

Importancia ministerial

Modelo de análisis aplicado al caso hondureño

Cecilia Graciela Rodríguez Balmaceda*

RESUMEN: ¿Cuáles son los ministerios más importantes en Honduras? y ¿por qué son importantes los ministerios importantes? Para responder a estas preguntas este estudio ofrece un análisis de la importancia de las carteras ministeriales hondureñas desde 1982 hasta 2020. Para ello este estudio sigue la propuesta teórica de Camerlo y Martínez-Gallardo que sugiere distinguir cuatro dimensiones claves (gestión de políticas públicas, asignación discrecional de recursos, capacidad política y capacidad organizacional). Los hallazgos de esta investigación pusieron de manifiesto que la relevancia ministerial en este país está vinculada a aquellas carteras que, además de contar con valor estratégico e impacto, tienen potencialmente la posibilidad de disponer de fondos discrecionales para desarrollar políticas clientelares que han permitido a los partidos tradicionales mantenerse en el poder a lo largo de todo el periodo analizado.

Palabras clave: importancia ministerial, gabinetes, presidencialismo, Honduras.

Ministerial Importance: Analysis Model Applied to the Honduran Case

ABSTRACT: What are the most important ministries in Honduras? And why are important ministries important? To answer these questions, this study offers an analysis of the importance of the Honduran ministerial portfolios from 1982 to 2020. For this, this study follows the theoretical proposal of Camerlo and Martínez-Gallardo that suggests distinguishing four key dimensions (policy management public, discretionary allocation of resources, political capacity and organizational capacity). The findings of this research showed that the ministerial relevance in this country is linked to those portfolios that, in addition to having strategic value and impact, potentially have the possibility of having discretionary funds to develop clientelistic policies that have allowed traditional parties stay in power throughout the period analyzed.

Keywords: ministerial importance, cabinets, presidentialism, Honduras.

INTRODUCCIÓN

Si bien el estudio de los gabinetes presidenciales es relevante para entender el funcionamiento de las democracias en América Latina, su abordaje es relativamente reciente. Los gabinetes presidenciales fueron considerados como una forma

*Cecilia Graciela Rodríguez Balmaceda es investigadora posdoctoral de la Universidad de Salamanca, España. Hospedería de Fonseca, 2, 37002, Salamanca, España. Tel: 0034 923 294 636. Correo-e: ceci_rodriguez@usal.es. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8083-8334>.

Artículo recibido el 23 de julio de 2021 y aceptado para su publicación el 20 de octubre de 2021.

de expresión del poder ejecutivo y consecuentemente desestimados como objeto de análisis. No obstante, laudables esfuerzos se han hecho para enmendar esta situación (Altman y Castiglioni, 2010; Camerlo y Martínez-Gallardo, 2017; Amorim Neto, 2006; Escobar-Lemmon, 2011; Martínez-Gallardo, 2014; Araújo *et al.*, 2016).

El trabajo aquí presentado, desarrollado en el marco de la iniciativa *Presidential Cabinets Project*, además de contribuir al conocimiento sobre los gabinetes en la región latinoamericana, profundiza en el estudio de las carteras ministeriales en Honduras. Para la elaboración de este trabajo, y siguiendo el lineamiento común de *Presidential Cabinets Project*, se ha construido una amplia base de datos con el registro de un total de 160 unidades de observación (carteras ministeriales), correspondientes a 11 periodos de gobierno (10 electos regularmente y uno designado),¹ desde 1982 hasta 2020.

Los gabinetes ministeriales son un espacio de división de trabajo y reparto de poder y constituyen en sí mismos un recurso estratégico para los políticos y sus partidos. Así, la distribución de carteras ministeriales se convierte en un aspecto central del proceso de toma de decisiones. Durante este proceso de negociación, resulta evidente que algunas carteras son reclamadas con gran interés por los actores políticos y otras no. Sin embargo, no existe un relativo consenso sobre cuáles serían las carteras ministeriales más importantes.² A su vez, los criterios utilizados para determinar por qué son relevantes dichas carteras raramente son explicitados.

¿Cuáles son los ministerios más importantes en Honduras? y ¿por qué son importantes los ministerios importantes? Para responder a estas preguntas, este trabajo sigue la propuesta analítica realizada por Camerlo y Martínez-Gallardo en el artículo introductorio de este volumen y lo aplica al caso hondureño. Con objeto de categorizar cada una de las carteras ministeriales de manera longitudinal, esta propuesta distingue cuatro dimensiones (gestión de políticas públicas, asignación discrecional de recursos, capacidad política y capacidad organizacional) correspondientes a capacidades intrínsecas de las mismas. Esta metodología de análisis combina el estudio de la normativa vigente, el análisis de documentos oficiales, los presupuestos generales del Estado y la valoración de expertos.

El objeto principal de este trabajo es aplicar la medida categorizadora propuesta para capturar la importancia intrínseca de las carteras ministeriales. A partir de esta

¹ Tras la expulsión del poder de Zelaya, Micheletti fue nombrado presidente interino por el Congreso, el cual presidía. Su gestión inició el 28 de junio de 2009 y se extendió hasta la toma de posesión de Lobo el 27 de enero de 2010.

² No obstante, numerosos autores (Warwick y Druckman, 2001; Warwick y Druckman, 2006; Martínez-Gallardo, 2010) destacan la relevancia del Ministerio de Hacienda como la cartera más importante en las democracias presidenciales. En este sentido, Martínez-Gallardo (2010: 135), sobre la centralidad del ministerio de finanzas en el proceso de formulación de políticas en América Latina, enfatiza que los ministros de finanzas dominan el proceso presupuestario y ejercen un papel destacado en la dirección económica de su país, lo que hace que su posición sea esencial para los objetivos políticos y económicos del presidente.

categorización y su correspondiente medición se busca jerarquizar las carteras ministeriales aplicando un índice de relevancia ministerial. Este análisis pone énfasis en los ministerios como unidades de análisis, sin importar el titular que esté al frente del ministerio y la impronta que este ejerza durante su gestión.³ El objetivo es saber cuáles son los ministerios más importantes y discutir los criterios que lo determinan, con la finalidad de dar respuesta a la pregunta ¿quién obtiene qué? durante el proceso de conformación de gabinetes, tal como sugiere el artículo que orienta este dossier.

Los principales hallazgos de esta investigación revelan que existen tres categorías de ministerios en Honduras, según la importancia que estos poseen: *a)* los que son de mucha importancia; *b)* los de importancia media, es decir, aquellos que cuentan con menores capacidades estratégicas, y *c)* los de poca o nula importancia. La primera categoría está integrada por carteras cuyas capacidades son amplias en casi todas las dimensiones del análisis, este es el caso de: Gobernación y Justicia, Desarrollo e Inclusión Social, Trabajo, Defensa, Seguridad, Coordinación General del Gobierno, Obras Públicas, Hacienda y Finanzas.

La segunda categoría se distingue porque tiene valoraciones más bajas en cuanto a su capacidad estratégica, aunque no dejan de ser importantes porque disponen de capacidades amplias en cuanto al impacto de sus políticas y la disposición de recursos y fondos discrecionales. En este grupo se encuentran: Economía, Agricultura y Ganadería, Cooperación, Planificación y Presupuesto, Relaciones Exteriores y Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional, Despacho Presidencial, Defensa, Seguridad, Educación y Salud.

Por último, están los ministerios que carecen de importancia y se corresponden con aquellas carteras cuyas agendas no se consideran relevantes para cada uno de los gobiernos analizados. Forman parte de esta categoría las carteras de: Cultura, Derechos Humanos, Juventud, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Turismo. La riqueza de este análisis longitudinal pone en evidencia las variaciones sufridas en cada cartera a lo largo del tiempo, dando como resultado que algunas carteras ministeriales, durante un determinado periodo de gobierno integren una categoría, y que durante otro periodo de gobierno formen parte de otra categoría distinta.

El artículo está estructurado en cinco secciones. Tras esta introducción se presentan algunos apuntes sobre el marco político e institucional hondureño. La segunda sección desarrolla las principales estrategias existentes para el estudio de la importancia ministerial y las opciones metodológicas disponibles para el estudio comparado. En las dos secciones siguientes el modelo de análisis propuesto se aplica al

³ Los ministros pueden tener mucho poder en un gobierno ya que pueden participar activamente en el diseño, formulación e implementación de políticas públicas, y también pueden influir en la generación de leyes participando en la creación y promoción de iniciativas legales. Sin embargo, los ministros también pueden situarse en el extremo opuesto y ser prácticamente figuras decorativas (Arana, 2012: 37).

caso hondureño, país que ha producido durante todo el periodo democrático gabinetes de partido único. La quinta y última sección presenta las principales conclusiones de este trabajo.

APUNTES SOBRE EL CASO HONDUREÑO

Como la mayoría de los países de la región, Honduras inscribe su proceso de transición en la “tercera ola de la democracia” de finales de los años setenta y principios de los ochenta (Huntington, 1991). El inicio del periodo democrático estuvo signado por dos hechos: el primero de ellos es la celebración de la Asamblea Constituyente de 1980 y el segundo, las elecciones generales de 1981 que llevaron a la presidencia al candidato del Partido Liberal Hondureño, Roberto Suazo Córdova. Estas elecciones sentaron las bases del periodo democrático y el carácter bipartidista del sistema de partidos hondureño, que predominó desde la instauración democrática hasta las elecciones celebradas en 2013.

La historia política de Honduras está marcada por el desarrollo de sus partidos tradicionales, el Partido Nacional Hondureño (PNH) y el Partido Liberal Hondureño (PLH). Ambos partidos nacidos en los albores del siglo XX, lograron mantener una posición central en el sistema político, mostrando así una fuerte capacidad de adaptación al entorno y sus cambios (Alcántara, 2008). Si bien el abanico político es más amplio, los partidos políticos tradicionales han dominado el escenario político y se han alternado en el poder desde la reinstauración de la democracia hasta la actualidad, alcanzando niveles de concentración electoral superiores a 90 por ciento (Rodríguez, 2015).

La configuración del equilibrio de poderes en este país centroamericano se ha caracterizado por la preponderancia del Poder Ejecutivo frente al Legislativo, con escasa relevancia de sus funciones propositivas y de control. Las características de este diseño institucional han llevado a la literatura a ubicar el caso hondureño en la tipología de legislativo reactivo (García Montero, 2007), al limitarse a dar tratamiento a las iniciativas del Ejecutivo o del partido de gobierno, sin presentar discusión y dedicado a tareas particularistas de fuerte carácter clientelar (Rodríguez, 2015 y Taylor Robinson, 2010).

La fuerte impronta del Poder Ejecutivo y su manifiesta intención de perdurar en el cargo, a pesar de estar prohibido en la Constitución ha dado lugar a crisis políticas de gran envergadura, como la de 1985, la de 2009 y la producida en el último proceso electoral en 2017. La primera de ellas la desató el ansia de poder del entonces presidente Suazo, quien al finalizar su periodo de gobierno no quiso dejar la presidencia.⁴

⁴ Primero, exploró la posibilidad de reformar la Constitución para permitir su reelección; al ver que esto no era factible intentó controlar la selección de su sucesor dentro del Partido Liberal, y se entrometió en la nominación presidencial del Partido Nacional. Estos hechos desembocaron en una crisis institucional que fue resuelta al permitir la presentación de múltiples candidaturas presidenciales por partido en la elección (Ajenjo, 2014).

La segunda crisis, producida a mediados de 2009, iniciada con una disputa en torno a la iniciativa del entonces presidente, Manuel Zelaya, de organizar un referéndum para la convocatoria de una Asamblea Constituyente que permitiera la reelección presidencial, culminó con un golpe de Estado que expulsó del país a Zelaya a mediados de 2009, provocando la posterior instauración de un gobierno interino presidido por el presidente del Congreso, Roberto Micheletti (Rodríguez, 2011).

