



CUARTO INFORME ESTADO DE LA REGIÓN

Institucionalidad pública en Honduras

Informe final

Investigador :
Javier David López Padilla

Mayo, 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	3
Descriptores	3
1. Introducción	3
2. Metodología	4
3. Generalidades del sector público	6
4. Recuento y análisis de las entidades públicas	8
5. Entidades públicas y análisis histórico y socio-político	12
6. Análisis sectorial y funcional	17
7. Conclusiones	18
Bibliografía	19
Notas	19

Resumen

Este informe tiene como objetivo comprender la relación entre la institucionalidad pública y la estabilidad democrática en Honduras, como dos, de los factores que influyen directamente sobre el desarrollo humano sostenible en el país. En el caso de Honduras, la preponderancia en el control de la institucionalidad pública la posee el Poder Ejecutivo, característica propia de los gobiernos presidencialistas. Esto implica una alta discrecionalidad en la gestión pública que directamente está relacionada con el manejo de recursos.

En los últimos años, se registra una tendencia hacia la minimización de la administración de las entidades públicas por parte del Estado central, en función de un mayor involucramiento por parte de las municipalidades en el manejo, gestión y control de los servicios públicos. A pesar de los esfuerzos que se vienen realizando, en pro de generar procesos que permitan la evolución del Estado, como actor político, hacia una modernización del aparato estatal, las limitaciones que se presentan a nivel institucional en el país, continúan siendo muchas y muy variadas, además, los acontecimientos políticos ocurridos en el 2009, afectaron enormemente la débil institucionalidad pública hondureña.

Descriptores

Institucionalidad pública, sector público, entidades públicas, descentralización. Centralización, democracia. Desarrollo humano sostenible.

1. Introducción

Como parte del esfuerzo para el desarrollo del Cuarto Informe del Estado de la Región, a continuación se presenta un estudio preliminar sobre la institucionalidad pública en Honduras. Este esfuerzo es replicado en todos los países de interés para el Programa, con el objeto de establecer algunas consideraciones que comiencen a explicar la relación entre las categorías de institucionalidad pública y desarrollo humano sostenible en Centro América.

Particularmente, en el caso de Honduras, este trabajo ha sido desarrollado con la colaboración del Instituto Danés de Derechos Humanos, cuyos representantes han estado involucrados en un proceso exhaustivo de indexación de la legislación hondureña y de revisión de la normativa existente para la identificación de vicios legales y la consecuente propuesta de armonización. Naturalmente, en el desarrollo de dicha iniciativa, se ha recopilado información valiosa para la creación de la base de datos establecida en los Términos de Referencia de la consultoría que dio lugar a este trabajo.

En Honduras no existen bases de datos que contengan información sistematizada de su institucionalidad pública. Los datos recopilados provienen de fuentes primarias, principalmente de las leyes orgánicas que dan origen a las instituciones objeto de este estudio. Este esfuerzo preliminar debe motivar a las entidades académicas (y de

investigación) a profundizar sobre el estado de situación del aparato institucional que genera la dinámica del Estado.

El presente informe consta de seis capítulos: en el primero se hace una relación de la metodología seguida para la recopilación de la información solicitada; en el segundo, se presentan algunas generalidades del sector público hondureño y una descripción del estado actual; en el tercero, se hace un recuento y análisis de las entidades públicas; en el cuarto, se expone un análisis histórico y socio-político sobre el surgimiento de las instituciones públicas; en el quinto, se desarrolla un análisis sectorial y funcional de las instituciones, por medio del cruce de información relevante; y finalmente, en el capítulo sexto, se presentan algunas conclusiones generales del estudio.

Por último, aprovechamos estas líneas para agradecer a las autoridades Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, del Tribunal Superior de Cuentas y de la Secretaría de Finanzas, por su disposición en colaborar con la ejecución de esta tarea. Esperamos que este trabajo constituya un aporte a la excelente labor de investigación que realiza periódicamente el Programa “Estado de la Región”.

2. Metodología

Los términos de referencia para la realización del presente estudio establecieron como objetivos de investigación determinar en qué medida la institucionalidad pública es un factor que fortalece la estabilidad democrática de los países en la región. Asimismo se indicó la necesidad de mapear las instituciones públicas, exponer sus características, la naturaleza jurídica de las mismas, los mecanismos legales de creación y las áreas temáticas y funcionales sobre las que se pueda establecer algún tipo de clasificación.

El término fijado para la realización de este estudio fue de seis meses, iniciando en Noviembre de 2009 y concluyendo en Mayo de 2010. Durante dicho tiempo se estableció comunicación con la coordinación del estudio, se entregaron avances, se obtuvo retroalimentación de los mismos, se programó un taller de discusión y validación de los hallazgos (a Febrero de 2010) y se afinaron detalles importantes que surgieron de las observaciones y comentarios obtenidos en dicho taller de trabajo.

En la última etapa, se incorporaron algunas variables relevantes para la mejor comprensión de la relación de la institucionalidad pública con el desarrollo de la región, particularmente en lo que se refiere a la naturaleza de la dirección de las instituciones y su nivel de independencia funcional y administrativa. Además se elaboró una base de datos con las instituciones que después de 1985 (a la fecha) han desaparecido del mapa institucional por diversas razones (adelgazamiento de la burocracia, pertinencia funcional, creación de otras instituciones con mandatos similares, etc.).

