



CUARTO INFORME ESTADO DE LA REGIÓN

Institucionalidad pública en Centroamérica

Informe final

Investigador y coordinador regional

Alonso Ramírez Cover

Investigadores nacionales

Luis Linares López y Javier Brolo (ASIES), Guatemala
Orlando Elías, Oscar Morales y Carmen Barahona Pantoja (FESPAD), El Salvador
Javier David López Padilla (Danish Human Rights Institute), Honduras
Kathya Jaentschke Acevedo y Virgilio Noguera Prado, Nicaragua
Alonso Ramírez Cover (IIS-UCR) y Ronald Alfaro Redondo (PEN), Costa Rica
Belquis Saez Nieto y Vanessa Campos Alvarado (Centro de Investigación Jurídica,
Universidad de Panamá), Panamá

2010

Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Cuarto Informe Estado de la Región en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Índice

| | |
|---|----|
| Resumen | 5 |
| Descriptores | 5 |
| 1. Breves hallazgos | 5 |
| 2. Introducción | 6 |
| 3. Apartado conceptual y metodológico..... | 6 |
| 3.1 Concepto central: entidad pública | 6 |
| 3.2 Fuentes de información: procedimiento metodológico del estudio | 8 |
| 3.3 Utilización de índices de democracia | 9 |
| 3.4 Presupuestos públicos | 13 |
| 3.5. Clasificaciones institucionales | 16 |
| 3.5.1. Clasificación según naturaleza jurídica | 16 |
| 3.5.2. Clasificación sectorial..... | 17 |
| 4. Características generales de la institucionalidad regional | 18 |
| 4.1. Entidades públicas según su naturaleza jurídica..... | 18 |
| 4.2 Entidades públicas según sector temático | 20 |
| 4.3 Entidades públicas según períodos de creación | 22 |
| 4.4. Entidades públicas según sus presupuestos..... | 27 |
| 5. Comparación de sectores institucionales entre países..... | 29 |
| 5.1. Comparación de entidades públicas según su naturaleza jurídica | 29 |
| 5.2. Comparación de entidades públicas según sector temático..... | 31 |
| 5.3. Comparación de entidades públicas por período de creación..... | 33 |
| 5.4. Comparación de entidades públicas por presupuestos públicos..... | 34 |

| | |
|--|----|
| 6. Institucionalidad pública y entornos políticos en Centroamérica | 36 |
| 6.1. Sobre los entornos políticos | 36 |
| 6.2. Entidades públicas y entornos políticos, un abordaje preliminar | 39 |
| 6.3 Entidades públicas, entornos institucionales y naturaleza jurídica | 41 |
| 6.4. Entidades públicas, entornos políticos y mecanismos de decisión interna | 44 |
| 6.5. Entidades, democracia y sectores temáticos | 48 |
| 6.6. Entidades públicas, democracia y presupuestos públicos..... | 49 |
| 7. Bibliografía..... | 52 |
| Notas | 53 |

Resumen

Este estudio se concibe como una herramienta que permite dar seguimiento a los principales avances de la región en materia de democracia y desarrollo humano sostenible, desde la perspectiva de la institucionalidad democrática. Por lo tanto, se busca dar respuesta a una serie de interrogantes relativas a la formación, desarrollo, tipología y funciones que caracterizan a cada institución en la región, con el propósito de presentar una radiografía sobre la situación de las entidades públicas en Centroamérica.

De esta forma, bajo la pregunta *¿Constituye la institucionalidad pública un factor que fortalece la estabilidad democrática en los países de la región?* se desarrolló este documento, con el propósito de estudiar y analizar las principales variables cualitativas y cuantitativas que caracterizan los procesos de creación de instituciones públicas, con el objetivo de entender el proceso de formación y los motivos que justificaron su creación. Desde este enfoque se pretende analizar el contexto actual de la región y el rol de las entidades públicas en el proceso de democratización centroamericano.

Descriptores

Entidades públicas, centralización, descentralización, estabilidad democrática, régimen político, institucionalidad regional, Centroamérica, democracia, mecanismos de decisión, mecanismos de elección.

1. Breves hallazgos

- Se encontraron 968 entidades públicas en Centroamérica, Panamá y Belice, existentes a junio de 2010. No se tomaron en cuenta a las 128 entidades derogadas que se encontraron (hasta junio de 2010), ni a las municipalidades.
- Un 46% de las entidades públicas son parte del sector centralizado, un 44% del sector descentralizado y un 10% son entidades públicas no estatales.
- Existen dos sectores institucionales temáticos de peso: el económico (38%) y el social (35%).
- Un 43% de las entidades que existen actualmente fueron creadas en los últimos 10 años.
- Un 22% de las entidades públicas contaban con presupuestos 'muy grandes'. Diez de éstas cuentan con presupuestos superiores a los 1.000 millones de dólares. Un 57% de las entidades cuentan con ingresos inferiores a los 12 millones de dólares.
- Costa Rica es el país que cuenta con más entidades públicas y Honduras es el que menos entidades públicas tiene.

- Los entornos democráticos en la región son los más propicios para la creación de entidades públicas.

2. Introducción

El presente documento ha sido elaborado a solicitud del Proyecto Estado de la Región con dos objetivos: primero, el de suplir, por medio de una herramienta empírica y hasta donde sea posible, la carencia de estudios en materia institucional en la región; y segundo, el de conocer si la institucionalidad pública constituye un factor que fortalece la estabilidad democrática de los países centroamericanos.

Para hacer frente a estos objetivos, este trabajo busca enfocarse en: 1) entender el proceso de desarrollo de la institucionalidad pública en los países de la región, 2) interpretar la forma en que se organiza la institucionalidad, 3) definir los mecanismos que dan cabida a la creación de instituciones, y 4) saber si ésta promueve la democracia en la región. Las siguientes preguntas de investigación sirvieron para orientar este trabajo.

Pregunta de investigación: ¿Constituye la institucionalidad pública un factor que fortalece la estabilidad democrática en los países de la región?

Preguntas específicas:

- ¿Cuántas instituciones públicas existen en cada uno de los países de la región?
- ¿Cuáles son las principales características de la institucionalidad pública en los países de la región centroamericana?
- ¿De qué tipo son las instituciones existentes? ¿Cuál es la naturaleza jurídica de las instituciones públicas?
- ¿Cuáles son los mecanismos legales a través de los cuales se crean (o reforman) las instituciones públicas de la región?
- ¿En qué áreas temáticas y funcionales se pueden clasificar las instituciones?

3. Apartado conceptual y metodológico

3.1 Concepto central: entidad pública

Para cumplir con los objetivos, fue necesario construir un listado en que se detectaran, se catalogaran y se categorizaran a las instituciones públicas de la región. Para esto, se decidió hacer uso de un concepto operativo y jurídico de institución: *entidad pública*. Una entidad pública es un órgano de la Administración Pública que puede tener fines y funciones diversas y que cuenta con algún grado de autonomía orgánica, funcional o patrimonial. Esta autonomía institucional puede ser de diferente grado pero, en su forma mínima, se concreta cuando la institución cuenta con personería jurídica y capacidad de derecho público.

¹ Con la personería jurídica, se transfiere a la entidad, la totalidad de poderes necesarios para el ejercicio de la competencia asignada por ley de forma última y

definitiva. Paralelamente, la personería jurídica también consiste en una liberación parcial o total de la entidad de la jerarquía o sumisión orgánica a otros entes.

Este concepto no estuvo exento de debates y pruebas a lo largo de la investigación. Éste fue tomado del Manual de Instituciones Públicas elaborado para el caso de Costa Rica en 2004-2005. Sin embargo, cuando se aplicó en los demás países se obtuvo un efecto inesperado, pues, en muchos, las instituciones que cuentan con personería jurídica son pocas.

La excepción es Costa Rica, donde existen varias formas intermedias de personería que se otorgan a varios órganos que fungen como dependencias ministeriales e institucionales.² Como resultado, el universo institucional costarricense es más poblado que en los demás países de la región. En ocasiones, se ha descubierto que algunos de los órganos desconcentrados (entidades públicas con personería jurídica, pero adscritas a un ministerio o entidad descentralizada) en Costa Rica realizan funciones similares a las de dependencias (instancias sin personería jurídica) adscritas a los ministerios de los demás países.³

Sin duda, hay diferencias en cómo se estructuran los sectores públicos en los diferentes países. Para hacer frente a estas diferencias, durante el proceso de investigación se intentó practicar con definiciones alternativas de entidad pública. Tomando como base los aportes de Dromi (1986), se planteó una definición alternativa de entidad pública en la que se entienden como tales a todo aquel organismo establecido por una ley (o decreto emitido por el Poder Legislativo). Esto se justifica en la medida que una entidad creada por ley adquiere un grado mayor de autonomía con respecto al jerarca institucional (impidiéndole eliminarla a su antojo mediante un acto administrativo).

Cuando se aplicó esta nueva definición, hubo un crecimiento significativo del número de entidades descubiertas en todos los países. Pero también se presentaron nuevos inconvenientes. Primero, la admisión de estos nuevos casos permitió integrar un conjunto de espacios de coordinación institucional y dependencias (ejemplo: comisiones interinstitucionales y direcciones generales) que no corresponden a instituciones, sino que a partes de éstas. Segundo, en algunos países, a diferencia de otros, aunque la ley (decreto legislativo) tiene un valor superior frente a toda norma excepto los tratados internacionales y la Constitución, el decreto del Ejecutivo (llámese acuerdo presidencial, acuerdo ministerial, acuerdo gubernamental o decreto-ley), puede y ha llegado a tener un peso similar al de la ley.

Así las cosas, se decidió retornar al concepto inicial de entidad pública. Se considera que éste es idóneo porque: primero, a diferencia de otras definiciones, el concepto de entidad pública basado en la personería jurídica constituye un estándar equitativo y semejante para todos los países de la región. Segundo, es una definición que resulta más consistente para interpretar la realidad bajo estudio, pues permite discriminar exitosa y racionalmente entre una entidad pública y una dependencia institucional (se recomienda al lector repasar la definición en el Manual Metodológico de la Base de Datos Entidades Públicas en Centroamérica, que se adjunta en el anexo).

Incluso así, existen casos de entidades públicas que actúan con algún grado relativo de autonomía, sin que la ley les asigne expresamente personería jurídica instrumental o total. Esto sucede comúnmente con varias dependencias institucionales y programas, proyectos o unidades ejecutoras nacidas a partir de préstamos internacionales.⁴

3.2 Fuentes de información: procedimiento metodológico del estudio

La estrategia metodológica consistía en la elaboración de una base de datos que registrara todas las entidades públicas de los países de la región. Así, una primera actividad fue la de elaborar de un listado preliminar, usando otros desarrollados por instancias estatales y no estatales, como:

- Las Contralorías, Tribunales de Cuentas y otras autoridades encargadas de la fiscalización y auditoría presupuestaria.
- Los Ministerios de Hacienda y Finanzas u otras autoridades involucradas en la elaboración, control y fiscalización del gasto público.
- Las Secretarías, Ministerios u Oficinas dedicadas a la planificación institucional, económica, social y sectorial estratégica.
- Las Oficinas, Secretarías o Departamentos creados para atender y dirigir las políticas modernización y reforma del Estado.
- Los Departamentos u Oficinas encargadas del análisis técnico, jurídico y social de la legislación emitida por los Poderes Legislativos.
- El listado elaborado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).
- Páginas web de las mismas entidades públicas.
- Bibliotecas y centros de información de organizaciones públicas o privadas dedicadas al estudio de la institucionalidad o el ordenamiento jurídico regional.

En esta primera etapa se observaron algunos problemas con las fuentes de información. Un primer problema fue la heterogeneidad de las fuentes de información. En todos los países, se pudo notar la ausencia de uniformidad en los listados elaborados por cada fuente de información utilizada, lo que responde a formas diversas de comprender qué es una entidad pública. Otro problema fue que muchos de los listados eran limitados. Muchas de las fuentes de información no superaban el nivel de entidades autónomas y ministerios. Finalmente, algunos de los listados estaban desactualizados.

Concluida esta primera etapa de identificación, se inició con el cotejo de los listados preliminares con sus respectivas leyes orgánicas y de creación. Esta actividad tenía dos objetivos. Primero, establecer si los casos preliminares cumplían con el criterio de ingreso a la base de datos, usando como base el concepto de entidad pública. Segundo, hacer exhaustiva la búsqueda de entidades para el registro.

Durante esta etapa de cotejo, se fue insertando varia información sobre cada entidad del registro, por ejemplo: el año de creación de las entidades, la administración y el partido político gobernantes en el momento de creación, el tipo de normas jurídica que creó la entidad y que la administraría, los orígenes del financiamiento, la existencia de antecedentes institucionales, los mecanismos mediante los cuales se seleccionan las juntas directivas y a los jefes institucionales, los presupuestos ejecutados y aprobados y sus facultades y funciones institucionales (todas las variables están debidamente explicadas en el Manual Metodológico que se adjunta en los anexos). Todo lo anterior con el objetivo de catalogar y caracterizar mejor a las entidades públicas que se fueran encontrando.

El proceso de recolección de la información de esta etapa de cotejo se enfrentó a fuentes de información que obligaron distintas cargas de trabajo. En algunos, los registros legales siempre fueron siempre accesibles. Se contaba con mayor disponibilidad de información y el hecho de que fueran de acceso en línea, facilitó mucho la recolección de información. Mientras tanto, en otros, el acceso era difícil. Se dependía mucho de visitas personales a fuentes como bibliotecas jurídicas y la disponibilidad de información en línea era reducida.

3.3 Utilización de índices de democracia

Uno de los retos que se enfrentaron durante el proceso de construcción de la base de datos, estuvo relacionado con la forma en la que pudiera responderse a la pregunta sobre el impacto de la institucionalidad en los niveles de democracia de la región. Para responderla, se buscó señalar diferencias y similitudes en los tipos de instituciones creados durante períodos en que existieron gobiernos autoritarios y períodos democráticos.

Metodológicamente, una primera alternativa fue la de construir una periodización política propia que fuera similar para la región. Así se elaboró una tipología de los períodos históricos de los países de la región, usando como referencia, los trabajos desarrollados previamente por Artiga (2008 y 2001), Bethell et al. (1990), Rovira (2001) y Torres-Rivas (1993 y 2008).

Cuadro 1
Caracterización de las fuentes de información legal para la segunda y tercera etapa del trabajo

| País | Fuente de información/ entidad responsable | Características de la información | Accesibilidad de la información |
|-------------|--|--|---|
| Belice | Red de Información Legal de Belice / Ministerio del Procurador General | <ul style="list-style-type: none"> • El sitio recopila todas las leyes vigentes en Belice y sus reformas. Lamentablemente, el sitio no recopila otros tipos de normas, como sería el caso de aquella emitida por Poder Ejecutivo (decretos, acuerdos, reglamentos, etc.). • No hay registros de leyes derogadas. Esto impide saber más sobre los antecedentes de las entidades actuales. • La normativa está actualizada hasta 2009. Se tuvo que consultar directamente en las entidades sobre cualquier cambio importante en la normativa. | <ul style="list-style-type: none"> • Toda la información es accesible en línea. Por lo tanto, no se requiere de la presencia física del investigador para las tareas de extracción de la información. • La información se encuentra ordenada en un conjunto de categorías funcionales y no de acuerdo a la numeración establecida. Esto impide una búsqueda eficiente de las normas. • Cada norma jurídica viene acompañada de sus enmiendas. |
| Costa Rica | Sistema Nacional de Legislación Vigente / Procuraduría General de la República | <ul style="list-style-type: none"> • El sitio recopila toda la legislación actual (leyes, decretos ejecutivos y acuerdos organizacionales y ministeriales). • También registra información sobre leyes derogadas. Esto permite conocer bien sobre entidades derogadas y que sirven de antecedentes a las actuales. La fuente de información es limitada cuando se trata de normas anteriores a 1850. • La normativa está acorde a la fecha actual y contempla los efectos derogatorios de la jurisprudencia de la Sala Constitucional. | <ul style="list-style-type: none"> • Toda la información es accesible en línea. Por lo tanto, no se requiere de la presencia física del investigador para las tareas de extracción de la información. • El sitio cuenta con un buscador elaborado que permite acceder fácilmente a la información. Existe una numeración jurídica continua desde 1950 por lo que la realización de búsquedas es sencilla. • El sitio ha registrado previamente leyes antecedentes y ha concordado toda la legislación. |
| El Salvador | Biblioteca Virtual de Información Legal / Corte Suprema de Justicia | <ul style="list-style-type: none"> • El sitio recopila gran parte de los decretos legislativos actuales y alguna normativa emitida por el Poder Ejecutivo. Todas estas leyes se encuentran en texto completo. • El registro de la información jurídica previa a 1950 resulta | <ul style="list-style-type: none"> • Toda la información es accesible en línea. Por lo tanto, no se requiere de la presencia física del investigador para las tareas de extracción de la información. • El sitio no cuenta con un buscador eficiente, por lo que |