Sin duda la crisis de 2009 provocó una fuerte polarización política y social que se trasladó rápidamente al escenario político. Dicha crisis provocó el surgimiento de agrupaciones políticas tanto a la izquierda como a la derecha del espectro político, que se presentaron por primera vez en las elecciones generales de 2013. Estas elecciones, que dieron como ganador a Juan Orlando Hernández, candidato del PNH, marcaron un punto de inflexión en el sistema de partidos hondureño. Por primera vez, un proceso electoral contó con la participación de nueve partidos políticos⁵ —cuatro de ellos surgidos tras el golpe de Estado—.⁶ Los resultados pusieron en evidencia la crisis interna del PLH, partido que se transformó en el gran perdedor y que enfrenta —hasta el día de hoy— la difícil tarea de recomposición interna tras el derrocamiento de Zelaya.

Los sucesos acaecidos en 2009 y su consecuente debilitamiento institucional, se acentuaron con el proceso electoral de 2017, que provocó una nueva crisis política, al proclamar vencedor a Juan Orlando Hernández,⁷ candidato por el oficialista PNH, tras imponerse en las urnas por un estrecho margen de votos, en unas elecciones muy cuestionadas (Rodríguez y González, 2020a). Este resultado dio continuidad a un largo periodo de dominio del PNH en la escena política hondureña.

A pesar de la ruptura del férreo bipartidismo y la posterior reconfiguración del sistema de partidos hondureño, los partidos tradicionales han logrado conservar el poder. Todos los presidentes desde 1982 hasta la actualidad, tanto aquellos que contaron con un soporte legislativo favorable como aquellos que no lograron obtener la mayoría de escaños en el legislativo, han formado gabinetes de partido único (véase el cuadro 1). No obstante, es pertinente destacar que algunos presidentes han nombrado ministros pertenecientes a partidos minoritarios, aunque este nombramiento haya sido a título personal y no implique la vinculación del partido político al que pertenece el ministro.⁸ Asimismo, el número de ministros independientes

⁵ Si bien se presentaron 9 partidos políticos, solo ocho presentaron candidatos presidenciales, debido a la formación de una alianza entre dos agrupaciones políticas.

⁶ Además de los partidos tradicionales (PNH y PLH), se presentaron los partidos minoritarios surgidos en la década de 1990 (Democracia Cristiana de Honduras-DCH, Partido Innovación y Unidad-PINU y Partido Unión Democrática-PUD) y cuatro partidos de reciente creación (Frente Amplio Político Electoral en Resistencia-FAPER, Partido Anticorrupción-PAC, Alianza Patriótica y Libre).

⁷ La candidatura de Hernández como presidente fue posible gracias al fallo de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), en 2015, que declaró inconstitucionales los artículos que prohibían la reelección presidencial.

⁸ Tras ganar las elecciones en 2009, Lobo conformó un Gabinete de Unidad, con representantes de todas las fuerzas políticas, dando cumplimiento a uno de los puntos del “Acuerdo San José-Tegucigalpa”

CUADRO 1. Gabinetes ministeriales en Honduras (1982-2020)

Presidente	Periodo	Partido del presidente	Tipo de gabinete	Núm. de ministerios
Suazo	1982-1986	PLH	No-Coalición	12
Azcona del Hoyo	1986-1990	PLH	No-Coalición	12
Callejas	1990-1994	PNH	No-Coalición	12
Reina	1994-1998	PLH	No-Coalición	14
Flores	1998-2002	PLH	No-Coalición	16
Maduro	2002-2006	PNH	No-Coalición	16
Zelaya	2006-2009	PLH	No-Coalición	16
Micheletti	2009-2010	PLH	No-Coalición	15
Lobo	2010-2014	PNH	No-Coalición	16
Hernández I	2014-2018	PNH	No-Coalición	15*
Hernández II	2018-2022	PNH	No-Coalición	16**

Fuente: Elaboración propia. *Estos 15 ministerios están distribuidos en 7 gabinetes sectoriales. **Estos 16 ministerios están distribuidos en 6 gabinetes sectoriales.

(o sea, los que no tienen afiliación partidaria o que, teniéndola, no ocupan el cargo en representación de su partido sino a título personal) son muy pocos.

Si bien Honduras no cuenta con gabinetes de coalición, no implica que la distribución de carteras ministeriales esté carente de negociaciones políticas. Por el contrario, estas negociaciones y luchas por determinar “¿quién obtiene qué?” se producen entre los representantes de las distintas líneas internas del partido gobernante.⁹ Asimismo, aquellos ministros etiquetados como independientes, mayormente asumidos como expertos o amigos del presidente, son personas, en su mayoría, vinculadas a grupos empresariales, aportando al presidente soportes diferentes al Legislativo, pero igualmente importantes para la gobernabilidad del sistema

que exigía conformar un gobierno de unidad que garantice la estabilidad política. No obstante, estos representantes de otros partidos tenían lazos estrechos con el presidente electo y no actuaron como representantes de los partidos políticos, por tanto, no conformaron un gabinete de coalición. Asimismo, Lobo contó con un soporte legislativo muy amplio (55.5 por ciento de los escaños) que le permitió gobernar sin la necesidad de buscar apoyos legislativos.

⁹ La faccionalización partidaria es una característica de la política hondureña. Los partidos tradicionales suelen contar con numerosos movimientos internos que disputan su poder en las elecciones primarias e internas. Tanto el origen como la pervivencia de estas facciones no responden a diferencias de tipo ideológico, sino que están relacionadas con la existencia de liderazgos al interior del partido y a los lazos que estos tengan con algunos sectores de la sociedad. Pese a los múltiples movimientos que participen de las primarias e internas, no todos constituyen facciones estructuradas, sino que muchos de ellos carecen de capacidad organizativa para lograr representantes y están vinculados a la búsqueda de intereses y a la negociación de futuros puestos en el gobierno con el movimiento ganador (Otero, 2013).

(Camerlo, 2013). Esto pone en evidencia que el proceso de negociación en la conformación de gabinetes es relevante más allá de la identificación partidista.

Diseño institucional

Al igual que otros países latinoamericanos, la Constitución hondureña, en vigor desde 1982, otorga al Poder Ejecutivo amplias facultades para designar y reemplazar a los ministros que integran su gabinete. En el caso hondureño los ministerios adoptan formalmente el nombre de “secretarías de Estado”. Los titulares de estas secretarías tienen el carácter de colaboradores del presidente “en la orientación, coordinación, dirección y supervisión de los órganos y entidades de la administración pública nacional” (Art. 247).

Las funciones y atribuciones de las secretarías de Estado están desarrolladas en el Capítulo VII, Título V de la Constitución. En este se especifica claramente que será la Ley la que determine el número, funcionamiento y organización de las mismas.¹⁰ Sin embargo, una de las características del diseño institucional hondureño ha sido su escasa estabilidad, ya que han sido constantes las modificaciones realizadas tanto en el número de secretarías como en sus funciones y competencias. En este sentido, es meritorio mencionar la modificación realizada durante el primer gobierno de Hernández (Decreto PCM-001-2014), quien no solo alteró el número de estas secretarías, sino que las distribuyó en siete gabinetes sectoriales: 1) Gobernación y Descentralización, 2) Desarrollo e Inclusión Social, 3) Infraestructura Productiva, 4) Seguridad y Defensa, 5) Conducción y Regulación Económica, 6) Desarrollo Económico y 7) Relaciones Internacionales.¹¹ Estos gabinetes con un titular a cargo que adopta la jerarquía de ministro,¹² agrupan a distintas secretarías de Estado (ministerios). Para efectos prácticos, en este trabajo se analiza y evalúa la importancia ministerial de los ministerios sin tomar en consideración los gabinetes sectoriales, porque estos no modifican la identidad de la cartera ministerial.

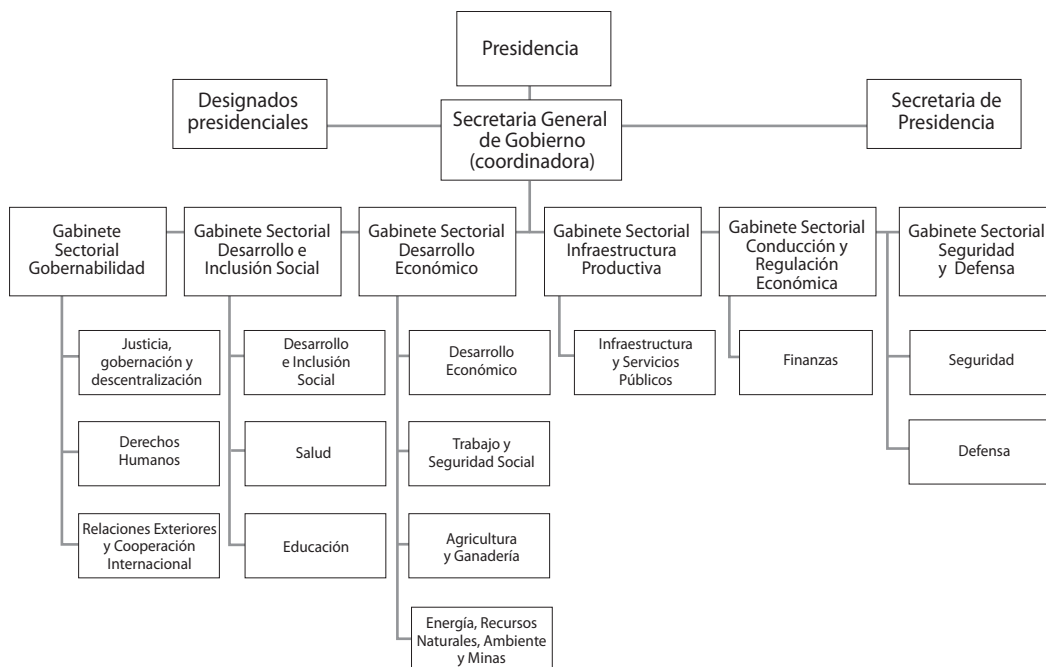
Al inicio de su segunda gestión, Hernández realizó nuevas modificaciones en la estructura ministerial. Por medio del decreto PCM-009-2018, eliminó el Gabinete Sectorial de Relaciones Exteriores, aunque con esta modificación la Secretaría de

¹⁰ Paralelamente, se han creado las instituciones descentralizadas. Conformadas por una mayoría de las dos terceras partes del Congreso Nacional, desarrollan una función que posibilita la mayor eficiencia en la administración de los intereses nacionales, la mayor efectividad en el cumplimiento de los fines de la administración pública y el aprovechamiento y explotación de bienes o recursos pertenecientes al Estado. Dependientes del Poder Ejecutivo, son un notable instrumento de acción del mismo, estando únicamente controladas por el Legislativo en lo que se refiere al seguimiento presupuestario.

¹¹ El nuevo esquema de gobierno contempló la desaparición de la Secretaría de Planificación y Cooperación Externa; de Cultura, Artes y Deportes, y de Turismo, cuyas funciones y presupuestos pasaron a otras instituciones.

¹² Al frente de cada gabinete sectorial se encuentra un ministro, que a su vez es el responsable de alguna de las secretarías de Estado que abarca ese gabinete. No obstante, este cargo no le otorga más jerarquía ni atribuciones que el resto de ministros, solo es una organización administrativa.

ESQUEMA 1. Organigrama actual de la estructura del Poder Ejecutivo en Honduras



Fuente: Elaboración propia.

