Además, todos ellos habían experimentado algún grado de alternancia política: en cada caso, un presidente de un partido había entregado el poder de manera pacífica a un sucesor elegido de un partido rival. Además, durante los años 90, en los tres países se llevaron a cabo esfuerzos significativos de reconciliación nacional que en dos casos —El Salvador y Guatemala— desembocaron en acuerdos de paz. A partir de ese momento, los tres países transitaron hacia regímenes democrático-electorales. Durante el presente siglo, en 2012 en Nicaragua y en 2021 en El Salvador, tiene, sin embargo, lugar una involución hacia el autoritarismo electoral.

Discutamos ahora cada caso con más detalle. En 1990 Nicaragua experimentó el fin de la guerra y el inicio de un período de alternancia electoral con la derrota del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en las elecciones. Nueve años después, el liberal Arnoldo Alemán y el sandinista Daniel Ortega pactaron reformas que debilitaron las instituciones democráticas. Estas incluyeron la reducción del porcentaje de votos necesarios para ganar la presidencia en primera vuelta (del 45% al 35%) y el reparto del control de instituciones clave del Estado, como el Consejo Supremo Electoral y la Corte Suprema de Justicia. En 2007 Ortega regresó a la presidencia como un líder reformista moderado, ubicado a la izquierda del espectro político. En los años siguientes centralizó el poder, restringiendo las libertades civiles y cooptando las instituciones estatales. Desde 2012 el régimen político se considera como autoritario electoral. Las protestas de 2018, motivadas inicialmente por una reforma del sistema de pensiones, fueron brutalmente reprimidas, lo que resultó en una crisis política de gran escala. Ortega ha sido acusado de violaciones a los derechos humanos y ha implementado políticas que consolidan su régimen autoritario.

En El Salvador hubo elecciones competitivas luego de los Acuerdos de Paz de 1992. Entre 1994 y el 2014 tuvieron lugar cinco elecciones, tres ganadas por la derecha (partido Arena, en 1994, 1999 y 2004) y dos por la izquierda (FMLN, en 2009 y 2014). El triunfo electoral de Nayib Bukele en 2019 rompió dicha alternancia bipartidista. Bukele se presentó como una figura anti-elite, prometiendo acabar con la corrupción y enfrentar la violencia de las pandillas. A diferencia de Ortega, y aunque había sido alcalde como integrante del FMLN, primero de un municipio pequeño (Nuevo Cuzcatlán) y luego de la capital del país (San Salvador), al romper con el FMLN no se presentó como un dirigente político de izquierda sino como un líder por encima de distinciones ideológicas. Su victoria canalizó el rechazo a los dos partidos tradicionales. Desde 2019, El Salvador ha vivido una concentración de poder en el Ejecutivo, la disolución de la separación de poderes luego de las elecciones nacionales de 2021, y un aumento del papel de los militares en la vida pública y política del país. Las elecciones nacionales de 2024 se consideran no competitivas.

Tanto en Nicaragua como El Salvador las transiciones democráticas sentaron las bases electorales e institucionales para la construcción de una democracia liberal —elecciones periódicas, separación de poderes, libertad de prensa y expresión, etc. Sin embargo, muy temprano la dinámica electoral se desacopló de los componentes más robustos de la democracia liberal como la plena separación de poderes (Karl, 1995).

En Guatemala desde la firma de los Acuerdos de Paz de 1996 han tenido lugar seis elecciones; sólo en una de ellas (2008) salió victorioso un partido de centroizquierda o reformista moderado (Meléndez y Gamboa, 2023). A diferencia de El Salvador, a lo largo de su transición democrática Guatemala ha tenido un sistema de partidos no programáticos, fragmentado y tan inestable que se habla de un sistema sin partidos (Sánchez, 2008, 2009). Sin embargo, las protestas masivas causadas por los escándalos de corrupción que llevaron a la renuncia del presidente Otto Pérez Molina en 2015 demostraron una cierta fortaleza de la democracia electoral.

Desde entonces, el llamado “Pacto de corruptos” llevó a la captura del Poder Judicial (Schwartz, 2019)³ y la Fiscalía General de la República ha usado su poder institucional para eliminar partidos políticos de la contienda electoral y para forzar el exilio de decenas de operadores de justicia⁴. Estos hechos constituyen claros indicadores de la transgresión tanto de la separación de poderes como de los derechos civiles y las libertades fundamentales, y sitúan al país en el ámbito de una democracia electoral, más que en el de una democracia liberal.

³ Alude a la acción conjunta y coordinada por parte de la mayoría de las distintas agrupaciones políticas para nombrar jueces que les protegieran de posibles acusaciones de corrupción (Sánchez 2008; 2009 en Schwartz (2022)). A mediados de 2020, investigadores guatemaltecos de la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI) del Ministerio Público, descubrieron un esquema para manipular las nominaciones judiciales, implicando a candidatos a la Corte Suprema y a la Corte de Apelaciones. La Corte de Constitucionalidad suspendió el proceso, lo que provocó la reacción del Congreso y de los candidatos implicados (Schwartz, 2022).

⁴ Al momento de realizarse las elecciones nacionales en primera ronda, en febrero de 2023, había en Guatemala 100 fiscales, jueces, operadores de justicia, activistas y periodistas en el exilio (El País, 2023).

Sin embargo, aún en medio de todos esos embates, hasta ahora se ha logrado mantener elecciones competitivas —al punto de que los últimos resultados electorales fueron imprevistos y le permitieron acceder a la presidencia a un partido político que se encontraba completamente fuera del “Pacto de corruptos” (Schwartz, 2022; Schwartz e Isaacs, 2023). Ello fue en gran medida posible debido a la masiva protesta ciudadana, en particular indígena (Meléndez and Gamboa, 2023). Las organizaciones indígenas, apoyadas por otras organizaciones de la sociedad civil, estuvieron 100 días bloqueando las principales carreteras en 140 puntos del país y llegaron a tener bloqueos en los 22 departamentos de Guatemala y en el 27% de las 340 municipalidades, de forma paralela a marchas, demostraciones y sentadas (Meléndez y Gamboa, 2023). El mantenimiento de las elecciones competitivas y el mayor espacio para la protesta ciudadana son diferencias cualitativas entre Guatemala, por un lado, y Nicaragua y El Salvador, por el otro.

En términos de capacidades estatales y apelando al indicador de capacidad infraestructural del Estado de Mann, Alfaro (2021) argumenta que históricamente, a excepción de Costa Rica y Panamá los países centroamericanos han mostrado índices muy bajos de distribución equitativa de recursos. Vargas y Durán (2016) muestran que existen distintas configuraciones institucionales de los Estados centroamericanos. Los países que examinamos, pese a sus múltiples diferencias, cuentan con aparatos públicos apoyados en redes institucionales simples y pequeñas que coexisten con Ejecutivos fuertes que poseen amplios poderes fiscales y de nombramientos de autoridades. Como veremos más adelante, los tres países examinados tienen altos niveles de corrupción, pero diferencias cada vez mayores en términos de su recaudación impositiva.

MÉTODO

Nuestro diseño de investigación se basa en el método comparado, el cual nos permite analizar variaciones entre países y períodos democráticos y autoritarios manteniendo constantes factores intervinientes como la capacidad estatal. Contamos con dos momentos en El Salvador y Nicaragua, lo que nos permite tener observaciones

respecto al desempeño de la política social en cinco momentos (véase cuadro 2). A nivel sectorial nos concentramos en las transferencias condicionadas (por ser programas bandera) y en el sector salud (por su importancia para el desarrollo humano y su gran tamaño relativo en el marco del conjunto de la política social).

Cuadro 2. Unidades de observación respecto al desempeño en materia de política social		
País	Período y régimen político	
	Democracia electoral	Autoritarismo electoral
El Salvador	1992-2021	2021-...
Guatemala	1996-2023	--
Nicaragua	1990-2012	2012-...

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de V-Dem (2024).

Una vez establecido este desempeño, reconstruimos procesos que nos permiten dar cuenta de dicho desempeño.

Las fuentes son principalmente estadísticas y documentales para reconstruir lo ocurrido en materia de la política social. Las fuentes son principalmente secundarias para reconstruir las trayectorias. Estas fuentes, en particular las que dependen de los respectivos gobiernos, nos confrontan con las dificultades que conlleva el investigar regímenes autoritarios en dos aspectos: el acceso a los datos, y su validez (Goode y Ahram, 2016). Precisamente por ello, áreas enteras de investigación científica relativas al desempeño de regímenes autoritarios se exponen al cierre científico (Goode, 2016).

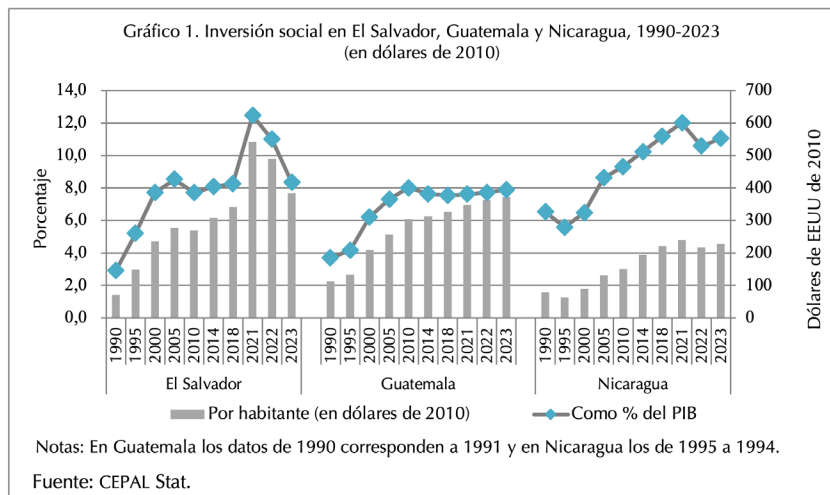
4. ENSEÑANZAS BASADAS EN LA EXPERIENCIA DE LOS TRES PAÍSES

En esta sección consideramos primero los cambios en la política social y luego evaluamos los factores que explican dichos cambios. Veremos que el gasto social aumenta tanto bajo democracias como bajo autoritarismos electorales, que los programas asistenciales son más significativos que las reformas sectoriales expansivas y que estas últimas se producen, sobre todo, en presencia de gobiernos de izquierda. Hemos de reconocer, en todo caso, que el presente análisis está limitado por la insuficiente información disponible.

