



CUARTO INFORME ESTADO DE LA REGIÓN

INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA EN CENTROAMÉRICA ***“Institucionalidad pública”*** Informe final

Investigadores :
Orlando Elías Castillo
Carmen Amalia Barahona Pantoja
Oscar Morales Velado
(FESPAD)

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.

INDICE

INDICE	2
Resumen.....	3
Descriptores	4
1. Introducción	4
2. Metodología.....	5
3. Generalidades del sector público.....	7
4. Recuento y análisis de las entidades públicas	8
4.1. Naturaleza jurídica	8
4.1. Clasificación funcional.....	10
4.2. Períodos de creación institucional.....	12
4.3. Entidades según el proceso de nombramiento de los jefes.....	12
4.4. Corporativismo institucional.....	13
4.5. Instituciones y asignaciones presupuestarias.....	14
5. Entidades públicas y análisis histórico socio-político	15
6. Análisis sectorial y funcional	31
6.1. Conducción Administrativa.....	32
6.2. Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana	33
6.3. Desarrollo Social	34
6.4. Apoyo al Desarrollo Económico	36
6.5. Producción Empresarial Pública.....	38
7. Conclusiones	39
8. Fuentes de información	40
8.1. Sitios web.....	40
8.2. Bibliotecas virtuales.....	41

Resumen

Los países de la Centroamérica, han creado instituciones para el fomentar las áreas del desarrollo humano sostenible, en este caso el estudio se enfoca a El Salvador, se basó en entidades públicas, formalmente vigentes en el año 2009, destacadas, desaparecidas o ausentes pero necesarias para el desarrollo humano sostenible en El Salvador.

Actualmente en El Salvador, el PIB reportó un crecimiento negativo (-2.5%). Se estima que para el año 2010, la tasa de crecimiento del PIB no alcanzará el 1.0%. El gasto público se ha incrementado en los últimos diez años, tanto por el aumento en los gastos sociales como por el aumento en las remuneraciones de los empleados públicos.

Para el estudio se elaboraron bases de datos, que fue complementada con a información consultada en el país, tomando como base el presupuesto nacional, leyes, decretos, acuerdos y entrevistas, seguidamente se identificaron las Instituciones, se procedió a evaluar y procesamiento.

La investigación logra clasificar las instituciones por: sector, naturaleza jurídica, tipo de entidad, periodos de creación, proceso de nombramiento del jerarca, corporativismo institucional y asignación presupuestaria

De la misma, forma realiza un análisis de entidades públicas y análisis histórico socio-político en sus tres periodos históricos: antes de 1950: Formación del Estado y período Liberal, de 1950 a 1989: Estado Interventor y de 1990 a 2009: Transición democrática y ajuste neoliberal, presentando en este periodo el mayor número de instituciones creadas en los veinte años de administración de ARENA y tres instituciones creadas en el gobierno del FMLN; debido a la reorientación institucional del Estado dirigida por ARENA, que modifica el carácter éste y la necesidad de iniciar una transición democrática.

El análisis sectorial y funcional muestra que el 54.9% de las instituciones públicas están agrupadas en el sector de Desarrollo Social (busca apoyar al crecimiento económico y la satisfacción de las necesidades básicas sociales); el 28.0% se integran en el sector de Apoyo al Desarrollo Económico (papel de coordinación y supervisión que desarrollan los Ministerios de Economía y Hacienda); el 8.5% pertenecen a las instituciones de Conducción Administrativa (contribuyen a la organización formal de la institucionalidad del Estado y velan por el cumplimiento del orden jurídico), el 6.1% son de Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana (contribuyen al diseño y desarrollo coordinado de políticas de seguridad pública, que buscan disminuir la violencia y la delincuencia), y el 2.5% son de Producción Empresarial Pública (mejora y ampliación de las redes eléctricas nacionales para mejorar la producción y calidad de vida de las familias; desarrollar mejoras en el abastecimiento de agua potable y saneamiento). El instrumento legal más importante para la creación, validación institucional es el Decreto Legislativo.

Descriptores

Crecimiento negativo del PIB en El Salvador, clasificación de instituciones en El Salvador, instituciones por naturaleza jurídica en el Salvador, instituciones por proceso nombramiento del jerarca en El Salvador, clasificación por corporativismo institucional en El Salvador y instituciones por asignación presupuestaria en el Salvador, instituciones por periodos de creación en El Salvador, institucionalidad pública en El Salvador.

1. Introducción

La mayoría de las instituciones que conforman el Estado salvadoreño, están registradas en este trabajo. La posibilidad de vigencia, el surgimiento de nuevas instituciones, la transparencia en informes de presupuestos, entre otros procesos, escapa al control y dominio de este trabajo. El informe oficial del Presupuesto ejecutado del año 2009 fue presentado, para su aprobación, a la Asamblea Legislativa el 26 de abril del año 2010 y, posteriormente, en mayo, se hizo del conocimiento público; razón por la cual este informe se concluye el diez de mayo.

En el estudio de la Institucionalidad Pública en El Salvador, participaron como investigadores asociados a FESPAD, las siguientes personas: a) Oscar Morales Velado, como investigador principal y coordinador del equipo; b) Carmen Amalia Barahona Pantoja como investigadora adjunta; c) Larissa Azahar y Liliana Herrera como ayudantes de investigación. Se agradece la cooperación recibida por el equipo de dirección de FESPAD; los aportes del Dr. Francisco Lazo y de todos aquellos servidores públicos que dieron información institucional importante para la terminación de este trabajo.

Durante el desarrollo del trabajo, el equipo de investigación, se percató de la importancia del estudio, no sólo por la historia de Centroamérica, sino por el esclarecimiento político e institucional del presente y sus posibles proyecciones futuras.

Este trabajo, además de ser un inventario de las instituciones existentes, abre la posibilidad de vislumbrar aquellas instituciones ausentes, pero necesarias para la convivencia humana de nuestros pueblos. En este ejercicio cognoscitivo es importante el trabajo e intercambio con los informes de los otros países hermanos de la Región.

Para los países centroamericanos como El Salvador, donde los abruptos acontecimientos históricos, las guerras civiles, los golpes de Estado, “hacen” crear categorías “sui generis” como por ejemplo: “decreto-ley”¹, ponen de relieve la necesidad de una interpretación regional conjunta de muchas categorías analíticas. Por ende, el estudio de la institucionalidad está relacionado directa y profundamente con la historia de los países que conforman la Región de Centro América.

2. Metodología

En la metodología seguida por esta investigación, se han destacado los momentos y características siguientes:

2.1. Período de estudio y duración de la consultoría

El estudio de la institucionalidad pública en El Salvador se refiere a las instituciones formalmente vigentes en el año 2009. Sin embargo, la indicación de investigar los antecedentes, requirió de la identificación de instituciones que se remontan, en algunos casos, a los primeros años del siglo XX. Asimismo, el estudio de instituciones destacadas y desaparecidas en los años ochenta y noventa, exigió una profundización histórica de ese período; es así como éste, originalmente sincrónico, adquirió características diacrónicas.

La necesidad identificada en el transcurso de la investigación, de estudiar variables de características corporativas y de dirección o jerarquía de las instituciones, entre otras, aumentó la duración de la consultoría, siendo el tiempo total de su ejecución de aproximadamente 9 meses, contados a partir de la segunda quincena de agosto de 2009 y extendiéndose a la primera semana de mayo de 2010.

2.2. Fuentes de información

Se construyó una base de datos con categorías de análisis dadas por FUNCENAT y consensuadas por el equipo de investigadores de El Salvador. La base de datos se retroalimentó con el análisis de la legislación que sustenta a cada institución e información adicional de las entidades.

En la obtención de la información institucional, se destacan las siguientes fuentes y comentarios:

- El Presupuesto de la Nación, Ministerio de Hacienda 2009. Este documento permitió identificar una lista básica de instituciones públicas de El Salvador; la cual tuvo que ser complementada con otras informaciones para dar mayor cobertura institucional.
- Instructivo de la Corte de Cuentas de la República, que permitió ampliar la lista de instituciones públicas.
- Internet: Diversos sitios Web de instituciones públicas de El Salvador con información histórica y actualizada de sus servicios públicos.
- Leyes, Decretos y Acuerdos de la legislación salvadoreña en recopilaciones escritas como en bibliotecas virtuales de legislación.
- Consultas de bibliotecas universitarias y familiares.
- Entrevistas personales para complementar o ampliar información documental, especialmente en instituciones relacionadas con temas de salud. Asimismo, en muchos casos de instituciones desaparecidas.
- Entrevistas telefónicas para subsanar vacíos de información no expuestos en las fuentes escritas.

2.3. Dificultades de la investigación

Si bien es cierto, la actitud de los entrevistados ha sido positiva y receptiva, hay aspectos que han dificultado o limitado el proceso investigativo. Se mencionan:

- Recientes cambios de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, mayo – junio 2009, han implicado cambios institucionales, que se manifiestan en reacomodos fácticos y en ajustes normativos que recientemente se ha publicado su documentación.
- De 1990 a esta fecha, existen casos en los que no hay mecanismos legales de derogación de instituciones clausuradas: el cierre es fáctico.
- En el Presupuesto por Áreas de Gestión del Ministerio de Hacienda, no se especifican todas las instituciones; de igual manera en el Instructivo de la Corte de Cuentas. Estas carencias y la falta de un guión institucional actualizado del país.
- Estas carencias y la falta de un guión institucional actualizado del país, generó obstáculos para hacer un inventario institucional completo desde el inicio.
- No existe un marco conceptual institucional homogéneo en el nivel centroamericano sobre la legislación correspondiente. De ahí que no se pudo establecer previamente los niveles institucionales de cobertura que incluía el estudio.
- El equipo de investigación de El Salvador dedicó esfuerzo y tiempo en el estudio de la creación institucional municipal; recursos que se sustrajeron al estudio de la institucionalidad central y de los otros entes sobre los cuales trata este informe.
- Después del taller de consulta “*La evolución de la institucionalidad pública en Centroamérica*”, que se llevó a cabo el jueves 25 de febrero del año presente, el tiempo de investigación se volvió relativamente escaso, si se considera la multiplicación en el número de variables agregadas, incluyendo las asignaciones presupuestarias institucionales. Asimismo, la información del presupuesto ejecutado por las instituciones, estuvo disponible al público hasta el mes de mayo del presente año. Estas circunstancias han significado un rezago en la entrega del informe.