Relaciones Exteriores pasa a integrar otro gabinete conservando las mismas atribuciones. Asimismo, se creó la Secretaría de Derechos Humanos, que hasta entonces había funcionado como una dirección de la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización. Esta medida respondió a los múltiples reclamos a nivel nacional e internacional por las sucesivas violaciones a los derechos humanos producidas en este país.¹³

Tal como se puede apreciar en el esquema 1, actualmente el Poder Ejecutivo se compone de la Presidencia, tres designados presidenciales y 16 secretarías de Estado, 14 de estas distribuidas en seis gabinetes sectoriales. Las dos secretarías de Estado que no forman parte de ningún gabinete sectorial (Secretaría de Presidencia y Secretaría General de Gobierno) tienen como responsable al presidente.

IMPORTANCIA MINISTERIAL: PRINCIPALES CONTRIBUCIONES

La mayoría de los abordajes teóricos sobre gabinetes ministeriales están centrados en la conformación de gabinetes, en particular en contextos donde el soporte legislativo del Ejecutivo no es suficiente y la conformación de gabinete se transforma en

¹³ La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Honduras (OACNUDH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) indicaron que, a partir del golpe de Estado de 2009, las violaciones a los derechos humanos son una constante en el país (Amnistía Internacional, 2020).

un proceso de negociación indispensable para la consolidación de coaliciones (Dávila, Olivares y Avendaño, 2013; Inácio, 2013). Sin embargo, los estudios sobre gabinetes ministeriales como expresiones de partido único suelen ser escasos o nulos como en el caso hondureño.

Asimismo, la literatura ha puesto el foco de atención sobre las estrategias de negociación y distribución de carteras ministeriales haciendo hincapié en la afiliación partidista de sus ministros (Amorim Neto, 2006; Martínez-Gallardo, 2011; Dávila 2011) o en la duración de estos al frente de las carteras ministeriales (Avendaño y Dávila, 2012; Martínez-Gallardo, 2011). Empero, son pocos los estudios que hacen hincapié en las carteras ministeriales como unidad de análisis sin tomar en cuenta el perfil de los ministros que están al frente de las mismas.

Este trabajo desplaza el foco de análisis en dos sentidos. Por un lado, aborda los gabinetes ministeriales en un país cuyos gabinetes son de partido único. Por otro, centra su atención en el grado de importancia que posee cada cartera ministerial. Es decir, considera que las negociaciones políticas que se producen con la conformación de gabinetes adquieren relevancia cuando se toma en cuenta no solo el criterio cuantitativo —“cuántas carteras obtiene cada participante de la negociación”—, sino también cuando se considera el criterio cualitativo —“cuáles carteras obtiene cada participante”—. En este sentido, esta investigación comulga con aquellos trabajos que consideran insuficiente centrar el análisis de la distribución de los réditos de la negociación en el número de carteras (Warwick y Druckman, 2001: 644; Back *et al.*, 2011: 442; Bucur 2018: 154).

El supuesto que guía este estudio es que los ministerios presentan grados de importancia disímiles, siendo de sentido común que existen carteras que son más importantes que otras, como la de Hacienda. Sin embargo, los criterios adoptados para definir el grado de importancia no son objeto de consenso. En este aspecto, los trabajos que indagan esta cuestión se ubican en dos grupos. Por un lado, se encuentran aquellos que siguen la estrategia denominada *portfolio salience agenda* y por otro se ubican aquellos trabajos que toman en consideración las preferencias diferenciales de los propios partidos políticos para distinguir las carteras ministeriales.

Los trabajos encuadrados en la *portfolio salience agenda* tienen por objeto medir la importancia relativa de las carteras de modo riguroso y para ello recurren al uso de listas de jerarquización y de encuestas a expertos, siendo la iniciativa desarrollada por Druckman y Warwick (2005) la más influyente. Estos autores extienden el rango de observación que usualmente se limita a los ministerios más importantes, para alcanzar cobertura total y miden la importancia relativa de los ministerios usando una escala continua.¹⁴

¹⁴ Los autores construyen dicho índice a partir de un cuestionario cerrado administrado a expertos de 14 países de Europa occidental, donde se les requiere una estimación numérica única para cada ministerio

Por otra parte, los trabajos encuadrados en la segunda línea de investigación realizan una categorización de ministerios según las preferencias u orientaciones que tienen los distintos partidos políticos en relación con las políticas públicas (Druckman y Warwick, 2005; Laver y Shepsle, 1996). El supuesto básico de los trabajos encuadrados en esta modalidad es que los partidos implicados en el proceso de negociación y formación de gobiernos tienen distintas preferencias políticas, y por lo tanto distintos modos de valorizar carteras. De esta manera se asume que la valoración de las carteras se basa en la correspondencia ideológica de los partidos políticos con determinados ministerios. Así, los partidos de corte liberal-conservador tienden a priorizar carteras vinculadas con la actividad económica mientras que las organizaciones ubicadas en la izquierda optan por ministerios relacionados con políticas sociales.

Esta aproximación resulta poco apropiada para el caso hondureño debido a la proximidad en términos ideológicos y programáticos que presentan el PLH y el PNH, que han sido quienes se han alternado en el poder formando gobiernos de partido único, por lo tanto, no sería posible explicar la distribución de las carteras atendiendo a las diferencias ideológicas. Esta exigua diferenciación ideológica ha hecho posible que los partidos se hayan nutrido de una gran diversidad de sectores sociales, sin descuidar su maquinaria clientelar. La tradicional distinción entre liberales y nacionalistas, evidente en los primeros años de la transición, ha ido desapareciendo con el paso del tiempo, situándose ambos a la derecha del espectro ideológico¹⁵ (Rodríguez y Tule, 2020b).

Ambas estrategias han sido adoptadas y modificadas por diferentes autores. Entre estos destaca el trabajo realizado por Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2009) quienes analizan la relación existente entre la presencia de las mujeres al frente de las carteras ministeriales y el prestigio de los ministerios. Las autoras distinguen las carteras en tres categorías de prestigio (alto, medio y bajo), decididas con base en su visibilidad o prestigio y su capacidad presupuestaria, y se aplicó a 18 países durante el periodo 1980-2003.

En cuanto a las dos principales estrategias de estudio sobre la relevancia ministerial es importante señalar que no existe en la literatura ningún trabajo que realice este tipo de abordaje para el caso hondureño, siendo este, por lo tanto, un trabajo pionero que intenta contribuir en buena medida a la línea trazada por la estrategia del *portfolio salience agenda*, a través de la cual se procura categorizar y medir la impor-

que especifique la distancia proporcional con un ministerio de importancia promedio. Los propios autores replican la medición a otros 14 países de Europa oriental y del este (Warwick y Druckman, 2006).

¹⁵ En Honduras, los partidos tradicionales se ubican en la centro-derecha (PLH) o la derecha (PNH), con un 6 y un 7.4 respectivamente, datos correspondientes al periodo actual (2018-2022). La pregunta formulada por el Proyecto PELA es la siguiente: “Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En una escala donde el 1 es la izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla colocaría usted a los siguientes partidos?”.

tancia relativa de las carteras ministeriales durante todo el periodo democrático. Si bien la propuesta desarrollada por Druckman y Warwick (2005) es la más lograda, el modelo de análisis sugerido por Camerlo y Martínez-Gallardo, que es aplicado en el siguiente apartado de este trabajo, intenta subsanar las limitaciones identificadas en el índice desarrollado por estos autores. Entre estas limitaciones se encuentran la dificultad para captar variaciones temporales, la dificultad para identificar y mensurar atributos de importancia de los ministerios, las limitaciones de las propias encuestas de expertos, las inconsistencias en los criterios de ponderación utilizados y la parcialidad de la cobertura.

ESQUEMA ANALÍTICO

El esquema analítico presentado por Camerlo y Martínez-Gallardo propone medir la importancia relativa de cada cartera basándose en cuatro dimensiones claves referidas a capacidades intrínsecas, cada una medida como baja, media o alta: *a)* la capacidad de gestión de políticas públicas; *b)* la capacidad de asignación discrecional de recursos; *c)* la capacidad política; y *d)* la capacidad organizacional. La capacidad de gestión de políticas públicas se divide a su vez en tres dimensiones: estrategia, impacto y recursos. Por otro lado, la capacidad de asignación discrecional de recursos se divide en dos dimensiones: nombramientos y fondos. Esto hace una totalidad de siete dimensiones de análisis para cada una de las carteras ministeriales.

El cuadro 2 recoge los criterios, indicadores y la naturaleza de las fuentes empleadas para evaluar cada dimensión. Asimismo, a lo largo del análisis se hará hincapié en los documentos consultados de manera más específica para cada dimensión.

CUADRO 2. Dimensiones, criterios, indicadores y fuentes de datos

Dimensiones	Subdimensiones	Criterios, indicadores y fuentes de datos
Capacidad de gestión (C1)	Estrategia (C1_strategy)	Criterio: Grado de presencia de las políticas públicas bajo responsabilidad de esta cartera en la agenda política y mediática. Indicadores: Programas electorales o de gobierno, discursos, opiniones de expertos. ¹
	Impacto (C1_Impact)	Criterio: Cantidad de beneficiarios directos de las políticas públicas de esta cartera. Indicadores: Informes ministeriales, estadísticas oficiales, opiniones de expertos. ²
Capacidad de gestión (C1)	Recursos (C1_Resources)	Criterio: Pertinencia de los recursos (institucionales, financieros, de personal) disponibles para cada ministerio. Indicadores: Atribucionales formales, dotaciones edilicias, partidas presupuestarias, de personal, opiniones de expertos. ³

CUADRO 2. Dimensiones, criterios, indicadores y fuentes de datos (continuación)

Dimensiones	Subdimensiones	Criterios, indicadores y fuentes de datos
Capacidad de asignación discrecional de recursos (C2)	Nombramientos (C2_Appointments)	Criterio: Capacidad que tiene el ministerio de asignar discrecionalmente puestos de trabajo. Indicadores: Planillas de personal (designaciones ejecutadas en el ministerio 12 meses previos a la incorporación del ministro), opiniones de expertos. ⁴
	Fondos (C2_Funds)	Criterio: Capacidad que tiene el ministerio de asignar discrecionalmente fondos (dinero u otros recursos). Indicadores: Partidas presupuestarias, opiniones de expertos. ⁵
Capacidad política (C3-Pol)		Criterio: Capacidad de la cartera de intervenir o introducir temas en la agenda política. Indicadores: Normativa de cada ministerio y opiniones de expertos. ⁶
Capacidad organizacional (C4-Org)		Criterio: capacidad de injerencia en el funcionamiento de otros ministerios. Indicadores: Normativa de cada ministerio y opiniones de expertos. ⁷

Fuente: Elaboración propia. ¹Manifiesto Project (<https://manifiesto-project.wzb.eu/>). ²Página web de cada ministerio, datos oficiales proporcionados por: datos del gobierno de Honduras (<https://datos.gob.hn/>); Instituto Nacional de Estadística de Honduras (<https://www.ine.gob.hn>) y Portal de la Secretaría de Finanzas de Honduras (<https://www.sefin.gob.hn/>). ³Ley General de Administración Pública (<http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/LeyGeneralAdministracionPublica.pdf>); Presupuesto General del Estado de cada año, disponible en el Portal del Poder Judicial <https://www.poderjudicial.gob.hn/>); Portal de la Secretaría de Finanzas (<https://www.sefin.gob.hn/>). ⁴Página web de cada ministerio; Boletín Oficial y datos publicados en el Portal del Instituto de Acceso a la Información Pública (<https://web.iaip.gob.hn/>). ⁵Presupuesto General del Estado de cada año, disponible en el Portal del Poder Judicial <https://www.poderjudicial.gob.hn/>). ⁶Ley General de Administración Pública (<http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/LeyGeneralAdministracionPublica.pdf>) y normativa específica de cada ministerio. ⁷Ley General de Administración Pública (<http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/LeyGeneralAdministracionPublica.pdf>) y Normativa específica de cada ministerio.