4.1. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL A NIVEL AGREGADO Y RESULTADOS SOCIALES

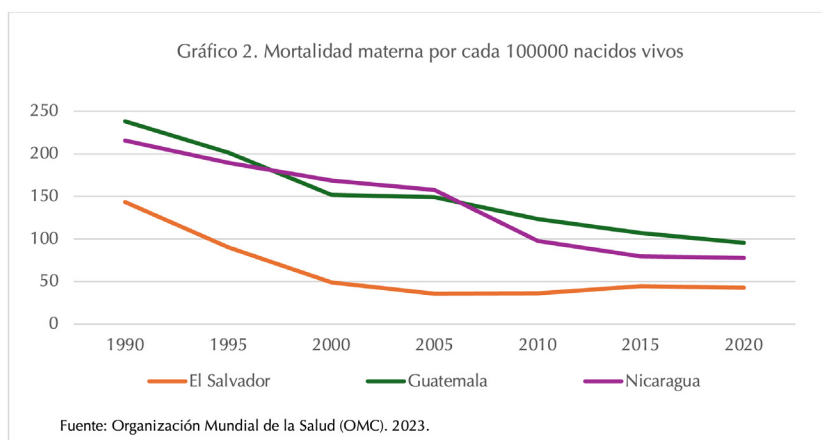
En 1990 Guatemala destinaba a inversión social 112 dólares por persona mientras que Nicaragua destinaba 79 y El Salvador 71 (en dólares de 2010). Desde la firma de los Acuerdos de Paz y las transiciones hacia la democracia, se observó un crecimiento en los recursos destinados a la política social con respecto al Producto Interno Bruto (PIB) y en términos del monto por habitante (véase el gráfico 1).

En términos per cápita, para 2023 Guatemala destinaba 373 dólares por persona, Nicaragua 228 y El Salvador 384. El aumento entre 1990 y el último año de democracia electoral antes de la pandemia—2011 en Nicaragua y 2018 en El Salvador y Guatemala— fue de 1,9 veces en Nicaragua, 2,9 veces en Guatemala, y 4,8 veces en El Salvador. Respetto al PIB, el aumento en El Salvador fue de 5,3 puntos, en Guatemala de 3,8 y de 2,8 puntos en Nicaragua.



Veamos lo ocurrido con el volumen de la inversión social por habitante en escenarios de autoritarismo electoral respecto al último año de democracia electoral: 2023 respecto a 2019 en El Salvador (para no considerar el año 2020 que fuera atípico por la respuesta de emergencia a la pandemia) y 2023 respecto a 2011 en Nicaragua. En El Salvador la inversión social en 2023 fue sólo de un 10 por ciento mayor que en 2019 (44 dólares más). En Nicaragua fue una vez y media más (77 dólares por persona más en 2023 que en 2010). Como porcentaje del PIB en Nicaragua el aumento fue de 1,8 puntos porcentuales, mientras que en El Salvador fue de solo 0,3 puntos porcentuales. Dado lo reciente de la transformación del régimen político en El Salvador, aún es prematuro extraer conclusiones definitivas sobre la dirección de su política social. Sin embargo, desde el fin de la pandemia, gran parte del ajuste en el gasto público ha recaído en la inversión social. Por ejemplo, en 2022, la ejecución del presupuesto de inversión pública fue del 37,3%, el porcentaje más bajo registrado en años recientes (La Prensa Gráfica, 2024). Además, el presupuesto de 2023 reflejó una reducción en el gasto social, mientras que se incrementaron partidas para propaganda gubernamental (ICEFI, 2022). Estas tendencias indican una priorización de otros sectores sobre la inversión social en el período posterior a la pandemia.

El aumento del gasto ha sido uno de los factores que han contribuido a la mejora en los indicadores sociales. Nos concentramos aquí en la tasa de mortalidad materna (véase el gráfico 2)⁵. Para el 2000 el desempeño de El Salvador era el mejor de los tres países y se mantiene estable en torno a 40 por cada 100,000 nacidos vivos. Por su parte, tasas de mortalidad materna muy altas, en torno a las 238 y 215 en 1990 en Nicaragua y Guatemala respectivamente, experimentan una caída, más pronunciada en Nicaragua, para ubicarse en 78 y 96, respectivamente en 2020. Estos niveles son todavía superiores a la meta establecida en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (70) y bastante más altos que la media regional (Fuentes Knight, 2022).



4.2. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Esta sección muestra que la expansión de la política social fue muy acotada en escala, por un lado, y que, además, estuvo limitada a la población de menores recursos y no tanto a la clase media urbana. Mostramos, además, que las reformas expansivas en el sector salud fueron más bien limitadas.

⁵ Se buscó que la serie incluyera datos más actualizados pero las fuentes consultadas del Banco Mundial, CEPAL y OMS tienen actualmente disponibles los datos sólo hasta el año 2020.

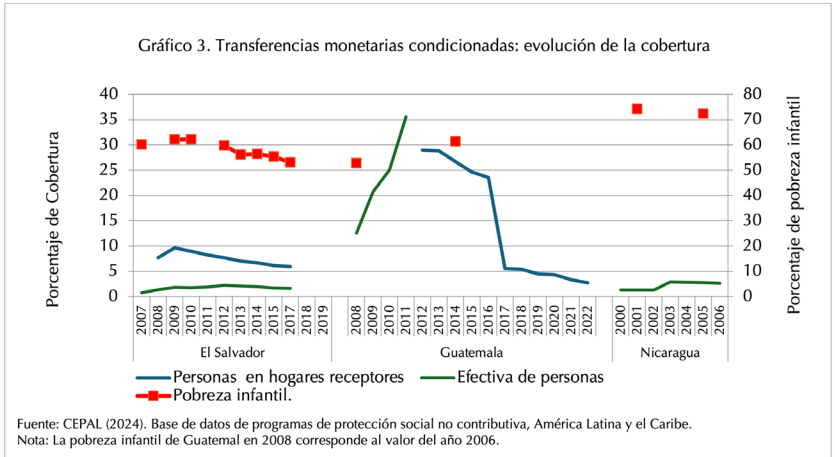
PROGRAMAS ASISTENCIALES

Durante los años 90 todos los países implementaron programas asistenciales de pequeña escala para en los 2000 dar paso a los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) que se extendieron por toda América Latina. Estos programas tuvieron coberturas muy variables, mayor (aunque durante poco tiempo) en Guatemala que en El Salvador y en ambos que en Nicaragua.

Pese a las limitaciones en los datos disponibles, el gráfico 3 presenta cobertura efectiva de personas y cobertura estimada según personas en hogares receptores de transferencias monetarias condicionadas. En tanto la población elegible a estos programas son niños y niñas en condiciones de pobreza por ingresos, el gráfico incluye la proporción estimada de niños y niñas en esa condición. Ello brinda una aproximación de cuán lejos o cerca de la cobertura plena se encontraban los programas a lo largo del tiempo. Sin embargo, hay que recordar que el indicador de cobertura reportado por la CEPAL refiere a la totalidad de la población y no solo a quienes viven en condiciones de pobreza. Subrayamos por ello el carácter indicativo de juntar ambos tipos de indicadores en un único gráfico.

La pobreza infantil en 1990 era en El Salvador del 60% y de 53% en 2017; en Nicaragua se mantuvo en torno al 70%; en Guatemala era de 53% en 2008 y de 61% en 2014 —los dos años para los que existen los datos procedentes de la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI).

Los datos muestran lo limitado de la cobertura en general y respecto a los niveles de pobreza infantil en particular. Ello fue así durante todo el tiempo que se implementaron estas transferencias en Nicaragua (solo entre 2000 y 2007) y en El Salvador (desde 2005 hasta antes de la pandemia). En cambio, destaca la importante cobertura alcanzada por este programa durante la administración de Álvaro Colom en Guatemala entre 2008 y 2012 (35% cuando la pobreza infantil superaba el 50%).



El cuadro 3 resume las principales características de los programas, incluyendo la suficiencia, es decir, los montos de las transferencias.

Cuadro 3. Programa de Transferencias Monetarias, 2000 en adelante					
País	Programa	Presidencia	Período	Cobertura inicio-fin, % ^{1/}	Suficiencia, monto US\$/mes
El Salvador	Red Solidaria	Saca	2004-2009	1-7,7	SD
	Comunidades Solidarias	Funes	2009-2011	9,7-7	15-30 ^{2/}
	Comunidades Solidarias	Sánchez-Serén ^{3/}	2014-2019	6,7-6	15-30 ^{2/}
Guatemala	Bono Solidario	Portillo	2000-2004	Sin dato	Sin dato
	Mi Familia Progreso	Colom	2008-2012	12,5-36	20-40 ^{4/}
	Mi Bono Seguro	Pérez Molina	2012-2015	29-25	19-34
	Mi Bono Seguro	Morales	2016-2020	23-4	39-65 ^{5/} 65-39 ^{6/}
	Bono Social	Giammattei	2020-...	Sin dato	Sin dato
Nicaragua	Red de Protección Social ^{7/}	Alemán, Bolaños	2000-2006	1,3-2,7	11 ^{8/}

¹/Número de personas en hogares perceptores; ²/Dependiendo de si recibía los bonos de salud y de educación o solo uno de los dos; ³/El último dato reportado es 2016; ⁴/Podía recibir bono de salud, de educación o ambos; ⁵/Educación: mínimo y máximo, bimensual; ⁶/En Salud el monto bajó de un monto al otro en 2021. Desde 2017 solo se puede recibir un bono (o salud o educación); ⁷/Se reemplazó en 2007 por Hambre Cero con transferencias en especie ⁸/Hubo además un bono de seguridad alimentaria de US\$18,7 entre 2000 y 2002 que luego pasó a ser escalonado entre US\$ 10,5 y 14 de 0 a 3 años de edad.

CEPAL (2024).

En el año 2000 **Nicaragua** fue pionero en Centroamérica con la implementación del programa de TMC Red de Protección Social (RPS) que funcionó hasta 2006. La RPS inició como un programa piloto (2000-2002) y tuvo su fase de expansión entre 2003 y 2006. Paralelamente, los gobiernos municipales sandinistas desarrollaron lo que a partir de 2007 serían programas emblemáticos de transferencias en especie a nivel nacional —alfabetización de adultos, préstamos para vivienda e inversión en infraestructura básica (Anderson et al, 2021). Durante el gobierno de Daniel Ortega, entre 2007 y 2017, se profundizó aún más la expansión de la política social, pero vinculando transferencias en especie al fomento productivo (por ejemplo, mediante microcréditos) y condicionando acceso a vivienda a permanencia escolar (Anderson et al, 2021). Este crecimiento se detuvo en 2018.