Para el proceso de recolección de información se negociaron y convinieron algunos conceptos importantes sobre la unidad de análisis “*entidad pública*” que debieron tomarse como punto de partida. Entre ellos los más relevantes son los siguientes:

- Entidad pública.- Según carta remitida por la coordinación del estudio con fecha 9 de marzo de 2010, las entidades públicas (objeto de estudio) se caracterizan por los siguientes rasgos: son creados por una norma y cuentan con personería jurídica propia o instrumental o cuentan con niveles relativos de autonomía presupuestaria, de contratación de personal o de funciones.
- Órgano adscrito.- Según el Manual Metodológico de la Base de Datos para Entidades Públicas en Centroamérica Versión 1.0, se refiere a aquel tipo de entidades que ostentan grados relativos de autonomía administrativa y financiera, pero que en última instancia dependen de los ministerios.

Establecido lo anterior se procedió a la recolección de información. El Manual Metodológico referido anteriormente, sugirió como posibles fuentes las siguientes bases de datos:

- Directorio institucional regional que aparece en la página web del Instituto Centroamericano de Administración Pública.
- Listas de áreas y sectores sujetos a auditoría por parte del Tribunal Superior de Cuentas, obtenidos de la página web de la institución.
- Lista de entidades públicas incluidas en el “Presupuesto aprobado 2007” obtenido de la página web de la Secretaría de Finanzas.

Sin embargo, en aras de garantizar la mayor confiabilidad en la recolección de datos se procedió preferentemente a la consulta de fuentes primarias constituidas por las leyes orgánicas y de creación de las entidades públicas. Como se mencionó en la introducción de este trabajo, Honduras carece de información sistematizada sobre este aspecto, por lo que los listados de las instituciones (principalmente las de auditoría y control) sirvieron como primer referente para el mapeo y confirmación de los datos obtenidos de la consulta a las fuentes primarias.

El llenado de la base de datos se realizó de forma esquemática. Las fuentes primarias (leyes orgánicas) ofrecieron consistentemente las siguientes categorías de información:

- Lo relacionado a sus datos generales de creación tales como: tipo de norma jurídica vigente, norma vigente.
- Lo relacionado a su naturaleza jurídica, adscripción, personería jurídica, naturaleza jurídica clasificada.
- Lo relacionado a la naturaleza y composición del financiamiento.
- Lo relacionado a la naturaleza de sus órganos de dirección y su nombramiento.
- Lo relacionado a sus facultades y atribuciones en lo que se refiere a fiscalización y supervisión pública, regulación de mercado o fijación de precios, prestación de

servicios, definición de política pública y espacios de coordinación o asesoramiento con otras entidades.

En lo que se refiere a la recopilación de información presupuestaria (2009) la misma se obtuvo de la publicación del Presupuesto Nacional de Ingresos y Egresos de la República, publicado en el Diario Oficial La Gaceta. La Secretaría de Finanzas no tiene disponible la información del presupuesto ejecutado. Sobre este punto es importante agregar que el presupuesto nacional correspondiente al ejercicio fiscal del 2009ⁱ se vio afectado por el retraso de su aprobación en el contexto de los acontecimientos políticos que tuvieron lugar durante esa época.

En lo que se refiere a los datos históricos solicitados, se fijó una periodización ajustada a la propuesta contenida en el Manual Metodológico que sigue los criterios de Álvaro Artiga sobre el desarrollo democrático de la región, con una modificación en la extensión de tiempo del periodo de dictaduras militares que en el caso de Honduras se extendió hasta 1981 lo que a su vez provocó una modificación en el inicio de la transición a la democracia, quedando de la siguiente manera, a saber:

- De 1821 a 1840: República Federal
- De 1840 a 1870: Periodo conservador
- De 1870 a 1930: Periodo liberal
- De 1930 a 1945: Dictaduras
- De 1945 a 1960: Liberalización trunca
- De 1960 a 1981: Dictaduras militares
- De 1981 al presente: Transición a la democracia

3. Generalidades del sector público

Honduras ha aprobado recientemente una Visión de País 2010-2038 y un Plan de Nación 2010-2022, donde se reconoce un rol fundamental al fortalecimiento de la institucionalidad pública. Los principios orientadores para la ejecución de esta Visión de País son los siguientes:

1. Enfoque en el ser humano y su desarrollo equitativo e integral
2. Respeto a la dignidad de la persona
3. Solidaridad y equidad como criterios para la intervención estatal
4. Sostenibilidad como política de Estado
5. Libertad como parte del desarrollo del ser humano
6. Desarrollo humano como un proceso generador de oportunidades
7. Crecimiento económico como un medio generador de desarrollo
8. Democracia y pluralismo político
9. Participación ciudadana como generador de gobernabilidad
10. Equidad de género como eje transversal
11. Respeto y preservación de la cultura y costumbres de los grupos étnicos
12. Integridad y transparencia como fundamento de la actuación
13. Estabilidad macroeconómica como elemento indispensable de crecimiento

Desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza

1. Descentralización de la gestión y decisiones relacionadas con el desarrollo

2. Gestión compartida público-privada del desarrollo
3. Planeación para el desarrollo

Según dicha estrategia, para el 2038 “Honduras tendrá un gobierno moderno, normador y eficiente, descentralizado a nivel municipal, evolucionado en términos de seguridad jurídica para ciudadanos, empresas e inversionistas de forma transparente. El Servicio civil se habrá perfeccionado y los funcionarios públicos habrán alcanzado un alto nivel de profesionalización”ⁱⁱ.