Sin duda, el esquema analítico replicado en este trabajo mejora las limitaciones que poseen otras propuestas de medición. En primer lugar, para registrar las variaciones temporales en la importancia relativa de las carteras ministeriales, la medición de cada categoría se basa en la combinación de datos observables¹⁶ y evaluaciones de expertos.¹⁷ La utilización de datos observables implica revisar la medición de cada una de las capacidades cada vez que se promulga la ley de ministerios o un decreto que implique una reforma de gabinete. La necesidad de analizar este instrumento normativo se

¹⁶ Se consideran datos observables: partidas presupuestarias, planillas de personal contratado en cada cartera, informes de gestión de cada cartera, programas electorales, entre otros.

¹⁷ Los expertos consultados fueron seleccionados por la autora de este trabajo. Éstos respondieron a un cuestionario en el que se les solicitó que valoren la importancia de cada cartera ministerial y que especifiquen los criterios utilizados para decidir la importancia relativa de cada una de ellas.

debe a que especifica las competencias y los recursos de cada uno de los ministerios, brindando información precisa para valorar las distintas capacidades ministeriales.

Asimismo, esta propuesta analiza los presupuestos nacionales de promulgación anual, que definen la asignación de recursos económicos de los ministerios. Estos presupuestos afectan, en mayor medida, la capacidad de asignación discrecional (fondos discrecionales) y los recursos de la capacidad de gestión (fondos). Esto subsana la dificultad para identificar y mensurar atributos de importancia de los ministerios que presentaron otras propuestas analíticas.

Con la revisión exhaustiva de todos estos recursos se ha perseguido proporcionar datos cuantificables o comparables para cada una de las dimensiones estudiadas. La utilización de estos procedimientos permite detectar variaciones longitudinales vinculadas con los rasgos intrínsecos de los propios ministerios. Por otra parte, si bien se reconocen las limitaciones que tiene recurrir a las encuestas de expertos como única fuente de información, se asume que la información proporcionada por personas cualificadas es relevante porque estos proveen valores parciales para cada una de las capacidades ministeriales y justifican el valor asignado a cada cartera complementando la valoración obtenida con los datos observables.

Por último, esta propuesta analítica enmienda otras dificultades identificadas como: la parcialidad de la cobertura y la validez de medidas de medición continua para un fenómeno sin definición explícita. En el primer caso, la cobertura de los ministerios es completa, es decir, cada una de las carteras ministeriales son analizadas desde 1982 hasta la actualidad. En segundo lugar, como ya se mencionó, la medición de estas dimensiones se realiza con una escala ordinal que contempla tres categorías (amplio, medio y poco).

¿Cómo se mide?

La medición de cada una de estas capacidades requiere los siguientes pasos.¹⁸ El primer paso consiste en identificar el conjunto de carteras ministeriales que componen cada gobierno durante el periodo de tiempo seleccionado, estableciendo su delimitación temporal. El primer escollo a sortear en este punto es el análisis exhaustivo de las modificaciones producidas a lo largo del tiempo en cada una de estas carteras (cambio de denominaciones, incorporaciones y desmembramientos, fusiones y separaciones, etc.). En este punto se toma como criterio que todo aquel cambio sufrido por una cartera que afecte la identidad de la misma implica la constitución de una cartera diferente.

¹⁸ La valoración final de cada capacidad se discute con todos los miembros del Proyecto. Para ello se realizaron numerosas reuniones grupales durante un periodo de nueve meses —desde marzo hasta diciembre de 2020— en el que se discutieron los criterios utilizados para la categorización de los ministerios. Las decisiones adoptadas por cada investigador fueron plasmadas en una bitácora que da cuenta de la rigurosidad del análisis.

CUADRO 3. Continuidad de las carteras ministeriales a lo largo del tiempo (1982-2020)

Núm.	Ministerio	Año										
		82	86	90	94	98	02	06	09	10	14	18
1	Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
2	Cultura, Turismo e Información	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
3	Defensa y Seguridad Pública	X	X	X	X							
4	Despacho Presidencial	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
5	Economía y Comercio	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6	Educación Pública	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
7	Gobernación y Justicia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
8	Hacienda y Crédito Público	X	X	X	X	X	X	X		X		
9	Recursos Naturales	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
10	Relaciones Exteriores	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
11	Salud Pública y Previsión Social	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
12	Trabajo y Asistencia Social	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
13	Medio Ambiente				X							
14	Sec. Técnica y de Cooperación Internacional				X	X	X	X		X		
15	Seguridad					X	X	X	X	X	X	X
16	Defensa					X	X	X	X	X	X	X
17	Agricultura y Ganadería					X	X	X	X	X	X	X
18	Turismo					X	X	X	X	X		
19	Finanzas					X	X	X	X	X	X	X
20	Desarrollo Social										X	X
21	Juventud								X			
22	Desarrollo Económico										X	X
23	Secretaría General de Gobierno										X	X
24	Derechos Humanos											X
	Total	12	12	12	14	16	16	16	15	16	15	16

Fuente: Elaboración propia.

Tal como se puede apreciar en el cuadro 3 la estructura del gabinete ha sufrido algunas modificaciones a lo largo de todo el periodo. Esto se pone en evidencia con los cambios y continuidades que han sufrido las distintas carteras ministeriales. Algunas de ellas han cambiado su denominación, se han fusionado con otras áreas o se han dividido, sin embargo, no todos esos cambios han dado origen a nuevas carteras. En algunos casos, las carteras incorporan otras áreas, pero no cambian ni su presupuesto ni sus atribuciones, solo se modifica ligeramente su denominación. Por otra parte, otras carteras han tenido una aparición fugaz durante un periodo de go-

bierno y luego han desaparecido, este es el caso de las carteras de Medio Ambiente y Juventud. No obstante, un gran número de ellas ha estado presente a lo largo de todo el periodo analizado.

El segundo paso consiste en establecer para cada una de las carteras identificadas ponderaciones de importancia de las siete dimensiones (cuatro capacidades más las dimensiones que las integran). Tal como ha sido mencionado, las ponderaciones se basan en variables ordinales de tres categorías (“poco-algo-mucho”) correspondiente con el grado de importancia de estas. Para la medición se otorgan puntajes de 1 a 3 a cada una de esas categorías, siendo el valor 3 el otorgado a aquellas carteras que integran la categoría “mucho”, es decir aquellas carteras cuya importancia sea amplia, el 2 se asigna a los ministerios que poseen algo de importancia y el 1 a los de poca importancia.

El tercer y último paso requiere producir valores de relevancia agregados de cada una de las dimensiones identificadas con el objeto de construir un índice de relevancia ministerial que permita jerarquizar cada una de las carteras ministeriales. La medida única propuesta para la medición del caso hondureño implica calcular el valor medio obtenido por cada ministerio, este valor oscila entre 1 y 3 puntos. Como resultado se crean tres categorías según el grado de importancia ministerial de cada cartera: los que poseen mucha importancia obtienen entre 2.51 y 3 puntos, los de importancia media tienen entre 1.51 y 2.5 puntos y los considerados de poca importancia son aquellos que poseen entre 1 y 1.5 puntos.

PRINCIPALES HALLAZGOS

De acuerdo con este marco analítico, la evaluación de los ministerios se puede llevar a cabo a partir de la valoración de cuatro proposiciones que incluyen diferentes dimensiones. En este apartado se mencionan los principales hallazgos de esta investigación en cada una de las dimensiones mensuradas con objeto de determinar la validez de estas proposiciones para el caso hondureño.

Proposición 1: Un ministerio es importante cuando tiene capacidad de ejecutar políticas públicas relevantes.

La importancia de la cartera se define, primero, a partir de la relevancia de las políticas públicas que esta tiene a su cargo. Esta relevancia a su vez tiene dos dimensiones: la primera es su valor estratégico, y la segunda es el impacto directo de dichas políticas. En este sentido, el término “estrategia” es utilizado en este trabajo para indicar la relevancia que la cartera —como gestora de políticas públicas específicas— tiene para el gobierno de turno. Así, existen ministerios que pueden ser estratégicos para todos los gobiernos (como Hacienda, Finanzas y Economía), otros que respondan a estrategias más coyunturales (como Defensa, en situaciones de crecimiento de la inseguridad y el narcotráfico) y otros que son estratégicos para ciertos actores específicos (como el de Desarrollo e Inclusión Social que siempre es

disputado por la facción del partido que responde al presidente del gobierno, al ser la cartera que desarrolla políticas públicas para reducir la pobreza, que es uno de los principales problemas del país centroamericano).

Por su parte, el impacto sobre la población de las políticas de una cartera, depende de la posibilidad que ofrece esa cartera para crear y reforzar lazos con el electorado, como es el caso de la cartera de Obras Públicas. En el caso hondureño, es evidente la validez de esta proposición, siendo los ministerios que desempeñan políticas estratégicas y, aquellos con alto impacto sobre la población, determinantes para establecer la relevancia de las carteras ministeriales.

Los criterios e indicadores utilizados para categorizar los ministerios en la primera dimensión *capacidad de gestión: estrategia (C1_strategy)* son: *a)* grado de presencia en la agenda política, *b)* grado de presencia en la agenda mediática, y *c)* la valoración de expertos. La principal fuente de información para medir esta dimensión ha sido el análisis de programas electorales de los partidos de gobierno para cada periodo. Para ello, se ha solicitado información a expertos que llevan a cabo este trabajo en el marco del “Manifesto Project”, donde se contabilizan las menciones relativas de cada tema o área de trabajo en los programas electorales de los partidos. Este mismo ejercicio es realizado por la autora de este trabajo para el análisis de los discursos de cada partido. A medida que se incrementa la presencia de un tema o área de trabajo, aumenta el puntaje de la cartera responsable del mismo. Por el contrario, cuando los temas que se encuentran bajo responsabilidad de una cartera no son considerados en programas electorales o en los discursos, su puntaje es bajo.

Para la medición de esta dimensión también se ha considerado la valoración de los expertos. Para obtener un puntaje final se calcula un valor medio de la valoración de los expertos (en el caso que no coincidan entre ellos, aunque esto ha ocurrido en pocas ocasiones). Este valor medio proporcionado por los “expertos” se combina con las valoraciones conseguidas por el análisis de los “datos observables” para así lograr una valoración final de esa cartera, pudiendo ser de 3 puntos (amplia relevancia), 2 puntos (relevancia media) y 1 punto (poco relevante).

Los resultados obtenidos ponen de manifiesto que los ministerios estratégicos son los de Trabajo, Hacienda, Gobernación y Justicia, Finanzas, Economía, Desarrollo e Inclusión Social, Obras Públicas, Defensa y Seguridad. Estos últimos pasan a ser estratégicos en el momento en que se convierten en carteras separadas a partir del periodo 1998-2002 (gobierno de Carlos Roberto Flores Facussé, PLH). La relevancia adquirida por estos ministerios se incrementa tras la adopción de “políticas de mano dura” durante el gobierno de Maduro 2002-2006 (PNH) con objeto de luchar contra el narcotráfico y la inseguridad ciudadana que se dispara y alcanza niveles históricos.¹⁹

¹⁹ Uno de los principales problemas que afecta a la sociedad hondureña es la persistencia de los elevados niveles de violencia y criminalidad. Honduras vivió una escalada de criminalidad sin precedentes desde 2004, cuya tasa de homicidios pasó de 30.7 casos por cada cien mil habitantes a 86.5 en 2011. Si

La relevancia estratégica de las carteras que constituyen el soporte económico (Hacienda, Finanzas y Economía) deriva del papel que estas ocupan en la agenda política del gobierno. A su vez, estas áreas tienen un fuerte vínculo con la élite empresarial hondureña, muy influyente en la toma de decisiones políticas. Por su parte, las carteras de Trabajo, Obras Públicas y Desarrollo e Inclusión Social son fundamentales en términos de estrategia electoral por dos motivos, en primer lugar, su accionar genera fuertes vínculos con el electorado, receptor y beneficiario directo de estas políticas públicas. En segundo lugar, su accionar aporta visibilidad al gobierno y ministro, cuya gestión se convierte en la mejor campaña electoral. A su vez, la relevancia estratégica de la cartera de Gobernación y Justicia está asociada a los intereses políticos y electorales del gobierno y las decisiones emanadas de este ministerio ofrecen gobernabilidad al presidente.