En **El Salvador** la administración de Saca (2004-2009) introdujo una “agenda social” que buscaba apoyar a las familias más necesitadas y mejorar el desarrollo de las comunidades rurales mediante un esquema de ayudas directas. Para ello se lanzó el programa de transferencias monetarias condicionadas Red Solidaria en áreas rurales. La administración de Funes (2009-2014) revisó este programa y lo transformó en Comunidades Solidarias con un componente urbano que no existía previamente y ubicado como parte de un Sistema de Protección Social Universal (SPSU) (Gobierno de El Salvador, 2012).

En el marco de Comunidades Solidarias y del SPSU se creó también la pensión no contributiva focalizada en las 32 localidades (municipalidades) más pobres. Concretamente, el programa otorgó un pago de 50 dólares para aquellas personas de más de 70 años que no tenían otros ingresos. En 2009 este monto era inferior a la línea de pobreza (95 dólares para la urbana y 61 dólares para la rural) pero

superior a la canasta básica alimentaria por habitante (Mesa-Lago, 2011). El plan previó un aumento gradual mediante el incremento del número de municipios que pueden ser beneficiarios de los programas hasta llegar a 29.000 personas en 75 municipios en 2014 (Córdova Macías, 2014). El financiamiento se estableció con cargo a impuestos generales y se ha mantenido estable entre 0,08% y 0,1% en porcentaje del PIB (CEPAL, 2023).

Bajo el gobierno de Bukele no se reportan datos sobre Comunidades Solidarias aunque sí sobre la cobertura de las transferencias para personas adultas mayores. Este programa no cambió de forma sustancial, aunque disminuyó muy levemente su cobertura del 3,8% en 2019 al 3,4%. Además, desde 2021 se reportó un atraso importante en las entregas (Cea, 2023). También desde ese año, sin necesariamente explicitar que dejaba de apoyar las transferencias monetarias, la administración Bukele puso más énfasis en transferencias de computadoras portátiles a niños y jóvenes. El gobierno dice haber beneficiado a más de 1,2 millones de estudiantes aunque dado que la información del programa fue declarada bajo reserva, se carece de información pública relativa a cobertura o distribución que permita verificarlo (Gobierno de El Salvador, 2022).

En **Guatemala** la administración Portillo creó el primer programa de transferencias condicionadas que luego retomaría el gobierno de Colom con Mi Familia Progres. En términos de cobertura fue el programa de transferencias más ambicioso hasta la fecha, alcanzando a más de un tercio de las familias guatemaltecas. Mi Bono Seguro fue prioridad del gobierno de Pérez Molina, manteniendo la cobertura en al menos un cuarto de los hogares guatemaltecos. Por el contrario, la cobertura se desplomó tanto durante la administración de Morales como en la de Giammattei (de 23 a 4% de familias receptoras).

En América Latina las transferencias monetarias enfrentaron limitaciones en términos de suficiencia respecto al costo de los alimentos. Los países centroamericanos examinados se acercaron al promedio mensual latinoamericano de 21 dólares (Stampini et al, 2021). Los 11 dólares mensuales en Nicaragua son la excepción. En cambio, en Guatemala en los últimos años el desplome de la cobertura fue acompañado con un aumento significativo del monto (hasta US\$65 bimensual).

CAMBIOS SECTORIALES: EL SECTOR SALUD

Mientras que todos los países impulsaron programas de transferencias monetarias condicionadas, no todos los gobiernos propusieron reformas en el sector salud. Nos interesan en particular aquellas que pudieran haber fortalecido la capacidad del Estado de llegar tanto a sectores de menos ingresos históricamente excluidos, como a sectores medios-bajos y medios. Esta capacidad es una función de dos elementos: la cobertura y la suficiencia de los servicios.

Guatemala hizo una reforma sectorial a fines de 1996 que buscó ampliar cobertura del primer nivel de atención mediante la garantía de un paquete básico de servicios prestados (SIAS, o Sistema Integrado de Atención de Salud) brindado por organizaciones no gubernamentales y de manera mixta, paralela a la prestación pública directa (Bitrán, 2006). Dos décadas después, en 2016, el gobierno diseñó una propuesta de reforma que no prosperó (Slowing, 2016), con lo cual el país lleva ya varas décadas sin introducir reformas sectoriales. Aunque la administración Colom aumentó el gasto en servicios sociales básicos, incluyendo la salud y la educación, las debilidades del sector se han mantenido a lo largo del tiempo. De acuerdo con el Banco Mundial (2023), la cobertura de la salud básica es de solo un 50% de la población, marginando casi por completo a la población pobre y rural predominantemente indígena que habita en las zonas del país en las que el sistema enfrenta más retos de diseño y asignación de recursos,

El caso del **El Salvador** es muy distinto. Durante la administración de Flores (1999-2003) se buscó avanzar en la privatización del sector salud, a tono con la reforma de mercado de las pensiones aprobada en 1996, durante la administración de Calderón (1994-1999) (Mesa-Lago y Rivera, 2020). Las llamadas “marchas blancas” lograron vetar la privatización de la salud y abrir un espacio de negociación que no llegaría a reflejarse en una reforma sectorial (Almeida y Delgado, 2008; Sánchez-Ancochea y Martínez Franzoni, 2015).

En 2004, durante el gobierno de Elías Antonio Saca, se creó el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD), aún vigente en 2024, con el objetivo de ampliar el acceso a servicios de salud y medicamentos para la población sin cobertura de seguridad social contributiva. En línea con las reformas estructurales promovidas por el Banco Mun-

dial durante ese período, el fondo se creó como un ente que, aunque adscrito al Ministerio de Salud, tendría autonomía, patrimonio y personería jurídica propia (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2004). Ello le permitiría, por ejemplo, tener un régimen de contratación de personal distinto al empleo público. El propósito principal de FOSALUD fue mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de salud, en particular de comunidades rurales. Ello incluyó la apertura de clínicas y unidades de salud que funcionan las 24 horas del día; servicios de atención primaria; y atención de emergencias y otros servicios críticos en hospitales y clínicas públicas ya existentes. Desde su creación, se ha financiado con ingresos relativamente estables procedentes de impuestos específicos aplicados a la venta de tabaco, alcohol y armas de fuego.

En 2009, la administración de Funes promovió la creación de un Sistema Nacional Integrado de Salud, cuyo objetivo era proporcionar acceso equitativo y de calidad a servicios de salud universales. Además de eliminarse el cobro de copagos en los hospitales públicos, se expandió rápidamente la cobertura de servicios básicos, especialmente en comunidades rurales (de 377 unidades de salud a más de 600) y se crearon 517 Equipos Comunitarios de Salud (ECOS), que operan en 164 municipios (Gobierno de El Salvador, 2012). Con menos contundencia, se buscó mejorar la calidad de los servicios de segundo y tercer nivel, especialmente urbanos y se contrajeron préstamos internacionales para la construcción y renovación de hospitales. Por último, se reguló de forma explícita la oferta privada de medicamentos, reduciéndose los precios y mejorando el acceso en un sector altamente oligopólico (Gobierno de El Salvador, 2012).

La reforma del sector salud se respaldó en argumentos relacionados con la salud y la necesidad de reducir el gasto de bolsillo de la población. En esa medida creó una interesante oportunidad de fortalecer coaliciones sociales amplias en torno a una trayectoria universalista en materia de servicios de salud.

Desde su llegada al poder, Bukele ha desarrollado una retórica de reforma y expansión del sector salud, en particular en infraestructura hospitalaria, enmarcada en su narrativa de modernización del país. Algunos de esos hospitales, como el Rosales (todavía no terminado), se han financiado con préstamos gestionados por la administración

anterior aunque se presenta con la retórica fundacional que orienta toda la política pública de esta administración.

En **Nicaragua**, aun cuando entre 1997 y 2002 hubo algunos intentos tímidos de reforzar al Ministerio de Salud y la salud pública, éstos no tuvieron resultados significativos⁶. Además, los recursos para dicho ministerio cayeron en términos reales durante los 1990s. Según Espinoza (2002), para 2002 el presupuesto en salud era un 40% menor que en 1983. Hacia 2005 los servicios de salud incluían un paquete básico que Mesa-Lago caracterizó como de “muy limitado”—enfocado en embarazadas y menores de 1 año— en comparación con uno “limitado” en el caso de Guatemala, y no definido en el caso de El Salvador (Mesa-Lago, 2005). Además, cuatro quintas partes del presupuesto estaban dedicadas a pagar salarios, con lo que había muy pocos recursos para adquirir medicamentos y llevar a cabo inversiones en infraestructura.

Las reformas de mercado en el sector de los medicamentos fueron también muy perjudiciales (Espinoza, 2002). En los años ochenta, el gobierno sandinista había creado una entidad pública (COFARMA) para centralizar la compra de medicamentos en el país y distribuirlos a través de las nuevas Farmacias Populares. El sistema logró abaratar el precio de los medicamentos, pero fue desmantelado tras la llegada de Violeta Chamorro al poder. La liberalización del sector llevó unida un aumento inmediato en el precio de los medicamentos lo que, unido a la reducción en el presupuesto, llevó al desabastecimiento de muchos hospitales públicos.

La Ley General de Salud de 2002 introdujo cambios pro-mercado en la organización del sistema de salud. Con el fin de lograr la cobertura universal, se establecieron tres regímenes: contributivo, no contributivo y voluntario a cargo del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), el Ministerio de Salud y el sector privado, respectivamente (Muiser et al, 2011). Siguiendo las recomendaciones de la economía de la salud de la época, el INSS separó claramente la función compradora de la prestadora, esta última a cargo de empresas médicas previsionales, tanto públicas como privadas (Rodrí-

⁶ Esta discusión está basada en Sánchez-Ancochea y Martínez Franzoni (2015).

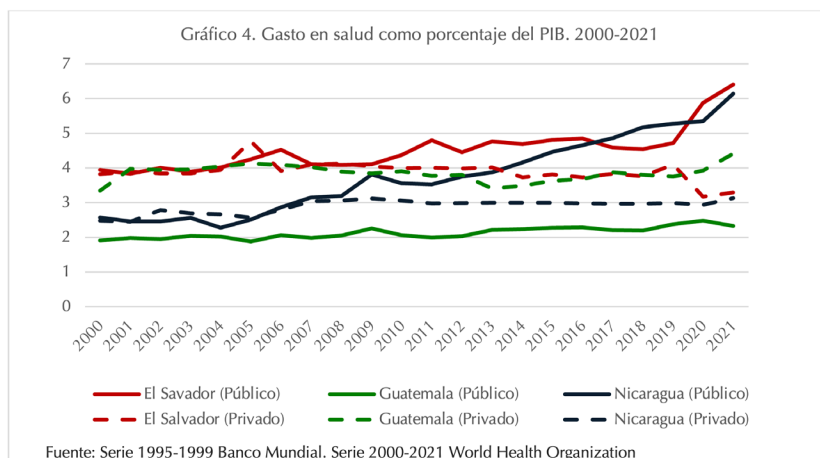
guez, 2006). En 2005 se creó el Fondo Nicaragüense para la Salud (FONSALUD) para atraer recursos financieros complementarios.