Con esta iniciativa el Gobierno de Honduras planea dar respuesta a la problemática socio-política y económica que vive el país. Según la información difundida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de su página web http://www.undp.un.hn/acerca_del_pais.htm, los temas críticos del Estado hondureño se focalizan en la necesidad de consolidar la institucionalidad democrática, reducir el impacto social de la migración, luchar contra el VIH/SIDA, atender prioritariamente a la niñez y la juventud, entre otros.

En estudios realizados antes de los acontecimientos políticos del 2009, la misma fuente reconoce que existió una mejora en el equilibrio macroeconómico (crecimiento del promedio del PIB y la reducción del déficit fiscal) sin que eso se haya traducido directamente a un crecimiento sostenible debido a la imperante debilidad y heterogeneidad de la estructura productiva, la desigualdad, la alta dependencia demográfica, la baja productividad y las limitaciones del mercado interno. En lo que se refiere al tema institucional, se señala que la democracia continúa consolidándose, pero con serios obstáculos ante la persistencia de dificultades en la participación social y política, transparencia y eficiencia en la gestión pública e inconsistencias en el sistema legal.

En el mismo sentido se han pronunciado los informes del Banco Mundial. Para el caso, en el Informe sobre el Gasto Público del 19 de Noviembre de 2007 (ver: <http://siteresources.worldbank.org/INTHONDURASINSPANISH/Resources/Honduras0PER0Espa1o101Vol0112007.pdf>) se reconocía un ambiente favorable en la estructura macroeconómica, en razón del crecimiento del PIB, con un impacto positivo en los indicadores de pobreza según se reflejaba en las encuestas de hogares. Algunas observaciones establecidas en este informe llamaban la atención sobre la necesidad de revertir las crecientes pérdidas operativas de las empresas públicas, los elevados salarios públicos y las presiones populares para incrementar los subsidios. Específicamente en materia de gasto público, uno de las observaciones más enfáticas fue la relacionada a la cantidad de recursos asignados a sueldos y salarios públicos, especialmente de los sectores de educación y salud.

Actualmente, el gobierno de Honduras, realiza esfuerzos para su reconocimiento político por parte de la comunidad internacional y con ello pretende reactivar el flujo de la cooperación externa de la cual el país es muy dependiente.

4. Recuento y análisis de las entidades públicas

Como se comentó en el apartado sobre metodología la recopilación de información sobre las entidades públicas en Honduras se hizo en consulta directa a las leyes orgánicas y de creación de las mismas, teniendo como referentes-guías los listados de las instituciones de auditoría y control (Tribunal Superior de Cuentas y Secretaría de Finanzas) (cuadro 1).

En los últimos años, coincidiendo con el surgimiento de los Programas de Ajuste Estructural ha existido una tendencia al adelgazamiento institucional del Estado y a la descentralización funcional y territorial para una más oportuna prestación de servicios públicos y actividades de gestión y control, lo que ha dado lugar a que en el país existan actualmente 89 instituciones, vigentes y funcionales, algunas de las cuales poseen antecedentes desde la época de la colonia y otras que se han ido transformando para la mejor atención de la demanda social.

Cuadro 1
Listado de las instituciones públicas de Honduras

No.	Nombre	Acrónimo	Año de creación
1	Banco Central de Honduras	BCH	1950
2	Banco de los trabajadores	BANTRAB	1966
3	Banco hondureño de la producción y la vivienda	BAHNPROVI	2005
4	Banco nacional de desarrollo agrícola	BANADESA	1980
5	Centro de cultura garinagu de honduras	CCGH	2001
6	Centro nacional de educación para el trabajo	CENET	2001
7	Comisión nacional de educación alternativa y no formal	CONEANFO	1999
8	Comisión nacional de energía eléctrica	CNEE	1994
9	Comisión nacional de bancos y seguros	CNBS	1995
10	Comisión nacional de telecomunicaciones	CONATEL	1995
11	Comisión para la defensa y promoción de la competencia	CDPC	2006
12	Comisión permanente de contingencias	COPECO	1991
13	Comisionado nacional de los Derechos Humanos	CONADEH	1995
14	Confederación deportiva autónoma de honduras	CONDEPAH	1993
15	Consejo del servicio civil	CSC	1967
16	Cuerpo de bomberos	CB	1955
17	Dirección de ciencia y tecnología agropecuaria	DICTA	1992
18	Dirección ejecutiva de fomento a la minería	DEFOMIN	1999
19	Dirección ejecutiva de ingresos	DEI	1994
20	Dirección general de aeronáutica civil	DGAC	1957
21	Dirección general de marina mercante	DGMM	1995
22	Dirección general del servicio civil	DGSC	1967
23	Dirección nacional de desarrollo rural sostenible	DINADERS	2000
24	Empresa hondureña de correos	HONDUCOR	1945
25	Empresa hondureña de telecomunicaciones	HONDUTEL	1976
26	Empresa nacional de artes gráficas	ENAG	1999
27	Empresa nacional de energía eléctrica	ENEE	1957
28	Empresa nacional portuaria	ENP	1965
29	Ente regulador de servicios de agua potable y saneamiento	ERSAPS	2003
30	Escuela nacional de ciencias forestales	ESNACIFOR	1969
31	Ferrocarril nacional de Honduras	FNH	1958