Es pertinente mencionar que la cartera de Relaciones Exteriores, durante los últimos meses de la gestión de Zelaya (desde enero hasta junio de 2009), adquirió relevancia estratégica. Los temas abordados por esta cartera pasaron a formar parte de la agenda de gobierno, algo que no sucedió con esta cartera en otras gestiones. Durante este periodo, quien estuvo al frente de este ministerio fue Patricia Rodas²⁰ (sucedió en el cargo a Milton Jiménez y a Ángel Orellana), considerada como la responsable del giro a la izquierda producido durante la gestión de Zelaya al establecer un fuerte vínculo con el entonces presidente de Venezuela, Hugo Chávez (Rodríguez, 2011).

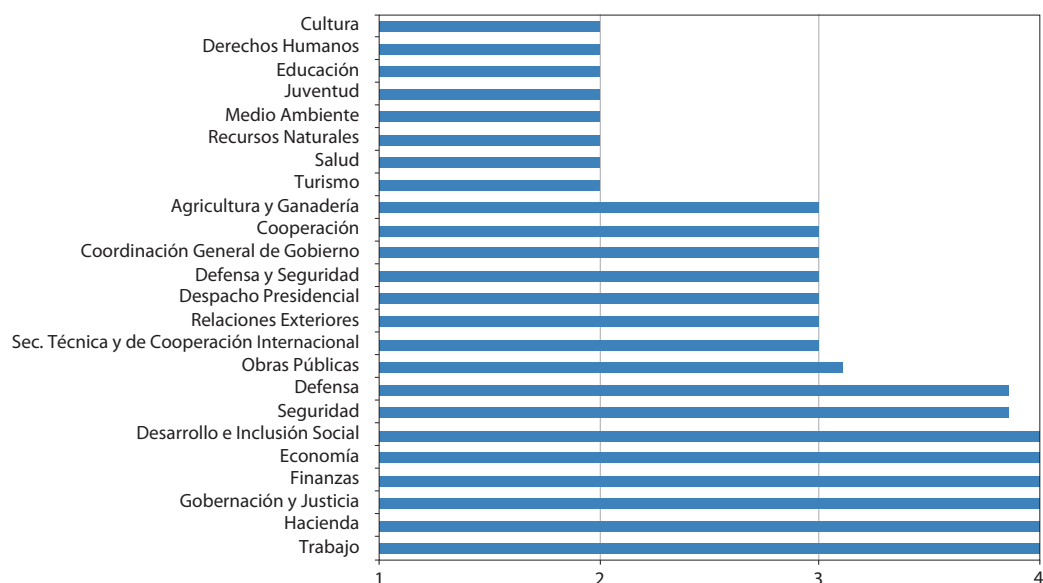
En un nivel medio de relevancia estratégica destaca el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Si bien los asuntos que trata esta cartera se corresponden con las principales actividades económicas del país,²¹ no forman parte de la agenda del gobierno. Son sectores de gran importancia para el desarrollo social y económico de Honduras; sin embargo, la visibilidad de estas carteras es escasa y la agenda política y mediática no gira en torno a estos *issues*. Asimismo, la gráfica 1 muestra que las carteras de Cultura, Derechos Humanos, Educación, Juventud, Medio Ambiente, Recursos Naturales, Salud y Turismo son aquellas áreas menos estratégicas. Sin duda, los asuntos tratados por estas carteras no son considerados prioritarios en la agenda de gobierno.

Resulta pertinente destacar los casos de Salud y Educación. Si bien estas áreas *a priori* pueden considerarse relevantes por la naturaleza de los temas que abar-

bien en los últimos años se registró un leve descenso en la tasa de criminalidad, el año 2019 registró un repunte en la tasa de muertes por homicidios, al pasar de 41.4 homicidios cada 100 000 habitantes en el 2018 a 42.8 en el 2019. Esta cifra ubica a Honduras como el país más inseguro de Centroamérica y entre los más peligrosos de la región, solo le superan Venezuela y Jamaica, con una tasa de 60.3 y 47.4, respectivamente (Asmann y O'Reilly, 2020).

²⁰ La dirigente política fue considerada por los expertos consultados como “el poder detrás del trono”, por su cercanía con Manuel Zelaya, a quien acompañaba con frecuencia en sus viajes oficiales al exterior.

²¹ Estos sectores contribuyen significativamente a la economía nacional, ya que representan 12.9 por ciento del producto interior bruto (PIB), 35.6 por ciento del valor total de las exportaciones del país, y emplea 35 por ciento de la población económicamente activa (Derlagen *et al.*, 2019).

GRÁFICA 1. Capacidad de gestión de políticas públicas: estrategia

Fuente: Elaboración propia.

can y el carácter universal de sus políticas no constituyen áreas “estratégicas”. Esto se pone en evidencia en distintas cuestiones: en primer lugar, por la escasa o nula presencia de los asuntos abordados por estas áreas en la agenda de gobierno.²² En segundo lugar, estas carteras no suelen ser objeto de disputa en la conformación de gabinetes, esto se ve reflejado en el perfil de los ministros que son designados al frente de las mismas (no forman parte del núcleo político que rodea al Ejecutivo).

Con respecto a la dimensión: “*Capacidad de gestión: Impacto*” (*C1_Impact*) los datos evidencian que los ministerios con mayor impacto a lo largo del periodo son los de Trabajo y Seguridad Social, Obras Públicas, Hacienda, Justicia, Desarrollo e Inclusión Social y Agricultura y Ganadería. A partir de 2002 también lo son el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad. El indicador adoptado para medir el impacto es el número de beneficiarios directos de los programas dependientes del ministerio. Para los periodos más recientes, existe información disponible en los portales de transparencia de los ministerios o en diferentes informes emitidos por el Ejecutivo. Para los años anteriores, se han demandado datos a diferentes organismos hondureños.

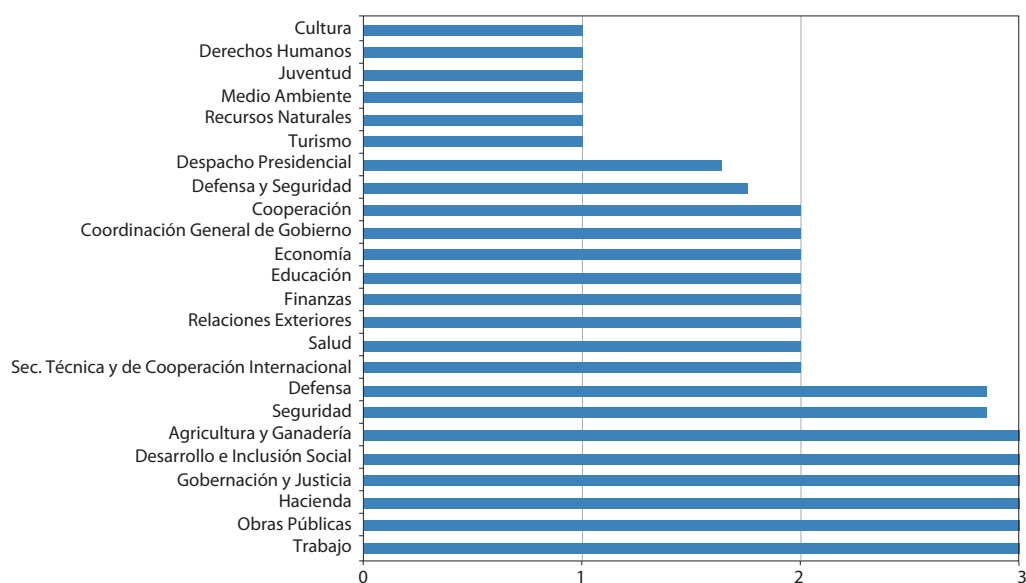
²² Este trabajo analiza todas las carteras ministeriales desde 1982 hasta 2020, es decir, el periodo de análisis no contempla los efectos del covid-19. Sin duda, estas carteras a partir de marzo de 2020 constituyen áreas estratégicas, porque las políticas públicas que estas desempeñan son claves en la agenda de gobierno.

A partir del cálculo del promedio de beneficiados de las políticas públicas emanadas de cada cartera, se considera que tienen un impacto alto las carteras que ejecutan programas de los que se beneficia un número de ciudadanos superior a la media, un impacto bajo las que se encuentran por debajo de la media, y un impacto medio las que cuentan con valores próximos al promedio. En los casos en los que no se ha podido obtener estadísticas se ha recurrido a fuentes secundarias (documentos de investigación, información publicada en la prensa) y la opinión de expertos.

En esta dimensión se identificaron como carteras ministeriales de mucha relevancia a aquellas que desempeñan tareas con elevada visibilidad para la ciudadanía. Este es el caso de la cartera de Trabajo y Asistencia Social, porque las tareas desempeñadas por esta tienen un impacto directo sobre la ciudadanía, debido al número elevado de beneficiarios de las políticas públicas desarrolladas por este ministerio. En esta categoría se ubican ministerios cuyas atribuciones les permiten crear vínculos con los electores. Este es el caso del ministerio de Obras Públicas y el de Hacienda. Obras Públicas debe su impacto a sus atribuciones en la ejecución y mantenimiento de obras, infraestructuras públicas y redes viales que son de disfrute directo y abierto a toda la ciudadanía. Por su parte, el Ministerio de Hacienda cuenta con una gran capacidad de impacto debido a que es el encargado de controlar el presupuesto y los recursos del Estado.

Tal como puede apreciarse en la gráfica 2, las carteras que poseen menor impacto son Cultura, Derechos Humanos, Juventud, Medio Ambiente, Recursos Naturales

GRÁFICA 2. Capacidad de gestión de políticas públicas: impacto



Fuente: Elaboración propia.

y Turismo. Estas carteras son categorizadas en esta dimensión como poco relevantes porque: *a)* las actividades realizadas por estas áreas no son de gran impacto, *b)* el número de beneficiarios de las políticas realizadas por esta cartera es bajo y *c)* las tareas desempeñadas por esta cartera son de escasa visibilidad.

Es pertinente destacar el caso de los ministerios de Educación y el de Salud que se ubican en la categoría de importancia media. Si bien estas carteras cuentan con grandes partidas presupuestarias y de personal, los sectores sobre los que intervienen presentan deficiencias. Esto ha quedado en evidencia con la crisis sanitaria por el covid-19, que dejó a la luz las dificultades de ambos ministerios para ejecutar sus tareas. El Ministerio de Salud ha mostrado grandes carencias para hacer frente a la alta presión hospitalaria, la prevención y el tratamiento de los afectados.²³ Por su parte, el Ministerio de Educación también ha enfrentado grandes desafíos para garantizar el acceso a la educación en circunstancias tan excepcionales.²⁴

Esta dimensión pone en evidencia la centralidad de la política clientelar en este país. La distribución de ayudas sociales y programas de bienestar social para familias con bajos recursos es cada vez mayor, generando un gran impacto en la población.²⁵ En este sentido, la continuidad de los programas sociales es el tema principal en la agenda política durante cada campaña electoral y asunto prioritario de la agenda de gobierno. Así, el impacto de carteras como la de Trabajo y Asistencia Social es cada vez mayor.