Con la llegada al gobierno del FSLN en 2007 se restituyó la gratuidad en los servicios públicos de salud y cambió el discurso, fortaleciéndose el concepto de la salud como un derecho y retomándose lineamientos propios del modelo de atención integral de los años de la revolución. En 2007 el gobierno de Nicaragua adoptó un nuevo modelo de atención en salud llamado Modelo de Salud Familiar y Comunitario (MOSAFC). Este modelo mantuvo los Sistemas Locales de Atención Integral en Salud (SILAIS) creados en 2004 pero eliminó el anterior Modelo Previsional de la Salud y reinstaló la gratuidad de los servicios del MINSA (Muiser et al, 2011). A partir de 2008 se inició la sectorialización del sector mediante la cual se conformaron áreas de salud con Equipos Básicos (EBA) de atención primaria desde donde se refiere a las personas a las instituciones comunitarias y del sector salud, incluyendo la casa base, la casa materna y los establecimientos de la red de MINSA (Muiser et al, 2011). Paralelamente se produjo un aumento significativo del gasto público en salud, de 3,1% del PIB en 2007 a 5,2% en 2017.

Las diferencias entre países en la participación estatal en el sector salud quedan bien reflejadas cuando comparamos tanto el gasto público como el gasto privado con respecto al PIB (véase el gráfico 4)⁷. En Guatemala el gasto privado es mucho mayor que el público y ello se mantiene así durante todo el período. De hecho, en ese país el gasto de bolsillo como porcentaje del gasto total era uno de los mayores del mundo (Fuentes Knight, 2022). En El Salvador y Nicaragua en el año 2000 el gasto privado era solo mínimamente superior al público y la brecha a favor del gasto público creció en Nicaragua a partir de 2007 y en El Salvador a partir de 2009⁸.

⁷ Los datos están disponibles hasta el 2021 inclusive. Aunque el Panorama Social de la CEPAL (2024) presenta un dato relativo a 2023, este dato es en dólares constantes de 2018 mientras que el nuestro es como porcentaje del PIB. Además, en las tablas que aporta el informe, el dato más reciente sigue siendo el de 2021.

⁸ Fuentes Knight (2022) calcula la brecha entre el gasto público en salud real y el que cabría esperar dado el nivel de PIB per cápita en El Salvador y Guatemala. Su estudio muestra que la brecha entre ambos creció entre 2000 y 2019 y que



Nota: Los datos del Banco Mundial para gasto público y privado se reportan solo hasta el 2013. Las actualizaciones de los indicadores recientes solo incluyen la estadística de gasto público como porcentaje del PIB. La OMS aporta ambas pero sólo desde el año 2000. Por esta razón se presentan ambas fuentes.

Los servicios de salud se presentaron formalmente como universales, pero, en la práctica, estuvieron lejos de serlo. Para mostrar este hecho, tomamos datos de redistribución del programa Commitment to Equity que dirige Nora Lustig. En el cuadro 4 se muestra el porcentaje del gasto en salud pública que recibe cada uno de los deciles comparando nuestros tres casos con Costa Rica. Dos hechos son evidentes. Primero, El Salvador, Guatemala y Nicaragua tienen una distribución del gasto en salud mucho más regresiva que Costa Rica. Así, el decil más pobre recibe entre 5,3% y 6,6% en nuestros tres países comparado con 11% en Costa Rica; mientras tanto el decil más rico recibe entre 15,8% y 18,6% del gasto total en salud en nuestros tres países comparado con sólo un 7,0% en Costa Rica. Segundo, la distribución del gasto es bastante más regresiva en Guatemala —donde el 30% más rico de la población se beneficia de casi la mitad de todo el gasto— que en El Salvador y Nicaragua. Como muestra Fuentes

era muy superior en Guatemala que en El Salvador, confirmado los graves problemas del primer país.

Knight (2022), la regresividad del gasto en Guatemala está altamente relacionada con el bajo gasto en las zonas rurales.

Cuadro 4. Gasto público en salud por decil, circa 2012 (porcentaje del gasto total en salud)				
Deciles	El Salvador	Guatemala	Nicaragua	Costa Rica
1 (menos ingresos)	6.5%	5.3%	6.6%	11.0%
2	6.8%	6.2%	6.8%	10.6%
3	7.6%	6.5%	8.0%	10.9%
4	8.1%	7.0%	10.2%	9.6%
5	8.9%	7.9%	8.1%	10.5%
6	9.6%	9.6%	9.4%	11.0%
7	10.7%	10.7%	10.6%	10.2%
8	11.7%	13.1%	11.7%	10.6%
9	13.7%	15.0%	12.7%	8.6%
10 (mayores ingresos)	16.5%	18.6%	15.8%	7.0%

Fuente: datos de incidencia del gasto provenientes Commitment to Equity Data Centre on Fiscal Redistribution. Datos para 2017 en El Salvador, 2014 en Guatemala, 2009 en Nicaragua y 2010 en Costa Rica

4.3. EL PAPEL DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL EN LA EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL

La transición democrática conllevó una ampliación de los recursos destinados a la política social (véase el gráfico 1). Esos recursos fueron mayores adonde hubo un alto grado de competencia electoral programática, y adonde dicha competencia electoral le permitió a la izquierda llegar al poder (El Salvador). En cambio, la expansión de recursos fue menor allí adonde el gobierno estuvo en mano de gobiernos a la derecha del espectro ideológico (Nicaragua). Fue intermedia adónde una opción de centroizquierda obtuvo el gobierno pero la competencia electoral no fue entre partidos políticos programáticos (Guatemala).

Así pues, el aumento de la política social y sus diferencias según países estuvo estrechamente vinculado a la competencia electoral. En El Salvador, el sistema electoral desde 1999 y hasta las elecciones

de 2019 estuvo dominado por dos partidos ideológicamente contrapuestos, el conservador ARENA y el izquierdista FMLN. Eran ambos partidos programáticos (ARENA defendiendo la primacía del mercado y el FMLN la centralidad del Estado) que competían por los votos una elección tras otra. No debe sorprender, por tanto, que las campañas electorales de los presidentes Flores, Saca y Funes pusieran énfasis en la política social, concretamente en programas sociales de combate a la pobreza y en el caso de Funes en la creación de un sistema de protección social y en la reforma del sector salud.

En Guatemala, dado que todas las elecciones presidenciales desde 1999 en adelante se definieron en segunda ronda, las promesas en materia social tuvieron cierto papel. Desde la campaña de Alfonso Portillo de 1999, todas pusieron énfasis en algún aspecto de la materia social —aunque, con escaso rendimiento dado que, como veremos más adelante, existieron presiones significativas para impedir el aumento de los impuestos. En el contexto de un sistema de partidos muy debilitado y con ausencia de partidos programáticos, todas las administraciones excepto la de Álvaro Colom en 2005 enfatizaron el papel compensatorio del Estado en materia social y pusieron en marcha pocas reformas.

En Nicaragua, durante la administración de Violeta Chamorro la intervención en política social se limitó a reformar el decreto de creación del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)). Las siguientes dos administraciones liberales tuvieron un abordaje contrastante de la política social, mientras que Arnoldo Alemán no le dio prioridad, Enrique Bolaños lanzó la Red de Protección Social. Las siguientes tres administraciones sandinistas de Daniel Ortega, anunciaron priorizar la política social. En 2007 se comprometió al aumento del gasto social público orientado a la lucha contra la pobreza a un 12% del PIB. En 2012 y 2016 se enfatizó la lucha contra la pobreza.

El que todos los partidos políticos en general plantearan algo en materia social indica el rendimiento de la competencia electoral. El que se distinguieran en el tipo compensatorio o amplio de las medidas propuestas refleja el papel de la izquierda —con independencia de si las promesas electorales se cumplieron o no.

Al analizar la oferta electoral de los tres partidos políticos auto-definidos como progresistas y que ocuparon durante el período la presidencia de la República en la segunda mitad de los 2000, vemos

que los tres pusieron énfasis en la ampliación de la política social más allá del combate a la pobreza y de la población más necesitada. Colom del partido de centroizquierda Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) asumió el cargo en 2008 con grandes promesas de inversión social⁹. Igual lo hicieron Ortega en 2007 y Funes en 2009. Les tres enfatizaron un enfoque de solidaridad que debía expresarse en un aumento de la inversión en programas sociales.

El cuadro 5 resume las agendas anunciadas en los planes de gobierno de los partidos políticos que asumieron la presidencia luego de las Acuerdo de Paz y/o el fin del conflicto armado.

Cuadro 5. La política social en los planes de gobierno según país, presidencia y año			
País	Presidencia	Año	Plan de gobierno subrayaba política social
El Salvador	Cristiani	1990	No
	Calderón 1/	1994	No
	Flores	1999	Sí, ampliación descentralizada de cobertura escolar y de salud pública.
	Saca	2004	Sí, prioridad de la política social se anunció en toma de posesión.
	Funes	2009	Sí; creación de programas sociales: paquetes escolares, alimentación escolar, vaso de leche, pensión básica para adultos de tercera edad
	Sánchez Cerén 1/	2014	Sí; acometer las reformas sociales pendientes de la administración previa; "Educación con inclusión social".
	Bukele	2019	No

⁹ El compromiso social del presidente Colom se materializó, sobre todo, en el alto crecimiento del programa de transferencias condicionadas Mi Familia Progres. La asignación de los fondos del programa parece haber seguido dos criterios distintos. Según cálculos de Fortín y Naveda (2012), en 2009 y 2010 el programa se concentró en las zonas de mayor pobreza del país, mientras que en 2008 y 2011 (año electoral), el gasto en Mi Familia Progres se concentra en regiones que votaron mayoritariamente al presidente Colom en 2007.