| | | | |
|-----------|---|--|--|
| | | <p>limitada. Es difícil encontrar normativa derogada. Siempre fue necesaria la búsqueda de textos jurídicos en las páginas web de las entidades, así como visitas personales a los archivos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La normativa está acorde a la fecha actual y contempla los efectos derogatorios de la jurisprudencia de la Sala Constitucional. | <p>no se puede acceder fácilmente a ésta.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El sitio está organizado según temáticas jurídicas y no de acuerdo a los años de promulgación o numeración jurídica. Esto afecta la realización de búsquedas de normas particulares. |
| Guatemala | Biblioteca Legal en Línea / Congreso | <ul style="list-style-type: none"> • El sitio recopila gran parte de los decretos legislativos actuales y alguna normativa emitida por el Poder Ejecutivo. Todas estas leyes se encuentran en texto completo. • El registro de la información jurídica previa a 1950 resulta limitada. Es difícil encontrar normativa derogada. • Siempre fue necesaria la búsqueda de los textos jurídicos en las páginas web de las entidades y la visita física al archivo. • No es un registro legal concordado. | <ul style="list-style-type: none"> • Toda la información es accesible en línea, requiere de una presencia física en casos en que las leyes no se encuentren digitalizadas. • La información se encuentra ordenada por tipo de normativa y el año de promulgación, pero carece de buscadores efectivos. • La numeración jurídica guatemalteca ha variado consistentemente durante su historia, eso dificulta la búsqueda de la información por períodos. |
| Honduras | Biblioteca Legal en Línea / Congreso | <ul style="list-style-type: none"> • El sitio recopila muchos de los decretos legislativos actuales, pero no recopila la normativa emitida por el Poder Ejecutivo. • Esto hizo siempre necesaria la búsqueda de los textos jurídicos en las páginas web de las entidades mismas. También obligó la visita personal de las fuentes de información. • El registro no recopila tampoco normativa derogada. | <ul style="list-style-type: none"> • Toda la información es accesible en línea. Pocas de las leyes se encuentran digitalizadas, lo que hace necesaria la visita personal a la Biblioteca. • La información está ordenada por año y normativa pero carece de buscadores efectivos. |
| Nicaragua | Biblioteca Legal en Línea / Asamblea Nacional | <ul style="list-style-type: none"> • El sitio recopila todas las leyes del país desde 1990. No cuenta con un registro de los decretos ejecutivos. • Las transformaciones del país desde 1990 hacen difícil la búsqueda de leyes previas al y de durante el período de la Revolución Sandinista. • Esto obligó la búsqueda mucha de la información jurídica de las mismas páginas | <ul style="list-style-type: none"> • La información se encuentra ordenada por tipo de normativa y por año de promulgación, pero carece de buscadores efectivos, lo que obliga a que las búsquedas sean en ocasiones de larga duración. • No todas las entidades públicas cuentan con página web. |

| | | | |
|--------|--|---|---|
| | | <p>web de las entidades públicas y de publicaciones de La Gaceta. Pero también la visita personal a las fuentes de información.</p> | |
| | Biblioteca Legal / Asamblea Nacional | <ul style="list-style-type: none"> El sitio recopila toda la legislación actual (leyes, decretos ejecutivos y acuerdos organizacionales y ministeriales) en texto completo. En la mayoría de los casos – pero no en todos – se cuenta con el texto completo de la ley. En los casos que no se encontrar el texto de las leyes obligó que se debiera buscar la información en la página web. | <ul style="list-style-type: none"> La información se encuentra ordenada por tipo de normativa y el año de promulgación, pero carece de buscadores efectivos. La información cuenta con un buscador elaborado que permite obtener la información haciendo uso de los números de ley. |
| Panamá | Centro de Investigación Jurídica / Universidad de Panamá | <ul style="list-style-type: none"> Registra la información normativa emitida por la Asamblea Nacional, Órganos Ejecutivos, Ministerios de Estado e Instituciones Autónomas, de forma cronológica desde la Independencia. | <ul style="list-style-type: none"> La única forma de acceder la información es a través de tarjetarios manuales y eléctricos. De esta manera, la única fuente de acceso a la información es física y personalizada. No obstante, los consultores de este país eran miembros del CIJ por lo que esto no supuso un inconveniente. |
| | Infojurídica de la Procuraduría de la Administración | <ul style="list-style-type: none"> Registra gran parte de la legislación actual (leyes, decretos ejecutivos y acuerdos organizacionales y ministeriales) en texto completo. Registra información sobre leyes derogadas en texto completo, aunque puede ser limitada cuando se trata de normas antiguas. | <ul style="list-style-type: none"> Toda la información es accesible por Internet. La información cuenta con un buscador elaborado que permite obtener la información haciendo uso de los números de ley. El buscador es eficiente. El sitio ha registrado previamente leyes derogadas y ha concordado toda la legislación que integra. |

Fuente: Elaboración propia con base en informes elaborados por los consultores del Proyecto y repaso propio de las fuentes de información jurídica en la región. Se orienta al lector a revisar el Manual Metodológico de la Base de Datos de Entidades Públicas Centroamericanas, que se adjunta como anexo al final del documento.

Sin embargo, aunque hablamos de una misma región con países que comparten una historia regional, son también geografías históricas diferentes entre sí. Los factores que propulsaron las actuales configuraciones políticas y sociales son diferentes en cada país. Elaborar una periodización común para la región sin que ésta se hiciera laxa, era un esfuerzo que requeriría mucho más tiempo y recursos. Además, al integrar en el estudio a Belice y a Panamá, dos países con historias diferentes a los de Centroamérica, un esfuerzo mayor hubiese sido requerido.

Una segunda alternativa fue recurrir a periodizaciones hechas previamente. Desde hace algunos años, varios académicos han venido trabajando en la elaboración de índices para comparar la evolución de la democracia política en varios países a nivel mundial. Estos índices permiten conocer cuál era el contexto político anual de cada país durante extensos períodos de tiempo. De esta forma, resultó ser una forma útil para hacer las comparaciones requeridas para este estudio (ver cuadro en la página siguiente).

Para efectos de este estudio se usaron cinco índices de democracia (Marshall y Jagers, 2009; Mainwaring et al., 2000; Smith, 2004; Vanhanen, 2000; Bowman et al., 2005). Cada uno de los índices tiene ventajas y desventajas. Por ejemplo, aunque el índice de Bowman et al. (2005) ha sido elaborado específicamente para Centroamérica, el problema es que no hace una medición de Belice o Panamá, ni cubre la totalidad de los años de vida independiente de los países centroamericanos. Por otra parte, el de Marshall y Jagers (2009), cubre casi la totalidad de la vida independiente en la región, pero no es tan exacto en sus mediciones. Incluso así, estos dos índices son los que permiten un mayor nivel de concordancia con la realidad social de la región. Aunque no contabilizan el caso de Belice, contemplan conceptos de democracia más detallados y por ende más vinculados a sus casos de estudio (ver caracterización de los índices en el Manual Metodológico).

3.4 Presupuestos públicos

Tras el proceso de revisión de documentos preliminares, se hizo necesario incluir una variable que permitiera categorizar las entidades públicas de acuerdo a su tamaño. Se buscó atender la solicitud haciendo uso de mediciones de personal y presupuestarias. El primer tipo de medición debió descartarse desde el principio en razón de problemas de acceso. Para empezar, los Estados centroamericanos cuentan con una cobertura baja del régimen del servicio civil, lo que se traduce en variaciones significativas de los puestos en las entidades de un año a otro. Por otro lado, muchos de estos datos no han sido debidamente sistematizados por las mismas entidades. De esta forma, la medición se hizo utilizando los presupuestos públicos aprobados y ejecutados por las entidades públicas en 2009. Para hacerlos comparables, los datos (originalmente en la moneda local) fueron convertidos a dólares estadounidenses, utilizando el tipo de cambio promedio del mes de julio de ese año. Este dato es registrado normalmente por el Informe Semestral del Consejo Monetario Centroamericano.

Ahora bien, la tarea no estuvo exenta de obstáculos. El más importante fue también de acceso a la información. En la mayoría de los países es usual que los Ministerios de Hacienda cuenten con la información correspondiente. Sin embargo, en muchos casos, estos datos se presentan de forma concentrada. Específicamente, esto impide observar los fondos con que cuentan los órganos desconcentrados. Pero, incluso así, en todos los países, se logró registrar el presupuesto de suficientes entidades públicas como para representar una proporción significativa del total.

Cuadro 2
Tipos de clasificación del régimen político

| Índice de democracia | Rango de años | Países incluidos | Aspectos conceptuales | Funcionamiento |
|----------------------------|---------------|---|--|---|
| Polity IV | 1900-2008 | <ul style="list-style-type: none"> • Costa Rica • El Salvador • Guatemala • Honduras • Nicaragua • Panamá | <p>El índice mide dos cosas: 1) el nivel de democratización del acceso de los grupos sociales a la autoridad política y 2) la capacidad del Ejecutivo de gobernar sobre la totalidad del territorio del país.</p> <p>Se habla de un régimen democrático como aquel en el que existe una autoridad legítima civil que gobierna sobre todo el territorio sin oposición y donde diversos grupos sociales tienen capacidad de competir políticamente para ostentar una posición de autoridad o de influenciarla legítimamente.</p> | <p>Se cataloga al régimen de cada país de acuerdo a una escala numérica:</p> <ul style="list-style-type: none"> • -10 a -5: Autoritarismo • -5 a 5: Semidemocracia • 5 a 10: Democracia • -77 y -88: Períodos de transición y anarquía institucional. |
| Mainwaring, Brinks y Pérez | 1945-1999 | <ul style="list-style-type: none"> • Costa Rica • El Salvador • Guatemala • Honduras • Nicaragua • Panamá | <p>El índice mide la democracia dependiendo de cuatro condiciones necesarias: 1) la promoción institucional de elecciones competitivas y regulares, 2) la promoción de inclusividad para la ciudadanía, 3) la protección de libertades civiles y derechos políticos, y 4) el sometimiento del Ejército al control civil.</p> <p>Es un índice de agregación, la falta de una condición puede ser compensada con otras.</p> | <p>Se cataloga al régimen con tres categorías:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Democracia: se cumplen todas las condiciones. • Semidemocracia: se incumple 1 a 3 condiciones. • Autoritarismo: se incumplen todas las condiciones |
| Bowman, Lehoucq y Mahoney | 1900-2000 | <ul style="list-style-type: none"> • Costa Rica • El Salvador • Guatemala • Honduras • Nicaragua | <p>El índice mide la democracia sobre la base de cinco condiciones necesarias: 1) la existencia de libertades políticas amplias, 2) el desarrollo de elecciones competitivas, 3) la promoción de una participación ciudadana inclusiva, 4) el sometimiento del Ejército al control civil y 5) la facultad del Estado de gobernar soberanamente sin restricción extranjera.</p> | <p>Se cataloga al régimen en tres categorías:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Democracia: se cumplen todas las condiciones. • Semidemocracia: se cumple parcialmente alguna de las condiciones. • Autoritarismo: se incumple 1 o más condiciones. |

| | | | |
|----------|-----------|---|---|
| | | | <p>No es un índice de agregación. La falta de una condición no es compensada por las otras.</p> |
| Vanhanen | 1810-1998 | <ul style="list-style-type: none"> • Belice • Costa Rica • El Salvador • Guatemala • Honduras • Nicaragua • Panamá | <p>El índice mide la democracia sobre la base de dos condiciones necesarias: 1) la inclusividad del régimen y 2) el grado de participación ciudadana en el régimen. Se obtienen midiendo la cantidad de votos recibidos por la fuerza mayoritaria y el porcentaje de la población participante.</p> <p>El índice se calcula sumando las dos dimensiones con lo que se obtiene un tercer número que se utiliza para la comparación.</p> |
| | | | <p>Se cataloga al régimen de acuerdo al resultado de la operación aritmética de las condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Democracia: índice de democracia mayor a 5,0, de competencia mayor de 30,0 y de participación superior a 10,0. • Autoritarismo: situación opuesta a la anterior. |
| Smith | 1950-1990 | <ul style="list-style-type: none"> • Costa Rica • El Salvador • Guatemala • Honduras • Nicaragua • Panamá | <p>Smith (2004) elabora una clasificación histórica de los regímenes políticos sobre la base de un concepto minimalista de democracia electoral. Se tienen cuatro categorías:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Democrático: cuando los líderes nacionales asumieron o mantuvieron el poder como resultado de elecciones libres y justas; esto es, cuando hubo una competencia abierta por el apoyo de una parte sustancial de la población adulta. b. Semidemocrático: cuando los líderes llegaron al poder mediante elecciones que fueron libres, pero no justas, ya que sólo un candidato tenía posibilidades reales de ganar, o cuando los líderes electos fueron obligados a compartir el poder efectivo con grupos no electos (como terratenientes o militares) o a cederles el poder. c. Oligárquico: cuando la competencia electoral fue libre y/o justa, pero limitada a las elites dominantes y el sufragio estaba restringido a una proporción pequeña de la población adulta. d. No democrático o autocrático: en cualquier otro caso o durante |
| | | | <p>Se tienen cuatro categorías:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Democrático • Semidemocrático • Oligárquico • No democrático <p>Los períodos de transición política se codifican según el régimen que surgirá.</p> |

los años de golpe militar.

Fuente: Elaboración propia. 2009. Basada en información obtenida de Marshall y Jagers, 2009; Mainwaring et al., 2000; Smith, 2004; Vanhanen, 2000 y Bowman et al., 2008. Se orienta al lector a revisar el Manual Metodológico de la Base de Datos de Entidades Públicas de Centroamérica, que se adjunta al final del documento.

Una vez recopilados los presupuestos, se construyó una escala de clasificación. Esta tarea tuvo que lidiar con la existencia de valores extremos en el listado, es decir, entidades públicas que cuentan con presupuestos muy altos o muy bajos. Esta situación hizo que, para elaborar una escala uniforme, se utilizaran las desviaciones estándar, eliminando los casos extremos (ver clasificación en Manual Metodológico en el anexo).

3.5. Clasificaciones institucionales

Las entidades públicas registradas fueron categorizadas de diversas formas. Dos clasificaciones importantes tienen que ver con la naturaleza jurídica y la temática sectorial.

3.5.1. Clasificación según naturaleza jurídica

La clasificación según la naturaleza jurídica toma en cuenta dos criterios fundamentales. El primero es jurídico, el segundo es más bien académico y resulta complementario al anterior. El primero, se fundamenta en la distinción institucional según el grado de centralización y descentralización (ver Sayagués, 1952; Dromi, 2000; Gordillo, 2000; Ortiz, 1967 y Brewer-Carías, 1967).

La centralización *“implica que las facultades de decisión están reunidas en órganos superiores de la administración”* (Gordillo, 2000: XIV: 1), específicamente, los Poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Esta centralización cuenta con grados de desconcentración en la medida que *“se han atribuido partes de competencia (de los Poderes) a órganos inferiores, pero siempre dentro de la misma organización del mismo ente estatal”* (Gordillo, 2000: XIV: 1). Con esto se hace referencia a los Ministerios de la República, Secretarías de Estado, Procuradores de la República y las direcciones generales, nacionales y órganos desconcentrados de la Administración Central.

La descentralización *“aparece cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central”* (Gordillo, 2000: XIV: 2-5). Un ente descentralizado se caracteriza por: 1) contar con personalidad jurídica propia, pudiendo actuar por sí mismos, en nombre propio y celebrando contratos en su nombre; 2) contar con asignaciones presupuestarias legales de recursos, de forma que reciben regularmente algún tipo de financiamiento público; o bien, lo recibieron en un principio para financiar otras actividades que son las que proveen los recursos actualmente; 3) contar con un patrimonio estatal, es decir, son “propiedad” del Estado, y en este sentido el Estado central puede suprimir al ente y disponer de sus fondos como desee; 4) tener la facultad de administrarse a sí mismo, con lo que se le asigna legalmente una competencia específica para resolver todos los problemas que enfrente, sin recurrir a la administración central. Esta facultad está inmersa en la existencia de una oscilación

entre la tendencia legislativa de liberarlas del control de la Administración Central y la inclinación del Poder Ejecutivo de someterlas bajo su control; y 5) ser creado por el Estado y estar sometido al control estatal. Regularmente, los entes descentralizados deben sujetarse a algún tipo de control presupuestario y la designación presidencial de parte o la totalidad del directorio y jerarcas institucionales (Gordillo, 2000: XIV: 2-5).

Las entidades públicas no estatales son entidades *“en las que participan en mayor o menor medida los particulares pero que, por estar sometidas a un régimen especial, de derecho público, son calificadas como “públicas”* (Gordillo, 2000: XIV: 6). En todas estas entidades existe una situación especial, aunque cuentan con un régimen público específico, éste no viene dado por normas generales a la Administración, sino que por las propias de cada ente. Esto deriva en una frecuente incertidumbre sobre la regla concreta de derecho a aplicar en estas situaciones.

El segundo criterio parte de los conceptos planteados, y busca establecer un conjunto de categorías para distinguir a los entes que conforman, internamente al Estado (para una definición más específica de cada una de las categorías se recomienda al lector revisar el Manual Metodológico en los anexos)

3.5.2. Clasificación sectorial

La clasificación temática sectorial fue tomada parcialmente de la que realiza el Fondo Monetario Internacional. Esta cuenta con 5 grandes sectores de actividad institucional con sus debidas divisiones secundarias y terciarias (ver Manual Metodológico en el anexo):

- **Servicios Ambientales.** Incluye toda entidad cuyo objetivo sea la protección del medioambiente o el control de la contaminación y de la explotación de recursos naturales como bosques, parques nacionales y del medio físico biológico y social.
- **Servicios Económicos.** Son las entidades que realizan acciones inherentes a la infraestructura económica, y de fomento, regulación y control de la producción del sector público y privado.
- **Servicios Sociales.** Son las entidades que realizan labores ligadas a la prestación de servicios de salud, educativos, de asistencia social, cultura, recreación, vivienda, urbanismo, provisión de agua potable, alcantarillado y otros de índole comunitaria.
- **Servicios de Defensa, Orden Público y Seguridad Ciudadana.** Son entidades que realizan acciones relacionadas con la defensa nacional, el mantenimiento del orden público, control de fronteras y del espacio aéreo, de tipo judicial y jurisdiccional.
- **Servicios Públicos Generales.** Realizan acciones inherentes al Estado destinadas al cumplimiento de funciones legislativas, de dirección superior ejecutiva, relaciones interiores y exteriores, administración fiscal, control de la gestión pública, recolección de información estadística, control electoral y de registro de información.