32	Fondo hondureño de inversión social	FHIS	1990
33	Fondo nacional de desarrollo rural sostenible	FONADERS	2000
34	Fondo nacional para la producción y la vivienda	FONAPROVI	1997
35	Fondo social para la vivienda	FOSOVI	1991
36	Fondo vial	FV	1993
37	Instituto de acceso a la información pública	IAIP	2006
38	Instituto de cooperativas de Honduras	IHDECOOP	1987
39	Instituto de crédito educativo	EDUCREDITO	1976
40	Instituto de la propiedad	IP	2004
41	Instituto de previsión militar	IPM	1973
42	Instituto hondureño de antropología e historia	IHAH	1968
43	Instituto hondureño de la niñez y la familia	IHNFA	1998
44	Instituto hondureño de la seguridad social	IHSS	1959
45	Instituto hondureño de mercadeo agrícola	IHMA	1978
46	Instituto hondureño de turismo	IHT	1993
47	Instituto hondureño del café	IHCAFE	1970
48	Instituto hondureño para la prevención del alcoholismo, drogadicción y farmacodependencia	IHADFA	1982
49	Instituto nacional agrario	INA	1961
50	Instituto nacional de conservación y desarrollo forestal, áreas protegidas y vida silvestre	ICF	2007
51	Instituto nacional de estadísticas	INE	2000
52	Instituto nacional de formación profesional	INFOP	1973
53	Instituto nacional de jubilaciones y pensiones de los empleados públicos	INJUPEMP	1971
54	Instituto nacional de la juventud	INJ	2005
55	Instituto nacional de la mujer	INAM	1999
56	Instituto nacional de previsión del magisterio	INPREMA	1980
57	Ministerio público	MP	1957
58	Patronato nacional de la infancia	PANI	1957
59	Poder ejecutivo	PE	1824
60	Poder judicial	PJ	1824
61	Poder legislativo	PL	1824
62	Procuraduría del ambiente y los recursos naturales	PARN	1999
63	Procuraduría General de la República	PGR	1957
64	Programa de asignaciones familiares	PRAF	1991
65	Registro nacional de personas	RNP	1982
66	Secretaría de agricultura y ganadería	SAG	1908
67	Secretaría de cultura, artes y deportes	SCAD	1996
68	Secretaría de defensa nacional	SDN	1839
69	Secretaría de desarrollo social y red solidaria	SDS	2008
70	Secretaría de educación pública	SEP	1882
71	Secretaría de Estado del despacho presidencial	SEDP	1865
72	Secretaría de finanzas	SFIN	1824
73	Secretaría de gobernación y justicia	SGJ	1986
74	Secretaría de industria y comercio	SIC	1986
75	Secretaría de obras públicas, transportes y viviendas	SOPTRAVI	1957
76	Secretaría de recursos naturales y ambiente	SERNA	1954
77	Secretaría de relaciones exteriores	SER	1865
78	Secretaría de salud pública	SSAP	1957
79	Secretaría de seguridad	SS	1957
80	Secretaría de trabajo y seguridad social	STSS	1954
81	Secretaría de turismo	SETUR	1975
82	Secretaría técnica de planificación y cooperación externa	SECPLAN	2010
83	Servicio autónomo nacional de acueductos y alcantarillados	SANAA	1961

84	Suministradora nacional de productos básicos	BANASUPRO	1974
85	Tribunal superior de cuentas	TSC	1839
86	Tribunal supremo electoral	TSE	1957
87	Universidad nacional autónoma de Honduras	UNAH	1957
88	Universidad nacional de agricultura de Honduras	UNA	2001
89	Universidad nacional pedagógica Francisco Morazán	UPNFM	1989

Fuente: Elaboración propia.

Estas 89 instituciones se clasifican de la siguiente manera:

- 8 son instituciones son creadas por la Constitución de la República. Incluye la conformación de los tres poderes del Estado
- 17 corresponden a las entidades del Gobierno Central, 2 de ellas de reciente creación como ser la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa
- 28 corresponden a los órganos adscritos que en el caso de Honduras sólo pueden identificarse a las instituciones desconcentradas
- 36 corresponden a las instituciones descentralizadas que incluyen a las instituciones autónomas y a las empresas públicas.