Cuadro 5. La política social en los planes de gobierno según país, presidencia y año			
País	Presidencia	Año	Plan de gobierno subrayaba política social
Guatemala 2/	Portillo	1999	No, aunque luego crearía Bono Solidario
	Berger	2003	Destaca la inversión social en el desarrollo humano
	Colom	2008	Sí, como principal instrumento para la armonía, la unidad y la conciliación del país.
	Pérez Molina	2012	Sí, inclusión social mediante estrategias integrales encabezadas por “cero hambre” como parte de país “seguro, próspero y solidario”.
	Morales	2016	No
	Giammanttei	2020	Sí; “muro de oportunidades”, mediante inversión social y empleo.
Nicaragua	Barrios	1994	No; creó el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE))
	Alemán	1999	No
	Ortega3/	2007	Sí; anunció prioridad social (y aumentó el gasto social público orientado a la lucha contra la pobreza a 12% del PIB)
	Ortega4/	2011	Sí, enfatizó la lucha contra la pobreza en la que habitaban millones de nicaragüenses; “Campaña del Bien Común” y “multiplicación de panes...”
	Ortega	2021	Sí; presentó el plan de la lucha contra la pobreza, construcción del progreso y bien común, incluyendo programas sociales.
1/ Hubo segunda vuelta - vigente desde 1983, se realiza cuando no se obtiene la mitad más 1 de los votos. 2/ Desde su aprobación en 1985, todas las elecciones conllevaron segunda vuelta. Esta tiene lugar cuando no se obtiene la mitad más 1 de los votos. 3/ Últimas elecciones competitivas.			
Fuentes: CIDOB (2024) y otras.			

4.4. LOS PROCEDIMIENTOS: OPACIDAD VS TRANSPARENCIA

En los tres países se identifican momentos de transparencia al alza y de opacidad al alza¹⁰ —estos últimos coincidentes con momentos de erosión democrática. Nos referimos con ello a la formalización los criterios de elegibilidad y a la disponibilidad de información pública que permitiera darle seguimiento y verificarlos.

En **El Salvador** el período de transparencia al alza en materia de política social transcurrió de manera relativamente progresiva durante las administraciones de ARENA y del FMLN. Durante ese período pudo haber politización en el uso de los fondos, pero los criterios de acceso a los programas sociales, en particular de transferencias monetarias, eran explícitos y de uno u otro modo, verificables. En 2011 se aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública que marca un hito en la definición de obligaciones y mecanismos para la rendición de cuentas del Estado a la ciudadanía y que en 2013 llevó a la creación de un instituto responsable de su ejecución (Oxfam, 2021).

El período de transparencia a la baja se inició con la administración de Nayib Bukele en 2019 y se profundizó en 2021, una vez comenzó un proceso de rápida erosión de la división de poderes (Wolf, 2021). Ello ocurrió tanto con el Poder Legislativo como con el Poder Judicial. Por ejemplo, en marzo de 2020 el presidente Bukele ocupó por varias horas el Congreso con el ejército y la policía en protesta porque no se le aprobaba un proyecto de ley prioritario para su administración (Lührmann, Maerz, & Edgell, 2020; Castaneda Ancheta, 2021; Cristancho y Rivera, 2021). Una vez iniciada la pandemia la opacidad en el uso de los recursos fue creciendo a medida que más tipos y fuentes de información se fueron poniendo bajo un mecanismo de reserva previsto constitucionalmente cuando puede amenazarse la seguridad del Estado. Dicha regla se aplicó al Plan de Vacunación y también a la distribución de computadoras en escuelas y colegios (Castaneda Ancheta, 2021). A ello se agregó la llamada “Ley Alabí” que estableció que ningún

¹⁰ Decimos “al alza” y no alta para reflejar un proceso antes que un punto de llegada plenamente satisfactorio.

funcionario puede ser investigado por las compras públicas (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2023).

En **Nicaragua** el período de transparencia al alza en materia de política social tuvo su máxima expresión durante la administración del liberal Enrique Bolaños (2002-2007) cuando se aprobó legislación relativa al derecho a la información pública (Asamblea Nacional de Nicaragua, 2007). La implementación de esta legislación fue casi de inmediato contradicha con la llegada de la izquierda al gobierno en 2007 y la creciente profundización de medidas que concentraron el poder —incluyendo el acceso a la información— en la presidencia (Torres Ocón, 2017). En el caso de los programas sociales se centralizaron tanto su manejo como la vocería en una única instancia —el Consejo de Comunicación y Ciudadanía de la Presidencia de la República (Cinco, 2009). Ello tuvo lugar de la mano de la desactualización de los sitios web, la falta de transparencia en la asignación de fondos, y el uso de los recursos con fines político-partidarios.

Los programas sociales estrella de las administraciones sandinistas (Hambre Cero, Usura Cero y ALBA-CARUNA) han sido criticados por la falta de claridad en los mecanismos de elección de beneficiarios (Spalding, 2009). El uso de los Consejos del Poder Ciudadano —órganos estrechamente vinculados al Frente Sandinista— en la implementación del programa Usura Cero es también problemático porque ha erosionado la separación entre el Estado y el partido político en el gobierno. Esta opacidad en la gestión de los programas sociales se manifiesta con independencia de avances logrados en la reducción de la pobreza.

En **Guatemala** las transferencias monetarias condicionadas contribuyeron a mejorar la transparencia de los programas sociales. Aunque la ausencia de sistemas de información dificultó los controles sobre el uso de los recursos públicos, hubo un espacio para que la sociedad civil organizada recurrentemente reclamara información y rendición de cuentas que se mantiene hasta hoy. La opacidad que se encuentra en el caso de Guatemala es de facto, asociada a la falta de sistemas de información, antes que explícitamente promovida desde las autoridades al frente del Poder Ejecutivo como sí lo ha sido en El Salvador y Nicaragua bajo los gobiernos autoritario-electorales. Ello, sin perder de vista que durante la transición democrática se fue configurando una “economía de la captura” del Estado que afecta nu-

merosos sectores de política y que le ha restado a la inversión social un volumen muy importante de recursos que fueron a parar a manos privadas —algo evidente dentro del sector salud (Waxenecker, 2019).

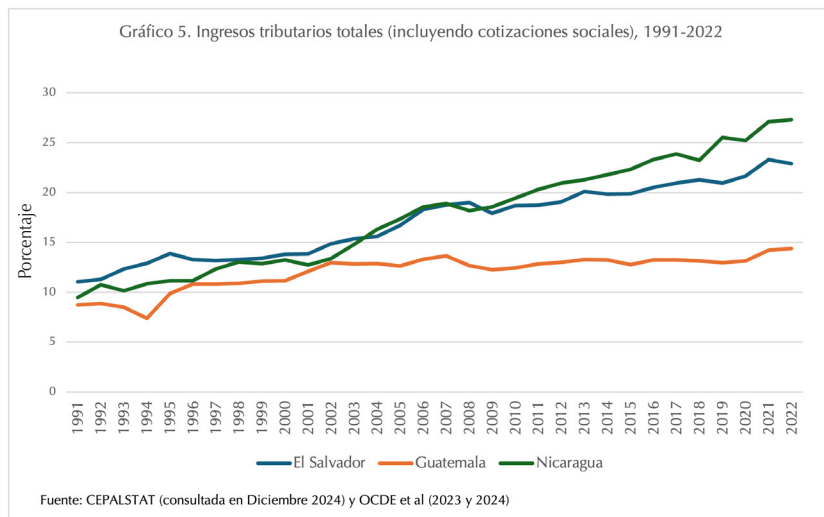
4.5. LAS CAPACIDADES ESTATALES COMO FACTOR INTERVINIENTE

En términos de capacidad extractiva encontramos diferencias significativas entre países. En los tres la movilización de recursos para financiar las políticas públicas se ha basado en una combinación entre impuestos, ingresos fiscales¹¹, y ayuda internacional. El papel de cada fuente ha variado entre países y a lo largo del tiempo. Nos interesa acá examinar el indicador de recaudación de impuestos. En El Salvador y, especialmente, en Nicaragua, el Estado ha sido capaz de aumentar sus ingresos tributarios de forma sostenida. En El Salvador la recaudación aumentó del 11,0% del PIB en 1991 a 22,9% en 2022 y en Nicaragua del 9,5% al 27,3% en el mismo periodo (véase gráfico 5).

La situación guatemalteca es muy distinta. Allí, aumentó la recaudación en la década de los 90 pasando de 8,7% en 1991 a 13,0% en 2002. Luego de ese aumento de la recaudación en 4,3 puntos porcentuales, entre 2002 y 2022 solo aumentó 1,4 puntos porcentuales. Ninguno de los gobiernos ha sido capaz de enfrentar el poder de la élite económica e introducir reformas tributarias expansivas¹².

¹¹ Los ingresos fiscales incluyen todas las entradas de dinero del gobierno procedentes de distintas fuentes propias. Ello incluye impuestos en tanto pagos obligatorios de personas y empresas, pero también tasas, multas, contribuciones y dividendos de empresas públicas.

¹² En todo caso hay que reconocer que buena parte del financiamiento de la política social, en particular de la orientada al combate a la pobreza, principalmente expresada en los programas de transferencias monetarias que examinamos en el siguiente apartado, provino de préstamos internacionales. Por ejemplo, la Red de Protección Social fue financiada en parte por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial.



La desigual capacidad recaudatoria tiene, en buena medida que ver con las diferentes relaciones entre Estado y élite empresarial (Bull, Castellacci y Kasahara, 2014; Sánchez-Ancochea y Martínez Franzoni, 2015; Segovia, 2005). Durante el período examinado la élite salvadoreña tuvo intereses en nuevos sectores como el comercio y los bienes raíces, interés por la modernización del país y un nivel de cohesión alta. Eso hizo que en algunas ocasiones apoyara reformas tributarias de carácter expansivo (Schneider, 2012). La élite guatemalteca representa la otra cara de la moneda: es, sin duda, la más tradicional, tiene todavía un profundo arraigo en el sector agrícola y está poco cohesionada. Se ha caracterizado por mostrar una oposición continuada a las subidas de impuesto y por defender a rajatabla el discurso de la austeridad. La élite nicaragüense se sitúa en un lugar intermedio entre las otras dos.

Durante la pandemia, los tres países respondieron de forma distinta. Robles y Nercesíán (2022) muestran que en El Salvador —contrario al resto de la región— la recaudación tributaria aumentó en 0.5% del PIB con respecto al año 2019. Los llamados “jueves de evasión” fueron un mecanismo que el gobierno instrumentalizó en el marco de conflictos con la élite tradicional.

Guatemala, en cambio, reportó “la carga tributaria más baja desde la firma de los Acuerdos de Paz (1996), un 10,1% del PIB y una disminución de un 2,0% de lo recaudado por concepto de impuesto sobre la renta” (Robles y Nercesián, 2022:16). Los autores argumentan que ello reflejó una combinación entre capacidades estatales y el grado de influencia sobre el Estado de las elites económicas.