2.4. Construcción de bases de datos

El procedimiento de llenado y vaciado de las bases de datos, siguió los siguientes pasos:

- Identificación de cada institución y su información asociada; clasificando las variables.
- Evaluación de la información clasificada en cada variable, discusión y consulta en situaciones dudosas o críticas.
- Ingreso de la información de cada institución en el vector de variables correspondiente.
- Revisión de la información para hacer las correcciones correspondientes.
- Migración de la información a otro programa, para facilitar su proceso de análisis.
- Recodificación de variables en caracteres alfabéticos o numéricos para lograr estandarizaciones.
- Ejecución de programas o rutinas para la obtención de frecuencias, tabulaciones cruzadas y otras que permitieron cumplir con las expectativas del guión de sugerencias de estructura del informe.

- Análisis y redacción de informe final.

3. Generalidades del sector público

Para una interpretación más amplia del sector público en El Salvador, éste debe enmarcarse en el contexto y dinámica histórica de la economía. Según registros oficiales, la producción nacional, medida por la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto, PIB, registró para el año 2008, un valor aproximado de 2.5%. En el año 2009, el PIB reportó un crecimiento negativo (-2.5%). Se estima que para el año 2010, la tasa de crecimiento del PIB no alcanzará el 1.0%.²

Las cifras de crecimiento económico de los dos últimos años no superan la tasa de crecimiento demográfico anual, la cual no alcanzó el 1%. Esa correlación no sustentable entre crecimiento económico y crecimiento demográfico, probablemente se asocie a crecientes niveles de desempleo y subempleo, especialmente entre la población joven.³ Asimismo, esa situación se asocia como factor importante para la emigración de salvadoreños y salvadoreñas.

En este marco histórico de recesión económica, la situación social del país no es muy halagüeña; el 44% de los hogares viven en situación de pobreza; en las zonas rurales el porcentaje es más alto y cercano al 50%.⁴

El presupuesto ejecutado en el año 2009, en la República de El Salvador, fue de 4,906.1 millones de dólares y en relación con el valor aproximado del PIB para ese año que fue de 21,100.5 millones de dólares, aquel representa el 23.25% de éste. Es decir que las finanzas del Estado representan un poco menos de la cuarta parte de la producción nacional bruta.

En el tema de educación se hacen esfuerzos por ampliar la cobertura de los servicios y mejorar la calidad de los mismos. Además de mejorar la oferta educativa, en los últimos seis años, los gobiernos han contribuido financiera y socialmente a mejorar la demanda educativa; apoyando a las familias pobres de las zonas rurales con subsidios que buscan garantizar la asistencia a los centros educativos y de salud. En términos reales, el gasto en educación ha observado un crecimiento promedio del 5% anual, en la década. No obstante, la participación del gasto educativo con relación al PIB no ha superado el 3%, en los últimos diez años.⁵

Comparando los gastos de salud entre 2008 y 2009, se observa un incremento del 10% en el sostenimiento y mejora de los diferentes niveles de atención en salud.

Los gastos en salud y educación, Sumaron el 24.4% del presupuesto ejecutado en el año 2009. Es decir, que aproximadamente la cuarta parte del gasto público se destina a esos componentes del rubro social.

En términos generales el gasto público se ha incrementado en los últimos diez años, tanto por el aumento en los gastos sociales como por el aumento en las remuneraciones de los empleados públicos. Ese aumento se explica por la generación

de nuevas instituciones y por la mejora en las prestaciones laborales, las cuales incluyen pautas de estabilidad laboral o pago de indemnizaciones.

El aumento sostenido del gasto público no siempre ha estado acompañado de los niveles suficientes de ingresos públicos, de ahí que se hayan producido situaciones reiteradas de déficit fiscal en los últimos años. En la tabla siguiente se presentan cifras relacionadas con el déficit del Sector Público No Financiero, SPNF.

Cuadro 1
Déficit de SPNF (Porcentaje del PIB)

Año	2005	2006	2007	2008
Déficit SPNF	3.0	2.9	1.9	3.1

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador

Para enfrentar el déficit fiscal se ha recurrido a negociaciones de financiamiento adicional con la banca internacional, BID, Banco Mundial, entre otros. Como consecuencia, la deuda pública externa acumulada de El Salvador, requirió un pago o servicio de la deuda pública del 30.7% en la ejecución presupuestaria del año 2009.⁶ La situación de déficit fiscal podría conducir a una elevación de la carga tributaria como mecanismo de garantía para obtener más ingresos públicos; actualmente la presión tributaria es de 12.4% (tributos/PIB).

En este contexto, los empleados públicos en el año 2009, fueron un total de 158,613, Suma que representa el 6.84% de la Población Económicamente Activa Ocupada, PEAO. De ese porcentaje el 5.98% corresponde al Sector Público No Financiero, SPNF y el 0.86% son empleados de Alcaldías y otras instituciones públicas.

4. Recuento y análisis de las entidades públicas

En las líneas siguientes se hace una descripción de la institucionalidad en El Salvador, destacando su naturaleza clasificada, el tipo de entidad, los períodos de creación, los tipos de selección de jefes y otros.

4.1. Naturaleza jurídica

Del total de instituciones investigadas, el 52.4% son entes descentralizados. Se trata de organizaciones gubernamentales que fueron creadas como unidades especializadas para el mejor desempeño de las funciones asignadas legalmente. Este proceso ocurrió masivamente a partir de los años cincuenta como una visión administrativa que consideraba la importancia de la autonomía y descentralización como una solución para la generación de servicios públicos eficientes. Algunas excepciones del período de creación de los entes descentralizados, se ejemplifican en casos como: la Universidad de El Salvador (1841), Banco Hipotecario de El Salvador (1935) y muchos hospitales. Entre esas instituciones se destacan: el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP), Instituto Salvadoreño de Turismo (ISTU) y otras.

Aproximadamente la cuarta parte del total de las instituciones se clasifican como Órganos Adscritos, las cuales principalmente son las dependencias de las Secretarías

de Estado o Ministerios. En la tabla y gráfica siguiente se presenta la clasificación de las instituciones según la naturaleza jurídica.

Cuadro 2
El Salvador: Entidades Públicas Según Naturaleza Jurídica

Tipo de institución	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido
Empresas Públicas	4	2.5	2.5
Gobierno Central	13	7.9	7.9
Órganos Adscritos	43	26.2	26.2
Válido Otros	7	4.3	4.3
Poderes	11	6.7	6.7
Sector Descentralizado	86	52.4	52.4
Total	164	100.0	100.0

Gráfica 1
El Salvador: Entidades Públicas Según Naturaleza Jurídica



La clasificación de las instituciones salvadoreñas con base al tipo de instrumentos legales que las generan o las mantienen vigentes se dividen en: normas constitucionales, decretos legislativos, decretos ejecutivos y decretos leyes. Las instituciones creadas por normas constitucionales son el resultado de procesos político-jurídicos fundacionales o de reformas del orden principal del sistema político. Ejemplos de situaciones fundacionales son las creaciones de los Órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Corte de Cuentas de la República. Casos de instituciones originadas por Reformas Constitucionales, son: Tribunal Supremo Electoral y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; estas instituciones fueron creadas con la Reforma Constitucional de 1992, producto de los Acuerdos de Paz.

Los Decretos Legislativos son acuerdos del parlamento, sancionados por el Órgano Ejecutivo, dados para el caso, de la creación, reforma o derogación de instituciones.

Los Decretos-Ley han estado asociados a dictámenes normativos generados por gobiernos de facto o juntas de gobierno organizadas en situaciones de “golpes de Estado”, en las que ha quedado disuelto el parlamento. En la tabla y gráfica siguientes se muestran las distribuciones de frecuencias de estos medios normativos para la creación y validación institucional en El Salvador.

Cuadro 3
El Salvador: Número de instituciones según norma vigente

°		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido
	Constitución Política	4	2.5	2.5
	Decreto Ejecutivo	33	20.0	20.0
Válido	Decreto Legislativo	123	75.0	75.0
	Decreto Ley (1)	4	2.5	2.5
	Total	164	100.0	100.0

Gráfico2
El Salvador: Número de instituciones según norma vigente



La mayor parte de las instituciones (75.0%) fueron creadas o se hayan vigentes mediante Decretos Legislativos. Esto significa una estabilidad relativa, supeditada a la posibilidad de una reforma o derogación por un Decreto Legislativo posterior. Este tipo de generación presenta una mayor posibilidad de permanencia jurídica que las instituciones creadas por Decretos Ejecutivos; éstos son el 20% del total. Las otras formas de creación o vigencia institucional tienen menor importancia estadística.