En estos primeros datos presentados es relevante mencionar algunas consideraciones con respecto a la tendencia de creación de instituciones a partir de la década de 1990. Con motivo de los programas de ajuste estructural se promovieron medidas encaminadas al adelgazamiento del aparato estatal que no coinciden con los datos que muestra el cuadro. Vale destacar que las instituciones creadas en esa época no cuentan con el peso de las instituciones creadas décadas atrás (cuadros 2 y 3). Se trató de generar entidades de menor escala, que pudieran responder con mayor flexibilidad a la demanda social.

Cuadro 2
Número de entidades públicas según fecha de creación

Fecha de creación	Cantidad	Porcentaje
Antes de 1950	11	13%
1950-1959	16	18%
1960-1969	8	9%
1979-1979	9	10%
1980-1989	8	9%
1990-1999	22	24%
2000-2009	15	17%

Fuente: Elaboración propia con datos de las leyes orgánicas.

Puede decirse que, a pesar de ello, durante esta época, los programas de gobierno concibieron formas de desconcentrar funcionalmente los servicios y actividades de la administración pública lo que conllevó la generación de un buen número de entidades adscritas para hacer más eficientes tales servicios. La promulgación del Decreto

no.146-86 de 1986 contentivo de la Ley General de la Administración Pública, contempla propiamente, la creación de la figura de “desconcentración”.

Cuadro 3
Tendencia de surgimiento de instituciones descentralizadas y desconcentradas

Fecha de creación	Instituciones creadas por periodo	Instituciones descentralizadas	Órganos adscritos
Antes de 1950	11	2	0
1950-1959	16	9	2
1960-1969	8	6	2
1970-1979	9	8	0
1980-1989	8	6	0
1990-1999	21	5	16
2000-2009	15	5	8
Total	88	41	28

Fuente: Elaboración propia con datos de las leyes orgánicas y de creación de instituciones consultadas.

En el caso de las 4 instituciones desconcentradas que fueron creadas entre 1950-1980: Dirección de Aeronáutica Civil, Cuerpo de Bomberos, Consejo del Servicio Civil, Dirección del Servicio Civil, estas corresponden a categorías institucionales que por medio de reformas legales recientes se convirtieron en órganos adscritos.

La preponderancia en el control de la institucionalidad pública la posee el Poder Ejecutivo, característica propia de los gobiernos presidencialistas (cuadro 4). Esto implica una alta discrecionalidad en la gestión pública que directamente está relacionada con el manejo de recursos. Asimismo, al no contarse con una política de servicio civil, la alternabilidad del Poder Ejecutivo puede crear condiciones desfavorables para la continuidad y sostenibilidad del trabajo de la administración pública.

Cuadro 4
Relación de preponderancia de los poderes del Estado y otros actores no estatales en el nombramiento y selección de Juntas Directivas y Jerarcas de las Entidades Públicas

	Instituciones centralizadas	Instituciones desconcentradas	Instituciones descentralizadas	Poderes
Selección Directa Junta Directiva por el Ejecutivo	0	21	20	0
Nombramiento directo del Jerarca/CEO por el Ejecutivo	17	25	29	0
Selección Directa Junta Directiva por el Legislativo	0	1	3	1
Nombramiento directo del Jerarca/CEO por el Legislativo	0	1	6	1

Selección compartida de la Junta Directiva	0	2	14	0
Nombramiento compartido del Jerarca/CEO	0	2	6	0

Fuente: Elaboración propia con datos de las leyes orgánicas y de creación de instituciones consultadas.

5. Entidades públicas y análisis histórico y socio-político

Para la mejor comprensión del contexto en el que se desarrolló la institucionalidad pública hondureña, se tomó como referencia la periodización sobre el desarrollo democrático de la región de Álvaro Artiga, con algunas variantes más aproximadas a la historia institucional de Honduras, fijándose para fines de este trabajo, de la siguiente manera:

- De 1821 a 1840: República Federal
- De 1840 a 1870: Periodo conservador
- De 1870 a 1930: Periodo liberal
- De 1930 a 1945: Dictaduras
- De 1945 a 1960: Liberalización truncada
- De 1960 a 1981: Dictaduras militares
- De 1981 al presente: Transición a la democracia

Las características de las instituciones surgidas en cada uno de los periodos corresponde a las particularidades del contexto socio-político y económico del país en cada época. Las instituciones que aparecieron después de la independencia (estamos hablando de los Tres Poderes del Estado) eran de carácter constitutivo, la formación de los nuevos Estados requería de la institucionalidad básica que lo condujera hacia una etapa de consolidación. Hacia 1870 se consolida el Estado de Honduras, alrededor de proyectos políticos, económicos y sociales que determinaron las funciones del Estado y que crearon los marcos jurídicos correspondientes. El Estado se convierte en el agente hegemónico de conducción de la administración públicaⁱⁱⁱ (cuadro 5).