En todo caso, en los tres casos, la élite ha utilizado distintos mecanismos de influencia para asegurarse beneficios fiscales. Un informe de ICEFI (2020) argumenta que la élite en los tres casos utiliza el lobby político para asegurarse que la política social no sea prioritaria y, en cambio, se creen beneficios tributarios que reduzcan la recaudación de impuestos

La capacidad extractiva es condición necesaria pero en ningún caso suficiente para la expansión de la política social. En los tres países los programas sociales —como, en general, toda la política pública— se han visto seriamente perjudicados por una limitada capacidad administrativa. Esta limitación ha estado presente tanto en periodos democráticos como autoritarios; se trata de un rasgo institucional relativamente inercial. De acuerdo con ICEFI (2020: 110), “las entidades fiscalizadoras superiores han estado muy lejos de asegurar el control sobre la gestión de los recursos públicos, la ejecución del presupuesto y el actuar de los funcionarios públicos y, en general, no garantizan una evaluación efectiva de la ejecución y calidad del gasto público.” Las diversas Contralorías de cada país han sido criticadas por estar excesivamente politizadas y ser poco independientes de los partidos políticos.

La falta de capacidad administrativa se refleja, por ejemplo, en altos niveles de corrupción que son evidentes en la posición de los países centroamericanos en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional¹³. Dicho índice combina los puntajes alcanzados por cada país en áreas como soborno de funcionarios públicos, sobornos en la contratación pública, malversación

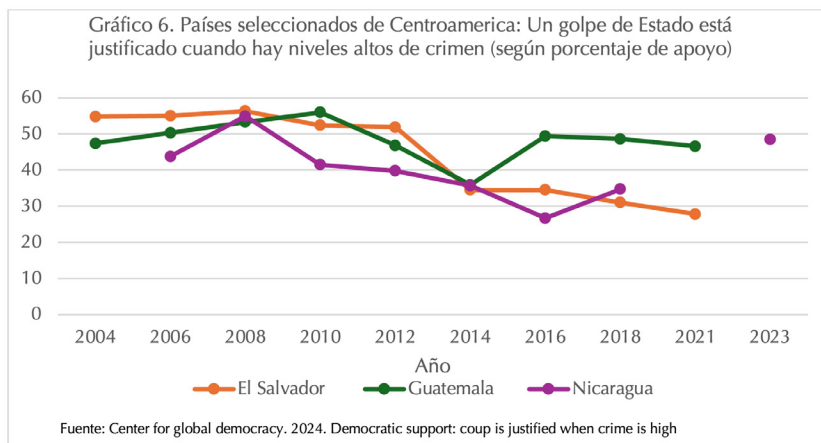
¹³ De la misma manera, esos altos niveles de corrupción afectan a la capacidad administrativa del estado y crean un círculo vicioso que ha sido difícil de romper en Centroamérica.

de fondos estatales y efectividad de los esfuerzos anticorrupción de los gobiernos. El índice varía entre 0 (para la corrupción más alta) y 100 (la corrupción más baja)¹⁴. En 2023 Nicaragua se encontraba situada en el puesto 172 de los 180 países incluidos en el ranking; el valor de su índice ha caído de forma sostenida desde 29 en 2012 hasta 17 en 2023. El Salvador y Guatemala están ligeramente mejor posicionados (126 y 154 respectivamente) pero el valor de su índice también cayó de forma sistemática: en El Salvador de 38 a 31 y en Guatemala de 33 a 23 entre 2012 y 2023 (Transparencia Internacional, 2023). Aunque el índice se refiere a la gestión pública en general, refleja indirectamente los problemas de la política social. Dos áreas sensibles son la asignación de transferencias monetarias y las compras del Estado.

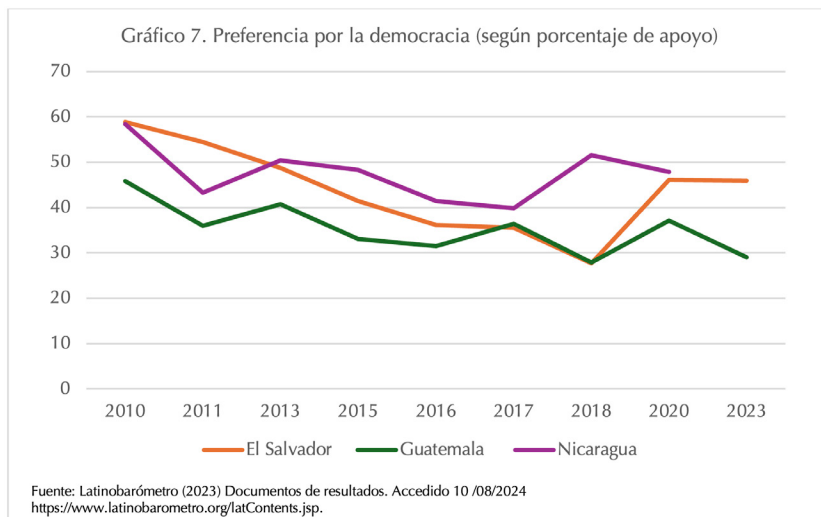
4.5. EL IMPACTO DE LA POLÍTICA SOCIAL SOBRE LA SUPERVIVENCIA DE LA DEMOCRACIA

En los tres países estudiados, el apoyo a la democracia por parte de la población ha sido tímido. Eso queda bien reflejado en la encuesta de LAPOP: en 2014 un 36% de los salvadoreños, guatemaltecos y nicaragüenses consideraba que un golpe de estado estaba justificado cuando hay niveles altos de crimen (véase el gráfico 6). Desde ese momento, dicho porcentaje cayó ligeramente en El Salvador, se mantuvo constante en Nicaragua y aumentó de forma significativa en Guatemala.

¹⁴ En 2023 el puntaje mejor de percepción de la corrupción en América Latina era el de Uruguay con 73 y el mejor en el mundo el de Dinamarca, con 90. Para una explicación más detallada de la metodología, véase <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>



Los datos del Latinobarómetro confirman el bajo apoyo a la democracia en los tres países. Así, en 2017 menos del 40% de la población consideraba a la democracia como el mejor sistema de gobierno. Desde entonces dicho porcentaje aumentó algo en El Salvador y Nicaragua, mientras que se mantuvo en niveles muy bajos en Guatemala (véase el gráfico 7).



¿Hasta qué punto contribuyeron los problemas de la política social al débil apoyo a la democracia? Se trata esta de una pregunta fundamental, aunque de difícil respuesta. La evidencia es algo contradictoria. Por un lado, y no sorpresivamente, buena parte de la población está descontenta con la calidad de los servicios públicos: de acuerdo con datos de LAPOP, en 2016, un 52% de las personas salvadoreñas, un 65% de las personas guatemaltecas y un 40% de las personas nicaragüenses estaban poco o nada satisfechas con la salud pública¹⁵.

No obstante, cuando se pregunta a la población por cuál es el mayor problema del país, muy pocas personas mencionan a los servicios públicos. Los cuadros 5a, 5b y 5c recogen los cuatro problemas principales para cada año en los tres países. Los problemas que aparecen con más frecuencia son la seguridad pública en El Salvador y Guatemala, y la desocupación y la economía en los tres países. En cambio, la educación sólo aparece en el 2000 en los tres casos y la salud u otros programas sociales no se mencionan en ninguna ocasión.

Dejando a un lado la opinión pública, los eventos ocurridos en 2018 en Nicaragua son coherentes con dos de las expectativas que plantea la literatura respecto al papel que la protesta y la demanda social tienen en escenarios autoritarios. Ante medidas gubernamentales que afectaban directamente a trabajadores, empleadores y jubilados, se desataron protestas masivas en todo el país. Casi de inmediato el gobierno buscó desactivar la movilización social revocando las reformas. Para entonces, sin embargo, el foco inicial de las protestas, centrado en las pensiones, se había ampliado para denunciar la represión y las violaciones a los derechos humanos. A medida que la represión se profundizaba como respuesta a las protestas, se aprobó una reforma de pensiones aún más severa, que eliminó el

¹⁵ Además de la información sobre opinión pública, se puede evaluar el impacto de la política social en el régimen político considerando los efectos de programas sociales específicos en variables políticas. Desafortunadamente, no existe prácticamente investigación sobre este tema en estos tres países. Una excepción es Fortín y Naveda (2012) que muestran que en Guatemala Mi Familia Progresá contribuyó a un mayor empadronamiento de las mujeres (incluyendo el registro al voto) en un tercio de los municipios.

Cuadro 5b. Guatemala: Cuatro principales problemas que tiene el país, según año										
Problema	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2015	2018	2020	2023
Delincuencia/ Seg. pública	7,8	12,4	22,1	35,6	23,7	34,8	20,6	23,4	9,7	
Desocupación		11,4	15	9,7			18	10	11,6	18,9
La economía					19,5	14,1	10,4	12,3	19,1	12,3
Inflación, aumentan precios	8,1		17,4	14,6	9,7					
Pobreza		14,3	19,5	8,4		13,3				
Corrupción		16,2						9,9	11	
Educación	42,9									
Violencia/Pan- dillas					15,9	16,2	8			
Bajos Salarios	10,3									
Terrorismo										19,8
Problemas límitrofes										14,4
Fuente: Latinobarómetro. 2023. https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp										
Notas: a/ Se toman los 4 problemas más relevantes del país por año; b/ Para el año 2000 el total de encuestados es de 989 y no 1000 como en los siguientes años.										

Cuadro 5c. Nicaragua: Cuatro principales problemas que tiene el país, según año										
País	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2015	2018	2020	2023
Delincuencia/ Seg. pública										
Desocupación	27,8	3,5	37,4	37,1	26,9	34,5	36,4	19,3	15,7	
La economía					23,7	32,9	13,9	16,7	25,3	
Situación/pro- blemas de la política				12	6,6	6		33,8	13,3	
Inflación, aumento de precios			6,3	14,9	17,7		6,9			
Pobreza	9,5	9,8	24,8	8,1		8,7				
Corrupción	13,7	27,3	14,7							

5. DISCUSIÓN E IMPLICACIONES

Al examinar la experiencia de tres países centroamericanos y a la luz de la literatura disponible, ¿qué lecciones obtenemos de cara al futuro? ¿Cuál puede ser el impacto de la involución democrática sobre la política social? ¿Y hasta qué punto contribuyó la falta de política social inclusiva a dicha involución?

En el cuadro 6 reflejamos la evolución de la política social en función del régimen político. Nuestro análisis muestra que los regímenes autoritarios no necesariamente limitan la expansión de políticas sociales como no siempre el escenario democrático electoral fue de la mano de la expansión de dichas políticas. Lo que sí es cierto es que, aunque la democracia electoral no aparece como condición necesaria de transparencia, el autoritarismo electoral necesariamente aparece de la mano de una menor transparencia y participación ciudadana en la toma de decisiones. Ese es el caso con independencia de la ideología del partido que lidera el régimen.