4.1. Clasificación funcional

Los temas funcionales con más frecuencia entre las instituciones salvadoreñas son: Salud y Economía/Finanzas; ocupan al 51.7%. En menor frecuencia están las instituciones de cultura, educación, justicia y seguridad social. En la tabla siguiente se presentan instituciones clasificadas por su naturaleza funcional.

Cuadro 4
El Salvador: Número de instituciones según Función

Tipos de Funciones	Frecuencia	Porcentaje Válido
Administración	5	3.0
Agrario	5	3.0
Ambiental	2	1.2
Ciencia	1	.6
Comunicaciones	1	.6
Comunitaria	1	.6
Contraloría	1	.6
Cooperativismo	1	.6
Economía y Finanzas	40	24.3
Educación y Cultura	14	8.6
Electoral	1	.6
Estudios de inversión	1	.6
Género	1	.6
Internacional	1	.6
Laboral	3	1.8
Legislación	1	.6
Militar	2	1.2
Ministerio Público	3	1.8
Municipalismo	1	.6
Niñez y adolescencia	2	1.2
Obras Públicas	2	1.2
Previsional	2	1.2
Probidad	1	.6
Registral	4	2.4
Salud	45	27.4
Seguridad / Justicia	9	5.5
Seguridad Social	9	5.5
Transporte	2	1.2
Turismo y Recreación	3	1.8
Total	164	100.0

4.2. Períodos de creación institucional

La creación y establecimiento de las instituciones se ha desarrollado en el lapso de 186 años, aproximadamente. En ese tiempo, se ha creado y establecido un promedio aproximado de una institución por año. En la tabla siguiente se presenta una clasificación del número de instituciones por períodos históricos.

Cuadro 5
El Salvador: Número de instituciones según período histórico. 1824-2009

Período Histórico	Frecuencia	Porcentaje
Antes de 1950	39	23.7
1950-1959	24	14.6
1960-1969	10	6.1
1970-1979	8	4.9
1980-1989	16	9.8
1990-1999	41	25.0
2000-2009	26	15.9
Total	164	100.0

Antes de 1950, se creó la cuarta parte de las entidades públicas. En los 4 períodos subsiguientes, de 1950 a 1989, la creación fue mayor, al generarse un poco más de la tercera parte de las instituciones vigentes (35.4%). Entre 1990 y 2009, se creó el 40.9% de la institucionalidad pública de El Salvador. A partir de la segunda mitad del siglo XX, se dio una “mayor producción” de instituciones públicas; debido fundamentalmente a la creación de entidades de control y de gestión económica / financiera.

4.3. Entidades según el proceso de nombramiento de los jefes

En el 79% de las instituciones, el jefe o principal es seleccionado por el Órgano Ejecutivo, ya sea a través de un Ministro o directamente por la Presidencia de la República. La participación del Órgano Legislativo en la designación de jefes es mínima: 8% de los casos. Otras formas de selección de jefes son el 14%. En la tabla siguiente se presenta la clasificación estadística de las formas de selección de jefes.

Cuadro 6
El Salvador: Instituciones según elección del jerarca

Tipo de Selección	Frecuencia	Porcentaje
Selección directa del Ejecutivo	130	79.3
Selección directa del Legislativo	8	4.9
Selección del Legislativo con candidatos del Estado u otros	1	.6
Selección del Ejecutivo con candidatos del Estado u otros	1	.6
Otra forma de selección	23	14.0
Total	164	100.0

Según la base de datos, se registran 71 casos en los que las instituciones nombran una junta directiva; de éstas, el 85% aproximadamente, ocurre mediante intervención del Órgano Ejecutivo. En la tabla siguiente se clasifican los tipos de elección.

Cuadro 7
El Salvador: Instituciones según elección de junta directiva

Tipo de Selección	Frecuencia	Porcentaje
Selección directa del Ejecutivo	14	19.7
Selección directa del Legislativo	1	1.5
Selección del Legislativo con candidatos del Estado u otros	5	7.0
Selección del Ejecutivo con candidatos del Estado u otros	46	64.8
Otra forma de selección	5	7.0
Total	71	100.0

4.4. Corporativismo institucional

La mayoría de instituciones no son de naturaleza corporativa; el 37.2% son corporativas. En la tabla siguiente se presenta esa distribución estadística.

Cuadro 8
El Salvador: Instituciones corporativas

Corporativismo	Frecuencia	Porcentaje
Sí	61	37.2
No	103	62.8
Total	164	100.0

Gráfico 3
El Salvador: Instituciones corporativas



4.5. Instituciones y asignaciones presupuestarias

El gasto público, en los últimos cinco años, ha seguido las tendencias siguientes:

- Las instituciones agrupadas en el desarrollo social (educación, salud, apoyo presidencial al área social, transporte, vivienda, relaciones exteriores, trabajo y gobernación), registraron el 46.9% en 2005; en los años posteriores su tendencia fue hacia la baja, recuperándose hasta el año 2009.
- Las instituciones encargadas de la Administración de Justicia y de la Seguridad ciudadana, registraron una tendencia a la alza.
- Las instituciones de apoyo al desarrollo económico, observaron decrecimiento.
- Las instituciones de conducción administrativa han mantenido una tendencia estable, excepto por el año 2007, en el que se registro una alza.
- Las empresas públicas han tenido mínimas asignaciones presupuestarias.

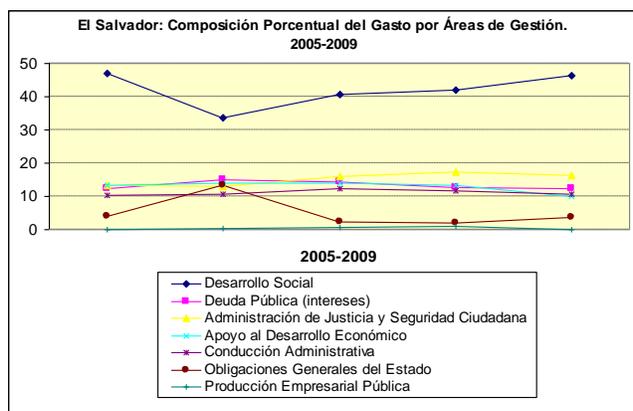
En la tabla y gráfica siguientes se detallan esos comportamientos.

Cuadro 9
El Salvador: Presupuesto Institucional según Áreas e Gestión

Áreas de Gestión	2005	2006	2007	2008	2009
Desarrollo Social	46.9	33.8	40.8	41.9	46.5
Deuda Pública (intereses)	12.2	15	14.3	12.7	12.3
Justicia y Seguridad Ciudadana	13.3	13.1	16	17.2	16.5
Apoyo al Desarrollo Económico	13.4	13.9	13.9	13.5	10.1
Conducción Administrativa	10.3	10.6	12.2	11.8	10.8
Obligaciones Generales del Estado	3.9	13.2	2.2	1.9	3.8
Producción Empresarial Pública	0	0.4	0.6	1	0
Total	100	100	100	100	100

Fuente: FUSADES. Cómo está El Salvador. 2009. P:69

Gráfico 4
El Salvador: Presupuesto Institucional según Áreas e Gestión



5. Entidades públicas y análisis histórico socio-político

En las siguientes líneas se desarrolla un análisis de las instituciones públicas de El Salvador, clasificadas en tres grandes períodos históricos. Al final de este apartado, se hace una evaluación cuantitativa y cualitativa de los tres períodos.

5.1. Antes de 1950: Formación del Estado y período Liberal

En este lapso, se distinguen los sub-períodos que se describen a continuación.

1. De 1821 a 1840: República Federal. Este sub-período inicia con la independencia y culmina con la ruptura del pacto de la Federación Centroamericana. Se caracterizó por crisis de lealtades y cruentas guerras civiles entre fuerzas Federales y ejércitos Nacionales.⁷ Las primeras instituciones que se crearon, se registraron en 1824, en los albores de la fundación del Estado. Esas instituciones fueron los poderes básicos: Órgano Legislativo (1824), Órgano Judicial (1824), Fuerza Armada, Presidencia de la República (1825) y Corte de Cuentas de la República (1839). Los conflictos entre caudillos y las guerras civiles, no fueron un contexto favorable para

el desarrollo de la institucionalidad; las anarquías, rebeliones y guerras internas dominaron los escenarios políticos de El Salvador y Centroamérica.