4. Características generales de la institucionalidad regional

Durante el proceso de investigación se encontraron 968 entidades públicas en los países de Centroamérica, Panamá y Belice. Este listado no toma en cuenta a las entidades derogadas en la región entre 1900 y 2010 (128), ni a las municipalidades. Sin embargo, el listado incluye a varias entidades públicas no municipales pero que laboran localmente (a menudo con algún vínculo municipal).⁵ A continuación se realiza una breve caracterización regional y más adelante se hace una comparación entre países.

4.1. Entidades públicas según su naturaleza jurídica

La distribución de entidades públicas según su naturaleza jurídica nos presenta que un 46% son parte del sector público centralizado. Es decir son órganos que ejecutan competencias inferiores o auxiliares a alguno de los Poderes de la República. Un 44% son parte del sector descentralizado, es decir, se trata de entes que cuentan con un nivel de autonomía organizativa y administrativa del Estado central. Finalmente, un 10% son entidades públicas no estatales; que, como se dijo, son entes compuestos, de alguna forma por particulares, pero sometidos a un régimen especial de derecho público que hace que se les enmarque dentro del sector público.

Si se especifica más, el listado de entidades públicas nos presenta un conjunto de sectores públicos diversos. El sector centralizado se conforma de cinco tipos de entidades públicas. Algunas son bien conocidas y fácilmente clasificables, como es el caso de los Poderes⁶ (3%) y los Ministerios⁷ (10%). Por otro lado existen otras que son más difíciles de clasificar, como son los órganos desconcentrados.

Un órgano desconcentrado es una entidad pública que se ha creado con el objetivo de ejecutar una actividad específica bajo la premisa de que una autoridad superior (en este caso un Ministerio, aunque también lo puede ser una entidad descentralizada), les ha otorgado una calidad de subordinada. Lo que resulta curioso es que estos entes cuentan a menudo con un grado relativo de autonomía administrativa – y en ocasiones organizativa también – e incluso personería jurídica propia (aunque no plena). Se trata al final de una figura jurídica que tiene condiciones especiales dentro del ordenamiento en tanto sus atribuciones impiden catalogarlas como dependencias o direcciones de un ministerio.

El listado recogió 307 órganos desconcentrados en la región (32%), de éstos, 275 se encuentran ligados a algún ministerio o a las respectivas Oficinas de la Presidencia de cada país, 23 a entidades descentralizadas y 9 fungen desde algún ministerio bajo la figura particular de programa ejecutor institucional⁸. En su mayoría se trata de mecanismos de acción específica sobre áreas y temáticas particulares del Poder Ejecutivo.

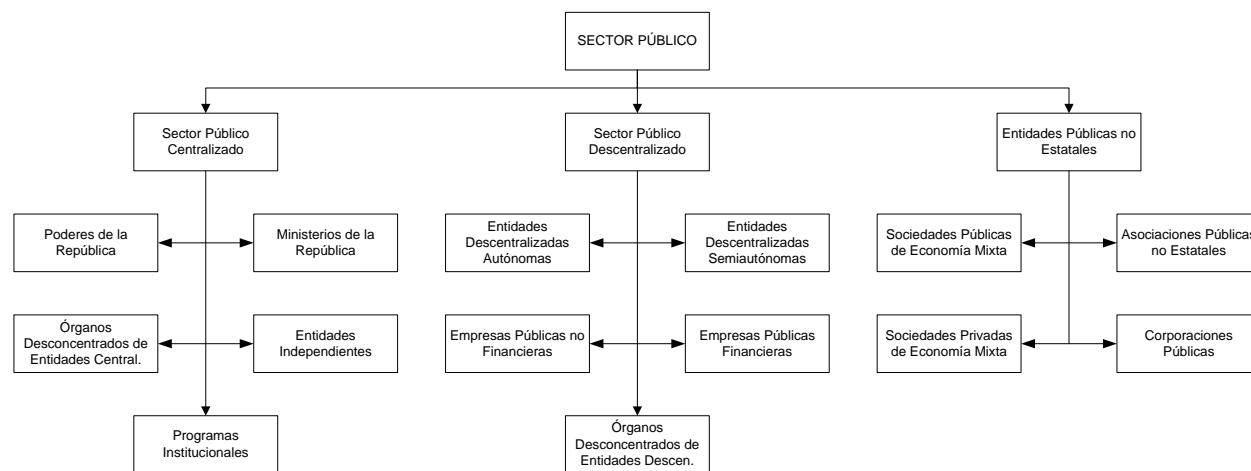
No se cuenta con suficiente evidencia para conocer cuál es el impacto, implicaciones y consideraciones que se derivan de la formación y funcionamiento de este tipo de entidades en la Administración Pública y la elaboración de políticas. Hay varias explicaciones posibles. Una es que estas entidades surgen de requisitos institucionales

o extra-institucionales para el control y la ejecución de fondos, especialmente si son externos. Este es el caso del Fondo de Desafío del Milenio de El Salvador o del Programa Regulador Urbano del Gran Área Metropolitana de Costa Rica.

Otra explicación tendría que ver con esfuerzos del Ejecutivo o de otras entidades públicas para coordinar la acción política propia en conjunto con las de otras entidades centralizadas y descentralizadas, en ámbitos de traslape de funciones políticas. Como sucede con las comisiones de atención de emergencias que coordinan el accionar de diversas entidades en situaciones específicas. O bien, para descongestionar otros canales institucionales para la atención de demandas. Este sería el caso de las entidades creadas para la atención de temáticas específicas y donde existen múltiples conflictos, como las oficinas administradoras de los sistemas de áreas protegidas. En cualquier caso, mayor investigación es necesaria en torno a este punto.

Otras entidades de difícil clasificación fueron las entidades independientes. Una entidad independiente es aquella que nace como resultado de la normativa constitucional y que cuentan con un grado considerable de autonomía. Se trata de órganos auxiliares y autónomos ubicados dentro de los Poderes Legislativo y Judicial. Ejemplos son las Contralorías o Tribunales de Cuentas, el Ombudsman, los Ministerios Públicos y Fiscalías Generales. Se registraron 34 entidades de este tipo (4%).

Figura 1
Diagrama de la clasificación del sector público para la base de datos de Centroamérica



Fuente: Elaboración propia.

El sector descentralizado está constituido por tres tipos de entidades públicas. Las entidades descentralizadas autónomas, que son aquellos entes que cuentan con personería jurídica plena, patrimonio propio, funciones y competencias asignadas legalmente y autonomía política, organizativa y administrativa. Es la categoría más extensa, formada por 342 entidades (35%). Para diferenciarlas entre sí, se elaboraron dos subcategorías distintas: empresas públicas financieras⁹ (4%) y no financieras¹⁰ (4%).

Las entidades descentralizadas semiautónomas son un segundo tipo. Éstas son entidades que gozan de un grado de descentralización completo, autonomía organizativa y administrativa plenas, pero están sujetas a un esquema de dependencia institucional con algún ente centralizado. Este es el caso de los Hospitales Nacionales y la Escuela Militar de El Salvador, los Patronatos de hospitales públicos y la Superintendencia de Seguros y Reaseguros en Panamá y el Instituto Nacional de Administración Pública en Guatemala, entre otros.

Esta categoría incluye casos de entidades autónomas que fueron creadas por mecanismos no tipificados para dar cabida a las mismas. En el caso de Costa Rica, las entidades autónomas deben ser creadas por la Asamblea Legislativa mediando una votación de dos terceras partes de los miembros. Sin embargo, en ocasiones se crean entidades descentralizadas sin dicho requisito. Éstas se crean deliberadamente con un grado de autonomía inferior a la de otras entidades descentralizadas. Ejemplos de estas son la Junta de Desarrollo de la Zona Sur, el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación y el Consejo Rector de la Banca de Desarrollo. Finalmente, una última categoría son los órganos desconcentrados de entidades descentralizadas. En Centroamérica se descubrieron 23 entidades de esta naturaleza (2%).

Una categoría más esquivada son las entidades públicas no estatales. Aunque es reconocida por el derecho público en diferentes países latinoamericanos, los casos son poco comunes en muchos países de Centroamérica. De hecho, la figura se usa únicamente en Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Panamá. Este tipo de entidades se subdividen de diferentes formas, pero en Centroamérica se reconocen predominantemente cuatro categorías.

Dos tipos comunes son las asociaciones públicas no estatales y las corporaciones públicas (4% y 5%, respectivamente). Las asociaciones son entidades creadas por el Estado – pero, normalmente, dirigidas por entes privados – con el objetivo de prestar servicios profesionales, sociales o asistenciales para diversos grupos sociales, gremios o corporaciones profesionales. Ejemplos de estas entidades son el Instituto del Café de Costa Rica o la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar en Costa Rica, el Instituto de Control de Cítricos de Belice, la Gremial Nacional de Trigueros y la Asociación Nacional del Café de Guatemala.

Por su parte, las corporaciones públicas son asociaciones creadas por el Estado, pero que no cuentan con participación directa de éste en su gobierno y funciones. Se crean sobre todo para responder a un objetivo público, como es el control externo de alguna actividad económica o social. Un ejemplo de este tipo de organizaciones son los colegios profesionales.

4.2 Entidades públicas según sector temático

En Centroamérica, la mayoría de las entidades públicas se ubican en dos grandes sectores temáticos: el económico (368 entidades, o sea: 38%) y el social (343 entidades, o sea: 35%). El porcentaje restante se ubica en alguno de los otros tres sectores: orden público y seguridad; ambientales; o públicos generales.

Dentro del sector económico, existen varios subsectores grandes. El más importante es el de “Agricultura, Ganadería, Silvicultura, Pesca y Caza” (9%). Este se forma de entidades relacionadas con acciones inherentes a la promoción, regulación o control del sector económico primario. Le siguen en importancia el de Seguros y Finanzas¹¹ y el de Asuntos Económicos Generales¹² (6%, cada uno). Que las entidades del sector primario sean más nos presenta una situación contrastante, pues, como se ha venido diciendo en otras entregas del Informe Estado de la Región (2008), el sector primario ha venido perdiendo su importancia ante el PIB y en términos de empleo, en comparación con otros sectores, particularmente, el terciario (servicios).¹³

Una explicación es que muchas de las entidades que laboran promoviendo y regulando el sector primario son más antiguas que las que regulan el sector terciario. Por ende, fueron creadas en contextos en que este sector era más importante. Sin embargo, la evidencia no sustenta completamente esta afirmación. Según Segovia (2005) y Bulmer-Thomas (2002), las economías centroamericanas han venido experimentando una larga transición de economías agrícolas a economías de servicios. Aunque la transición viene dándose desde antes, el ritmo de la misma aumentó desde mediados de la década de 1980. Pareciera que la tendencia ha sido la esperada en el caso del sector terciario. Así, un 74% de las entidades vinculadas al sector comercial (Comercio, Turismo y Otros Servicios) y un 51% de las que laboran en Seguros y Finanzas se crearon en los últimos treinta años. No obstante, éste también ha sido el caso de un 41% de las entidades del sector primario.

Una forma de entender esto es observando cuáles son las entidades que se crearon. En la década de 1990, comienzan a aparecer, sobre todo, los institutos de innovación agropecuaria (como el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria de El Salvador), de promoción del sector acuícola (como el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura), de fomento o control del sector forestal (como el Instituto Nacional Forestal de Nicaragua y la Oficina Nacional Forestal de Costa Rica) y se establecen fondos o entidades para promocionar el desarrollo rural (como el Fondo de Tierras de El Salvador y el Instituto de Desarrollo Rural de Nicaragua). En la década actual, terminan de establecerse estas entidades en otros países (como es el caso del Belize Institute of Agricultural Research and Development o del Instituto Nicaraguense de Pesca y Acuicultura), y se establecen otras nuevas, sobre todo, en materia de seguridad alimentaria (Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutrición en Guatemala y a Autoridad Panameña de Seguridad Alimentaria). Además, durante todo el período, tienden a aparecer un conjunto de entidades destinadas al fomento de sectores específicos (el Instituto del Café de Costa Rica, el Consejo Salvadoreño del Café, el Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera, la Corporación Arrocera Nacional de Costa Rica y la Sugar Industry Control Board de Belice, entre otras).

Aunque se requiere un análisis más elaborado, una explicación de estas tendencias institucionales es que son reflejo de cambios en la orientación de la política agraria de los países de la región. Según Fernández (2000, pero también de otros autores como Hidalgo, 2003; Bulmer-Thomas, 2002 y Segovia, 2005), desde mediados de la década de 1980, ha habido un proceso de transformación en la política comercial de la región.

Para el sector agrícola, esto se traduce en un sesgo pro-aperturista en la promoción productiva. Así, se diseñan políticas para promover la exportación, descartándose de paso, gran parte de las que existían para fomentar la producción para el mercado interno. Paralelamente, las actividades de asistencia técnica estatal y de investigación y desarrollo para el mercado doméstico se reducen o eliminan sistemáticamente, para ser reorientadas a la exportación. Finalmente, comienza a establecerse una política de desarrollo rural focalizada que reemplaza a los tenues esfuerzos de política de reforma agraria generalizada (Fernández, 2000). Esto explicaría el surgimiento de muchas de las entidades listadas anteriormente. Sin embargo, se requiere de más evidencia para sustentar esta afirmación.

Otro aspecto a considerar es la gran cantidad de entidades del sector social que actualmente existe en la región. De acuerdo al registro realizado, el sector social es de un tamaño similar al económico. Incluso, varios sectores específicos como el de Promoción y Asistencia Social¹⁴ con 9,5%, Servicios de Educación¹⁵ (6,7%) y de Salud¹⁶ (6,4%), son de los más poblados.

4.3 Entidades públicas según períodos de creación

El período más reciente (1990 a 2010) ha sido el de mayor creación de entidades públicas. Sólo en la década de 1990 se crearon 244 entidades públicas y en la del 2000 otras 173, para un total de 417, es decir, un 43% del total. De esta forma, sólo en este período se han creado casi igual cantidad de entidades que en el que va desde la Independencia hasta 1980. Se trata de un hallazgo inesperado, pues, también corresponde al período del ajuste estructural en Centroamérica, donde la retórica neoliberal, proponente de la desregulación y reducción del aparato estatal, fue predominante.

Cuadro 3
Centroamérica: entidades públicas, por período y según naturaleza jurídica. 2010

| Naturaleza jurídica | Antes 1950 | 1950-9 | 1960-9 | 1970-9 | 1980-9 | 1990-9 | 2000-9 | Total |
|--|------------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Sector Centralizado | 110 | 24 | 19 | 38 | 59 | 118 | 81 | 449 |
| Poderes de la República | 19 | 3 | 1 | 2 | 5 | 0 | 0 | 30 |
| Ministerios | 52 | 10 | 2 | 5 | 20 | 7 | 5 | 101 |
| Entidades Independientes | 12 | 2 | 1 | 0 | 5 | 9 | 5 | 34 |
| Órganos Desconcentrados | 27 | 9 | 15 | 31 | 26 | 96 | 71 | 275 |
| Programas Institucionales | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 6 | 0 | 9 |
| Sector Descentralizado | 56 | 36 | 40 | 61 | 50 | 108 | 72 | 424 |
| Descentralizadas Autónomas | 24 | 20 | 31 | 42 | 30 | 75 | 47 | 269 |
| Descentralizadas Semiautónomas | 15 | 14 | 1 | 3 | 10 | 6 | 9 | 59 |
| Empresas Públicas no Financieras | 6 | 2 | 7 | 10 | 5 | 5 | 3 | 38 |
| Empresas Públicas Financieras | 9 | 0 | 1 | 4 | 3 | 13 | 5 | 35 |
| <i>Entidades Públicas no Estatales</i> | <i>13</i> | <i>8</i> | <i>19</i> | <i>10</i> | <i>5</i> | <i>17</i> | <i>20</i> | <i>92</i> |
| Asociaciones Públicas no Estatales | 1 | 3 | 6 | 6 | 1 | 11 | 10 | 38 |
| Corporaciones Públicas | 12 | 5 | 9 | 3 | 3 | 4 | 10 | 46 |
| Sociedades Privadas de Economía Mixta | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 4 |
| Sociedades Públicas de Economía Mixta | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 4 |
| Total general | 179 | 68 | 78 | 109 | 114 | 244 | 173 | 968 |

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, muchas de las entidades creadas durante este período son órganos desconcentrados. Un 41% del total de entidades creadas entre 1990 y 2010 son entes de este tipo. Una conclusión que puede obtenerse de este dato es que las entidades de creación más reciente tienen un impacto social menos significativo. En informes anteriores (ver Alfaro, 2006 y 2007), se utilizó la categoría de entidades de *pequeña y gran magnitud* para caracterizar mejor a las entidades públicas. Una entidad de *gran*

magnitud es aquella cuyo fin era el de prestar bienes y servicios públicos que cubrieran la totalidad del país y cubrir necesidades '*nacionales*'. Mientras tanto, las entidades de *mediana y pequeña escala* son aquellas cuyo ámbito de acción es más especializado y focalizado. Es una clasificación exhaustiva pero que permite hacer diferencias con respecto al significado y peso de las entidades.