Cuadro 5
Instituciones surgidas según periodización (1824 - 1908)

AÑO DE CREACIÓN	NOMBRE	CLASIFICACIÓN POR PERÍODO
1824	SECRETARÍA DE FINANZAS	República Federal
1825	PODER EJECUTIVO	República Federal
1825	PODER JUDICIAL	República Federal
1825	PODER LEGISLATIVO	República Federal
1839	SECRETARÍA DE DEFENSA NACIONAL	República Federal
1839	TRIBUNAL SUPERIOR DE CUENTAS	República Federal
1865	SECRETARÍA DE ESTADO DEL DESPACHO PRESIDENCIAL	Periodo Conservador
1865	SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	Periodo Conservador

1882	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	Periodo Liberal
1908	SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA	Periodo Liberal

Fuente: Elaboración propia.

Durante el periodo liberal, que históricamente se fija en el año de 1876, se logra crear un orden que trasciende al s.XX, dirigido por una clase política apegada a la ideología liberal y en contraste con el surgimiento de un nacionalismo que florecería en la dictadura del General Tiburcio Carías Andino. *“La reforma liberal formuló un proyecto coherente para articular el Estado Nacional, sobre bases específicas, en torno a un proyecto político y económico que culminó en la primera mitad del s. XX^{oiv}”*.

En las primeras décadas del s. XX se constituye el fenómeno de la “república bananera” generado por una política concesionaria del Estado al capital estadounidense. Tras su establecimiento las compañías bananeras logran intervenir en la vida política del país. En 1933 se instaura el periodo de la dictadura, que bajo la bandera de la continuidad de la reforma liberal, reacciona frente a la política concesionaria de los años anteriores. El fin de esta etapa coincide con la caída de las dictaduras en El Salvador y Guatemala. Posteriormente, en el periodo llamado “Liberalización truncada” es caracterizado como una etapa “puente” en donde se produjo una reforma moderada que condujo a la reformulación de las funciones del Estado. Aparecen las primeras instituciones de carácter social, se diversifica tímidamente la economía, rasgos que anteceden a la segunda mitad del siglo.

Durante la época de las “dictaduras militares” y tras el agotamiento de la legitimidad política del modelo de Estado, se inspira a la creación de un Estado de carácter desarrollista y a un proceso de industrialización nacional. Durante esta época se reorientan las funciones del Estado y se replantea el marco jurídico para garantizar un rol legítimo de nuevos actores en las relaciones sociales y económicas. Durante esta época se mantienen en pugna dos proyectos de poder antagónicos de reforma y contra-reforma (cuadro 6).

Cuadro 6
Instituciones surgidas según periodización (1945 - 1957)

AÑO DE CREACIÓN	NOMBRE	CLASIFICACIÓN POR PERÍODO
1945	EMPRESA HONDUREÑA DE CORREOS	Dictaduras
1950	BANCO CENTRAL DE HONDURAS	Liberalización Truncada
1954	SECRETARÍA DE RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE	Liberalización Truncada
1954	SECRETARÍA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	Liberalización Truncada
1955	CUERPO DE BOMBEROS	Liberalización Truncada
1957	SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y VIVIENDAS	Liberalización Truncada
1957	SECRETARÍA DE SALUD PÚBLICA	Liberalización Truncada

1957	SECRETARÍA DE SEGURIDAD	Liberalización Truncada
1957	DIRECCIÓN GENERAL DE AERONÁUTICA CIVIL	Liberalización Truncada
1957	MINISTERIO PÚBLICO	Liberalización Truncada
1957	PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Liberalización Truncada
1957	EMPRESA NACIONAL DE ENERGÍA ELÉCTRICA	Liberalización Truncada
1957	UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE HONDURAS	Liberalización Truncada
1957	TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL	Liberalización Truncada
1957	PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA	Liberalización Truncada
1958	FERROCARRIL NACIONAL DE HONDURAS	Liberalización Truncada
1959	INSTITUTO HONDUREÑO DE LA SEGURIDAD SOCIAL	Liberalización Truncada
1961	INSTITUTO NACIONAL AGRARIO	Dictaduras Militares
1961	SERVICIO AUTÓNOMO NACIONAL DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS	Dictaduras Militares
1965	EMPRESA NACIONAL PORTUARIA	Dictaduras Militares
1966	BANCO DE LOS TRABAJADORES	Dictaduras Militares
1967	DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO CIVIL	Dictaduras Militares
1967	CONSEJO DEL SERVICIO CIVIL	Dictaduras Militares
1968	INSTITUTO HONDUREÑO DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA	Dictaduras Militares
1969	ESCUELA NACIONAL DE CIENCIAS FORESTALES	Dictaduras Militares
1970	INSTITUTO HONDUREÑO DEL CAFÉ	Dictaduras Militares
1971	INSTITUTO NACIONAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	Dictaduras Militares
1973	INSTITUTO DE PREVISIÓN MILITAR	Dictaduras Militares
1973	INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL	Dictaduras Militares
1974	SUMINISTRADORA NACIONAL DE PRODUCTOS BÁSICOS	Dictaduras Militares
1975	SECRETARÍA DE TURISMO	Dictaduras Militares
1976	INSTITUTO DE CRÉDITO EDUCATIVO	Dictaduras Militares
1976	EMPRESA HONDUREÑA DE TELECOMUNICACIONES	Dictaduras Militares
1978	INSTITUTO HONDUREÑO DE MERCADEO AGRÍCOLA	Dictaduras Militares
1980	BANCO NACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA	Dictaduras Militares

1980	INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN DEL MAGISTERIO	Dictaduras Militares
------	--	----------------------

Fuente: Elaboración propia.