El presupuesto es un indicador de las prioridades programáticas de un gobierno y constituye una herramienta fundamental para la gestión de las atribuciones de cada cartera ministerial. Por tal motivo la dimensión: *Capacidad de gestión: Recursos (C1_Resources)* adquiere relevancia en este análisis; tiene por objeto evaluar si los recursos del ministerio son adecuados para la gestión de las políticas públicas a su cargo. En esta dimensión la evaluación de los recursos financieros no tiene por

²³ Honduras posee siete camas de hospital por 10 mil habitantes, ubicándose en el puesto 19 de países de la región analizados, solo por delante de Guatemala que posee seis camas (Wallace, 2020).

²⁴ El Congreso hondureño aprobó durante la pandemia una ley que permite el acceso gratuito a Internet para estudiantes en situación de vulnerabilidad, al quedar en evidencia la imposibilidad de brindar educación online a los alumnos por falta de acceso de gran parte de la sociedad. No obstante, las escuelas públicas no contaban con recursos para proporcionar educación online, por ese motivo se aprobó un préstamo para dotar a las instituciones educativas recursos para afrontar esa tarea. Según datos proporcionados por la Comisión Nacional de Comunicaciones (Conatel) solo 40 por ciento de los hondureños tiene acceso a internet.

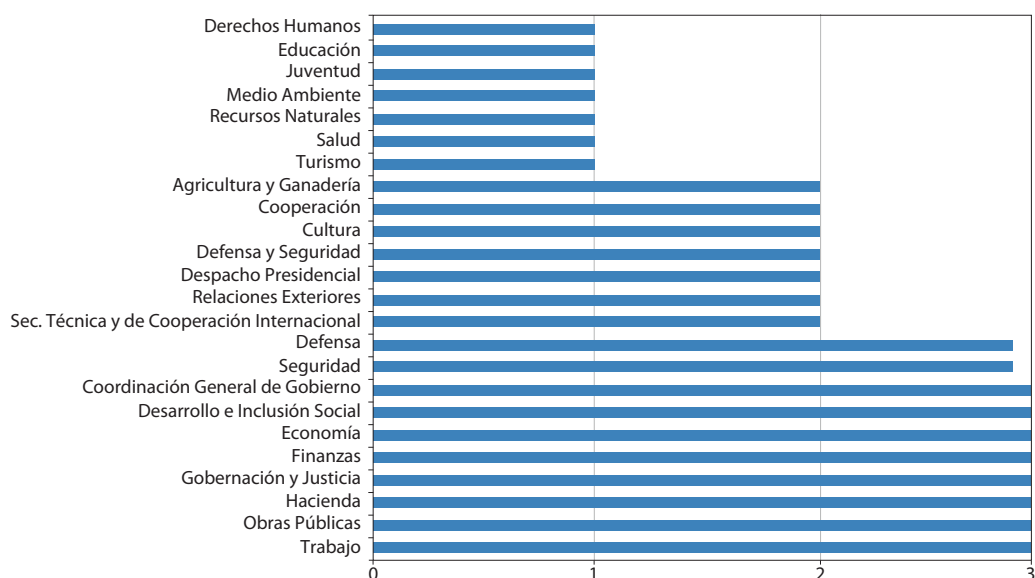
²⁵ Si bien el uso de ayudas sociales para los más desfavorecidos siempre ha sido muy elevado en cada uno de los gobiernos analizados, desde el primer mandato de Hernández, el uso estratégico de estos programas sociales se ha incrementado notoriamente. Así, con el objeto de ganar simpatizantes y forjar una base de apoyo político electoral, Hernández implementó una serie de beneficios sociales de gran cobertura conocidos como “bonos especiales”, entre los que figuraron: Bono 10 mil, Bolsa solidaria, Techos dignos, Bono estudiantil, Bono de la tercera edad, entre otros.

objetivo identificar qué carteras reciben una mayor partida presupuestaria sino si los fondos que recibe cada ministerio son adecuados o suficientes para la gestión de las políticas a su cargo. Para determinar o no la suficiencia de los recursos asignados a cada ministerio, se ha evaluado la capacidad económica de los ministerios para cubrir los gastos derivados de las competencias asumidas. Así, aquellas carteras que presentan una partida presupuestaria acorde a las atribuciones que les corresponden presenta valores medios, por el contrario, quienes reciben partidas superiores a los servicios que prestan poseen una puntuación alta y aquellas que muestran deficiencias para cumplir con sus atribuciones formales, puntúan con baja capacidad.

Asimismo, son considerados en esta dimensión los recursos de personal e institucionales puestos a disposición del ministerio para la ejecución de sus funciones. Esta información se obtiene a partir de la revisión de la información disponible en los portales de transparencia de cada uno de los ministerios hondureños y la consulta directa a cada una de estas entidades para los periodos cuyos datos no se encuentran publicados en los portales institucionales.

Los datos contenidos en la gráfica 3 muestran que los ministerios que poseen recursos en mayor proporción a las atribuciones que tienen a su cargo son los de Trabajo y Asistencia Social, Obras Públicas, Hacienda, Gobernación y Justicia, Finanzas, Economía, Desarrollo e Inclusión Social, Defensa y Seguridad. Además, cuenta con amplios recursos la cartera de Coordinación General de Gobierno (crea-

GRÁFICA 3. Capacidad de gestión de políticas públicas: recursos



Fuente: Elaboración propia.

da en 2014). Por el contrario, los ministerios que poseen recursos escasos para hacer frente a las atribuciones que les corresponden son Salud y Educación. Por esa razón estas carteras son categorizadas en esta dimensión como poco relevantes.

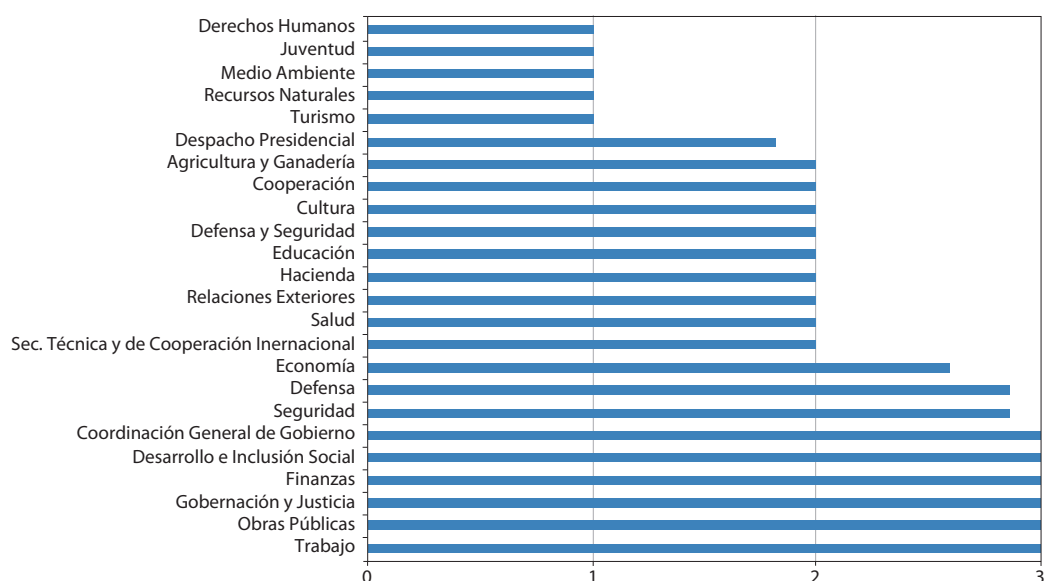
Esta dimensión pone en evidencia que las carteras que conforman el brazo político y planificador del primer mandatario (Coordinación General del Gobierno), el soporte económico (Finanzas, Economía, Hacienda) y las áreas que constituyen su aparato clientelar (Trabajo, Obras Públicas, Desarrollo e Inclusión Social) son las que poseen más recursos para desempeñar sus funciones.

Proposición 2: Un ministerio es importante cuando tiene capacidades diferenciales para distribuir recursos discrecionalmente.

Tal como afirman Camerlo y Martínez-Gallardo en el artículo introductorio de este volumen, esta proposición hace referencia al “lado oscuro de la política”; es decir, a las acciones informales que realizan los ministros, dentro de los límites de la legalidad. Por lo tanto, no se trata de la disposición de presupuesto, personal u oficinas, como sí de la disposición de recursos que se distribuyen discrecionalmente a partir de reglas informales. Desde ese punto de vista se consideran dos subdimensiones: a) la competencia para designar cargos y b) la capacidad que tienen los ministros para distribuir fondos discrecionalmente.

Primero, la subdimensión *Capacidad de discrecional: Nombramiento (C2_Appointments)* tiene por objeto evaluar si el titular de la cartera ministerial tiene posibi-

GRÁFICA 4. Capacidad de asignación discrecional de recursos: nombramientos

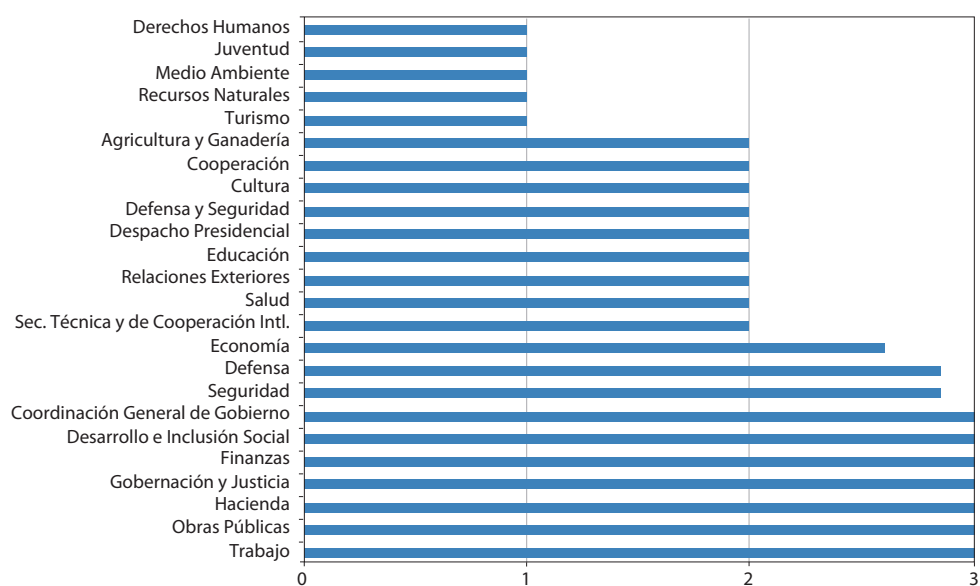


Fuente: Elaboración propia.

lidades de asignar discrecionalmente puestos de trabajo. Para la medición de este atributo se tomaron en consideración los siguientes aspectos: *a)* la capacidad institucional para realizar contrataciones y designación de personal y *b)* la relación entre personal designado y personal contratado y de planta permanente. A partir del cálculo de los valores medios, se identifican las carteras que muestran valores superiores o inferiores. Esta información ha sido obtenida a partir de la consulta de los presupuestos generales, los portales de transparencia de los ministerios y la consulta directa a estas entidades. Los datos obtenidos en esta investigación reflejan que los ministerios con mayor capacidad de designación son Trabajo y Asistencia Social, Obras Públicas, Justicia, Finanzas, Desarrollo e Inclusión Social, Economía y Coordinación General de Gobierno.