Las entidades creadas entre 1990 y 2010, son en su mayoría de *pequeña o mediana magnitud*. Este es el caso de la mayoría de las secretarías adscritas al Poder Ejecutivo en todos los países, un conjunto de tribunales administrativos y la Secretaría Técnica Nacional del Ambiente; un conjunto de comités interinstitucionales como la Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones e Inversiones, la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa en El Salvador o de varias direcciones institucionales y el Teatro Nacional de Nicaragua. Sin embargo, esto no descarta la creación de algunas *entidades de gran escala* también como la Autoridad del Canal de Panamá y las superintendencias de los sistemas financieros de cada país.

En cambio, entre 1950 y 1980, se crean muchas de las *entidades de gran escala*. Éstas incluyen los bancos centrales, los institutos encargados de la administración y operación de acueductos y alcantarillados, la gran mayoría de las universidades estatales y los entes encargados de la operación del sistema eléctrico y las telecomunicaciones.

El proceso de construcción del Estado en Centroamérica tiene una naturaleza histórica. Las entidades fundamentales como los Poderes, los principales ministerios y algunas de las entidades independientes aparecen antes de 1950. Entre 1950 y 1980 aparecen las entidades descentralizadas más importantes. En el contexto del desarrollismo, en el cual el discurso predominante tendía a pensar en un Estado que ejercía mayores funciones en la economía, se estableció una gran parte de la banca pública y de las empresas estatales. Finalmente, en el período más reciente, en el que la retórica predominante era el neoliberalismo y donde se buscaba una reducción del tamaño y funciones del Estado, el sector público siguió creciendo, pero este crecimiento se vio más en el sector centralizado en la forma de órganos desconcentrados más focalizados y en las entidades públicas no estatales.

Cuadro 4
Centroamérica: entidades públicas por período y según sector temático. 2010

| Naturaleza jurídica | Antes 1950 | 1950-9 | 1960-9 | 1970-9 | 1980-9 | 1990-9 | 2000-9 | Total |
|--|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|
| Gobierno y Públicos Generales. | 53 | 9 | 5 | 9 | 24 | 29 | 17 | 146 |
| Órganos Ejecutivos, Legislativos y Asuntos Internos y Externos | 25 | 2 | 3 | 2 | 9 | 7 | 2 | 50 |
| Administración Fiscal y | 16 | 1 | 1 | 1 | 3 | 15 | 4 | 41 |

| Control Público | | | | | | | | |
|--|------------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Servicios Generales, Electorales y de Registro | 12 | 6 | 1 | 6 | 12 | 7 | 11 | 55 |
| <i>Defensa, Orden y Seguridad Pública</i> | 18 | 5 | 3 | 10 | 6 | 18 | 19 | 79 |
| Defensa Nacional | 5 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 8 |
| Orden Público | 13 | 5 | 3 | 8 | 6 | 17 | 19 | 71 |
| <i>Sociales</i> | 57 | 27 | 25 | 41 | 39 | 85 | 66 | 343 |
| Asuntos Laborales | 5 | 3 | 4 | 0 | 2 | 0 | 2 | 16 |
| Protección y Asistencia Social | 8 | 6 | 8 | 11 | 8 | 38 | 30 | 111 |
| Recreación, Ciencia, Cultura y Tecnología | 7 | 1 | 5 | 11 | 8 | 19 | 13 | 64 |
| Salud | 21 | 13 | 0 | 4 | 13 | 4 | 6 | 62 |
| Educativos | 16 | 2 | 4 | 10 | 6 | 16 | 11 | 65 |
| Vivienda y Comunitarios | 0 | 2 | 3 | 5 | 2 | 8 | 4 | 25 |
| <i>Económicos</i> | 51 | 26 | 44 | 47 | 43 | 93 | 64 | 368 |
| Asuntos Económicos Generales | 5 | 1 | 4 | 6 | 8 | 20 | 17 | 61 |
| Infraestructura de Transporte y Comunicaciones | 11 | 5 | 8 | 4 | 11 | 14 | 7 | 60 |
| Sector Primario | 7 | 2 | 9 | 21 | 11 | 18 | 18 | 86 |
| Sector Secundario | 4 | 3 | 4 | 5 | 2 | 7 | 4 | 29 |
| Sector Terciario | 24 | 15 | 19 | 11 | 11 | 34 | 18 | 132 |
| <i>Ambientales</i> | 0 | 1 | 1 | 2 | 2 | 19 | 7 | 32 |
| Total general | 179 | 68 | 78 | 109 | 114 | 244 | 173 | 968 |

Fuente: Elaboración propia.

Temáticamente, en el período más reciente (1990-2010), el sector que más desarrolla es el ambiental, el cual se establece casi en su totalidad. Durante la década de 1990, atendiendo a incentivos internacionales como la Declaración de Río, se establecen los ministerios de ambiente y los sistemas administradores de áreas protegidas. Posteriormente se reforman diversas entidades relacionadas con el manejo y la explotación forestal, para que ejecuten proyectos de control de la tala y de promoción de la conservación de bosques. Este sería el caso del Instituto Nacional de Bosques en Guatemala, el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal en Costa Rica, el Instituto Nacional Forestal de Nicaragua y el Instituto de Conservación Forestal (antes Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal) en Honduras.

También se constituye un extenso conjunto de entidades para la protección de poblaciones vulnerables como mujeres, indígenas, campesinos, adolescentes, consumidores, población discapacitada, adultos mayores y niños. No se descarta que una razón detrás de la creación de estas entidades tenga que ver con respuestas del Estado a demandas de estos sectores. Sin embargo, tampoco puede descartarse la importancia que estas temáticas tienen dentro de la agenda política internacional. En ocasiones, entidades de este tipo se constituyen como requisitos para que los países de la región accedan a fondos internacionales o cumplan con algunos de los acuerdos internacionales que se han venido firmando recientemente.

Sin embargo, generalmente, estas nuevas entidades promueven la integración de sus temáticas de trabajo como variables transversales de la acción política del Estado. Sólo en pocos casos, el objetivo es el de aplicar políticas a gran escala que atiendan las problemáticas estructurales a las que están sujetos estas poblaciones. La situación es únicamente distinta cuando se hace referencia al tema de vivienda. El período de 1980 a 2010 dio cabida a la aparición o reforma de una gran cantidad de entidades orientadas a la provisión de viviendas de bienestar social. Sin embargo, como se ha demostrado para algunos países, una explicación posible de este nuevo interés tendría relación con el uso que se le da a la provisión de viviendas como herramienta para el clientelismo político, aunque se requieren mayores estudios antes de confirmar esta explicación.

Por otro lado, existe un renovado peso del Estado en torno a temáticas económicas nuevas, particularmente la regulación de nuevos mercados (telecomunicaciones, electricidad, financieros, de valores, etc.). Ha habido una transformación en las temáticas de interés, así, cuando entre 1950 y 1980 la temática económica predominante se relacionaba con la producción agrícola, en el período actual, ésta es el sector terciario. Esto se refleja en la aparición de superintendencias que regulan del sector financiero, específicamente el no bancario: como fondos de inversiones, valores y pensiones.

Otro sector que creció mucho fue el de orden público y seguridad ciudadana. Resalta aquí la creación o reforma de las entidades encargadas de la coordinación de la atención ante desastres naturales. Esto es el resultado de nuevos esfuerzos por renovar los mecanismos de atención de emergencias. También se crean varias entidades para atender nuevas problemáticas de seguridad como el crimen organizado y el narcotráfico, como es el caso del Instituto Costarricense sobre Drogas, la Comisión Nacional Antidrogas de El Salvador, la Comisión contra la Adicción y el Tráfico Ilícito de Drogas de Guatemala o el Consejo Nacional de Lucha contra las Drogas de Nicaragua. Durante el período reciente aparecen muchas entidades en materia de control, en ocasiones, atendiendo al seguimiento de los acuerdos y procesos de paz en la región. Este sería el caso de la aparición de los Ombudsmen, de las comisiones de integridad y los tribunales de ética en la función pública que surgen en la década de 1990.

4.4. Entidades públicas según sus presupuestos

Para este trabajo, se logró ubicar el presupuesto de 556 entidades públicas (57%). Las restantes entidades son órganos desconcentrados que reciben su ingreso como transferencias institucionales, difíciles de registrar, y entidades públicas no estatales, cuyos presupuestos se manejan de forma autónoma, sin mediar controles estatales similares a los de las demás entidades públicas.

Cuadro 5
Centroamérica: entidades públicas, por naturaleza jurídica, según presupuesto ejecutado en dólares. 2010

| Naturaleza jurídica | Categoría presupuestaria ^{a/} | | | | | | | | | |
|---|--|------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | Muy pequeño | | Pequeño | | Mediano | | Grande | | Muy grande | |
| Sector centralizado | 51 | 17% | 46 | 15% | 66 | 23% | 79 | 24% | 66 | 21% |
| Poderes de la República | 1 | 3% | 2 | 7% | 6 | 20% | 9 | 40% | 12 | 30% |
| Ministerios de la República | 1 | 1% | 1 | 1% | 21 | 21% | 34 | 34% | 43 | 43% |
| Entidades Independientes | 6 | 18% | 9 | 26% | 9 | 26% | 8 | 24% | 2 | 6% |
| Órganos Desconcentrados del Sector Centralizado | 45 | 32% | 32 | 23% | 33 | 23% | 24 | 17% | 8 | 5% |
| Programas Institucionales | 0 | 0% | 1 | 50% | 1 | 50% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| Sector descentralizado | 31 | 14% | 44 | 17% | 60 | 27% | 50 | 18% | 58 | 23% |
| Descentralizadas Autónomas | 27 | 15% | 34 | 18% | 48 | 26% | 38 | 20% | 39 | 21% |
| Descentralizadas Semiautónomas | 3 | 30% | 2 | 20% | 2 | 20% | 3 | 30% | 0 | 0% |
| Empresas Públicas no Financieras | 1 | 6% | 1 | 6% | 4 | 22% | 2 | 11% | 10 | 56% |
| Empresas Públicas Financieras | 2 | 9% | 4 | 18% | 9 | 41% | 0 | 0% | 7 | 32% |
| Órganos Desconcentrados del Sector Descentralizado | 2 | 29% | 1 | 14% | 3 | 43% | 1 | 14% | 0 | 0% |
| Total centralizado y descentralizado | 88 | 16% | 87 | 16% | 136 | 25% | 119 | 22% | 121 | 22% |

a/ Categorías presupuestarias: Muy pequeño = 0 a 1.000.000 de dólares; Pequeño = 1.000.001 a 3.000.000, Mediano = 3.000.001 a 12.000.000; Grande = 12.000.001 a 45.000.000; Muy grande = 45.000.000 o más.
 Fuente: Elaboración propia.

Puede afirmarse que alrededor de un 32% de las entidades cuentan con presupuestos inferiores a los 3 millones de dólares – consideradas aquí como pequeñas o muy pequeñas; y que un 44% tienen presupuestos superiores a los 12 millones de dólares – consideradas aquí como grandes o muy grandes.

Entre las muy grandes, hay diez entidades públicas que cuentan con un presupuesto superior a los mil millones de dólares: seis son costarricenses: el Instituto Nacional de Seguros, el Banco de Costa Rica, el Ministerio de Educación Pública, la Refinadora Costarricense de Petróleo, el Instituto Costarricense de Electricidad y la Caja Costarricense del Seguro Social; tres son panameñas: el Banco Nacional de Panamá, la Autoridad del Canal de Panamá y la Caja del Seguro Social; y una es hondureña: la Secretaría de Educación Pública. Si se suman los presupuestos de estas entidades, el producto es equivalente a aproximadamente la mitad de los presupuestos sumados de las otras entidades públicas.

La presencia de estas diez entidades, así como de un grupo similarmente grande de entidades con presupuestos entre los 500 y los 1.000 millones de dólares, nos permite considerar que, incluso dentro del grupo de entidades muy grandes, existe un grupo más pequeño de entidades mucho más grandes. Este grupo incluye, aparte de las ya planteadas a aquellas que son intensivas en capital y recurso humano como son: los bancos públicos, los Ministerios de Educación y Salud y las Cajas del Seguro Social de los respectivos países.

Cuadro 6

Centroamérica: entidades públicas, por presupuesto ejecutado en dólares, según período de creación. 2010

| Categoría presupuestaria ^{a/} | Antes 1950 | 1950-9 | 1960-9 | 1970-9 | 1980-9 | 1990-9 | 2000-9 | Total |
|---|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|
| Muy pequeño | 4 | 3 | 5 | 7 | 9 | 26 | 35 | 89 |
| Pequeño | 6 | 4 | 6 | 11 | 11 | 29 | 20 | 87 |
| Mediano | 10 | 7 | 5 | 18 | 26 | 45 | 25 | 136 |
| Grande | 37 | 10 | 10 | 13 | 14 | 25 | 11 | 120 |
| Muy grande | 70 | 12 | 13 | 10 | 6 | 10 | 3 | 124 |

a/ Categorías presupuestarias: Muy pequeño = 0 a 1.000.000 de dólares; Pequeño = 1.000.001 a 3.000.000, Mediano = 3.000.001 a 12.000.000; Grande = 12.000.001 a 45.000.000; Muy grande = 45.000.000 o más.
Fuente: Elaboración propia.

Tal y como se señalaba en la sección anterior, si bien la cantidad total de entidades creadas entre 1990 y 2010 es bastante alta, éstas son en su mayoría entidades cuyos presupuestos las catalogan como muy pequeñas, pequeñas o medianas (es decir, con financiamientos menores a los 12 mil millones de dólares); comprobando que son entidades *de mediana o pequeña magnitud*. En cambio, el grueso de las entidades grandes y muy grandes aparecen en períodos previos, particularmente antes de 1950: siendo el caso de la mayoría de Ministerios de Educación y Salud, algunos bancos públicos, las Cajas del Seguro Social y algunas empresas públicas.

5. Comparación de sectores institucionales entre países

5.1. Comparación de entidades públicas según su naturaleza jurídica

Un primer vistazo a la institucionalidad en Centroamérica nos presenta una situación interesante. Casi una tercera parte de las entidades públicas encontradas en la región se ubican en Costa Rica. Le sigue de lejos El Salvador, que cuenta con un 17% del total de entidades públicas. Inesperadamente, Honduras es el país que menos entidades públicas tiene, incluso menos que Belice, un Estado mucho más joven. Sin embargo, debe reconocerse que, exceptuando por el caso de Costa Rica, y tal vez de El Salvador, los demás países tienen más o menos la misma cantidad de entidades públicas.

Cuadro 7

Centroamérica: entidades públicas, por país y según cantidad de entidades. 2010

| País | Cantidad de entidades públicas | Porcentaje | Población (en miles) | Entidades por 1.000 habitantes | Habitantes por entidad pública |
|----------------------|--------------------------------|---------------|----------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Belice | 102 | 11% | 313 | 0,33 | 3.069 |
| Costa Rica | 276 | 29% | 4.639 | 0,06 | 16.808 |
| El Salvador | 162 | 17% | 6.192 | 0,02 | 38.222 |
| Guatemala | 121 | 13% | 14.376 | 0,01 | 118.810 |
| Honduras | 92 | 10% | 7.621 | 0,01 | 82.837 |
| Nicaragua | 104 | 11% | 5.822 | 0,02 | 55.981 |
| Panamá | 111 | 11% | 3.508 | 0,03 | 31.604 |
| Total general | 968 | 100,0% | 42.471 | 0,02 | 43.875 |

Fuente: Elaboración propia.

Así, ajustándonos estrictamente a los datos, hay que decir que lo que se tiene en Centroamérica es un conjunto de países que cuentan con sectores públicos de tamaños bastante similares, y donde uno, Costa Rica, es desproporcionadamente mayor que los demás. Esto hace referencia a un Estado que tiene más entidades públicas que cualquier otro, pero también en el que ésta son más diversas.

Según su naturaleza jurídica, Costa Rica cuenta con una cantidad semejante de Poderes, Ministerios y entidades autónomas que los demás países. Sin embargo, cuenta con más órganos desconcentrados, empresas públicas y entidades públicas no estatales que cualquier otro país de la región. Sobre si esta situación deriva en más o menos eficiencia en la gestión pública, o si faculta más o menos control o autonomía política institucional al Estado costarricense, son preguntas que requieren mayor análisis. Por el momento, sólo es posible decir que hablamos de un sector público más grande y complejo en este país en comparación con los demás.