2. De 1841 a 1870: Sub-Período Conservador. Éste inició con la ruptura del Pacto Federal de Centro América y la promulgación de la Constitución de la República de El Salvador, en 1841, siendo Jefe de Estado don Juan Lindo. En esta época se crearon: Correos de El Salvador, Diario Oficial, Imprenta Nacional, Universidad de El Salvador y Escuela Militar.⁸ Este sub-período, fue asolado por muchos conflictos; lo que incidió en el reducido número de instituciones que se crearon. Las tendencias ideológicas del liberalismo y del unionismo federal de Centro América, perdieron fuerzas entre los jefes políticos de la región y siguieron los conflictos entre caudillos. Entre las características socio-políticas que dificultaron el desarrollo de la institucionalidad, se apuntan: la intervención de los gobernantes en los asuntos políticos de otros Estados; el poco respeto de algunos Presidentes a la Constitución de la República.⁹ En los años subsiguientes se perfiló una tendencia hacia el crecimiento institucional y a la reglamentación funcional de las entidades públicas.
3. De 1871 a 1930: Sub-Período Liberal. Inició con la aplicación de una nueva legislación civil, la creación de la oficina de registro de la propiedad inmueble y, el comienzo de un proceso de fortalecimiento y secularización del Estado. En lo económico se favoreció la iniciativa privada, especialmente la exportación de productos agrícolas. Hasta 1914, persistieron las dificultades al desarrollo de la institucionalidad. Se crearon las siguientes instituciones:

Tabla 10

El Salvador: Instituciones creadas en el sub período 1871-1930 y vigentes en 2009

Número	Nombre de Institución	Año
1	Ministerio de Obras Públicas	1916
2	Hogar de Ancianos "Narcisa Castillo" Santa Ana	1910
3	Hospital Nacional San Rafael, Santa Tecla	1890
4	Hospital Nacional Rosales	1891
5	Hospital Nacional Psiquiátrico	1911
6	Hospital Nacional Benjamín Bloom	1928
7	Museo Nacional	1883
8	Jardín Zoológico Nacional	1913

4. De 1931 a 1949: Dictadura Conservadora. De 1931 a 1944, en el contexto de la crisis mundial, ejerció la Presidencia el Gral Maximiliano Hernández Martínez,

alterando se alteró el principio democrático de la alternabilidad. De 1944 a 1948, sucedieron regímenes militares que continuaron el “Martínato”. Se crearon el Banco Central y el Banco Hipotecario, como regulador de la emisión monetaria y apoyo para los propietarios agrícolas. Se crearon la Dirección General de Presupuesto y la Dirección General de Aduanas. En 1949, gobernaba una “Junta Revolucionaria”, que preparó una Reforma Constitucional, para la creación de un “Estado Interventor-Benefactor”. Las instituciones creadas en ese período, fueron:

Cuadro 11

El Salvador: Instituciones creadas en el período 1931-1949 y vigentes en 2009

No.	Nombre de Institución	Año
1	Hospital Nacional Dr. Jorge Mazzini Villacorta, Sonsonate	1932
2	Hospital Nacional San Juan De Dios, Santa Ana	1932
3	Hospital Militar	1934
4	Banco Central de Reserva De El Salvador	1934
5	Banco Hipotecario	1935
6	Dirección General de Aduanas De El Salvador	1936
7	Radio Nacional de El Salvador	1936
8	Ministerio de La Defensa Nacional	1939
9	Ministerio de Educación	1939
10	Hospital Nacional Francisco Menéndez, Ahuachapán	1939
11	Dirección General de Presupuesto	1939
12	Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa	1945
13	Hospital Nacional De Maternidad	1945
14	Ministerio de Trabajo	1946
15	Ministerio de Agricultura	1946
16	Hospital José Antonio Saldaña	1946
17	Archivo General de La Nación	1948
18	Cuerpo De Bomberos de El Salvador	1948
19	Instituto Salvadoreño del Seguro Social	1949

5.2. De 1950 a 1989: Estado Interventor

1. De 1950 a 1960: Sub-Período: Autoritarismo modernizante. Internacionalmente y en el país, la situación era de recuperación económica y de mejora en las finanzas públicas como soporte de proyectos políticos de modernización del Estado, en infraestructura, electrificación e industrialización. En 1950, se dio una nueva Constitución Política que modificó el marco liberal de las Constituciones anteriores. Se consolidó un Estado que intervenía en las actividades socioeconómicas. Se crearon instituciones de seguridad social, viviendas, escuelas y hospitales.

Cuadro 12

El Salvador: Instituciones creadas en el período 1950-1960 y vigentes en 2009

	Nombre de Institución	Año
1	Ministerio De Hacienda	1950
2	Ministerio De Salud Pública Y Asistencia Social	1950
3	Ministerio De Economía	1950
4	Ministerio De Gobernación	1951
5	Hospital Nacional De San Francisco Gotera	1951
6	Hospital Nacional De La Unión	1951
7	Fiscalía General De La República	1952
8	Procuraduría General De La República	1952
9	Hospital Nacional De Santiago De María	1952
10	Hospital Nacional San Juan De Dios, San Miguel	1955
11	Hospital Nacional Santa Gertrudis, San Vicente	1955
12	Dirección General De Estadística Y Censos	1955
13	Cruz Roja Salvadoreña	1956
14	Escuela Nacional Autónoma De Agricultura	1956
15	Hospital Nacional De Sensuntepeque	1956
16	Consejo Superior De Salud Pública	1956
17	Dirección Nacional De Educación Media	1956
18	Hospital Nacional Cojutepeque	1958
19	Junta De Vigilancia De La Profesión Médica	1958
20	Junta De Vigilancia De La Profesión De Laboratorio Clínico	1958
21	Junta De Vigilancia De La Profesión Química Y Farmacia	1958
22	Junta De Vigilancia De La Profesión De Enfermería	1958
23	Junta De Vigilancia De La Profesión Médico Veterinaria	1958
24	Junta De Vigilancia De La Profesión En Psicología	1958
25	Lotería Nacional De Beneficiencia	1960

Fuente: FUNCENAT: Institucionalidad Pública En El Salvador. 2009-2010

2. De 1961 a 1979: Autoritarismo militar. Se llegó a este período después de dos golpes de Estado, que abrieron paso a la consolidación de un partido político oficial: Conciliación Nacional, que asumió formalmente su primera administración presidencial en 1962, hasta llegar a su cuarta administración inconclusa, en 1979, año de otro golpe de Estado. Se crearon:

Cuadro 13
El Salvador: Instituciones creadas en el período 1961-1979 y vigentes en 2009

	Instituciones	Año
1	Tribunal De Servicio Civil	1961
2	Administración Nacional De Acueductos Y Alcantarillados	1961
3	Instituto Salvadoreño De Rehabilitación Para Inválidos	1961
4	Instituto Salvadoreño De Turismo	1961
5	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma	1965
6	Centro Internacional De Ferias Y Convenciones De El Salvador	1965
7	Canal 10 Televisión Educativa Y Cultural	1968
8	Dirección Nacional De Educación Básica	1968
9	Instituto Salvadoreño De Fomento Cooperativo	1969
10	Hospital Nacional Dr. Edmundo Vásquez, Chalatenango	1971
11	Hospital Nacional Santa Teresa	1973
12	Banco De Fomento Agropecuario	1973
13	Fondo Social Para La Vivienda	1973
14	Instituto Nacional De Pensiones De Los Empleados Públicos	1975
15	Instituto Salvadoreño De Transformación Agraria	1975
16	Asociaciones De Desarrollo Comunitario	1977
17	Fondo Social de Estudios de Preinversión	1978

3. De 1980 a 1989: Crisis y democracia de baja intensidad. De 1980 a 1982, administraron Juntas de Gobierno. En 1982, hubo elecciones para una Asamblea Legislativa, que eligió al Presidente: Dr. Álvaro Magaña. En 1984-1989, fungió como Presidente electo, el Ing. José Napoleón Duarte, en el contexto de una guerra civil. Las instituciones que se crearon fueron:

Cuadro 14
El Salvador: Instituciones creadas en el período 1980-1989 y vigentes en 2009

	Institución	Año	Administración
1	Consejo Nacional De La Judicatura	1983	Álvaro Magaña Borja
2	Instituto Nacional De Los Deportes De El Salvador	1980	Álvaro Magaña Borja
3	Instituto Salvadoreño De Desarrollo Municipal	1987	José Napoleón Duarte
5	Hospital Nacional De Nueva Concepción, Chalatenango	1981	Tercera Junta Revolucionaria
6	Hospital Nacional De Ilobasco	1988	José Napoleón Duarte
7	Hospital Nacional De Jiquilisco, Usulután	1988	José Napoleón Duarte
8	Hospital Nacional De Metapán	1987	José Napoleón Duarte
9	Hospital Nacional De Nueva Guadalupe	1984	José Napoleón Duarte
10	Centro Farmacéutico de la Fuerza Armada	1984	José Napoleón Duarte
10	Hospital Nacional De Santa Rosa De Lima	1980	Primera Junta Revolucionaria
11	Hospital Nacional De Ciudad Barrios	1984	José Napoleón Duarte
12	Instituto De Previsión Social De La Fuerza Armada	1980	Tercera Junta Revolucionaria
13	Corporación Salvadoreña De Inversiones	1981	Tercera Junta Revolucionaria
14	Secretaría Técnica De La Presidencia	1989	José Napoleón Duarte

5.3. De 1990 a 2009: Transición democrática y ajuste neoliberal

Se inició con la primera administración del partido ARENA, anteriormente opositor. En noviembre de 1989, la guerra civil recrudeció con la ofensiva militar. En enero de 1992 concluyó la guerra civil y se ratificaron los Acuerdos de Paz, que condujeron a cambios institucionales importantes, por la supresión de instituciones y creación de otras. Pero no todas las instituciones que se crearon o suprimieron con los gobiernos de ARENA, fueron mandatos de los Acuerdos de Paz. Se incluyen las modificaciones institucionales generadas por el Gobierno de Mauricio Funes, quien asumió la Presidencia el 1 de junio de 2009 con el FMLN. En las tablas siguientes se presentan las listas de instituciones creadas en este período por las diferentes administraciones presidenciales.