En este sentido, los ministerios con alta capacidad de designación discrecional son aquellos que cuentan con mayor proporción de personal contratado y con estructuras organizativas voluminosas que implican una importante cantidad de cargos a cubrir. Este es el caso de las carteras que se desempeñan como soporte económico (Finanzas y Economía), áreas relevantes para los objetivos políticos del gobierno (Justicia) o aquellas que actúan como brazo político y ejecutor del presidente (Coordinación General de Gobierno). Asimismo, cuenta con alta capacidad de designación aquellos ministerios que pueden ofrecer mecanismos para la consecución de apoyos y lealtades políticas, como es el caso de Trabajo y Asistencia Social, Obras Públicas y Desarrollo e Inclusión Social.

GRÁFICA 5. Capacidad de asignación discrecional de recursos: fondos



Fuente: Elaboración propia.

La segunda subdimensión, la *Capacidad de gestión: Fondos (C2_funds)* hace referencia a la posibilidad que posee el titular de la cartera de asignar discrecionalmente dinero o símil. Para la medición de este atributo se consideraron las partidas presupuestarias asignadas a cada cartera, los portales de transparencia de los ministerios y la consulta directa a estas entidades. A partir del cálculo de los valores medios, se identifican las carteras que muestran valores superiores o inferiores. El análisis realizado evidencia que los ministerios con elevadas partidas presupuestarias de potencial uso discrecional son: Obras Públicas, Justicia, Hacienda, Trabajo y Asistencia Social y Coordinación General de Gobierno.

Sin duda esta proposición tiene validez para el caso hondureño y resulta determinante para identificar la relevancia ministerial dado que está vinculada a modalidades como las de clientelismo y el patronazgo que son la base de la política hondureña (Taylor-Robinson 2010). En este sentido, la posibilidad de asignar recursos de forma discrecional posibilita que determinadas carteras ministeriales establezcan y fortalezcan lazos con el electorado.²⁶

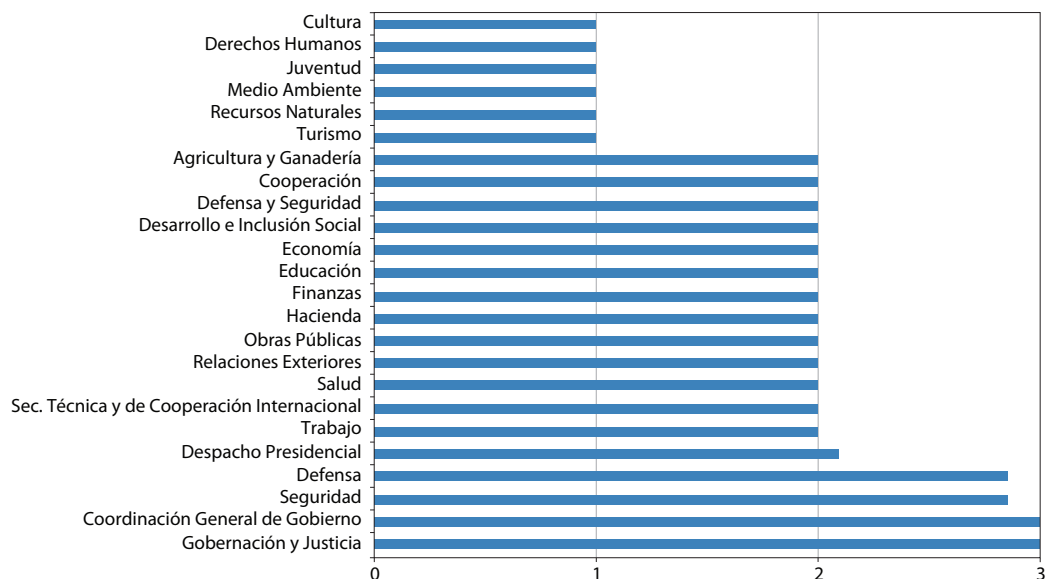
Proposición 3: Un ministerio es importante cuando tiene capacidades diferenciales de influir en la agenda política.

Esta proposición afirma que la importancia ministerial está vinculada a la capacidad que tienen las distintas carteras de incidir en la agenda política. De acuerdo con Camerlò y Martínez-Gallardo el ejercicio de esta capacidad se manifiesta más marcadamente en las carteras que tienen entre sus prioridades vincularse con otros actores políticos, tanto internos como externos.

Para el caso hondureño, la medición de la dimensión *Capacidad política (C3_POL)* se basó en los siguientes criterios: *a)* valoración de informantes calificados, *b)* la capacidad de la cartera para intervenir o introducir temas en la agenda política y *c)* las atribuciones formales establecidas en la normativa. Para asignar valores en esta capacidad el principal escollo se encuentra en la dificultad de calcular un valor medio y valorar a las diferentes carteras respecto al promedio. Por ello, para esta dimensión se ha tomado en consideración la revisión de las fuentes citadas, el conocimiento del caso y la consulta a expertos. Los resultados obtenidos muestran que los ministerios con mayor capacidad de incidencia política son los de Gobernación y Justicia, Defensa, Seguridad (desde 2002 en adelante) y Coordinación General de Gobierno.

²⁶ El mantenimiento de las redes clientelares no solo ha asegurado el apoyo político durante décadas, sino que también ha impactado en la implementación de políticas públicas y programas sociales, que muchas veces han acabado beneficiando a los simpatizantes del partido de turno, o en el tipo de actividades de los políticos, convertidos en patrones, cuya carrera política depende totalmente del acceso a bienes de diferente tipo (Taylor-Robinson 2010).

GRÁFICA 6. Capacidad política



Fuente: Elaboración propia.

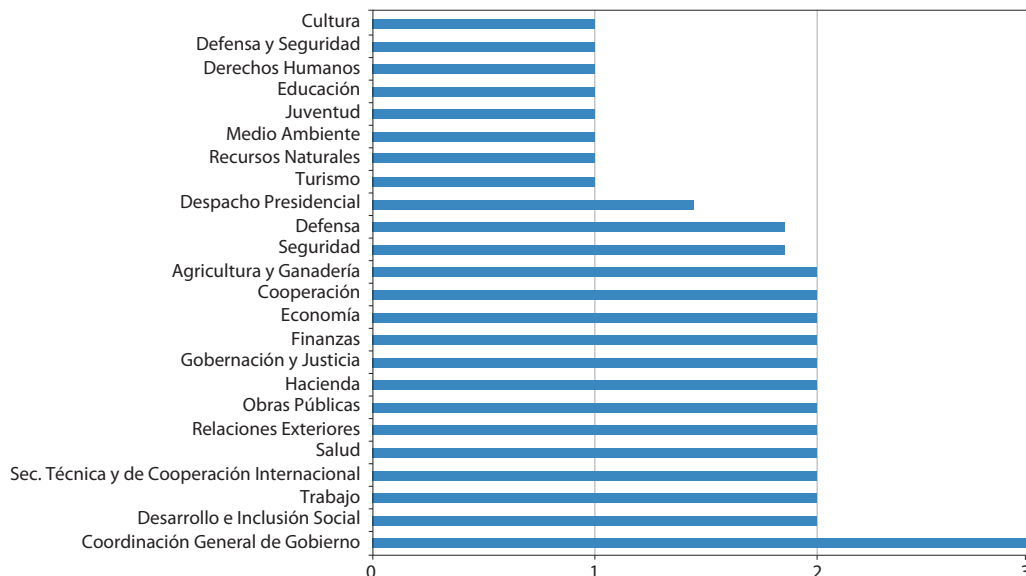
Las carteras que se ubican en esta dimensión en la categoría de amplia importancia son aquellas que proveen recursos de gobernabilidad valiosos para los objetivos del gobierno, así como para la concreción de estrategias individuales de los ministros. Este es el caso de la Coordinación General de Gobierno que destaca por contar con amplias capacidades de incidencia política y está dotada de amplias atribuciones, adquiriendo la denominación coloquial de “superministerio”.²⁷

Proposición 4: Un ministerio es importante cuando tiene capacidades diferenciales de interferencia interministerial.

Esta proposición está vinculada a la dimensión *Capacidad organizacional (C4_ORG)* y hace referencia a la capacidad de injerencia de un ministerio en otra(s) cartera(s). Los criterios e indicadores utilizados para su evaluación fueron la valoración de expertos y el análisis de las atribuciones formales establecidas en la normativa.

Los datos contenidos en la gráfica 7 confirman que esta capacidad se ve reflejada en una cartera ministerial: la Coordinación General de Gobierno, creada a partir de la primera gestión de Hernández con objeto de actuar como el brazo político y ejecutor del presidente. Su relevancia a nivel organizacional deriva de la capacidad que

²⁷ La denominación de “superministerio” ha sido manifestada por los dos expertos consultados para este trabajo.

GRÁFICA 7. Capacidad organizacional

Fuente: Elaboración propia.

esta posee para coordinar las decisiones del Ejecutivo e incidir en la toma de decisiones de otras carteras.

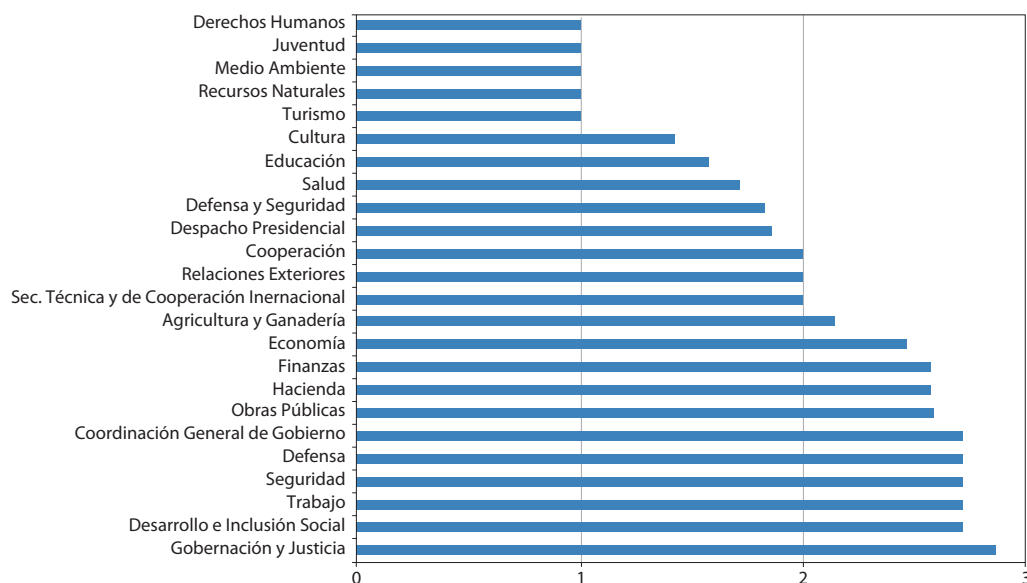
ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL: ÍNDICE DE RELEVANCIA MINISTERIAL

Para jerarquizar las carteras, convertimos la escala categórica nominal en numérica (alta=3; media=2; poca=1) y calculamos un valor único por ministerio con el que se construye el ranking de relevancia ministerial.

Como muestra la gráfica 8, las carteras hondureñas se ordenan en un ranking de jerarquía que encabezan: Gobernación y Justicia, Desarrollo e Inclusión Social, Trabajo, Defensa, Seguridad, Coordinación General del Gobierno, Obras Públicas, Hacienda y Finanzas. Es decir, los ministerios más importantes en Honduras corresponden con aquellos que poseen altas capacidades de gestión (impacto y estrategia) y que poseen una elevada capacidad discrecional de asignar recursos, fortaleciendo de esta manera sus redes clientelares.