Cuadro 8
Centroamérica: entidades públicas, por naturaleza jurídica y según país. 2010

| Naturaleza jurídica | BEL | CRC | SAL | GUA | HON | NIC | PAN | Total |
|--|------------|------------|------------|------------|-----------|------------|------------|------------|
| Sector centralizado | 52 | 149 | 62 | 56 | 55 | 44 | 31 | 449 |
| Poderes de la República | 5 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 5 | 30 |
| Ministerios de la República | 17 | 18 | 13 | 13 | 16 | 13 | 11 | 101 |
| Entidades Independientes | 5 | 2 | 7 | 5 | 4 | 4 | 7 | 34 |
| Órganos Desconcentrados del Sector Centralizado | 25 | 117 | 37 | 34 | 31 | 23 | 8 | 275 |
| Programas Institucionales | 0 | 8 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Sector descentralizado | 43 | 81 | 100 | 45 | 37 | 56 | 62 | 424 |
| Descentralizadas Autónomas | 34 | 35 | 50 | 40 | 30 | 39 | 41 | 269 |
| Descentralizadas Semiautónomas | 2 | 5 | 43 | 1 | 0 | 0 | 8 | 59 |
| Empresas Públicas no Financieras | 6 | 8 | 2 | 2 | 4 | 8 | 8 | 38 |
| Empresas Públicas Financieras | 1 | 18 | 5 | 0 | 3 | 3 | 5 | 35 |
| Órganos Desconcentrados del Sector Descentralizado | 0 | 15 | 0 | 2 | 0 | 6 | 0 | 23 |
| Entidades Públicas no Estatales | 7 | 46 | 0 | 20 | 0 | 4 | 15 | 92 |
| Asociaciones Públicas no Estatales | 5 | 15 | 0 | 3 | 0 | 0 | 15 | 38 |
| Corporaciones Publicas | 2 | 27 | 0 | 13 | 0 | 4 | 0 | 46 |
| Sociedades Públicas de Economía Mixta | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Sociedades Privadas de Economía Mixta | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Total general | 102 | 276 | 162 | 121 | 92 | 104 | 111 | 968 |

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de los demás países, una primera impresión es la de que los sectores centralizados (exceptuando Costa Rica), comparten muchas similitudes. Todos cuentan con una cantidad similar de Poderes, Ministerios, Órganos Desconcentrados y Entidades Independientes. Resalta en la distribución que Panamá y El Salvador tienen

más Entidades Independientes; y Panamá cuenta con pocos órganos desconcentrados. Sobre lo primero, en Panamá se debe a que, además de la Contraloría General de la República, existe una Fiscalía y un Tribunal de Cuentas. En El Salvador, existen se debe a que hay dos tribunales autónomos de Servicio Civil y de Ética, para el combate de la corrupción.

Sobre lo segundo, en algunos casos, entidades descentralizadas panameñas como la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, la Autoridad Nacional de Aduana, la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre y la Autoridad Nacional del Ambiente, ejercen funciones que en otros países realizan órganos desconcentrados y ministerios, lo que explica la baja cantidad.

En el caso del sector descentralizado hay varias similitudes y diferencias. Para empezar, todos los países cuentan con una cantidad similar de entidades descentralizadas autónomas. Sólo El Salvador cuenta con una cantidad mayor (incluso más que Costa Rica). Algo similar sucede con las empresas públicas financieras y no financieras. Algunas diferencias notables se presentan al observar a las entidades descentralizadas semiautónomas de El Salvador. Cuando en los demás países (incluyendo Costa Rica) no superan la decena, en éste, se trata de 43 entidades. La gran mayoría de éstas son los hospitales estatales. En los demás países, es típico que los hospitales sean administrados por el Ministerio de Salud o los institutos responsables del seguro social, comprendiéndoseles como dependencias o direcciones adscritas. No obstante, en El Salvador, éstos cuentan con un grado más alto de descentralización – aunque siempre sujetos a la esfera del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Las entidades públicas no estatales es donde se presentan las diferencias entre los países. Costa Rica es el país que tiene una mayor cantidad de entidades de este tipo. Desde 1980, ha habido una tendencia en el país de establecer entidades que funcionen sin ajustarse a un conjunto de normas del derecho público. Se trata sobre todo de colegios profesionales y entidades destinadas al fomento y organización de actividades productivas específicas, como es el caso de las Corporaciones Arroceras, Ganaderas y Hortícolas Nacionales, el Instituto del Café y la Oficina Nacional Forestal.

En los demás países, las entidades listadas son más que todo, colegios profesionales. Sólo en Panamá, resaltan los Patronatos: entidades creadas para regular ciertas actividades sociales y económicas y que cuentan con un alto grado de participación ciudadana.

5.2. Comparación de entidades públicas según sector temático

Proporcionalmente, la distribución de las entidades públicas por sector temático presenta muchas similitudes, pero también, algunas diferencias notables. Para empezar, el caso de Costa Rica, dada su desproporcionalidad, sigue siendo incomparable en muchas, pero no todas las áreas. Algunas de éstas son las entidades

relacionadas con el orden público, protección y asistencia social, recreación, cultura y ciencia, servicios educativos, sector primario y terciario y servicios ambientales.

Cuadro 9
Centroamérica: entidades públicas por sector de servicio y según país. 2010

| Naturaleza jurídica | BEL | CRC | SAL | GUA | HON | NIC | PAN | Total |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| <i>Gobierno y Públicos Generales.</i> | 21 | 24 | 25 | 25 | 16 | 17 | 18 | 146 |
| Órganos Ejecutivos, Legislativos y Asuntos Internos y Externos | 6 | 8 | 9 | 13 | 5 | 5 | 4 | 50 |
| Administración Fiscal y Control Público | 4 | 4 | 10 | 4 | 4 | 7 | 8 | 41 |
| Servicios Generales, Electorales y de Registro | 11 | 12 | 6 | 8 | 7 | 5 | 6 | 55 |
| <i>Defensa, Orden y Seguridad Pública</i> | 11 | 25 | 12 | 12 | 6 | 10 | 3 | 79 |
| Defensa Nacional | 1 | 0 | 3 | 1 | 1 | 2 | 0 | 8 |
| Orden Público | 10 | 25 | 9 | 11 | 5 | 8 | 3 | 71 |
| <i>Sociales</i> | 24 | 95 | 74 | 29 | 35 | 30 | 56 | 343 |
| Asuntos Laborales | 1 | 4 | 3 | 2 | 3 | 2 | 1 | 16 |
| Protección y Asistencia Social | 3 | 27 | 16 | 12 | 12 | 7 | 34 | 111 |
| Recreación, Ciencia, Cultura y Tecnología | 5 | 29 | 7 | 7 | 5 | 6 | 5 | 64 |
| Salud | 6 | 7 | 37 | 2 | 3 | 3 | 4 | 62 |
| Educativos | 4 | 23 | 8 | 5 | 8 | 7 | 10 | 65 |
| Vivienda y Comunitarios | 5 | 5 | 3 | 1 | 4 | 5 | 2 | 25 |
| <i>Económicos</i> | 42 | 118 | 49 | 50 | 30 | 46 | 33 | 368 |
| Asuntos Económicos Generales | 8 | 12 | 11 | 5 | 3 | 15 | 7 | 61 |
| Infraestructura de Transporte y Comunicaciones | 7 | 15 | 8 | 9 | 9 | 6 | 6 | 60 |
| Sector Primario | 14 | 28 | 8 | 10 | 7 | 9 | 10 | 86 |
| Sector Secundario | 1 | 9 | 4 | 3 | 3 | 6 | 3 | 29 |
| Sector Terciario | 12 | 54 | 18 | 23 | 8 | 10 | 7 | 132 |

| | | | | | | | | |
|----------------------|------------|------------|------------|------------|-----------|------------|------------|------------|
| <i>Ambientales</i> | 4 | 14 | 2 | 5 | 5 | 1 | 1 | 32 |
| Total general | 102 | 276 | 162 | 121 | 92 | 104 | 111 | 968 |

Fuente: Elaboración propia.

Otras diferencias significativas se presentan con El Salvador en torno al sector salud y en Panamá con el de Protección y Asistencia Social. En el caso del primero, la razón de esto ya se ha explicado, se trata de los hospitales del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social cuentan con un grado más alto de descentralización que en otros países y por eso, se contabilizan como entidades aparte. En el caso del segundo, se trata sobre todo de los Patronatos, descritos también en párrafos previos.

Aparte de éstos, existen otros casos de diferencias, pero éstas son menos significativas. Este sería el caso de Guatemala, donde se reconoce una cantidad más alta de entidades dentro de la categoría de Órganos Ejecutivos, Legislativos y Asuntos Internos y Externos¹⁷, o el de Nicaragua en torno a la categoría de Asuntos Económicos Generales. En el caso de Guatemala, esto se debe, primero, a la creación en décadas recientes de varias secretarías adscritas a la Presidencia que lidian, de forma especializada, con asuntos específicos: incluyendo la programación social, comunicación política y la coordinación institucional. En segundo lugar, se reconoce la existencia de un conjunto de organismos políticos formados para atender y dar seguimiento a las obligaciones adquiridas por ese gobierno de cara a la firma de los Acuerdos de Paz de 1996.

En el caso de Nicaragua, una razón importante tiene que ver con la existencia de múltiples entidades ejecutando tareas en torno a la promoción de exportaciones y la atracción de inversiones. Aquí resaltan: la Comisión Especial para la Promoción de las Inversiones Privadas, el Centro de Trámites de Exportaciones, la Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones y la Corporación de Zonas Francas.

Otros países que resaltan, pero que lo hacen más bien por lo poco poblado de sus sectores institucionales en comparación con los del resto de la región son Honduras y Panamá en materia de orden público; Belice en torno a la Protección y Asistencia Social y al Sector Secundario; y Guatemala en materia de salud y vivienda.

5.3. Comparación de entidades públicas por período de creación

En todos los países, el período más reciente, de 1990 a 2010, ha sido en el que se ha creado la mayor cantidad de entidades públicas. La diferencia descansa sobre los términos del peso cuantitativo relativo de las entidades creadas en este período con respecto a las creadas en los demás.

Cuadro 10
Centroamérica: entidades públicas por país, según período de creación. 2010

| País | Antes 1950 | 1950-59 | 1960-69 | 1970-79 | 1980-89 | 1990-99 | 2000-10 | Total general |
|----------------------|------------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|---------------|
| Belice | 3 | 2 | 7 | 7 | 36 | 21 | 26 | 102 |
| Costa Rica | 45 | 14 | 21 | 51 | 27 | 77 | 41 | 276 |
| El Salvador | 46 | 19 | 9 | 7 | 16 | 43 | 21 | 162 |
| Guatemala | 32 | 7 | 20 | 9 | 10 | 29 | 14 | 121 |
| Honduras | 11 | 16 | 8 | 9 | 8 | 22 | 18 | 92 |
| Nicaragua | 13 | 2 | 3 | 9 | 12 | 34 | 31 | 104 |
| Panamá | 29 | 8 | 10 | 17 | 5 | 18 | 22 | 111 |
| Total general | 179 | 68 | 78 | 109 | 114 | 244 | 173 | 968 |

Fuente: Elaboración propia.

Por ejemplo, en el caso de Belice, en el período 1980-2010, se creó un 80% de la institucionalidad de ese país, algo esperable considerando que se independizó en 1981. De forma similar, un 75% de la institucionalidad nicaragüense apareció en este período. En este caso, se debe a que durante el período revolucionario de los ochenta y el de establecimiento y consolidación de la democracia liberal en los noventa, hubo un proceso de construcción, destrucción y reconstrucción de la institucionalidad.

En otros países, como Panamá, el período tiene un peso menor. Menos del 45% de las entidades del país nacen entre 1980 y 2010. Aquí la razón puede ser estar relacionada, primero, con la permanencia de entidades públicas creadas durante los períodos dictatoriales previos; y segundo, con el período de inestabilidad política de ese país durante la década de 1980.

Por otro lado, previo a 1980, todos los países – excepto Nicaragua y Belice – presentaron uno o más períodos de rápida construcción institucional. Un primer ejemplo es el de Costa Rica, que entre 1970 y 1979,¹⁸ construyó gran parte de sus empresas públicas y entidades de *gran magnitud*. Períodos semejantes se dan entre 1950 y 1959¹⁹ en El Salvador, específicamente durante la administración de José María Lemus; entre 1960 y 1969²⁰ en Guatemala, durante la administración de Julio César Montenegro; en Honduras, bajo los gobiernos de Julio Lozano, Ramón Villena y la Junta Militar (1950-1959)²¹; y en Panamá, entre 1970 y 1979²² con el gobierno de facto de Demetrio Lakas.

5.4. Comparación de entidades públicas por presupuestos públicos

La comparación de entidades públicas según sus presupuestos públicos arrojó datos diferentes. Para empezar, existe un grupo de países en los que se registra un conjunto amplio de entidades “grandes y muy grandes” (presupuestos superiores a 45 millones

de dólares) y otros en los que este conjunto es más pequeño. La situación está relacionada con el tamaño comparado del gasto público total de cada país. Así, países que tienen un gasto público elevado como Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Panamá cuentan con más entidades públicas grandes que Honduras, Nicaragua y Belice donde la situación es inversa.

Cuadro 11
Centroamérica: entidades públicas por presupuesto público, según país. 2010

| Presupuesto público | BEL | CRC | SAL | GUA | HON | NIC | PAN | Total |
|----------------------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Muy pequeño | 16 | 24 | 9 | 6 | 10 | 19 | 5 | 89 |
| Pequeño | 17 | 15 | 18 | 17 | 8 | 7 | 5 | 87 |
| Mediano | 12 | 40 | 21 | 20 | 8 | 15 | 20 | 136 |
| Grande | 9 | 27 | 18 | 23 | 14 | 12 | 17 | 120 |
| Muy grande | 4 | 38 | 27 | 16 | 9 | 5 | 25 | 124 |
| Total general | 58 | 144 | 93 | 82 | 49 | 58 | 72 | 556 |

a/ Categorías presupuestarias: Muy pequeño = 0 a 1.000.000 de dólares; Pequeño = 1.000.001 a 3.000.000, Mediano = 3.000.001 a 12.000.000; Grande = 12.000.001 a 45.000.000; Muy grande = 45.000.000 o más.
Fuente: Elaboración propia.

Lo que si resulta común para la mayoría de países es que el período que va de 1990 a 2010 ha dado cabida a entidades pequeñas y medianas. Ahora bien, en el caso de las grandes, la tendencia usual para todos los países – exceptuando Belice – es que las entidades con más presupuesto hayan aparecido antes de 1950. Sin embargo, existen diferencias grandes cuando se observa las dos décadas recientes. Así, en El Salvador y Costa Rica, se crearon 14 y 10 entidades grandes o muy grandes, respectivamente; mientras que en Belice y Nicaragua se crearon 2 y 4.

Cuadro 12
Entidades públicas “grandes y muy grandes”, por país, según período. 2010

| País | Antes 1950 | 1950-59 | 1960-69 | 1970-79 | 1980-89 | 1990-99 | 2000-10 | Total general |
|----------------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|
| Belice | 2 | 0 | 2 | 1 | 6 | 0 | 2 | 13 |
| Costa Rica | 27 | 4 | 8 | 15 | 1 | 8 | 2 | 65 |
| El Salvador | 19 | 3 | 3 | 2 | 4 | 10 | 4 | 45 |
| Guatemala | 17 | 4 | 5 | 1 | 4 | 6 | 2 | 39 |
| Honduras | 9 | 6 | 0 | 0 | 2 | 4 | 2 | 23 |
| Nicaragua | 9 | 2 | 1 | 0 | 1 | 2 | 2 | 17 |
| Panamá | 24 | 3 | 4 | 4 | 2 | 5 | 0 | 42 |
| Total general | 107 | 22 | 23 | 23 | 20 | 35 | 14 | 244 |

a/ Grande = 12.000.001 a 45.000.000 dólares; Muy grande = 45.000.000 o más dólares.
Fuente: Elaboración propia.

Recapitulando, el cuadro anterior demuestra que en décadas recientes son menos las entidades grandes que en otros períodos. Previamente, se dijo que más recientemente el ritmo de creación de entidades públicas aumenta, haciendo que entre 1990 y 2010 se cree una proporción considerable del sector público. Además, se ha señalado que muchas de las entidades creadas recientemente tienen funciones focalizadas. Sopesando toda esta evidencia, puede concluirse que en los últimos años, la creación de más entidades públicas no implica que éstas cuenten con presupuestos holgados. Queda la pregunta para otra investigación sobre si esta situación se convierte en una limitante para la operación efectiva de los Estados centroamericanos.

6. Institucionalidad pública y entornos políticos en Centroamérica

Hasta ahora, este estudio ha realizado un análisis descriptivo de la institucionalidad en la región. En esta sección se abordará la pregunta de investigación: ¿constituye la institucionalidad pública un factor que fortalece la estabilidad democrática en los países de la región? Para responderla, se buscará conocer si existen diferencias entre las entidades públicas creadas en entornos democráticos con respecto a las que se crean en entornos autoritarios.

6.1. Sobre los entornos políticos

Con este fin, se usaron varios índices para caracterizar el entorno político-institucional de los países en los años de creación de las entidades públicas. Se señaló también que cada uno de estos índices realiza diferentes valoraciones sobre lo que es y no es democracia.