Cuadro 15**El Salvador: Instituciones creadas en el sub-período 1989-1994 y Vigentes en 2009.
Administración: Alfredo Cristiani Burckard. Partido: Alianza Republicana Nacionalista**

	Institución	Año
1	Tribunal Supremo Electoral	1993
2	Procuraduría Para La Defensa De Los Derechos Humanos	1992
3	Academia Nacional De Seguridad Pública	1992
4	Comisión Coordinadora Del Sector Justicia Y Unidad Técnica Ejecutiva	1993
5	Caja Mutual De Los Empleados Del Ministerio De Educación	1990
6	Instituto Salvadoreño De Formación Profesional	1993
7	Consejo Nacional De Ciencia Y Tecnología	1992
8	Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados por el Conflicto Armado	1992
9	Consejo Salvadoreño Del Café	1989
10	Centro Nacional De Registros	1994
11	Centro Nacional De Tecnología Agropecuaria Y Forestal	1993
12	Hospital Nacional Dr. Juan José Fernández, Zacamil	1992
13	Superintendencia Del Sistema Financiero	1990
14	Fondo Nacional De Vivienda Popular	1992
15	Banco Multisectorial De Inversiones	1994
16	Fondo De Saneamiento Y Fortalecimiento Financiero	1990
17	Consejo De Seguridad Pública	1992
18	Secretaría De Comunicaciones	1989
19	Dirección General De Inversión Y Crédito Público	1990
20	Dirección General De Tesorería	1990
21	Dirección General De Contabilidad Gubernamental	1990
22	Dirección General De Impuestos Internos	1990
23	Dirección Nacional De Educación Parvularia	1990
24	Dirección Nacional De Educación Superior	1990

Cuadro 16.

**El Salvador: Instituciones creadas en el sub-período 1994-1999 y Vigentes en 2009.
Administración: Armando Calderón Sol. Partido: Alianza Republicana Nacionalista**

	Instituciones	Año
1	Ministerio de Medioambiente y Recursos Naturales	1998
2	Registro Nacional de Personas Naturales	1995
3	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de La Mujer	1996
4	Centro Nacional de Registros	1994
5	Corporación Salvadoreña de Turismo	1996
6	Hospital Nacional de Suchitoto	1996
7	Hospital Nacional de San Bartolo	1998
8	Superintendencia General de Energía y Telecomunicaciones	1996
9	Superintendencia de Pensiones	1996
10	Superintendencia de Valores	1996
11	Fondo Solidario para la Familia Microempresaria	1999
12	Instituto de Garantía de Depósitos	1999
13	Fondo de Inversión Social para El Desarrollo Local	1996
14	Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía	1998
15	Fondo Ambiental de El Salvador	1994
16	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa	1996
17	Dirección Nacional de Educación Superior	1996
18	Fondo Especial de Los Recursos De La Privatización de ANTEL	1999
19	Caja Mutual del Abogado de El Salvador	1994

Cuadro 17

**El Salvador: Instituciones creadas en el sub-período 1999-2004 y Vigentes en 2009.
Administración: Francisco Flores Pérez. Partido: Alianza Republicana Nacionalista**

	Institución	Año
1	Instituto Salvadoreño para El Desarrollo Integral de La Niñez y Adolescencia	2002
2	Autoridad De Aviación Civil	1999
3	Autoridad Marítima Portuaria	2002
4	Consejo De Vigilancia De La Profesión De La Contaduría Pública Y	2000
5	Fondo Solidario Para La Familia Microempresaria	1999
6	Instituto De Garantía De Depósitos	1999
7	Fondo De Conservación Vial	2000
8	Fideicomiso De Pesca Artesanal Responsable	2003
9	Consejo Nacional De Atención Integral a Los Adultos Mayores	2002
10	Sistema Básico De Salud Integral	2001
11	Fondo de Emergencia para el Café	2000
12	Consejo Salvadoreño de La Industria Azucarera	2001

Cuadro 18

El Salvador: Instituciones creadas en el sub-período 2004-2009 y Vigentes en 2009. Administración: Antonio Saca González. Partido: Alianza Republicana Nacionalista

	Institución	Año
1	Tribunal De Ética Gubernamental	2006
2	Ministerio De Justicia Y Seguridad Pública	2008
3	Ministerio De Turismo	2004
4	Instituto Salvadoreño De Bienestar Magisterial	2007
5	Defensoría Del Consumidor	2005
6	Consejo Nacional De Energía	2006
7	Superintendencia De Competencia	2006
8	Fondo Solidario Para La Salud	2004
9	FOMILENIO	2007
10	Comité Nacional Para La Erradicación De Las Peores Formas De Trabajo Infantil	2005
11	Consejo Nacional De Atención Integral A La Persona Discapacitada	2006
12	Comisión Nacional Antidrogas	2005
13	Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones e Inversiones	2004

Cuadro 19

El Salvador: Instituciones creadas en el sub-período 2009-2010. Administración: Carlos Mauricio Funes Cartagena. Partido: Farabundo Martí para la Liberación Nacional

	Institución	Año
1	Secretaría De Asuntos Estratégicos	2009
2	Secretaría De Inclusión Social	2009
3	Secretaría De Cultura	2009

Como se deriva de las tablas anteriores, en las 4 administraciones presidenciales del Partido ARENA, en términos absolutos, se crearon 68 instituciones en 20 años de gobierno. Esto se traduce en una tasa bruta promedio de 3.4 instituciones por año.

Sin embargo, en el período de creación de esas instituciones se derogaron o desaparecieron aproximadamente 20 instituciones, que restándolas de las creadas, se obtiene una diferencia de 48 instituciones; para así establecer una tasa neta de creación institucional de aproximadamente 2.4 instituciones por año.

En la tabla siguiente aparece la lista de instituciones derogadas en el período comprendido entre 1989 y 2009.

Cuadro 20
El Salvador: Instituciones derogadas en el período: 1989-2009

Nombre	Creada	Administración	Partido Político	Derogación	Decreto	Función
Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social	1976	Arturo Armando Molina	Conciliación Nacional	1995	Ejecutivo 113	Organización y Planeamiento
Ministerio de Comercio Exterior	1980	Junta de Gobierno	N/A	1989	Legislativo 295	Comercialización Exportaciones
Ministerio de Cultura y Comunicaciones	1985	José Napoleón Duarte	Demócrata Cristiano	1989	Ejecutivo 4	Cultura y comunicaciones
Comisión Nacional de Atención a la Población Desplazada	1981	Junta de Gobierno	N/A	2000	Ejecutivo 28	Desplazados
Comisión Nacional De Restauración de Áreas	1983	Álvaro Magaña	N/A	1992	(Tácita)	Reconstrucción
Instituto de Vivienda Urbana	1950	Oscar Osorio	Revolucionario Unión Democrática	1992	Legislativo 258	Vivienda
Financiera Nacional de la Vivienda	1963	Julio Adalberto Rivera	Conciliación Nacional	1990	Legislativo 765	Economía y Finanzas
Financiera Nacional de Tierras Agrícolas	1963	Julio Adalberto Rivera	Conciliación Nacional	1994	Legislativo 225	Economía y Finanzas
Comisión Investigadora de Hechos Delictivos	1985	José Napoleón Duarte	Demócrata Cristiano	1992	Legislativo 152	Investigar casos notables
Comisión Revisora de la Legislación Salvadoreña	1986	José Napoleón Duarte	Demócrata Cristiano	1992	Legislativo 243	Justicia
Instituto Regulador de Abastecimientos	1953	Oscar Osorio	Revolucionario Unión Democrática	Cerrada desde 1989	Inhabilitada	Alimentación básica
Guardia Nacional	1912	Manuel Enrique Araujo	N/A	1992	Decreto-ley 152	Seguridad Pública

Policía Nacional	1886	Francisco Menéndez	N/A	1992	Decreto-ley 152	Seguridad Pública
Policía De Hacienda	1888	Francisco Menéndez	N/A	1992	Decreto-ley 152	Seguridad Pública
Instituto Nacional del Azúcar	1980	Junta de Gobierno	N/A	1999	Legislativo 803	Agroindustria
Administración Nacional de Telecomunicaciones	1963	Julio Adalberto Rivera	N/A	1997	Legislativo 53	Telefonía
Dirección de Desarrollo de la Comunidad	1977	Carlos Humberto Romero	Conciliación Nacional	1990	(Tácita)	Organización Comunitaria
Banco Nacional De Fomento De Industrial	1981	Junta de Gobierno	N/A	1995	Legislativo 267	Economía y Finanzas
Escuela Superior de Educación Integrada Ciudad Normal "Alberto Masferrer"	1971	Fidel Sánchez Hernández	Conciliación Nacional	1982: cerrada	(Tácita)	Educación del Magisterio
Comité Antinarcóticos	1990	Alfredo Cristiani	Alianza Republicana Nacionalista	1992	Decreto-ley 152	Salud

Del estudio de las instituciones relacionadas en la tabla anterior, se analiza:

- Las instituciones derogadas, tenían un carácter “Presidencialista”. El 100% de los jefes fueron seleccionados por el Poder Ejecutivo, y más específicamente, por el Presidente de la República.
- La finalización del conflicto armado implicó una recomposición en la organización del Estado; en tal sentido, el 45% de las instituciones fueron derogadas, producto de los Acuerdos de Paz; sean éstas porque fueron creadas como emergentes para atender el conflicto, o bien, porque su derogación fue parte de los acuerdos políticos.
- La nueva administración de ARENA, en 1989, significó un cambio de rumbo en el Estado salvadoreño. Las concepciones e intereses del nuevo partido en el poder, revirtieron la orientación de la Democracia Cristiana que perdió las elecciones. De ahí que, los gobiernos presididos por ARENA, derogaron un total de 20 instituciones, de las cuales, el 35 % respondían a objetivos culturales, comunicativos y sociales. Algunas de estas funciones fueron privatizadas.
- El 40% de las instituciones derogadas durante las administraciones del partido ARENA, habían sido creadas en el sub-período 1980-1989.