Tanto los regímenes democráticos como los autoritarios pueden expandir el gasto social, pero las razones y los métodos suelen variar. En contextos autoritarios, como los de Nicaragua desde 2012 y El Salvador desde 2021, la política social es opaca, lo que dificulta la rendición de cuentas y facilita el uso de los recursos para fines de control y consolidación del poder político. Las políticas de salud, educación y asistencia social son administradas principalmente por el partido de gobierno, y su distribución puede estar condicionada por lealtades políticas, lo que genera desigualdades en el acceso a los recursos.

Cuadro 6. Balance de la trayectoria de la política social según país y régimen político		
País	Democracia electoral	Autoritarismo electoral
El Salvador	Ampliación; mayor bajo izquierda con transparencia estable	Ampliación y reducción con aumento de opacidad
Guatemala	Ampliación; mayor bajo izquierda con transparencia estable	--
Nicaragua	Reducción hasta la llegada del FSLN al poder	Ampliación con aumento de opacidad

En los contextos democrático-electorales de El Salvador y Guatemala, el aumento (moderado) del gasto social entre 1990 y 2005 reflejaba un interés por ampliar el acceso a servicios básicos, impulsado en parte por la presión ciudadana y el deseo de fortalecer las instituciones. En El Salvador hasta antes de la pandemia, la política social tuvo un papel en el marco de la competencia dentro de un sistema de partidos estable y programático. En Guatemala la política social ha venido teniendo un papel como parte del juego electoral, aunque en un escenario de partidos inestables y no programáticos. En los tres casos, la izquierda fue la única que adoptó reformas sectoriales expansivas, aunque éstas fueron también limitadas.

En todos los casos, los programas sociales señeros fueron aquellos de carácter no contributivo planteados por cada administración de gobierno, orientados a la población en situación de extrema pobreza y financiados en gran parte por préstamos internacionales o cooperación externa. Para tales propósitos, hasta 2016 el dinero proveniente de Alba Petróleo fue crucial para Nicaragua y, en cierta medida, para El Salvador. Los préstamos de Banco Mundial y del BID fueron también importantes durante el período en los tres países. Sin embargo, a excepción de Guatemala entre 2008 y 2012, estos programas han tenido coberturas limitadísimas.

En los tres países hubo diferencias entre administraciones, en particular derivadas de su distinta ideología. Sin embargo, dichas diferencias se expresaron más en la definición de la agenda de política social que en su decisiva capacidad de implementación. La norma continuó siendo la muy escasa presencia relativa del Estado en el bienestar de la población. Durante el período examinado los tres países continuaron teniendo estados residuales con intervenciones extremadamente limitadas. En general, la provisión de bienestar y de servicios sociales continuó siendo responsabilidad principal de la familia, del mercado y/o de la comunidad.

En todos los casos, uno de los mayores problemas de la política social es la limitada capacidad estatal para financiar y gestionar programas sociales de manera sostenible y equitativa. La recaudación impositiva aumentó en El Salvador y Nicaragua pero todavía sigue siendo baja en términos comparados. Más aun, en los tres países encontramos problemas serios en términos de la capacidad administrativa del Estado que se vinculan, además, con altos niveles de corrup-

ción. Afrontar una reforma profunda del Estado, que le dote de más ingresos y, a la vez, de una burocracia más autónoma y efectiva, es uno de los grandes retos. Lamentablemente, es poco probable que se avance en esta área en contextos autoritarios.

En base a los datos disponibles, este documento exploró también el impacto de la política social sobre el régimen político. La literatura sobre el tema espera que las deficiencias de la política social contribuyan de forma significativa a la crisis de la democracia. Sin embargo, esto no es lo que encontramos en estos tres países; en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, la involución democrática parece tener más que ver con la erosión de las instituciones, los altos niveles de violencia, y la corrupción.

Una limitación significativa del análisis radica en la propia opacidad de las fuentes disponibles. Las restricciones en la cantidad y validez de la información oficial dificultan realizar un análisis exhaustivo, especialmente cuando se depende exclusivamente de dichas fuentes. Además, la represión hacia medios de comunicación y académicos/as limita las posibilidades de realizar trabajo de campo, lo que complica la generación de fuentes primarias confiables.

En este contexto, sería valioso adoptar un enfoque de reconstrucción “desde abajo” para analizar el papel del Estado en la vida cotidiana de la población. Esto permitiría complementar la información oficial con perspectivas locales y experiencias directas de los beneficiarios de las políticas sociales, proporcionando una visión más integral. Asimismo, profundizar en los procesos de toma de decisión relacionados con la política social y los cálculos políticos que realizan los gobiernos podría enriquecer el análisis. Para ello, sería crucial trabajar con fuentes primarias, como entrevistas a actores clave, documentos internos y observación directa, con el fin de desentrañar las dinámicas y prioridades detrás de las decisiones de política social en contextos de opacidad informativa.

Otra área de investigación se podría concentrar en los pocos casos de expansión significativa de la política social en Centroamérica tanto en contextos democráticos como autoritarios. Se trataría de entender cuáles fueron los factores políticos, sociales e institucionales que permitieron la expansión de programas concretos —cómo fueron las transferencias condicionadas durante el gobierno de Colom en

Guatemala o la reforma de salud en El Salvador durante el gobierno de Funes— y por qué esas reformas no tuvieron sostenibilidad en el tiempo.

De cara al futuro, la investigación sobre los procesos que han llevado a estos cambios permitirá entender mejor cómo se han encadenado los eventos y los factores explicativos que vinculan los regímenes políticos con el desempeño en política social. A medida que se estudian estos procesos, será posible identificar patrones y relaciones causales entre el tipo de régimen, el diseño de la política social y su impacto en el bienestar de la población. Eso nos permitirá también tener más criterio para pensar las trayectorias futuras de la región.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adolf, R. G. (2011). "Are Liberal Regimes More Protective of Economic and Social Rights Than Authoritarian Régimes?". *Asian Politics & Policy*, 3, 433-460.
- Alfaro, R. (2021). "Informe Estado de la Región 2021". *Programa Estado de la Nación*, San José, CR.
- Almeida, P. D. (2008). "The Sequencing of Success: Organizing Templates and Neoliberal Policy Outcomes." *Mobilization* 13(2), 165-87.
- Altman D, y Castiglioni R. (2020). "Determinants of Equitable Social Policy in Latin America (1990-2013)". *Journal of Social Policy*, 49(4), 763-784.
- Anderson, L., Dood L., y Park W. (2021) "Aquiencia y resistencia: el régimen de Ortega en Nicaragua". *América Latina Hoy*, 87, 157-170.
- Arza, C, Castiglioni, R. Martínez Franzoni, J, Niedzwiecki, S. Pribble J. y Sánchez-Ancochea, D. (2024). *La economía política de una expansión segmentada Política social latinoamericana en la primera década del siglo XXI* Elements Series. New York, NY: Cambridge University Press.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2004) "Ley Especial para la Constitución del Fondo Solidario para la Salud". Decreto 538, Tomo 365, publicado el 17 de diciembre.
- Asamblea Nacional de Nicaragua. (2007). "Ley N°. 621 de Acceso a la Información Pública". aprobada el 16 de mayo.
- Banco Mundial. (2023). "Country Partnership Framework for the Country of Guatemala for the period 2024-2027", Washington, DC: World Bank Group.
- Bitrán, R. (2006) "Reformas recientes en el sector salud en Centroamérica", Serie Financiamiento del Desarrollo 177, CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.
- Borges Sugiyama, N. (2011). "The Diffusion of Conditional Cash Transfer Programs in the Americas". *Global Social Policy*, 11, 250-278.
- Bove V., Platteau, J. y Sekeris, P. G. et al (2017) "Political Repression in Autocratic Regimes", *Journal of Comparative Economics*, 45(2), 410-428.
- Briebe, D. (2018) "State Capacity and Health Outcomes: Comparing Argentina's and Chile's Reduction of Infant and Maternal Mortality, 1960-2013", *World Development*, 101, 37-53,
- Bull, B., Castellacci, F., y Kasahara, Y. (2014). *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America: Economic and Political Strategies*, London, UK: Palgrave Macmillan.
- Castañeda Ancheta, R. (2021). "Economista senior y coordinador en El Salvador y Honduras del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)". Entrevista realizada por los autores el 9/9/21.
- CEA, M. (2023). "Fondos para erradicar la pobreza se han reducido \$25 millones durante el gobierno de Bukele", *La Prensa Gráfica*, 17/10.

- CEPAL (2023) Base de datos de programas de protección social no contributiva, América Latina y el Caribe.
- Chen, J., Pan, J., y Xu, Y. (2016). "Sources of Authoritarian Responsiveness: A Field Experiment in China". *American Journal of Political Science*, 60(2): 383-400.
- CINCO (2009). "Estado de la Libertad de Expresión en Nicaragua (2007-2008)". Centro de Investigación de la Comunicación (CINCO). Managua: CINCO/Observatorio de medios de comunicación. <https://www.cinconicaragua.org/archive/146.pdf>
- CIDOB (2024) <https://www.cidob.org/publicaciones/lideres-politicos> Accedido del 2 al 6 de octubre de 2024.
- Córdova Macías, R. (2014). "El Salvador", en Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E. (eds.) *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*, 287-312, Washington, DC: Banco Mundial.
- Cristancho, A y Rivera C. (2021). "La personalización y la legitimación discursiva de la militarización de la seguridad pública, en el gobierno de Nayib Bukele en El Salvador". *Anuario de Estudios Centroamericanos* 47, 1-39.
- Cronert, A. y Hadenius, A. (2021). "Institutional Foundations of Global Well-being: Democracy, State Capacity and Social Protection". *International Political Science Review*, 42(5), 705-724.
- D'Arcy, M. y Nistotskaya, M. (2017). "State First, Then Democracy: Using Cadastral Records to Explain Governmental Performance in Public Goods Provision". *Governance*, 30: 193-209.
- Dincecco, M. y Katz, G. (2016) "State Capacity and Long-run Economic Performance". *Economic Journal*, 126, 189-218.
- El País. (2023). "Elecciones con jueces, activistas y periodistas exiliados: el autoritarismo mide su poder en las elecciones de Guatemala", El País. 24 de junio. <https://elpais.com/internacional/2023-06-24/las-elecciones-de-guatemala-ponen-a-prueba-la-fuerza-del-autoritarismo-en-centroamerica.html>, Accedido el 4/12/2024.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Espinoza, J. (2002). "Nos han vendido (y hemos comprado) un sistema de salud que no funciona", *Revista Envío*, 145. <https://www.revistaenvio.org/articulo/1164> Accedido el 25/11/24.
- Fortín, J. y E. Naveda. (2012). "¿Inciden las transferencias condicionadas en las elecciones?" *Espacios Políticos*, 5(6), 27-48.
- Freedom House. (2024). "Freedom in the World 2024: The Mounting Damage of Flawed Elections and Armed Conflict", febrero. Freedom House. [FreedomHouse.org](https://freedomhouse.org)
- Fuentes-Knight, J. A. (2022). "Brechas de gasto público en salud y educación en Guatemala, El Salvador, Honduras y México", *Documento no publicado*.
- Ganz, M. (2009). "Leading Change: Leadership, Organization and Social Movements", en Nohria, N. y R. Kurana (eds) *Handbook of Leadership Theory and Practice*, cap. 19. Boston, Mass: Harvard Business Press.