Cuadro 13

Centroamérica: años cubiertos por los índices Polity IV, Smith y Bowman et al.; por país

| País | Contexto político | Índice | | | |
|-------------|-------------------|---------------------------------|-------|--|-------|
| | | Polity IV 2008 ^{al} | | Bowman et al. 2005 | |
| | | Años | Total | | Total |
| Costa Rica | Autoritarismo | N/A | 0 | 1900-1901, 1905-1906, 1917-1919, 1948 | 8 |
| | Semidemocracia | 1838-1874 | 37 | 1902-1904, 1907-1916, 1920-1947, 1949-1957 | 50 |
| | Democracia | 1875-2008 | 134 | 1958-2000 | 43 |
| El Salvador | Autoritarismo | 1903-1947; 1950-1955; 1977-1978 | 53 | 1900-1966; 1972-1991 | 87 |
| | Semidemocracia | 1841-1854; 1858-1902; 1956-1976 | 80 | 1967-1971; 1992-1993 | 7 |
| | Democracia | 1984-2008 | 25 | 1994-2000 | 7 |
| | Transiciones | 1855-1857; 1948-1949; | 10 | N/A | 0 |

| | | 1979-1983 | | | |
|-----------|----------------|--|-----|------------------------------------|----|
| Guatemala | Autoritarismo | 1900-1920; 1931-1943; 1954-1957; 1982-1984 | 41 | 1900-1926; 1931-1944; 1954-1984 | 72 |
| | Semidemocracia | 1839-1870; 1873-1899; 1921-1930; 1944-1953; 1958-1981; 1986-1995 | 113 | 1927-1930; 1945-1953; 1985-2000 | 29 |
| | Democracia | 1996-2008 | 13 | N/A | 0 |
| | Transiciones | 1871-1872; 1985 | 3 | N/A | 0 |
| Honduras | Autoritarismo | N/A | 0 | 1900-1928; 1935-1957; 1964-1981 | 70 |
| | Semidemocracia | 1839-1851; 1854-1906; 1908-1911; 1913-1918; 1920-1923; 1925-1979 | 135 | 1929-1934; 1958-1963; 1982-1996 | 27 |
| | Democracia | 1982-2008 | 27 | 1997-2000 | 4 |
| | Transiciones | 1852-1853; 1907; 1912; 1913; 1924; 1980-1981 | 8 | N/A | 0 |
| Nicaragua | Autoritarismo | 1936-1978 | 43 | 1900-1928; 1936-1984 | 78 |
| | Semidemocracia | 1838-1925; 1928-1935; 1981-1989 | 105 | 1929-1935; 1985-1989 | 12 |
| | Democracia | 1990-2008 | 19 | 1990-2000 | 11 |
| | Transiciones | 1926-1927; 1979-1980 | 4 | N/A | 0 |
| Panamá | Autoritarismo | 1968-1981; 1984-1988 | 67 | 1948-1991 | 44 |
| | Semidemocracia | 1903-1967; 1982-1983 | 19 | N/A | 0 |
| | Democracia | 1989-2008 | 20 | 1945-1947; 1992-2000 | 12 |
| | Transiciones | N/A | 0 | N/A | 0 |

a/ El índice Polity IV define ciertos períodos de años con varios códigos para determinar la inexistencia o la transición de un régimen a otro. Estos años quedan integrados en la categoría "transiciones" en los países a los que aplica.

b/ El índice de Smith (2005), contabiliza a los períodos usando dos categorías aparte de democracia y semidemocracia: no democracia y oligarquía. Para efectos de contabilización, no democracia se contabilizó como autoritarismo y oligarquía como semidemocracia. Los períodos oligárquicos quedan debidamente señalados con una (O).

Fuente: Elaboración propia con base en Marshall y Jagers, 2009; Bowman et al., 2005; Smith, 2005.

Cuadro 14
Centroamérica: entidades públicas por índice de medición del entorno político y según país. 2010^{a/}

| País | Polity IV ^{b/} | | | | | | | | Bowman et al. ^{d/} | | | | | |
|----------------------|-------------------------|---------|---------|-----------|------------------------|------------------------|-----------|----------------|-----------------------------|----------|---------|------------------------|------------------------|-----------|
| | AU T | SD E | DE M | INE g/ | IAU T ^{e/} | ISD E ^{e/} | IDE e/ | I- INE S | AU T | SD EM | DE M | IAU T ^{e/} | ISD E ^{e/} | IDE e/ |
| Belice ^{f/} | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| Costa Rica | 0% | 2% | 98% | 0% | 0,00 | 1,62 | 19,9 3 | 0,00 | 3% | 17% | 80% | 8,75 | 7,60 | 41,6 3 |
| El Salvador | 21 % | 27 % | 46% | 5% | 6,23 | 5,38 | 29,2 0 | 8,00 | 70% | 13% | 17% | 9,54 | 22,8 6 | 28,5 7 |
| Guatemala | 7% | 60 % | 28% | 4% | 1,95 | 6,19 | 25,3 8 | 16,6 7 | 46% | 54% | 0% | 6,11 | 17,5 9 | 0,00 |
| Honduras | 0% | 48 % | 49% | 2% | 0,00 | 3,11 | 15,9 3 | 3,75 | 51% | 38% | 11% | 4,71 | 9,26 | 17,5 0 |
| Nicaragua | 9% | 18 % | 64% | 9% | 2,09 | 1,71 | 34,2 1 | 22,5 0 | 42% | 6% | 52% | 3,46 | 3,33 | 30,9 1 |
| Panamá | 20 % | 43 % | 37% | 0% | 11,5 8 | 6,87 | 20,0 0 | 0,00 | 70% | 0,0 % | 30% | 9,55 | 0,00 | 15,0 0 |
| Total | 9% | 27 % | 62% | 3% | N/A | N/A | N/A | N/A | 38% | 21% | 41% | N/A | N/A | N/A |

a/ Los datos no contabilizan entidades a las que no aplican los índices por ser creadas previamente al registro.

b/ La clasificación no contabiliza los casos de un 3,1% de las entidades de Costa Rica, 4,1% de El Salvador, 4,3% de Guatemala, 2,9% de Nicaragua y 2,7% de Panamá, para un total de 2,6% a escala regional. La razón es que éstas entidades se crean en períodos previos al inicio del registro del índice.

c/ La clasificación no contabiliza los casos de un 4,0% de entidades de Costa Rica, 13,0% de entidades de El Salvador, 9,9% de Guatemala, 9,8% de Honduras, 7,7% de Nicaragua y 0,9% de Panamá. En total queda excluido un 16,9% de los casos totales.

d/ La clasificación no contabiliza los casos de un 18,8% de entidades de Costa Rica, un 25,9% de El Salvador, un 21,5% de Guatemala, un 29,3% de Honduras, un 37,5% de Nicaragua y un 44,1% de Panamá. En total queda excluido un 34,8% de los casos a escala regional.

e/ El índice de estas secciones se calculó dividiendo la cantidad de entidades públicas creadas en contextos democráticos, semidemocráticos o autoritarios entre la cantidad de años correspondientes (democráticos, semidemocráticos y autoritarios) y luego multiplicado por 10. Contabiliza la cantidad de entidades creadas por cada 10 años del régimen específico.

f/ El caso de Belice no se contabiliza en ninguno de los índices presentados en la tabla anterior.

g/ Inestabilidad política: hace referencia a períodos de transición, anarquía e intervenciones militares.

Fuente: Elaboración propia.

Un índice como el de Polity IV contempla a la democracia como el extremo de un continuum en el que el autoritarismo se encuentra en el extremo opuesto. La condición de democracia y autoritarismo queda definida por una sumatoria de calificaciones sobre las dimensiones de estudio para el índice. De esta forma, existe una lógica compensatoria, para la cual, una baja calificación en una dimensión puede ser compensada con buenos resultados en otra.

De manera diferente, el índice de Bowman et al. (2005; de ahora en adelante BLM), contempla a la democracia como una condición tricotómica. Es decir, existen tres estados posibles de un régimen político: autoritarismo, democracia y semi-democracia (entendida esta como una categoría intermedia entre las otras dos). Para BLM, la lógica no es compensatoria. Una baja calificación en una dimensión de estudio no puede ser superada con una buena calificación en otra. Para los autores, permitir este tipo de compensaciones es como decir que puede haber democracia en momentos en que el Ejército tutela el poder civil.

El uso de diferentes concepciones sobre la democracia conlleva a diferentes resultados sobre la evaluación de los entornos políticos. El cuadro 13 es prueba de esto, Así, durante un período específico, como el que va de 1958 a 1981 en Guatemala, el índice Polity cataloga a este país como una semidemocracia, mientras que el BLM le interpreta como un régimen autoritario. La pregunta que queda es saber ¿cuál se ajusta mejor a la realidad?

En este caso particular, el índice BLM tiene un nivel mayor de ajuste. En Guatemala, el período en cuestión ha sido muchas veces caracterizado como uno de los de más alta militarización de la política. Es un período en el que el Ejército tutela al poder civil, al punto de que las décadas de 1960 y 1970 llegan a caracterizarse por la seguidilla de militares en el poder.

Lamentablemente, el índice BLM tiene una cobertura reducida, dado que fue elaborado para el período que se extiende desde 1900 a 2000 (de 1945 a 2000 en el caso de Panamá). En cambio, el de Polity tiene un mayor alcance pues se extiende desde 1838 hasta el 2009 (cubriendo casi la totalidad de los años en que se crea institucionalidad en la región). Tomando esto en consideración, se decidió hacer uso de ambos índices para el estudio posterior, de forma que ambos lleguen a complementarse y mejoren el análisis.

6.2. Entidades públicas y entornos políticos, un abordaje preliminar

Un primer hallazgo que permite hacer el cuadro 13 es que la medición utilizada influye considerablemente sobre los resultados. Así, cuando se usa el índice Polity, el entorno democrático es propicio en los casos de Costa Rica y Nicaragua, dado que en estos contextos se crea más de la mitad de las entidades públicas. No obstante, cuando se usa el índice BLM, en Nicaragua, el entorno autoritario se vuelve casi igual de propicio que el democrático, creando un 10% menos de las entidades que en democracia.

Lo mismo sucede si se observan otros entornos. Usando el índice Polity se puede ver cómo los contextos autoritarios no son propicios para la creación de entidades públicas, en ninguno de los países, aunque tienen una importancia relativa en los casos de El Salvador y Panamá. En cambio, con el índice BLM, la situación cambia. La dictadura es propicia para la creación de entidades públicas en todos los países, excepto Costa Rica. Más aún en Panamá y el Salvador, donde se crea un 70% de las entidades bajo regímenes de este tipo.

Algo similar sucede cuando se analizan los entornos semidemocráticos. En el caso de Guatemala, haciendo uso del índice Polity, se crea un 60% de la institucionalidad bajo estas condiciones, frente a un 29% creada en contextos democráticos. Pero, con el índice BLM, la situación cambia, así, la semidemocracia sigue siendo preponderante (54%), pero no por mucho, pues una proporción similar (46%) se crea en regímenes autoritarios.

Lo variable de la medición según el índice, obliga a hacer uso de una medición alternativa que permita algún grado de complementariedad. Como se puede ver en el cuadro 13, se elaboró un índice que mide la cantidad de entidades creadas cada 10 años de acuerdo al entorno. Esta medida permite conocer mejor cuál es el grado de efectividad del legislador democrático para la creación de entidades frente al legislador autoritario. La medida también permite alcanzar alguna uniformidad para el estudio de los datos.

Como se puede ver, sea cual sea el índice utilizado, en entornos democráticos se crean más entidades promedio que en períodos autoritarios. Eso sí, caben ciertas excepciones. En los casos de El Salvador (ambos índices) y Guatemala (índice BLM), la efectividad del régimen democrático no es similar a la de los otros. En el caso de El Salvador, el índice Polity registra que los regímenes autoritarios son más efectivos en la creación de entidades públicas; mientras que el de BLM señala que el semidemocrático es casi tan efectivo como el democrático. Por su parte, en Guatemala, el índice BLM señala que el entorno más efectivo es la semidemocracia. Esto se debe al hecho de que para Bowman et al. (2002), Guatemala, para el año 2000, no había experimentado un régimen enteramente democrático.²³

Un hecho que resalta en el cuadro es la cantidad de entidades públicas creadas por años de inestabilidad política, especialmente en Nicaragua y Guatemala. El índice Polity comprende la inestabilidad política de tres formas: 1) como períodos de transición de un tipo de régimen a otro, 2) como períodos en que reina la anarquía y la ingobernabilidad, y 3) como períodos en los que un actor externo (otro país) invade y ejerce el control político del mismo por más de un año. A grandes rasgos, estos períodos de transición hacen referencia a regímenes político que viven períodos de alta inestabilidad y que, por lo tanto, no pueden o tienen capacidades de gobernar de forma efectiva sobre la totalidad del territorio nacional.

En el caso de Nicaragua, durante los primeros años de la Revolución Sandinista (1979-1980, calificados como de anarquía política), se crea un 9% de las entidades públicas actuales, una proporción similar a las entidades actuales creadas durante el período autoritario (1936-1978). En Guatemala, en 4 años de inestabilidad política, distribuidos a lo largo de la historia política del país (1871-1872 y 1985), se crea un 4% de las entidades actuales, equivalente a la mitad de las que se crean en períodos autoritarios. Preliminarmente se puede concluir que el legislador democrático crea en promedio más entidades públicas que el legislador autoritario. Queda entonces por conocer, ¿de qué tipo son estas entidades?, ¿cuál es su tamaño relativo?, y ¿qué funciones realizan?

6.3 Entidades públicas, entornos institucionales y naturaleza jurídica

¿Qué tipo de entidades crea el legislador democrático y qué tipo el autoritario? Una explicación es que existen dos estilos diferentes de construcción institucional. Dadas las tendencias hacia la centralización del poder político del gobierno autoritario, sería de esperar que los niveles de descentralización de las entidades públicas creadas en este entorno sean bajos. En cambio, éstos serían altos en entornos democráticos, dado que no existen tantas necesidades para concentrar la toma de decisiones en una sola élite estatal.

El cuadro 15 presenta cuantas entidades públicas se crearon por cada diez años de cada tipo de entorno del régimen político. Si se utiliza el índice Polity se puede ver como en entornos democráticos fue creada una cantidad mayor de entes centralizados, excepto en Panamá. Esta tendencia se reitera en el caso de las entidades descentralizadas, aunque no tan marcadamente en algunos. Así, resaltan El Salvador y Nicaragua, y en menor medida, Guatemala. Lo mismo pasa con las entidades públicas no estatales pero de forma incluso menos marcada, a excepción del caso de Nicaragua. Esto impide comprobar la explicación anterior, pues, al parecer, en cada año de democracia se crean cantidades más altas de entidades centralizadas o descentralizadas que por cada año en dictadura. El único caso que se opone a la tendencia es Panamá, donde, el régimen en que se crean más entidades públicas centralizadas como descentralizadas por año, es en períodos semidemocráticos.

Ahora bien, si se usa el índice BLM, la situación no parece tan evidente. Existe un conjunto de países en los que, independientemente del tipo de entidad pública, se crean más en períodos democráticos que en cualquier otro. Estos son los casos de Costa Rica y Nicaragua. Pero también existen otros en los que la tendencia no es tan marcada. En Honduras y Panamá, los márgenes entre la creación de entidades centralizadas y descentralizadas por año democrático no son marcadamente superiores que los que hay en otros entornos políticos. Únicamente en El Salvador aplica esta explicación, ya que, durante períodos semidemocráticos se crean más entidades centralizadas (aunque con un margen poco considerable que en democracia), y durante períodos democráticos se crean más entidades descentralizadas.

Cuadro 15
Centroamérica: entidades públicas por índice del entorno político, según naturaleza jurídica y país. 2010

| Naturaleza jurídica | País | Polity IV | | | | Bowman et al. 2005 | | |
|------------------------|-------------|-----------|-------|-------|-------|--------------------|-------|-------|
| | | AUT | SDEM | DEM | INE | AUT | SDEM | DEM |
| Sector centralizado | Costa Rica | 0,00 | 0,81 | 10,67 | 0,00 | 6,25 | 3,40 | 22,09 |
| | El Salvador | 2,45 | 1,88 | 11,60 | 1,00 | 2,87 | 8,57 | 4,29 |
| | Guatemala | 1,46 | 2,30 | 13,08 | 13,33 | 1,67 | 8,97 | 0,00 |
| | Honduras | 0,00 | 1,48 | 11,11 | 1,25 | 2,00 | 5,56 | 12,50 |
| | Nicaragua | 1,16 | 0,76 | 13,16 | 7,50 | 1,41 | 0,00 | 10,91 |
| | Panamá | 0,45 | 10,00 | 4,50 | 0,00 | 1,36 | 0,00 | 3,33 |
| Sector descentralizado | Costa Rica | 0,00 | 0,81 | 5,82 | 0,00 | 2,50 | 2,60 | 12,33 |
| | El Salvador | 3,77 | 3,50 | 17,60 | 7,00 | 6,67 | 14,29 | 24,29 |
| | Guatemala | 0,49 | 2,57 | 9,23 | 3,33 | 3,19 | 5,86 | 0,00 |
| | Honduras | 0,00 | 1,63 | 4,81 | 2,50 | 2,71 | 3,70 | 5,00 |
| | Nicaragua | 0,93 | 0,86 | 19,47 | 15,00 | 2,05 | 2,50 | 20,00 |
| | Panamá | 2,54 | 12,63 | 10,50 | 0,00 | 7,05 | 0,00 | 7,50 |
| No estatales | Costa Rica | 0,00 | 0,00 | 3,43 | 0,00 | 0,00 | 1,60 | 7,21 |
| | El Salvador | 0,00 | 1,88 | 1,60 | 0,00 | 1,03 | 11,43 | 0,00 |
| | Guatemala | 0,00 | 0,09 | 2,31 | 0,00 | 0,00 | 0,34 | 0,00 |
| | Honduras | 0,00 | 0,22 | 3,33 | 0,00 | 0,71 | 0,00 | 10,00 |
| | Nicaragua | 0,47 | 1,81 | 32,63 | 0,00 | 1,79 | 14,17 | 31,82 |
| | Panamá | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, pareciera que, en general, pensar que la dictadura crea un tipo de entidad particular y que la democracia crea otro, en realidad, no tiene mucho fundamento. A lo sumo lo que es posible decir es que en períodos donde predomina un entorno democrático se crean más entidades públicas que en cualquier otro tipo de período (excepto en Guatemala y Panamá). Ahora bien, la pregunta sería, ¿se han creado más entidades públicas de algún tipo específico en entornos democráticos que en entornos autoritarios?