5.4. Evaluación cuantitativa y cualitativa de los grandes períodos históricos

En la tabla siguiente se presenta una clasificación del número de instituciones creadas en El Salvador durante los períodos de su historia política.

Cuadro 21

El Salvador: Instituciones según período histórico y régimen político.1824-2009

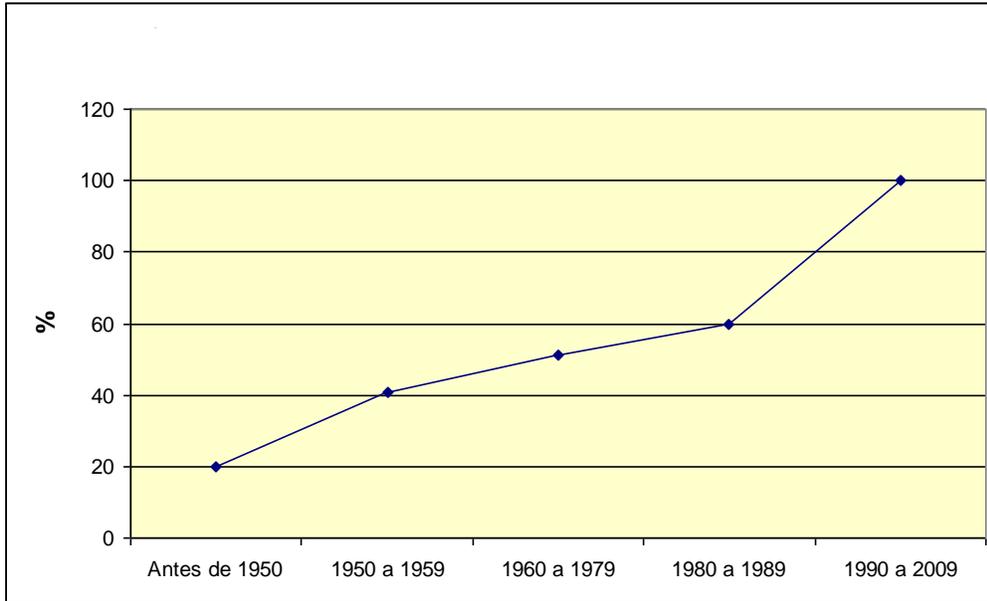
Años y Régimen Político			Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
Antes de 1950:	1821 a 1840	República Federal	4	2.4	2.4
Formación del Estado Liberal	1841 a 1870	Periodo Conservador	6	3.7	6.1
	1871 a 1930	Periodo Liberal	10	6.1	12.2
	1931 a 1949	Dictadura Conservadora	11	6.7	18.9
1950 a 1989:	1950 a 1959	Autoritarismo Modernizante	33	20.1	39.0
Estado Interventor	1960 a 1979	Autoritarismo Militar	17	10.4	49.4
	1980 a 1989	Crisis y Democracia de Baja Intensidad	15	9.1	58.5
1990 a 2009:	1990 a 2009	Transición Democrática y Ajuste Neoliberal	65	39.6	98.1
Transición Democrática y Neoliberal	2009 a 2010	Transición Democrática	3	1.9	100.0
Total			164	100.0	

Fuente: FUNCENAT: Institucionalidad Pública En El Salvador. 2009-2010

Antes de 1950: Formación del Estado Liberal, se construyó 18.9% de la institucionalidad vigente. Del segundo gran período “1950 a 1989: Estado Interventor”, subsisten 65 instituciones (40 % aproximadamente) de las instituciones vigentes. Sesenta y ocho instituciones fueron creadas en el último gran período: 1990 a 2009 Transición Democrática y Neoliberal; sesenta instituciones creadas en los veinte años de administración de ARENA y tres instituciones creadas en el gobierno del FMLN.

Al expresar esas creaciones institucionales en el tiempo, se tiene el gráfico siguiente:

Gráfico 4
El Salvador: Porcentaje Acumulado de Instituciones. 1824 - 2009



La mayor creación de instituciones ocurren en el último período. Cualitativamente, ese fenómeno se explica por: la reorientación institucional del Estado dirigida por ARENA, que modifica el carácter interventor del Estado y la necesidad de iniciar una transición democrática, dándole cumplimiento a los mandatos originados en los Acuerdos de Paz.

En la clasificación de las instituciones por su naturaleza jurídica, se observa que las empresas públicas fueron creadas antes de 1950 y en el período 1950-1989. Las instituciones del gobierno central, órganos adscritos, poderes y sector descentralizado, fueron creadas en diferentes períodos históricos. En la tabla siguiente, se observa que la mayor cantidad son instituciones descentralizadas.

Tabulación cruzada: Naturaleza jurídica por Clasificación del período

		Reclasificación del período			Total
		Antes de 1950: Formación del Estado y Período Liberal	De 1950 a 1989: Estado Interventor	De 1990 a 2009: Vuelta al liberalismo	
Naturaleza jurídica clasificada	Empresas Públicas	25.0%	75.0%		100.0%
	Gobierno Central	46.2%	30.8%	23.1%	100.0%
	Otros		14.3%	85.7%	100.0%
	Poderes	36.4%	36.4%	27.3%	100.0%
	Descentralizado	19.8%	39.5%	40.7%	100.0%
	Órganos Adscritos	25.6%	27.9%	46.5%	100.0%
Total		23.8%	35.4%	40.9%	100.0%

Con relación al tipo de instrumento jurídico para la creación institucional, es notoria la tendencia reciente, de emplear el Decreto Legislativo.

Tabulación cruzada: Tipo de norma jurídica vigente por Clasificación del período

		Reclasificación del período			Total
		Antes de 1950: Formación del Estado y Período Liberal	De 1950 a 1989: Estado Interventor	De 1990 a 2009: Vuelta al liberalismo	
Tipo de norma jurídica vigente	Constitución Política	75.0%		25.0%	100.0%
	Decreto Ejecutivo	39.4%	21.2%	39.4%	100.0%
	Decreto Legislativo	17.9%	39.0%	43.1%	100.0%
	Decreto Ley (1)	25.0%	75.0%		100.0%
Total		23.8%	35.4%	40.9%	100.0%

El mayor número de instituciones corporativas han sido creadas en el período: 1990-2009. En la tabla siguiente, las frecuencias agrupadas con “Sí”, muestran diferencias notorias entre el último período y los anteriores.

Tabulación Cruzada: Es corporativo (incluye grupos sociales) S / N por Clasificación del período

		Reclasificación del período			Total
		Antes de 1950: Formación del Estado y Período Liberal	De 1950 a 1989: Estado Interventor	De 1990 a 2009: Vuelta al liberalismo	
Es corporativo (incluye grupos sociales) S / N	Sí	8.2%	34.4%	57.4%	100.0%
	No	33.0%	35.9%	31.1%	100.0%
Total		23.8%	35.4%	40.9%	100.0%

De la interpretación de los datos de la tabla anterior, se deriva que en el período 1990-2009, el número de instituciones corporativas es mayor. Esto significa disponer en las normas de creación institucional, más participación para diferentes sectores sociales. En cambio en los períodos anteriores hubo menor número de instituciones corporativas; siendo el período más excluyente en la formalidad de la participación corporativa institucional, el anterior a 1950.

Con relación a la elección del jerarca en los diferentes períodos históricos, resulta que en 1990-2009, fueron más los casos de nombramientos directos del Órgano Ejecutivo que en los otros períodos. Hay en la actualidad, mayor control del Ejecutivo en la nominación del director institucional. En la tabla siguiente se ilustran las frecuencias correspondientes.

Tabulación Cruzada: Selección del jerarca por Clasificación del período

		Reclasificación del período			Total
		Antes de 1950: Formación del Estado y Período Liberal	De 1950 a 1989: Estado Interventor	De 1990 a 2009: Vuelta al liberalismo	
Selección del jerarca (num)	Selección directa del Ejecutivo	24.6%	33.8%	41.5%	100.0%
	Selección directa del Legislativo	25.0%	37.5%	37.5%	100.0%
	Selección del Legislativo con candidatos del Estado u otros	100.0%			100.0%
	Selección del Ejecutivo con candidatos del Estado u otros		100.0%		100.0%
	Otra forma de selección	16.7%	41.7%	41.7%	100.0%
Total		23.8%	35.4%	40.9%	100.0%

6. Análisis sectorial y funcional

Con base en la organización oficial del manejo de los recursos del presupuesto nacional, las instituciones, en El Salvador, se clasifican en cinco sectores: 1) Conducción Administrativa (Administrativa), 2) Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana (Justicia y Seguridad), 3) Desarrollo Social (Social), 4) Apoyo al Desarrollo Económico (Económico) y Producción Empresarial Pública (producción). En la tabla y gráfica siguientes, se presenta su distribución de frecuencias y porcentajes.

Sector	Frecuencia	Porcentaje
Administración	14	8.5
Justicia y Seguridad	10	6.1
Social	90	54.9
Económico	46	28.0
Producción	4	2.5
Total	164	100.0



El 54.9% de las instituciones públicas están agrupadas en el sector de Desarrollo Social; el 28.0% se integran en el sector de Apoyo al Desarrollo Económico; el 8.5% pertenecen a las instituciones de Conducción Administrativa; el 6.1% son de Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana; y el 2.5% son de Producción Empresarial Pública.

En la base de datos construida en esta investigación constan 164 instituciones, de las cuales, en el informe oficial del Ministerio de Hacienda sobre el presupuesto ejecutado en el año 2009, se da cuenta de 83. Las instituciones que no aparecen en el informe de presupuesto ejecutado, sus cuentas de gastos están incluidas en los Ministerios o tienen otros sistemas de registros contables.