- Garay, C. (2016). *Social Policy Expansion in Latin America*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Gerschewski, J. (2013). "The Three Pillars of Stability: Legitimation, Repression, and Co-optation in Autocratic Regimes", *Democratization*, 20(1), 13-38.
- Gobierno de El Salvador. (2012). "Comunidades Solidarias: documento base", Secretaría Técnica de la Presidencia, San Salvador. 158 págs.
- Gobierno de El Salvador (2022) "Gobierno dirige el 39% del presupuesto nacional 2023 al área social, incluso con un plan de gastos disciplinado". <https://www.presidencia.gob.sv/gobierno-dirige-el-39-del-presupuesto-nacional-2023-al-area-social-incluso-con-un-plan-de-gastos-disciplinado/> Accedido el 6/11/2024.
- Goode, P. y Ahram, A. (2016). "Special Issue Editors' Introduction: Observing Autocracies from the Ground Floor". *Social Science Quarterly*, 97:4.
- Goode, P. (2016). "Eyes Wide Shut: Democratic Reversals, Scientific Closure, and the Study of Politics in Eurasia", *Social Science Quarterly*, 97(4), 877-893.
- Hallerod, B., Rothstein, B., Nandy, S., y Daoud, A. (2013). "Bad Governance and Poor Children: a Comparative Analysis of Government Efficiency and Severe Child Deprivation in 68 Low —and Middle— Income Countries." *World Development*, 48, 19-31.
- Hanson, J. K. (2015). "Democracy and State Capacity: Complements or Substitutes?" *Studies in Comparative International Development*, 50(3), 304-330.
- Hanson, J. K. (2018). "State Capacity and the Resilience of Electoral Authoritarianism: Conceptualizing and Measuring the Institutional Underpinnings of Autocratic Power." *International Political Science Review*, 39(1), 17-32.
- Huber, E. y Stephens, J. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Huber, E. y Stephens, J. (2012). *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Hunter, W., y Brill, R. (2016). "“Documents, please”: Advances in Social Protection and Birth Certification in the Developing World." *World Politics*, 68(2), 191-228.
- ICEI (2022) "El Salvador: el proyecto de presupuesto 2023 presenta recortes en áreas clave para el desarrollo del país", 24 de octubre, <https://icefi.org/comunicados/el-salvador-el-proyecto-de-presupuesto-2023-presenta-recortes-en-areas-clave-para-el>
- ICEFI (2020). "Centroamérica Agenda Fiscal Volumen 1. La realidad de Centroamérica: Un diagnóstico comprehensivo". Ciudad de Guatemala: ICEFI.
- Karl, T. (1995) "The Hybrid Regimes of Central America" *Journal of Democracy*, 6(3), 72-86.
- Duckett, J. y Wang, G. (2017). "Why do Authoritarian Regimes Provide Public Goods? Policy Communities, External Shocks and Ideas in China's Rural Social Policy Making,". *Europe-Asia Studies*, 69(1), 92-109.
- Fails, M. (2020) "Are Electoral Autocracies Better for the Poor? Evidence from Social Assistance Programs", *Research and Politics*, July-September: 1-7.

- Korpi, W. (1989). "Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights during Sickness in Eighteen OECD Countries since 1930". *American Sociological Review*, 54(3), 309-328.
- La Prensa Gráfica (2024) "Gobierno salvadoreño ejecutó 51% de la inversión pública programada entre 2020 y 2023", 12 de abril. https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/GOES-ejecuto-51-de-la-inversion-publica-programada-entre-2020-y-2023-20240412-0093.html?utm_source=chatgpt.com
- Leininger, J. A. y Sigman, R. (2019). "The Relevance of Social Policies for Democracy Preventing Autocratisation through Synergies between SDG 10 and SDG 16". Documento de política 23, V-Dem Institute. https://v-dem.net/media/publications/pb_23.pdf
- Lührmann, A, Edgell A. B. y Maerz S. F. (2020). "Pandemic Back-sliding: Does Covid-19 Put Democracy at Risk?". V-Dem Institute. <https://bit.ly/3dUjxhH>. Accedido el 5/11/2024
- Mann, M. (1984). "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. *European Journal of Sociology*, 25, 185-213.
- Mares, I. (2005). "Social Protection Around the World: External Insecurity, State Capacity, and Domestic Political Cleavages". *Comparative Political Studies*, 38(6), 623-651.
- Mares, I. y Carnes, M. E. (2009). "Social Policy in Developing Countries." *Annual Review of Political Science*, 12, 93-113.
- Marshall T. H. (1950). *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2016). *The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Martínez Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2023). "Oportunidades perdidas postpandemia: transferencias y vacunación en El Salvador", *Revista Mexicana de Sociología*, 85; 103-136.
- Meléndez-Sánchez, M. and Gamboa L. (2023). "How Guatemalans Are Defending Their Democracy", *Journal of Democracy*. October. En línea. <https://www.journalofdemocracy.org/online-exclusive/how-guatemalans-are-defending-their-democracy/>
- Mesa-Lago, C. (2011). "Sistema de Pensiones en Centroamérica", *ponencia presentada como investigación base para el Informe del Estado de la Región Nro. 4*. San José, CR: PEN.
- Mesa-Lago, C. & Rivera, M. (2020). "El sistema de pensiones en El Salvador: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera". *Macroeconomía del Desarrollo* 45778, Santiago de Chile: CEPAL.
- Muiser, J., Sáenz, M. R. y Bermúdez J. L. (2011). "Sistema de Salud en Nicaragua", *Salud Pública de México*, 53, 2, en línea, https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342011000800018
- OMS (2023) Tasa de mortalidad materna (por 100 000 nacidos vivos). Recuperado el 28/10/2024 <https://data.who.int/es/indicators/i/C071DCB/AC597B1>

- Oxfam (2021) “La transparencia y la participación ciudadana en El Salvador”. *Herramientas Eurosocial* 67. Madrid: Oxfam.
- Pribble, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Robles, F. y Nercesíán, I. (2022) “Tiempos de pandemia: Élite e influencia en Centroamérica”. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*. 2022, 42(3), 489-514
- Rodríguez, A. (2006). “La reforma de salud en Nicaragua”. *Serie Financiamiento del Desarrollo* 175, CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.
- Rudra, N., y Haggard, S. (2005). “Globalization, Democracy, and Effective Welfare Spending in the Developing World.” *Comparative Political Studies*, 38(9), 1015-1049.
- Sánchez, O. (2008). “Guatemala Party Universe: A Casa Study in Underinstitutionalization”. *Latin American Politics and Society* 50(1), 123-51.
- Sánchez, O. (2009), “Party Non-System: A Conceptual Innovation”, *Party Politics* 15(4): 487-520.
- Sánchez-Ancochea, D. y J. Martínez Franzoni (2015) “La incorporación social en Centroamérica: trayectorias, obstáculos y oportunidades”, CEPAL. México.
- Schneider, A. (2012). *State-Building and Tax Regimes in Central America*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Schwartz, R. A. (2019). “A Victory for Guatemala’s Pacto de Corruptos.” *NACLA*, 21 de junio. <https://nacla.org/news/2019/06/21/victory-guatemalas-pacto-de-corruptos>. Accedido el 3/4/22.
- Schwartz, R. A. (2022). “Guatemala 2021: Reconsolidating Impunity and Reversing Democracy”, *Revista de Ciencia Política*, 42, 309-332.
- Schwartz, R. A., y Isaacs, A. (2023). “How Guatemala Defied the Odds.” *Journal of Democracy*, 34, 21-35.
- Seeberg, M. B. (2014). “State Capacity and the Paradox of Authoritarian Elections.” *Democratization*, 21(7), 1265-1285.
- Segovia, A. (2005). *Integración real y grupos de poder económico en Centroamérica: Implicaciones para el desarrollo y la democracia de la región*. San José, CR: Fundación Friedrich Ebert.
- Shore, J. (2019). *The Welfare State and the Democratic Citizen. How Social Policies Shape Political Equality*. London, UK: Palgrave MacMillan.
- Slowing, K. (2016). “Reforma sectorial de salud”, *La Prensa Libre*. 30/3. https://www.prensalibre.com/opinion/reforma-sectorial-de-salud/#google_vignette Accedido el 30/10/2024.
- Spalding, R. (2009). “Poverty Politics”, en Close, D., Martí i Puig, S. y McConnell, S. (eds) *The Sandinistas and Nicaragua since 1979*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Stampini, M., Ibarrarán, P. Rivas, C. y Robles M. (2021). “Adaptive, but not by Design: Cash Transfers in Latin America and the Caribbean before, during and after the COVID-19 Pandemic.” *IDB Technical Note 02346*. Washington DC: Inter-American Development Bank.

- Szikra, D. y Öktem, K. G. (2023). "An Illiberal Welfare State Emerging? Welfare Efforts and Trajectories under Democratic Backsliding in Hungary and Turkey". *Journal of European Social Policy*, 33(2), 201-215.
- Torres, O. (2017). "Gobierno Abierto: "Iniciativas para fortalecer el acceso a la información en la administración pública nicaragüense" *Tesis para optar al título de Licenciado en Diplomacia y Ciencias Políticas*. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Managua. 26 de abril. <https://repositorio.unan.edu.ni/id/eprint/10617/1/9062.pdf>
- Transparencia Internacional. (2023). "Corrupción perception index", <https://www.transparency.org/en/news/how-cpi-scores-are-calculated>, Accedido 21/10/2024.
- Vaccaro, A., & Panaro, A. V. (2024). "It's the State, indeed! How State Capacity Facilitates Social Equality in Authoritarian Regimes". *Contemporary Politics*, 1-22.
- Vargas Cullell, J. y Durán, E. (2016). "La institucionalidad de los Estados en Centroamérica". En J. Prat y J. Beverinotti *Una mirada al gasto social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: 2007-2013*. Washington DC: BID.
- V-Dem. (2024). "Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot", <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>
- Waxenecker, H. (2019). "Economía en captura: Desigualdad y excedentes y poder". Ciudad de Guatemala: Oxfam.
- Wolf S. (2021). "A Populist President Tests El Salvador's Democracy", *Current History* 120(823), 64-70.