Cuadro 16
Centroamérica: entidades públicas por índice de entorno político y según naturaleza jurídica. 2010

| Naturaleza jurídica | Polity IV | | | Bowman et al. 2005 | | |
|--|-------------|-------------|-------------|--------------------|-------------|-------------|
| | AUT | SDEM | DEM | AUT | SDEM | DEM |
| Sector público centralizado | 8,7 | 24,7 | 66,6 | 28,5 | 25,0 | 46,5 |
| Poderes de la República | 40,0 | 50,0 | 10,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 |
| Ministerios de la República | 20,5 | 49,4 | 30,1 | 57,1 | 20,4 | 22,4 |
| Entidades Independientes | 10,3 | 48,3 | 41,4 | 50,0 | 33,3 | 16,7 |
| Órganos Desconcentrados Central. | 3,6 | 13,7 | 82,7 | 16,8 | 27,2 | 56,1 |
| Programas Institucionales | 0,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 11,1 | 88,9 |
| Sector público descentralizado | 14,0 | 31,9 | 54,1 | 48,9 | 17,4 | 33,8 |
| Entidades Descentr. Autónomas | 9,8 | 33,3 | 56,8 | 42,9 | 23,8 | 42,3 |
| Entidades Descentr. Semiautónomas | 33,9 | 30,4 | 35,7 | 81,8 | 4,5 | 13,6 |
| Empresas Públicas no Financieras | 18,8 | 46,9 | 34,4 | 59,4 | 9,4 | 31,3 |
| Empresas Públicas Financieras | 14,7 | 20,6 | 64,7 | 42,3 | 7,7 | 50,0 |
| Órganos Desconcentrados Descent. | 0,0 | 17,4 | 82,6 | 14,3 | 7,1 | 78,6 |
| Entidades públicas no estatales | 2,4 | 22,9 | 74,7 | 21,2 | 25,8 | 53,0 |
| Asociaciones Públicas no Estatales | 6,3 | 18,8 | 75,0 | 33,3 | 0,0 | 66,7 |
| Corporaciones Públicas | 0,0 | 25,6 | 74,4 | 11,8 | 44,1 | 35,3 |
| Sociedades Privadas de Econ. Mixta | 0,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 0,0 |
| Sociedades Públicas de Econ. Mixta | 0,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| Total general | 10,4 | 27,8 | 61,8 | 37,6 | 21,3 | 41,1 |

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 16 se puede ver que es difícil responder a esta pregunta, dado que los datos se encuentran influenciados por el índice utilizado. Si se utiliza el índice Polity, es posible darse cuenta que en contextos democráticos se ha creado más de la mitad de las entidades descentralizadas, entidades públicas no estatales y órganos desconcentrados, mientras que en contextos autoritarios o semidemocráticos se crea la mayoría de los poderes y ministerios. No se puede detectar una tendencia en el caso de entidades independientes, entidades semiautónomas y empresas no financieras, pues las proporciones son bastante similares entre los tipos de régimen.

Por su parte, el índice BLM presenta que en democracia se han creado más de la mitad de los órganos desconcentrados y de las entidades públicas no estatales. En cambio, durante períodos autoritarios se crean todos los poderes, la mitad de los ministerios y

entidades independientes; así como porcentajes notables, iguales o ligeramente mayores que la democracia, de entidades autónomas, semiautónomas y empresas públicas. Puesto de otra forma, según este índice, una tercera parte del sector centralizado, un poco más de la mitad del sector descentralizado y un quinto de las entidades públicas han sido constituidas en entornos autoritarios.

Ciertamente, los datos que arrojan cada uno de los índices impiden elaborar una respuesta certera a la pregunta. A lo sumo, se puede decir que en democracia se han creado más órganos desconcentrados y entidades públicas no estatales y que en períodos autoritarios y semidemocráticos (no completamente democráticos), se han creado más poderes y ministerios.

6.4. Entidades públicas, entornos políticos y mecanismos de decisión interna

Que los datos presentados en la sección anterior impidan realizar una interpretación certera sobre la relación de los entornos políticos sobre el tipo de entidad creada, no significan que deba abandonarse la idea de que los entornos supongan efectos sobre la forma en que la entidad se organiza jurídicamente. Lo que se discutía en la sección anterior tenía que ver con el tema del estilo de control que se aplica sobre una entidad pública. El grado de centralización y descentralización supone sólo un tipo de controles institucionales, pero hay otros, como es el caso de los mecanismos de decisión interna a la entidad. Surge entonces la pregunta: ¿se traducen las condiciones del entorno político de creación de la entidad en controles más o menos marcados del Poder Ejecutivo?

En contextos autoritarios es factible que se creen mecanismos mediante los cuales la élite en el poder pueda ejercer controles más fuertes sobre la institucionalidad. Estos controles políticos podrían verse reflejados en la capacidad con que el Ejecutivo (especialmente si este es autoritario) de nombrar al jerarca como a la totalidad de los miembros de la junta directiva – cuando ésta exista. Una entidad pública estaría sujeta a menos controles si otros entes estuvieran vinculados de alguna forma con la elección de los jefes o si se concedieran espacios de participación a otros entes públicos o privados, distintos del Ejecutivo.

El cuadro siguiente señala los mecanismos por medio de los cuales se seleccionan a los jefes de las entidades públicas. Los datos presentan variaciones de acuerdo al índice que se utilice. En el caso del índice Polity, la relación planteada no es tan evidente. Así, más de la mitad de las entidades cuyo mecanismo de escogencia de jefes involucra nombramientos por parte del Presidente o sus Ministros, ha sido creada en entornos democráticos. En cambio, el índice BLM plantea que este tipo de nombramientos son más usuales (aunque no necesariamente únicos) de entidades creadas en entornos autoritarios.

Cuadro 17

Centroamérica: entidades públicas por índice de entorno político y según mecanismo de elección de los jefes institucionales. 2010

| Mecanismo de elección de jefes institucionales | Polity IV | | | | Bowman et al. 2005 | | |
|--|-----------|------------|------------|-----------|--------------------|------------|------------|
| | AUT | SDEM | DEM | INES | AUT | SDEM | DEM |
| Presidente de la República | 8% | 32% | 55% | 5% | 41% | 25% | 34% |
| Ministro del Ramo | 13% | 21% | 64% | 2% | 41% | 16% | 43% |
| Presidente, con listas de candidatos | 0% | 60% | 40% | 0% | 67% | 33% | 0% |
| Poder Legislativo | 16% | 34% | 47% | 3% | 53% | 26% | 21% |
| Otros Entes Públicos | 4% | 11% | 84% | 1% | 19% | 15% | 66% |
| Entes Privados | 0% | 40% | 60% | 0% | 0% | 100% | 0% |
| Instancias Internas (Junta Directiva) | 5% | 29% | 65% | 2% | 34% | 24% | 42% |
| Otra Forma de Nombramiento | 33% | 33% | 33% | 0% | 33% | 33% | 33% |
| Total general | 9% | 27% | 62% | 3% | 38% | 21% | 41% |

Fuente: Elaboración propia

Los datos tampoco permiten observar una tendencia con respecto a la explicación alternativa de pensar que los nombramientos involucrarían menores controles políticos de darse en contextos democráticos. Ésta sólo es observable en el caso de que los nombramientos los hagan otros entes públicos o instancias internas a las entidades (como las juntas directivas). Este tipo de nombramiento es predominante en entidades creadas en contextos democráticos. Los datos resultan influenciados por el índice que se utilice cuando se hace referencia a entidades cuyo jefe es nombrado por entes privados. Así, si se usa el índice Polity, dos tercios de las entidades cuyo jefe es nombrado por organizaciones externas al Estado han sido creadas en períodos democráticos. Mientras tanto, para Polity, esto no es así, más bien, la totalidad de estas entidades se han creado en períodos semidemocráticos.

Si se considera que para un 65% de las entidades públicas, el jefe es nombrado directamente por el Ejecutivo o por algún Ministro, debemos pensar que no se trata ni de la norma en regímenes democráticos o dictatoriales, simplemente de la norma. Es decir, en la mayor parte de los casos es de esperar que exista un control del Ejecutivo sobre sus instituciones, cualquiera que sea el régimen. Pero además, que estos controles típicamente se verán reflejados en la capacidad de éste de nombrar al jefe principal de cada entidad. A continuación se evaluará la existencia de este tipo de controles en torno a las juntas directivas.

Cuadro 18
Centroamérica: entidades públicas por índice del entorno político y según mecanismo de elección de juntas directivas. 2010

| Mecanismo de elección de juntas directivas | Polity IV | | | | Bowman et al. 2005 | | |
|---|-----------|------------|------------|-----------|--------------------|------------|------------|
| | AUT | SDEM | DEM | INES | AUT | SDEM | DEM |
| Control Total o de Mayoría Calificada del Ejecutivo | 5% | 22% | 69% | 4% | 35% | 17% | 48% |
| Control Total o de Mayoría Calificada del Legislativo | 21% | 29% | 36% | 14% | 71% | 14% | 14% |
| Control Total o de Mayoría Calificada de Otros Entes Públicos | 10% | 12% | 78% | 0% | 35% | 16% | 48% |
| Control Total o de Mayoría Calificada de Entidades Privadas | 1% | 23% | 75% | 0% | 20% | 24% | 56% |
| Control Total o de Mayoría Calificada de Instancias Internas a la Entidad | 3% | 40% | 57% | 0% | 30% | 37% | 33% |
| Mayoría Simple del Ejecutivo | 8% | 14% | 72% | 6% | 28% | 28% | 45% |
| Mayoría Simple del Legislativo | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Mayoría Simple de Otros Entes Públicos | 0% | 33% | 67% | 0% | 0% | 100% | 0% |
| Mayoría Simple de Entidades Privadas | 22% | 4% | 74% | 0% | 31% | 25% | 44% |
| Mayoría Simple de Instancias Internas a la Entidad | 0% | 67% | 33% | 0% | 100% | 0% | 0% |
| Distribución Equitativa en Nombramiento | 3% | 26% | 66% | 5% | 38% | 16% | 47% |
| Total general | 9% | 27% | 62% | 3% | 37% | 21% | 41% |

Fuente: Elaboración propia

El cuadro anterior relaciona los mecanismos para la elección de los miembros de las juntas directivas y el entorno político imperante al momento de creación de la entidad.²⁴ Como sucede en la comparación anterior, la influencia de los índices en las mediciones impiden afirmar con certeza que la dictadura construya más controles sobre la institucionalidad que crea en contraposición a la democracia.

Según el índice Polity, la mayoría de las entidades en las que el Ejecutivo nombra a todos o una mayoría calificada de los miembros de la Junta Directiva, se crean en contextos democráticos y no autoritarios. Sin embargo, el índice BLM, aunque afirma esta relación, el margen que se cuenta sobre las entidades que nacen en períodos dictatoriales es razonablemente alto también. En cualquier caso, dado que ambos afirman la tendencia, es posible decir que en contextos democráticos se han creado más entidades públicas, cuyas juntas directivas son nombradas casi totalmente por el Ejecutivo; así, elevando el nivel de control de éste sobre la institución.

Pero, también, en contextos democráticos es cuando se crea una mayor cantidad de entidades que cuentan con juntas directivas con alguna participación – sobre todo mayoritaria – de organizaciones privadas. Esto se traduce en una mayor tendencia del legislador democrático de reservar puestos de decisión para otros actores sociales dentro de las entidades públicas que crea.

Cuadro 19

Centroamérica: entidades públicas por índice del entorno político y grado de corporativismo en la junta directiva. 2010

| Corporativismo en la junta directiva | Porc. del total | Polity IV | | | | Bowman et al. 2005 | | |
|--|-----------------|-----------|------|------|------|--------------------|------|-----|
| | | AUT | SDEM | DEM | INES | AUT | SDEM | DEM |
| Sin representación corporativa | 60% | 9% | 24% | 65% | 3% | 39% | 17% | 44% |
| Con representación corporativa | 40% | 4% | 23% | 69% | 3% | 29% | 25% | 46% |
| Sector empresarial | 20% | 5% | 21% | 71% | 4% | 31% | 23% | 46% |
| Sector laboral (sindicatos y solidaristas) | 6% | 4% | 30% | 58% | 8% | 36% | 27% | 36% |
| Sector ambientalista | 1% | 14% | 14% | 71% | 0% | 17% | 50% | 33% |
| Sector cooperativista | 2% | 5% | 25% | 70% | 0% | 16% | 42% | 42% |
| Org. profesionales (col. profesionales) | 11% | 2% | 33% | 61% | 4% | 31% | 34% | 35% |
| Sector estudiantil | 2% | 0% | 19% | 81% | 0% | 9% | 18% | 73% |
| ONG (organizaciones internacionales) | 6% | 4% | 6% | 90% | 0% | 18% | 21% | 62% |
| Organizaciones indígenas | 1% | 0% | 17% | 83% | 0% | 0% | 57% | 43% |
| Organizaciones de mujeres | 1% | 0% | 0% | 100% | 0% | 0% | 25% | 75% |
| Otros grupos sociales | 10% | 8% | 19% | 70% | 3% | 37% | 10% | 54% |

Fuente: Elaboración propia

¿Quiénes son estos actores? De un total de 968 entidades públicas, sólo un 40% cuentan espacios dentro de la junta directiva reservados para organizaciones sociales privadas. Esta es una proporción bastante baja con respecto al total de entidades públicas, pero no es tan baja si se considera que constituyen el 65% de las entidades públicas que cuentan con una junta directiva.

Dentro de los grupos sociales representados el que cuenta con más representación en las juntas directivas es el empresarial. El segundo con mayor representación son las organizaciones profesionales, particularmente reunidas en los colegios profesionales. Como se puede observar, en la mayoría de los casos, las entidades públicas creadas en períodos de democracia, también son las que cuentan con espacios reservados en su junta directiva para casi todos los grupos de la sociedad civil. No obstante, esto no

se repite con el sector laboral (sindicatos y solidaristas). Una posible explicación tiene que ver con los mecanismos que utilizan los gobiernos autoritarios para legitimarse políticamente. Así, el corporativismo puede convertirse en ocasiones, en una forma de reducir el nivel de conflictividad que enfrenta este tipo de regímenes.

6.5. Entidades, democracia y sectores temáticos

Cuando se hizo el cruce de variables entre el entorno del sistema político y el sector temático institucional, se hicieron algunos hallazgos. Si se usa el índice BLM, el entorno democrático resulta propicio para la aparición de entidades en sectores como el ambiental, el de recreación, ciencia y tecnología y el de servicios educativos. Pero, si se utiliza el índice de Polity, es claro que los resultados presentan a la democracia como propicia para la aparición de casi todos los sectores, exceptuando el de defensa nacional, y, curiosamente, el de asuntos laborales y servicios de salud.

Sin embargo, esto no faculta decir que el contexto democrático promueve avances institucionales en temas nuevos. Existen muchos otros factores que también afectan la formación de instituciones en estos ámbitos. La cooperación internacional, para dar un ejemplo, ha tenido un importante efecto sobre la formación del sector ambiental y sobre otras agendas públicas como la de protección y asistencia social, en especial si se trata de entidades públicas que atienden necesidades de poblaciones vulnerables (mujeres, niños y adolescentes). Lo único que se puede decir al respecto es que la democracia colabora – ofreciendo un panorama propicio – para la promoción de estas agendas, pero no es necesariamente instrumental para la consolidación de las mismas.