6.1. Conducción Administrativa

En esta área o sector, se agrupan entidades que contribuyen a la organización formal de la institucionalidad del Estado y velan por el cumplimiento del orden jurídico. Dentro de las funciones principales de este sector, sector destacan: la legislativa, la contraloría, la presidencia y la registral.

La información del gasto ejecutado en el año fiscal 2009 y el respectivo porcentaje del gasto total, aparece para cada institución en la tabla siguiente.

Cuadro 23

El Salvador: Sector 1. Instituciones, Funciones y Presupuesto Ejecutado 2009.

	Función	Nombre de Institución	Millones US\$	Porcentaje
1	Legislación	Órgano Legislativo	37.60	.60
2	Contraloría	Corte De Cuentas De La República	31.50	.50
3	Electoral	Tribunal Supremo Electoral	8.90	.10
4	Laboral	Tribunal De Servicio Civil	.60	.00
5	Administración	Presidencia De La República	85.20	1.30
6	Probidad	Tribunal De Ética Gubernamental	1.30	.00
7	Seguridad / Justicia	Ministerio De La Defensa Nacional	133.20	2.00
8	Registral	Registro Nacional De Personas Naturales	9.00	.20
9	Salud	Centro Farmacéutico De La Fuerza Armada	9.00	.20
Total	N	9	9	9
	Suma		316.30	4.90

FUENTE: Construcción con base en El Salvador. Ministerio de Hacienda. Informe de la Gestión Financiera del Estado 2009

En este sector se enumeran 9 instituciones con información específica sobre los gastos ejecutados. Las instituciones más destacadas en términos presupuestarios son:

- Presidencia de la República, que coordina las actividades de las diferentes instituciones, la inversión pública y evalúa la ejecución de las políticas públicas;
- Órgano Legislativo, encargado de los procesos de formación de leyes y de elegir a funcionarios importantes como Fiscal General y Procuradores, entre otras tareas.
- Ministerio de la Defensa Nacional.

La suma del gasto ejecutado por este sector es de trescientos dieciséis millones de dólares, que representa cerca del 5% del gasto público.

6.2. Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana

En esta área o sector, se agrupan entidades que contribuyen al diseño y desarrollo coordinado de políticas de seguridad pública, que buscan disminuir la violencia y la delincuencia. Las instituciones más destacadas en términos presupuestarios son:

- Corte Suprema de Justicia (Órgano Judicial), encargada de la administración de justicia en salas y tribunales; procurando mayor diligencia en esta función.
- Ministerio de Seguridad Pública y Justicia asumió como función el diseño y desarrollo de planes de prevención y control de la delincuencia, para garantizar la seguridad y la paz entre la población.

En la tabla que sigue, se informa de la función y presupuesto de cada institución.

Cuadro 24
El Salvador: Sector 2. Instituciones, Funciones y Presupuesto Ejecutado 2009

	Función	Nombre de Institución	Millones US\$	Porcentaje
1	Seguridad / Justicia	CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA	5.00	.10
2	Seguridad / Justicia	ÓRGANO JUDICIAL (CSJ)	177.40	2.70
3	Ministerio Público	FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	41.30	.60
4	Ministerio Público	PROCURADuría GENERAL DE LA REPÚBLICA	19.50	.30
5	Ministerio Público	PROCURADuría PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS	6.30	.10
6	Seguridad / Justicia	MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA	267.00	4.10
7	Seguridad / Justicia	ACADEMIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA	10.50	.10
8	Seguridad / Justicia	COMISIÓN COORDINADORA DEL SECTOR JUSTICIA Y UNIDAD TÉCNICA EJECUTIVA	4.10	.10
9	Previsional	CAJA MUTUAL DEL ABOGADO DE EL SALVADOR	1.60	.00
Total	N 9	9	9	9
	Suma		532.70	8.10

FUENTE: Construcción con base en El Salvador. Ministerio de Hacienda. Informe de la Gestión Financiera del Estado **2009**

En este grupo, la Comisión Coordinadora del Sector Justicia y Unidad Técnica Ejecutiva, tiene por función integrar los esfuerzos de todas para una política de seguridad y justicia.

La suma del gasto ejecutado por este sector es de quinientos treinta y dos millones de dólares, que representa cerca del 8% del gasto público.

6.3. Desarrollo Social

El desarrollo social tuvo como propósito apoyar al crecimiento económico y la satisfacción de las necesidades básicas sociales. En este sector se agrupan 31 instituciones, entre las que se destacan las funciones de educación, cultura, salud, vivienda, transporte, comunicaciones, seguridad social, género, niñez y adolescencia.

Las funciones con mayores gastos fueron educación, salud y seguridad social. En general, las instituciones de este sector son las que mayor porcentaje de gasto acumulan en la estructura del presupuesto nacional. En la tabla siguiente se amplía esta información.

Cuadro 25

El Salvador: Sector 3. Instituciones, Funciones y Presupuesto Ejecutado 2009.

	Función	Nombre de Institución	Millones US\$	Porcentaje
1	Internacional	Ministerio De Relaciones Exteriores	38.40	.60
2	Administración	Ministerio De Gobernación	15.00	.20
3	Educación	Ministerio De Educación	690.80	10.60
4	Salud	Ministerio De Salud Pública Y Asistencia Social	214.70	3.30
5	Laboral	Ministerio De Trabajo Y Previsión Social	8.00	.10
6	Obras Públicas	Ministerio De Obras Públicas	129.80	2.00
7	Cultura	Instituto Nacional De Los Deportes De El Salvador	13.70	.20
8	Género	Instituto Salvadoreño Para El Desarrollo De La Mujer	2.50	.00
9	Seguridad Social	Instituto Nacional De Pensiones De Los Empleados Públicos	206.50	3.20
10	Municipalismo	Instituto Salvadoreño De Desarrollo Municipal	229.40	3.50
11	Educación	Universidad De El Salvador	53.20	.80
12	Seguridad Social	Caja Mutual De Los Empleados Del Ministerio De Educación	6.40	.10
13	Niñez adolescencia	Instituto Para El Desarrollo Integral De La Niñez y Adolescencia	14.10	.20
14	Seguridad Social	Instituto Salvadoreño De Bienestar Magisterial	48.20	.70
15	Salud	Instituto Salvadoreño De Rehabilitación Para Inválidos	8.20	.10
16	Salud	Hogar De Ancianos "Narcisa Castillo" Santa Ana	.40	.00
17	Salud	Cruz Roja Salvadoreña	2.30	.10
18	Cooperativismo	Instituto Salvadoreño De Fomento Cooperativo	1.20	.00

19	Laboral		Instituto Salvadoreño De Formación Profesional	25.60	.40
20	Seguridad Social		Instituto Salvadoreño Del Seguro Social	527.00	8.10
21	Transporte		Autoridad Marítima Portuaria	1.90	.00
22	Salud		Hospitales Nacionales	188.6	2.9
23	Economía y Finanzas	y	Fondo Social Para La Vivienda	140.50	2.20
24	Economía y Finanzas	y	Fondo Nacional De Vivienda Popular	53.50	.80
25	Seguridad Social		Instituto De Previsión Social De La Fuerza Armada	79.70	1.20
26	Economía y Finanzas	y	Fondo Solidario Para La Familia Microempresaria	2.60	.10
27	Economía y Finanzas	y	Fondo De Inversión Social Para El Desarrollo Local	66.40	1.00
28	Salud		Fondo Solidario Para La Salud	20.90	.30
29	Obras Públicas		Fondo De Conservación Vial	141.80	2.20
30	Salud		Consejo Superior De Salud Pública	2.20	.00
31	Previsional		Fondo De Protección De Lisiados Y Discapacitados	23.00	.30
Total	N	31	31	31	31
			Suma	2956.90	45.30

FUENTE: Construcción con base en El Salvador. Ministerio de Hacienda. Informe de la Gestión Financiera del Estado 2009

6.4. Apoyo al Desarrollo Económico

Cuadro 26

El Salvador: Sector 4. Instituciones, Funciones y Presupuesto Ejecutado 2009

	Función	Nombre de Institución	Millones US\$	Porcentaje
1	Economía y Finanzas	Ministerio De Hacienda	61.30	.90
2	Economía y Finanzas	Ministerio De Economía	86.30	1.30
3	Agrario	Ministerio De Agricultura Y Ganadería	23.50	.40
4	Ambiental	Ministerio De Medioambiente Y Recursos Naturales	8.80	.10

Institucionalidad pública en el Salvador

5	Turismo y Recreación	Ministerio De Turismo	.50	.00
6	Economía y Finanzas	Centro Internacional De Ferias Y Convenciones De El Salvador	2.10	.00
7	Ciencia	Consejo Nacional De Ciencia Y Tecnología	.70	.00
8	Economía y Finanzas	Consejo Salvadoreño Del Café	.90	.00
9	Registral	Centro Nacional De Registros	34.00	.50
10	Economía y Finanzas	Defensoría Del Consumidor	4.40	.10
11	Economía y Finanzas	Consejo Nacional De Energía	.20	.00
12	Agrario	Instituto Salvadoreño De Transformación Agraria	5.30	.10
13	Agrario	Centro Nacional De Tecnología Agropecuaria Y Forestal	25.70	.40
14	Agrario	Escuela Nacional Autónoma De Agricultura	2.00	.00
15	Transporte	Autoridad De Aviación Civil	2.00	.00
16	Turismo y Recreación	Instituto Salvadoreño De Turismo	3.70	.00
17	Turismo y Recreación	Corporación Salvadoreña De Turismo	10.30	.20
18	Economía y Finanzas	Consejo de Vigilancia de La Profesión de la Contaduría Pública	.20	.00
19	Economía y Finanzas	Superintendencia General de Energía y Telecomunicaciones	7.30	.10
20	Seguridad Social	Superintendencia De Pensiones	2.80	.10
21	Economía y Finanzas	Superintendencia De Competencia	1.80	.00
22	Economía y Finanzas	Superintendencia De Valores	1.50	.00
23	Economía y Finanzas	Corporación Salvadoreña De Inversiones	2.80	.10
24	Economía y Finanzas	Fondo De Inversión Nacional En Electricidad Y Telefonía	88.80	1.40
25	Ambiental	Fondo Ambiental De El Salvador	.30	.00