La transición a la democracia es un proceso que se caracteriza por el “*abandono gradual de las políticas desarrollistas del Estado, y continuó con el establecimiento de las bases que apoyaron la reorientación del Estado hacia el neo-liberalismo*”^v. Durante el período 1990-2000 nuevamente se reformulan las funciones del Estado, se aplican las medidas del “ajuste estructural” y se crea el concepto de “modernización del Estado” (cuadro 7).

Cuadro 7
Instituciones surgidas según periodización (1982 - 2010)

AÑO DE CREACIÓN	NOMBRE	CLASIFICACIÓN POR PERÍODO
1982	REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS	Transición a la Democracia
1982	INSTITUTO HONDUREÑO PARA LA PREVENCIÓN DEL ALCOHOLISMO, DROGADICCIÓN Y FARMACODEPENDENCIA	Transición a la Democracia
1986	SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y JUSTICIA	Transición a la Democracia
1986	SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	Transición a la Democracia
1987	INSTITUTO DE COOPERATIVAS DE HONDURAS	Transición a la Democracia
1989	UNIVERSIDAD NACIONAL PEDAGÓGICA FRANCISCO MORAZÁN	Transición a la Democracia
1990	FONDO HONDUREÑO DE INVERSIÓN SOCIAL	Transición a la Democracia
1991	FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA	Transición a la Democracia
1991	COMISIÓN PERMANENTE DE CONTINGENCIAS	Transición a la Democracia
1991	PROGRAMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES	Transición a la Democracia
1992	DIRECCIÓN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA AGROPECUARIA	Transición a la Democracia
1993	FONDO VIAL	Transición a la Democracia
1993	INSTITUTO HONDUREÑO DE TURISMO	Transición a la Democracia
1993	CONFEDERACIÓN DEPORTIVA AUTÓNOMA DE HONDURAS	Transición a la Democracia
1994	COMISION NACIONAL DE ENERGÍA ELECTRICA	Transición a la Democracia
1994	DIRECCIÓN EJECUTIVA DE INGRESOS	Transición a la Democracia
1995	COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y BANCOS	Transición a la Democracia
1995	DIRECCIÓN GENERAL DE MARINA MERCANTE	Transición a la Democracia

1995	COMISIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES	Transición a la Democracia
1995	COMISIONADO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	Transición a la Democracia
1996	SECRETARÍA DE CULTURA, ARTES Y DEPORTES	Transición a la Democracia
1997	FONDO NACIONAL PARA LA PRODUCCIÓN Y LA VIVIENDA	Transición a la Democracia
1998	INSTITUTO HONDUREÑO DE LA NIÑEZ Y LA FAMILIA	Transición a la Democracia
1999	EMPRESA NACIONAL DE ARTES GRÁFICAS	Transición a la Democracia
1999	COMISIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN ALTERNATIVA Y NO FORMAL	Transición a la Democracia
1999	DIRECCIÓN EJECUTIVA DE FOMENTO A LA MINERÍA	Transición a la Democracia
1999	PROCURADORA DEL AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES	Transición a la Democracia
1999	INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER	Transición a la Democracia
2000	DIRECCIÓN NACIONAL DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE	Transición a la Democracia
2000	FONDO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE	Transición a la Democracia
2000	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS	Transición a la Democracia
2001	CENTRO NACIONAL DE EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO	Transición a la Democracia
2001	CENTRO DE CULTURA GARINAGU DE HONDURAS	Transición a la Democracia
2001	UNIVERSIDAD NACIONAL DE AGRICULTURA DE HONDURAS	Transición a la Democracia
2003	ENTE REGULADOR DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO	Transición a la Democracia
2004	INSTITUTO DE LA PROPIEDAD	Transición a la Democracia
2005	BANCO HONDUREÑO DE LA PRODUCCIÓN Y LA VIVIENDA	Transición a la Democracia
2005	INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD	Transición a la Democracia
2006	COMISIÓN PARA LA DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA	Transición a la Democracia
2006	INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	Transición a la Democracia
2007	INSTITUTO NACIONAL DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO FORESTAL, ÁREAS PROTEGIDAS Y VIDA SILVESTRE	Transición a la Democracia
2008	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y RED SOLIDARIA	Transición a la Democracia
2010	SECRETARÍA TÉCNICA DE	Transición a la Democracia

	PLANIFICACION Y COOPERACION EXTERNA	
--	-------------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la relación del sistema político y la institucionalidad pública, es necesario señalar que en Honduras el acceso al poder ha sido compartido históricamente por dos partidos políticos, el partido nacional (antes partido conservador) y el partido liberal. Sin embargo, aún cuando históricamente se reconoce una comunidad ideológica entre dichas instituciones, este estudio destaca que el partido liberal ha sido el mayor promotor de entidades de una alta relevancia para el Estado.