Cuadro 20

Centroamérica: entidades públicas por índice de entorno democrático y según sector temático institucional. 2010

| Sector temático institucional | Polity IV | | | | Bowman et al. 2005 | | |
|---|-----------|------|-----|------|--------------------|------|-----|
| | AUT | SDEM | DEM | INES | AUT | SDEM | DEM |
| <i>Servicios Ambientales</i> | 0% | 7% | 93% | 0% | 5% | 19% | 76% |
| <i>Servicios de Defensa y Orden Público</i> | 2% | 24% | 66% | 8% | 24% | 34% | 42% |
| Defensa Nacional | 0% | 67% | 0% | 33% | 100% | 0% | 0% |
| Orden Público y Seguridad | 2% | 20% | 73% | 6% | 22% | 35% | 43% |
| <i>Servicios de Gobierno y Públicos Gnales.</i> | 12% | 36% | 51% | 1% | 45% | 26% | 29% |
| Administración Fiscal y Financiera | 14% | 31% | 56% | 0% | 44% | 35% | 22% |
| Órganos Ejecutivos, Legislativos, Internos y Externos | 9% | 50% | 41% | 0% | 35% | 30% | 35% |
| Servicios Generales y Electorales | 14% | 30% | 55% | 2% | 53% | 17% | 30% |

| | | | | | | | |
|--|-----|-----|-----|----|-----|-----|-----|
| <i>Servicios Económicos</i> | 7% | 27% | 63% | 3% | 38% | 19% | 43% |
| Asuntos Económicos en General | 6% | 23% | 70% | 2% | 32% | 14% | 54% |
| Infraestructura de Transporte y Comunicaciones | 4% | 40% | 51% | 6% | 44% | 19% | 36% |
| Sector Primario | 13% | 19% | 65% | 2% | 41% | 10% | 49% |
| Sector Secundario | 11% | 18% | 64% | 7% | 39% | 22% | 39% |
| Sector Terciario | 5% | 30% | 63% | 2% | 36% | 25% | 39% |
| <i>Servicios Sociales</i> | 11% | 25% | 61% | 3% | 39% | 20% | 39% |
| Asuntos Laborales | 20% | 40% | 40% | 0% | 67% | 25% | 8% |
| Protección y Asistencia Social | 6% | 22% | 70% | 3% | 34% | 19% | 44% |
| Recreación, Ciencia, Tecnología, Cultura | 8% | 19% | 71% | 2% | 20% | 24% | 56% |
| Servicios de Salud | 31% | 27% | 36% | 5% | 72% | 17% | 9% |
| Servicios Educativos | 3% | 32% | 63% | 2% | 30% | 20% | 50% |
| Vivienda y Servicios Comunitarios | 5% | 25% | 65% | 5% | 33% | 22% | 44% |
| Total general | 9% | 27% | 62% | 3% | 37% | 21% | 53% |

Fuente: Elaboración propia.

En dictadura, por su parte, si se toma de base el índice BLM, se han creado varios sectores importantes como el de salud, el de asuntos laborales, el de servicios generales (que incluye, curiosamente a los tribunales electorales, también), la administración fiscal y financiera y la defensa nacional.

6.6. Entidades públicas, democracia y presupuestos públicos

Resulta de interés conocer con certeza cuál es la magnitud de las entidades públicas creadas en períodos democráticos, semidemocráticos y dictatoriales. Como se puede ver en el cuadro siguiente, los índices influyen las conclusiones que puedan extraerse. Para Polity, la mayor cantidad de entidades con presupuestos bajos y medianos se crean en contextos democráticos. Sin embargo, esa tendencia no resulta obvia cuando se observa las entidades ‘grandes’ o ‘muy grandes’. En el caso de éstas, una parte importante se crea en contextos democráticos, pero no lo suficientemente grande. Incluso, en el caso de las ‘muy grandes’, la semidemocracia es el contexto en que se ha creado una mayor proporción.

Cuadro 21
Centroamérica: entidades públicas por índice de entorno político y según presupuesto ejecutado. 2010

| Escala presupuestaria | Polity IV | | | | Bowman et al. 2005 | | |
|-----------------------|-----------|------|-----|------|--------------------|------|-----|
| | AUT | SDEM | DEM | INES | AUT | SDEM | DEM |
| Muy pequeño | 4% | 10% | 85% | 1% | 22% | 22% | 56% |
| Pequeño | 6% | 29% | 63% | 2% | 45% | 16% | 39% |
| Mediano | 11% | 19% | 68% | 2% | 32% | 19% | 49% |
| Grande | 13% | 36% | 49% | 3% | 40% | 29% | 31% |
| Muy grande | 8% | 46% | 41% | 5% | 48% | 27% | 25% |
| Total general | 9% | 27% | 62% | 3% | 38% | 21% | 41% |

Fuente: Elaboración propia.

En cambio, al observar el índice BLM, la lectura que puede hacerse de los datos varía aún más. La democracia es el contexto en que se crea la mayoría de entidades ‘muy pequeñas’ y ‘medianas’. Un hallazgo importante es la importancia relativa que tienen los contextos autoritarios, sobre todo para la creación de entidades ‘grandes’ y ‘muy grandes’. Si se observa este índice nada más, se extrae la conclusión de que las dictaduras crean o han creado a la mayoría de las instituciones públicas que cuentan con los presupuestos más altos de la región.

Cuadro 22
Entidades públicas ‘grandes’ y ‘muy grandes’, por contexto del sistema político. 2010

| País | Polity IV | | | | Bowman et al. 2005 | | |
|----------------------|-----------|-----------|-----------|----------|--------------------|-----------|-----------|
| | AUT | SDEM | DEM | INES | AUT | SDEM | DEM |
| Costa Rica | 0 | 4 | 58 | 0 | 6 | 18 | 33 |
| El Salvador | 8 | 14 | 16 | 4 | 21 | 6 | 3 |
| Guatemala | 4 | 21 | 6 | 4 | 14 | 13 | 0 |
| Honduras | 0 | 11 | 7 | 1 | 7 | 6 | 10 |
| Nicaragua | 5 | 6 | 4 | 0 | 7 | 0 | 2 |
| Panamá | 5 | 32 | 5 | 0 | 14 | 0 | 6 |
| Total general | 31 | 88 | 96 | 9 | 69 | 43 | 44 |

Fuente: Elaboración propia.

Tomando en consideración la evidencia de ambos índices, se concluye que las entidades de altos rangos presupuestarios aparecen menos en contextos democráticos. No se dice que la dictadura es la que hace las entidades de mayor presupuesto (que

también son en su mayoría las de gran magnitud también), sino que la democracia es menos propicia para esto.

Por otro lado, tampoco hay que ver a la democracia como la única razón de esto. Debe recordarse que las naciones centroamericanas fueron objeto de procesos de modernización económica antes de 1980. Modernizaciones económicas que se vieron expresadas en la adopción flexible del modelo cepalino de sustitución de importaciones. En ese momento, hubo una extensa intervención económica del Estado en la economía que se consolidó en la creación de un conjunto extenso de empresas públicas que administran o administraron varios sectores, en el momento, poco desarrollados de la economía. Algunos ejemplos son la banca pública, el Instituto Costarricense de Electricidad, el Instituto Nacional de Seguros y el Consejo Nacional de la Producción en Costa Rica; la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa y la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados en El Salvador; el Instituto Nacional de Electrificación y las empresas portuarias de Guatemala; y la Empresa de Transmisión Eléctrica y el Banco de Panamá.

Debe recordarse también que en algunos países, estos períodos de modernización económica, convergieron con el gobierno de regímenes autoritarios. Resaltan el caso de Demetrio Lakas en Panamá, el de José María Lemus en El Salvador y el de la Junta Fundadora de la Segunda República en Costa Rica.

Otra explicación válida se encuentra viendo con más detenimiento las grandes entidades públicas. Si se observa a las entidades grandes, éstas incluyen a los ministerios o secretarías de educación pública, a los ministerios de obras públicas e infraestructura y a los de seguridad pública y defensa nacional. Todas estas son funciones que tienen altos requerimientos de mano de obra y capital, pero que en general empezaron a realizarse desde finales del siglo XIX y principios del XX. Así, en un inicio, el Estado – incluso el mismo Estado Liberal – debió atender algunas necesidades sociales importantes. Esto conllevó una extensa inversión pública.

En cambio, en el período democrático más reciente, las necesidades más grandes han sido – bien o mal – cubiertas por un conjunto de entes públicos antiguos. Las necesidades que vienen a cubrir las entidades actuales son diferentes o atienden las problemáticas siguiendo perspectivas distintas. Así, algunas de las entidades grandes que se han formado en el período democrático de la región (1990-2010), son predominantemente fondos o fideicomisos públicos establecidos inicialmente con algún componente de cooperación internacional (ayuda directa, recambios de deuda, contribuciones, etc.). Algunos ejemplos son el Fondo de Inversión en Electricidad y Telecomunicaciones y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador o el Fondo de Inversión Social de Emergencia en Nicaragua.

7. Bibliografía

- Artiga, A. 2001. "El proceso de estructuración de los actuales sistemas de partidos políticos en Centroamérica", en Rovira, J. La democracia en Costa Rica ante el siglo XXI. San José: Editorial UCR.
- Artiga, A. 2008. Gestión de sistemas electorales en Centroamérica y Panamá. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Región. San José: Programa Estado de la Nación.
- Bethell, L. (ed.). 1990. Historia de América Latina: América Central desde 1930. Tomo 14. Madrid: Cambridge University Press y Editorial Crítica.
- Bowman, K. et al. 2005. "Measuring political democracy: case expertise, data adequacy, and Central America", en Comparative Political Studies. 38 (8): 939-970.
- Brewer-Carías, A. 1967. Las empresas públicas en el derecho comparado. Caracas.
- Dromi, R. 2000. Derecho administrativo. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina.
- Fernández, M. 2003. La agricultura costarricense ante la globalización: las nuevas reglas del comercio internacional y su impacto en el agro. San José, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- Gordillo, A. 2000. Tratado de derecho administrativo. Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo.
- Goulet, C. 2005. La evolución de la democracia en América Central 1900-2000. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mainwaring, S, et al. 2000. Classifying political regimes in Latin America, 1945-1999. Documento de trabajo. Notre Dame, University of Notre Dame.
- Marshall, M. y Jagers, K. 2009. Polity IV Project: Political regime characteristics and transitions, 1800-2007. Fairfax, Center for Systemic Peace.
- O'Donnell, G. 1996. "Ilusiones sobre la consolidación", en Nueva Sociedad. Alemania, NUSO.
- Ortiz, E. 1967. La autonomía administrativa costarricense. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Rovira, J. 2001. "Edelberto Torres-Rivas: la perspectiva centroamericana", en Torres-Rivas, E. (ed.). Centroamérica: entre revoluciones y democracia. Bogotá, CLACSO.
- Sayagués, E. 1952. Tratado de derecho administrativo. Montevideo, Depalma.

- Segovia, 2005. El impacto del CAFTA sobre el modelo de desarrollo de Centroamérica. Guatemala, Asociación de Investigación y Estudios Sociales y International Development Research Centre.
- Smith, P. 2004. Cycles of Electoral Democracy in Latin America, 1900-2000. Documento de trabajo. 6. Berkeley, Center for Latin American Studies, University of California.
- Torres-Rivas, E. 2006. La piel de Centroamérica: una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia. San José, FLACSO.
- Torres-Rivas, E. 2008. Centroamérica: entre revoluciones y democracia. Bogotá, CLACSO.
- Vanhanen, T. 2000. "A new dataset for measuring democracy, 1810-1998", en Journal of Peace Research, en www.prio.no.

Notas

¹ Esta noción de entidad pública se plantea a partir de lo señalado por el articulado en derecho administrativo propio de cada uno de los países de estudio (ver art. 1, Ley General de Administración Pública de Costa Rica; art. 2, 9, 10, 43,44, 45 y 48 de la Ley General de Administración Pública de Honduras; art. 2 y 3 de la Ley Orgánica del Presupuesto, art. 134, 153, 154 y 237 de la Constitución Política de Guatemala; art. 201 de la Ley del Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración de Panamá; art. 2 de la Ley Orgánica de Administración Financiera de El Salvador.

² Existen personerías jurídicas instrumentales que colocan a los entes en un ámbito de posición de mayor autonomía, sin convertirla en lo que se conoce usualmente como una entidad autónoma o descentralizada. Típicamente, un ente con personería instrumental cuenta con potestades para constituir patrimonio propio y de gestionar diverso tipo de contratos de manera autónoma. Sin embargo, no se establece el fundamento para plantear una separación expresa del ente en cuestión de la organización jerárquica ministerial (Dictamen PGR-C-174-2001).

³ Un ejemplo de esto se puede ver en el sector ambiental. En Costa Rica, la Secretaría Técnica Nacional del Ambiente (SETENA) es un órgano desconcentrado y tiene personería jurídica. Su función es la de realizar, estudiar, valorar, procesar, aprobar y dar seguimiento a las evaluaciones de impacto ambiental. Una tarea similar es realizada por la Dirección General de Calidad Ambiental de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente en Honduras, o la Dirección de Calidad Ambiental de la Autoridad Nacional del Ambiente en Panamá.

⁴ Un ejemplo de éstas pueden ser las Unidades Ejecutoras de Préstamos o los fondos creados como resultado de donaciones o ayuda oficial para el desarrollo: como Cuenta Desafío del Milenio o los recambios de deuda para la protección del medioambiente.

⁵ Un ejemplo de estas entidades es la Empresa de Servicios Públicos de Heredia o la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago en Costa Rica.

⁶ Por Poder de la República se comprenden las instancias políticas de decisión superior de los Poderes según lo plantea la Constitución de cada país. Se trata normalmente de las Oficinas Presidenciales, Asambleas Legislativas, Cortes Supremas de Justicia y Comisiones o Tribunales Electorales de los respectivos países.

⁷ Por Ministerio de la República se comprenden a los órganos superiores del Poder Ejecutivo. Son en quienes reside la primera distribución de desconcentración de este Poder de la República. Cada uno de los ministerios cuenta con una cartera propia y realiza sus funciones con la venia del Ejecutivo.

⁸ Un programa institucional es una forma particular de entidad desconcentrada que se crea en el marco de la ejecución de fondos obtenidos ad hoc, para lidiar con temáticas muy particulares. El ejemplo típico es la unidad ejecutora que se forma para hacer uso de préstamos internacionales. Se caracterizan sobre todo por su poca duración y su pronta desaparición, en la medida que sus funciones dependen de fondos que lógicamente no podrán sustentarse de forma continua.

⁹ Son entidades públicas que realizan sus funciones en el marco del mercado financiero. Fungen como empresas, incurriendo en costos de producción, estableciendo fuentes de financiamiento propio, y desarrollando actividades económicas y de intercambio de bienes y servicios financieros.

¹⁰ Son un tipo de entidades descentralizadas autónomas que funcionan como empresas, pero lo hacen sobre la base de un mercado no financiero.

¹¹ Entidades relacionadas con acciones inherentes a las actividades del sector financiero, ya sea, en términos de seguros y reaseguros como servicios financieros bancarios y no bancarios.

¹² Entidades relacionadas con acciones generales en materia económica y que no puedan reducirse en categorías de sector de actividad específicas pues tienen potestades capaces de afectarlos a todos.

¹³ En Centroamérica, el peso del sector primario con respecto al PIB pasó de un 17,3% en 1995 a un 11,7% en 2005, presentando tendencias a la baja en todos los países excepto Panamá, donde el peso relativo más bien subió. Mientras tanto, El sector terciario creció a escala regional pasando de 58,9% del PIB en 1995 a 62,7% en 2005.

¹⁴ Entidades relacionadas con acciones inherentes a la protección y ayuda directa a personas necesitadas o grupos vulnerables de la sociedad.

¹⁵ Entidades relacionadas con acciones destinadas a desarrollar y perfeccionar las facultades intelectuales y morales del niño o del joven y a la difusión y enseñanza de todos los aspectos del saber humano

¹⁶ Entidades vinculadas con acciones inherentes para asegurar el óptimo estado sanitario de la comunidad.

¹⁷ Esta categoría se forma de hecho de varias otras distintas: 1) Legislativas: que contempla las entidades que ejecutan potestades legislativas; 2) Dirección Superior Ejecutiva: que contabiliza las entidades que están a cargo de la administración general como la Presidencia de la República, y aquellas dedicadas a la planificación nacional del trabajo institucional; 3) Relaciones Exteriores: entidades a cargo de acciones inherentes a la política exterior y el servicio consular; y 4) Relaciones Interiores: entidades a cargo de regular las relaciones entre la Administración y las entidades autónomas, gobiernos locales y entes comunales.

¹⁸ Este período dio cabida a la aparición de entidades como el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, la Refinadora Costarricense de Petróleo, el Instituto Mixto de Ayuda Social, la Universidad Nacional, el Instituto Tecnológico de Costa Rica y la Corporación Costarricense de Desarrollo (ahora desaparecida).

¹⁹ Las entidades más importantes creadas en este período fueron: el Ministerio de Economía y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

²⁰ Las entidades más importantes del período fueron: el Instituto Guatemalteco de Turismo, el Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala y la Empresa Portuaria Nacional de Santo Tomás de Castilla.

²¹ Las entidades más importantes del período fueron: las Secretarías de Trabajo y Seguridad Social, de Seguridad, de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, y de Salud Pública; así como el Tribunal Supremo Electoral.

²² Las entidades más importantes del período fueron: el Ministerio de Vivienda, el Instituto Nacional de Cultura, el Instituto del Seguro Agropecuario, el Banco Hipotecario Nacional, la Autoridad Nacional de Aduana y el Instituto Panameño de Deportes.

²³ Goulet (2006) adelanta ideas para un esfuerzo de construcción del índice para Guatemala después del 2000. Concluye parcialmente que en este país, la transición de mediados de los ochenta y los Acuerdos de Paz de 1996 lograron la desmilitarización del gobierno, pero no una desmilitarización del poder (Arévalo de León, 2002). Así, existen todavía los llamados “dominios reservados”, es decir áreas de política pública en las que los militares ejercen un control independiente, incluso en el marco de la existencia de gobiernos civiles (Valezuela, 2002). Para Goulet (2006), los militares gozan de una considerable autonomía relativa que se traduce en un sometimiento apenas parcial de éstos a la supremacía civil. Agrega, citando un estudio de CRIES realizado en 2002, al respecto de las reformas en materia de promoción de la seguridad democrática en la región, una de las mayores dificultades de los gobiernos civiles guatemaltecos ha sido no la de proteger sus atribuciones constitucionales de la injerencia del Ejército, sino que la de extender sus atribuciones ante este.

²⁴ Se aclara que sólo un 63% de las entidades registradas en la base de datos tienen juntas directivas.