26	Economía y Finanzas	Comisión Nacional De La Micro Y Pequeña Empresa		2.60	.00
27	Económico	Comisión de Promoción de Exportaciones e Inversiones		3.10	.10
28	Estudios de inversión	Fondo Salvadoreño para Estudios de Preinversión		8.20	.10
29	Economía y Finanzas	Consejo Salvadoreño de La Industria Azucarera		.60	.00
30	Economía y Finanzas	Fondo de Emergencia Para El Café		10.40	.20
Total	N	30	30	30	30
		Suma		402.10	6.10

FUENTE: Construcción con base en El Salvador. Ministerio de Hacienda. Informe de la Gestión Financiera del Estado 2009

En este sector, es importante el papel de coordinación y supervisión que desarrollan los Ministerios de Economía y Hacienda. Asimismo son instituciones que tienen un mayor peso en los gastos públicos de este sector.

Otro grupo importante son las superintendencias que juegan un papel de fiscalización y contraloría de los mercados de servicios, anteriormente públicos y luego privatizados en los últimos veinte años.

6.5. Producción Empresarial Pública

Las finalidades asociadas al presupuesto de las empresas públicas fueron: el fortalecimiento de los servicios portuarios; mejora y ampliación de las redes eléctricas nacionales para mejorar la producción y calidad de vida de las familias; desarrollar mejoras en el abastecimiento de agua potable y saneamiento.

Cuadro 27
El Salvador: Sector 5. Instituciones, Funciones y Presupuesto Ejecutado 2009

	Función	Nombre de Institución	Millones US\$	Porcentaje
1	Producción pública	Lotería Nacional de Beneficencia	45.00	.70
2	Producción pública	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa	240.70	3.70
3	Producción pública	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	93.20	1.40
4	Producción pública	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma	76.40	1.20
Total	N	4	4	4
	Suma		455.30	7.00

FUENTE: Construcción con base en El Salvador. Ministerio de Hacienda. Informe de la Gestión Financiera del Estado 2009

7. Conclusiones

- En la clasificación de las instituciones existentes en El Salvador, tienen una mayor proporción, las del sector descentralizado institucional; siendo aproximadamente la mitad del total. Las entidades públicas adscritas son, aproximadamente, la cuarta parte del total.
- El instrumento legal más importante para la creación o validación institucional ha sido el Decreto Legislativo. Esto destaca la importancia de los procesos legislativos en la construcción de la institucionalidad.
- Según pruebas estadísticas, a partir de la base de datos institucional de El Salvador, la mayor parte de las instituciones del sector descentralizado han sido creadas mediante Decretos Legislativos.
- Los partidos políticos con mayores porcentajes de creación de instituciones del sector descentralizado: Demócrata Cristiano; Conciliación Nacional y ARENA.
- Aproximadamente en la primera centuria de la historia nacional, se observa poco crecimiento institucional; situación que estuvo asociada con períodos de anarquía político-social, de caudillismo y de reiterados conflictos políticos y militares que constituyeron factores de inestabilidad para las instituciones públicas.
- La credibilidad de muchas instituciones se vio cuestionada durante la guerra civil de 1980-1992, generándose inestabilidad en la vida social e institucional del país.
- Antes de 1950, se había constituido un poco menos del 20% de las instituciones actualmente vigentes. Un poco más del 50% de las instituciones existentes se crearon en las tres últimas décadas (1980-2009).
- La década de 1990-1999, bajo administraciones presidenciales del partido ARENA, fue particularmente intensa en la creación de instituciones públicas.

- En la década de los noventa, se dio el mayor número de derogaciones de instituciones; dando un sentido diferente a la orientación de las funciones públicas del Estado, el cual asume rasgos más liberales.
- Las áreas o sectores con mayores asignaciones presupuestarias, en los últimos años son las de desarrollo social, justicia y seguridad ciudadana. En esos agregados destacan los gastos públicos en educación, salud, seguridad social y administración de justicia.
- La construcción de la institucionalidad pública ha sido un proceso histórico, del cual se han obtenido lecciones importantes, especialmente se ha aprendido la importancia del respeto a las normativas institucionales como garantía para una convivencia pacífica, ya que de lo contrario, el desborde de los conflictos y la anarquía han sido sus frutos. Tal como ha ocurrido en los sucesos de 1932 y en la guerra civil 1980-1992.
- La institucionalidad pública es un factor para el fortalecimiento de la estabilidad democrática en El Salvador. No obstante, la situación de crisis económica y el crecimiento de la delincuencia, se convierten en factores que amenazan la estabilidad y, por ende la institucionalidad pública.
- Ante las amenazas a la estabilidad democrática, las instituciones públicas tienen un reto en la administración y superación de la crisis económica y social; desarrollando estrategias, políticas y programas, para que dichas amenazas se conviertan en oportunidades. Las instituciones con mayor vocación a enfrentar esta realidad, son las de apoyo al desarrollo económico y social; asimismo, las instituciones de administración de justicia y seguridad ciudadana.
- El trabajo de investigación institucional ha sido enriquecedor para el conocimiento de la región centroamericana y a la vez, valioso como experiencia profesional.
- Se sugiere para otras investigaciones procurar, desde el inicio, una delimitación en las variables y en su significación. Se entiende que este estudio fue experimental y en futuras investigaciones, se aplicará esta experiencia.

8. Fuentes de información

8.1. Sitios web

Asamblea Legislativa: <http://www.asamblea.gob.sv/biblioteca.aspx>

Centro de Documentación Judicial. Corte Suprema de Justicia:
<http://www.jurisprudencia.gob.sv/>

Consejo Nacional de la Judicatura. CNJ: <http://www.cnj.gob.sv/>

Consulta en línea de 108 Decretos de creación de Instituciones públicas de El Salvador.

Corte de Cuentas de la República. 2008. Listado de Entidades Sujetas a Auditoría. El Salvador.

Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal: <http://www.isdemu.gob.sv/>

Ministerio de Economía: <http://www.minec.gob.sv/>

Ministerio de Educación: <http://www.mined.gob.sv/>

Ministerio de Gobernación: <http://www.gobernacion.gob.sv/>

Ministerio de Hacienda. 2008. Ley del Presupuesto General del Estado. El Salvador.

Ministerio de Hacienda. Varios años. Áreas de Gestión del Presupuesto General del Estado y Presupuestos Especiales. Ejercicios Fiscales: 2007, 2008 y 2009. El Salvador.

Ministerio de Hacienda: http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/MH_Finanzas/MH_CONTABILIDAD

Ministerio de Relaciones Exteriores: <http://www.rree.gob.sv/>

Procuraduría General de la República: <http://www.pgr.gob.sv/>

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: <http://www.pddh.gob.sv/>

8.2. Bibliotecas virtuales

Biblioteca Dr. Luis Edmundo Vásquez UES: www.bibmedues.edu.sv

Biblioteca General De La Fuerza Armada www.bgfa.gob.sv

Biblioteca Nacional: www.binaes.gob.sv

Biblioteca Virtual www.bibliotecavirtual.com.sv

Fundación Manuel Gallardo www.bibliotecagallardo.org.sv

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA:
<http://www.uca.edu.sv/acervo/abaco.html>

Universidad De El Salvador: <http://virtual.ues.edu.sv>

Universidad Francisco Gavidia (Auprides) www.bibauprides.org.sv

Universidad Gerardo Barrios www.humanismo.org.sv

Universidad Tecnológica Biblioteca: <http://biblioteca.utec.edu.sv>

Notas

¹ Creación de leyes, instituciones, o preceptos generales de obligatorio cumplimiento, dictados por Juntas de Gobierno, Directorios Cívico-Militares, en regímenes de “facto”, en situaciones políticas en las que ha disuelto a la Asamblea Legislativa o Parlamento.

² Cfr. FUSADES. *Cómo está El Salvador. 2009.* P-P: 7-8.

³ Cfr. FUSADES. *Cómo está El Salvador. 2009.* P-P: 146-147.

⁴ Dirección de Estadística y Censos. *Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples. 2008.* P: 21

⁵ Cfr. FUSADES. *Cómo está El Salvador. 2009.* P: 159

⁶ Gobierno Central de El Salvador. Estado Demostrativo de Ejecución Presupuestaria de Gastos por Unidades Primarias. 2009. P:47.

(http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/MH_Finanzas/MH_CONTABILIDAD_GUBERNAMENTAL/Informe_financiera/Inf2009/files/CAPITULO_II_2009.pdf)

⁷ Véase Vidal, Manuel. *Nociones de Historia de Centro América.* 1982. Páginas: 159-226.

⁸ Vidal, Manuel. *Op. Cit.* Páginas: 228-229

⁹ Vidal, Manuel. *Op. Cit.* Páginas: 237-302