Es importante destacar también la generación institucional surgida en épocas de gobiernos militares, que compiten, en rasgos de importancia, con la institucionalidad creada por el partido liberal. La naturaleza funcional de las instituciones creadas por los gobiernos del partido nacional ha sido más homogénea, la base de datos indica que se trata de instituciones con mandatos de planificación y ejercicio de controles.

6. Análisis sectorial y funcional

La información recopilada se ha organizado también en razón de los mandatos institucionales dispuestos en las leyes orgánicas que crean las entidades públicas, de acuerdo a cuatro criterios (cuadro 8):

- Facultades de fiscalización o supervisión pública
- Facultades de regulación de mercado o fijación de precios
- Facultades de prestación de servicios
- Facultades de definición de políticas públicas

Cuadro 8

Creación periódica de instituciones según criterio de mandato y partido político en el poder

	Antes de 1950	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-	P.L	P.N	Gobiernos militares
Instituciones de fiscalización o supervisión pública	9	13	5	4	2	17	7	35	14	7
Instituciones que regulan el mercado o fijan precios	3	2	1	1	1	0	0	6	1	1
Instituciones que prestan servicios	3	5	2	5	2	4	3	13	5	6
Instituciones que definen políticas públicas	9	11	4	2	4	7	6	30	9	4

Fuente: Elaboración propia.

Tal como se muestra en el cuadro 8, en la década de 1990, en el contexto de los programas de ajuste estructural y la modernización del Estado se crean un número importante de instituciones con mandatos de fiscalización y supervisión pública, contrario a lo que sucedía en la etapa de la liberalización truncada. Es interesante hacer ver que a pesar la enorme cantidad de instituciones con mandato para la definición de políticas públicas, en numerosos casos traslapan atribuciones lo que dificulta la implementación de las mismas

7. Conclusiones

- La institucionalidad pública de Honduras se compone de 89 instituciones clasificadas según la tipología legal en: instituciones creadas por la Constitución de la República, del Gobierno Central, desconcentradas y descentralizadas.
- En Honduras no existen bases de datos que contengan información sistematizada de su institucionalidad pública. Los datos recopilados provienen de fuentes primarias, principalmente de las leyes orgánicas que dan origen a las instituciones objeto de este estudio. Este esfuerzo preliminar debe motivar a las entidades académicas (y de investigación) a profundizar sobre el estado de situación del aparato institucional que genera la dinámica del Estado.
- En los últimos años, coincidiendo con el surgimiento de los Programas de Ajuste Estructural ha existido una tendencia al adelgazamiento institucional del Estado y a la descentralización funcional y territorial para una más oportuna prestación de servicios públicos y actividades de gestión y control. Honduras ha aprobado recientemente una Visión de País 2010-2038 y un Plan de Nación 2010-2022, donde se reconoce un rol fundamental al fortalecimiento de la institucionalidad pública.
- La preponderancia en el control de la institucionalidad pública la posee el Poder Ejecutivo, característica propia de los gobiernos presidencialistas. Esto implica una alta discrecionalidad en la gestión pública que directamente está relacionada con el manejo de recursos.
- Las características de las instituciones surgidas en cada uno de los periodos corresponde a las particularidades del contexto socio-político y económico del país en cada época.
- En cuanto a la relación del sistema político y la institucionalidad pública, es necesario señalar que en Honduras el acceso al poder ha sido compartido históricamente por dos partidos políticos, el partido nacional (antes denominado partido conservador) y el partido liberal.
- Los acontecimientos políticos ocurridos en el 2009, afectaron enormemente la débil institucionalidad pública hondureña. Actualmente, el gobierno de Honduras, realiza esfuerzos para su reconocimiento político por parte de la comunidad internacional y

con ello pretende reactivar el flujo de la cooperación externa de la cual el país es muy dependiente.

- Tal como se discutió en el taller de trabajo, el carácter preliminar de este informe no brinda suficientes elementos para determinar si la institucionalidad pública es un factor que fortalece la estabilidad democrática.

Bibliografía

Asamblea Constituyente. 1982. Decreto No. 131 de 11 de Enero de 1982. Honduras, Constitución de la República de Honduras.

Barahona, M. 2005. Honduras en el siglo XX. Una síntesis histórica. Honduras, Editorial Guaymuras.

Congreso Nacional de la República. 2006. Recopilación Legislativa Nacional. Honduras, Congreso Nacional de la República.

Notas

ⁱ El Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y Presupuesto General de las Instituciones Descentralizadas para el ejercicio fiscal 2009 (Decreto No. 157-2009), entró en vigencia al ser publicado en el Diario Oficial La Gaceta número 31972 del 27 de Julio de 2009

ⁱⁱ VISION DE PAÍS 2010-2038 Y PLAN DE NACIÓN 2010-2022. Presentado para consideración del Soberano Congreso Nacional. Honduras. Enero 2010. Pág. 25

ⁱⁱⁱ BARAHONA, Marvin. HONDURAS EN EL SIGLO XX. UNA SÍNTESIS HISTÓRICA. Editorial Guaymuras. 1era. Ed. Honduras. 2005

^{iv} Op. Cit. Página 19

^v Op. cit. Página 22