Si bien ningún ministerio obtiene la máxima calificación (3 puntos), nueve de ellos son importantes en la mayoría de las dimensiones analizadas. Por el contrario, seis de las carteras ministeriales son consideradas poco relevantes al contar con el puntaje más bajo de este índice (valores comprendidos entre 1 y 1.5 puntos). Estas carteras se han caracterizado por tener una vida fugaz, al existir durante un breve periodo (Juventud, Turismo); por ser de reciente creación y no contar con presupuesto ni personal suficiente para su gestión (Derechos Humanos) o por carecer de

GRÁFICA 8. Índice de relevancia ministerial



Fuente: Elaboración propia.

“independencia” para ejercer sus funciones. Este sería el caso de las carteras de Medio Ambiente y Recursos Naturales, cuyas funciones no se desempeñan de forma acorde a las necesidades planteadas por la sociedad, por el contrario, muestran grandes falencias en el cumplimiento de sus tareas, siendo incluso “nula” su actuación, tal como lo demuestran los reclamos de activistas medioambientales.²⁸

CONCLUSIONES

Desplazando el foco de análisis hacia la importancia ministerial en un contexto presidencial con gabinetes de partido único, este artículo exploró aspectos hasta el momento menos considerados, como son las capacidades ministeriales y los atributos que permiten identificar a los ministerios más importantes. A fin de responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los ministerios más importantes en Honduras? y ¿por qué son importantes los ministerios importantes?, este trabajo siguió el modelo analítico propuesto por Camerlo y Martínez-Gallardo y lo aplicó al caso hondureño. Para ello se evaluaron 24 carteras ministeriales en Honduras, durante 11 periodos de gobierno (diez electos regularmente y uno designado) desde 1982 hasta 2020.

²⁸ La Comisión Internacional de Derechos Humanos (CIDH) considera que Honduras es uno de los países más peligrosos de América Latina para los defensores de derechos humanos, al registrar numerosos asesinatos de activistas. Entre ellos, generaron gran repercusión el asesinato de Salomón Matute y su hijo en 2019. El asesinato de Salomón Matute se produjo a pesar de ser beneficiario de medidas cautelares otorgadas por la CIDH en 2013 (Rodríguez y González Tule, 2020a).

Cabe recordar que el análisis realizado ha tenido en cuenta las modificaciones sufridas por cada una de estas carteras a lo largo de todo el periodo, por lo tanto, se puede apreciar que algunas carteras integran una categoría durante un periodo de tiempo y se ubican en otra distinta en otro periodo de gobierno. Sin duda esta diferenciación temporal es un aporte de gran relevancia a los estudios sobre importancia ministerial realizados con anterioridad en otros países.


La integración de las mediciones individuales en un único valor agregado permite conocer la importancia de las carteras ministeriales hondureñas. Asimismo, se pueden distinguir tres categorías de ministerios en función de la importancia que estos poseen. El primer grupo está integrado por aquellas carteras que son de mucha importancia. Estas carteras recibieron una puntuación final comprendida entre 2.51 y 3 puntos. Los ministerios que se ubican en este grupo por orden de jerarquía son: Gobernación y Justicia, una cartera con gran peso en el tablero político y electoral nacional; en segundo lugar —con el mismo puntaje— se encuentran Desarrollo e Inclusión Social, Trabajo (carteras que gestionan políticas con mayor impacto directo en la población); Ministerio de Seguridad y Ministerio de Defensa (carteras estratégicas para el Poder Ejecutivo desde que se implementó la “política de mano dura” en el país) y Coordinación General de Gobierno, que se desempeña como brazo técnico y ejecutivo del presidente. A continuación, se ubican Obras Públicas (cartera que destaca por el impacto que sus políticas públicas generan en la sociedad) Finanzas y Hacienda (soporte económico del gobierno).

El segundo grupo está conformado por aquellos ministerios de relevancia media. En general, son ministerios con capacidades amplias en dos o tres dimensiones, principalmente en aquellas relativas al impacto que tienen sus políticas públicas en la ciudadanía, así como en la capacidad que tienen sus titulares para nombrar personal y disponer de fondos con cierta discrecionalidad. En el resto de dimensiones analizadas presentan valoraciones medias y bajas. Este es el caso de las siguientes carteras que se ubican en el siguiente orden de jerarquía Economía, Agricultura y Ganadería (áreas que gestionan la actividad productiva del país); Cooperación, Planificación y Presupuesto, Relaciones Exteriores y Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional (carteras que lideran la planificación y gobernabilidad del país). Despacho Presidencial, Defensa y Seguridad (esta cartera existió hasta el año 1998 y presentó presupuestos y nombramientos muy moderados). Por último, se ubican en este grupo las carteras de Educación y Salud.

Finalmente, se encuentra el grupo de carteras que poseen poca o nula importancia. En esta categoría se encuentran ubicadas, por orden de jerarquía: Cultura y, con la mínima puntuación, le siguen las carteras de Derechos Humanos, Juventud, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Turismo. Esto se ve reflejado en los cambios que estas carteras han sufrido a lo largo del tiempo. En algunos periodos han tenido la jerarquía de ministerio y en otros han sido eliminadas, fusionadas con otras o

transformadas en secretarías de menor jerarquía. El caso de Derechos Humanos sirve de ejemplo por tratarse de una cartera de reciente creación a la que no han dotado ni de personal ni de fondos, solo ha sido creada tras los reclamos a nivel internacional por las numerosas violaciones a los derechos humanos denunciadas en este país.

La aplicación del modelo de análisis propuesto por Camerlo y Martínez-Gallardo al caso hondureño ha demostrado ser propicia para registrar los cambios acaecidos en los gabinetes ministeriales. Los hallazgos de esta investigación pusieron de manifiesto que la relevancia ministerial en este país está vinculada a aquellas carteras que además de contar con valor estratégico e impacto, tienen potencialmente la posibilidad de disponer de fondos discrecionales para desarrollar políticas clientelares que han permitido a los partidos tradicionales mantenerse en el poder a lo largo de todo el periodo analizado.

El estudio, sin embargo, deja abierta una serie de preguntas relacionadas con la importancia ministerial y el proceso político de negociación que se produce cuando se conforman gabinetes. ¿Cuál es la relación entre el género del titular de la cartera ministerial y la relevancia de la misma? ¿Existe una relación entre la durabilidad en el cargo del ministerio y la relevancia de la cartera que este dirige? etc. Sobre esas líneas deberán transcurrir las futuras investigaciones sobre los gabinetes ministeriales en Honduras. Finalmente, el perfil individual de quienes componen el gabinete ha sido materia de examen en algunos trabajos, pero aún se sabe muy poco del perfil de los ministros. Presumiblemente, la experiencia política, la formación académica, la cercanía con el presidente y la red de contactos son variables que pesan en la decisión presidencial a la hora de determinar “quién obtiene qué”. 

REFERENCIAS

- Ajenjo, Natalia (2014), “El Partido Liberal de Honduras tras las elecciones de 2013”, en Esteban de Gori (ed.), *Honduras 2013: Golpe de Estado, elecciones y tensiones del orden político*, Buenos Aires, Sans Soleil Ediciones Argentina.
- Alcántara, Manuel (2008), *Sistemas políticos de América Latina*, 3ª ed., Madrid, Tecnos.
- Altman, David y Rossana Castiglioni (2010), “Gabinetes ministeriales y reformas estructurales en América Latina, 1985-2000”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 18(1), pp. 15-39.
- Amnistía Internacional (2020), “Honduras 2019”, disponible en: <https://www.amnesty.org/es/countries/americas/honduras/report-honduras/> [fecha de consulta: 21 de abril de 2020].
- Amorim Neto, Octavio (2006), “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas”, *Comparative Political Studies*, 39(4), pp. 415-440.
- Arana, Ignacio (2012), “¿Quién le susurra al presidente? Asesores vs. ministros en América Latina”, *Política: Revista de Ciencia Política*, 50(2), pp. 33-61.
- Araújo, Victor, Thiago Silva y Marcelo Vieira (2016), “Measuring Presidential Dominance over Cabinets in Presidential Systems: Constitutional Design and Power Sharing”, *Brazilian Political Science Review*, 10(2), DOI: 10.1590/1981-38212016000200007.

- Asmann, Parker y Eimhin O'Reilly (2020), "Balance de InSight Crime de los homicidios en 2019", *InSight Crime*, 28 de enero, disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-homicidios-2019/> [fecha de consulta: 15 de marzo de 2020].
- Avendaño, Octavio y Mireya Dávila (2012), "Rotación ministerial y estabilidad coalicional en Chile, 1990-2010", *Política: Revista de Ciencia Política*, 50(2), pp. 87-108.
- Bäck, Hanna, Marc Debus y Patrick Dumont (2011), "Who Gets What in Coalition Governments? Predictors of Portfolio Allocation in Parliamentary Democracies", *European Journal of Political Research*, 50(4), pp. 441-778.
- Bucur, Cristina (2018), "Cabinet Payoffs in Coalition Governments: A Time-Varying Measure of Portfolio Importance", *Party Politics*, 24(2), pp. 154-167.
- Camerlo, Marcelo (2013), "Gabinetes de partido único y democracias presidenciales: Indagaciones a partir del caso argentino", *América Latina Hoy*, 64, pp. 119-142.
- Camerlo, Marcelo y Cecilia Martínez-Gallardo (2017), "Portfolio Allocation in the Americas", en Marcelo Camerlo y Cecilia Martínez-Gallardo (eds.), *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets: Comparative Analysis in the Americas*, Nueva York y Londres, Routledge, pp. 207-220.
- Dávila, Mireya (2011), "Tecnocracia y política en el Chile post-autoritario (1990-2010)", en Alfredo Joignant y Pedro Güell (eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines: Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010)*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales.
- Dávila, Mireya, Alejandro Olivares y Octavio Avendaño (2013), "Los gabinetes de la concertación en Chile (1990-2010)", *América Latina Hoy*, 64, pp. 67-94.
- Derlagen, Christian, Carmine Paolo De Salvo, Juan José Egas y Guillaume Pierre (2019), *Análisis de políticas agropecuarias en Honduras*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Druckman, James N. y Paul V. Warwick (2005), "The Missing Piece: Measuring Portfolio Saliency in Western European Parliamentary Democracies", *European Journal of Political Research*, 44(1), pp. 17-42.
- Escobar-Lemmon, María (2011), *High and Low Visibility Cabinet Posts in Presidential Democracies: How Who You Are Determines Where You Sit*, Charlotte, University of North Carolina.
- Escobar-Lemmon, María y Michelle Taylor-Robinson (2009), "Career Paths of Women in Latin American Cabinets", *Political Research Quarterly*, 62(4), pp. 685-699.
- García Montero, Mercedes (2007), "La actividad legislativa en América Latina: Sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos", *Lateinamerika Analysen*, 17(2), pp. 1-31.
- Huntington, Samuel (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- Inácio, Magna (2013), "Escogiendo ministros y formando políticos: Los partidos en gabinetes multipartidistas", *América Latina Hoy*, 64, pp. 41-66.
- Laver, Michael y Kenneth A. Shepsle (1996), *Making and Breaking Governments*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ley General de la Administración Pública de Honduras, decreto núm. 146-86, disponible en: <http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/LeyGeneralAdministracionPublica.pdf> [fecha de consulta: 1 de octubre de 2021].
- Martínez-Gallardo, Cecilia (2010), "Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process", en Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi

- (eds.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Cambridge, Inter-American Development Bank/David Rockefeller Center for Latin American Studies/Harvard University, pp. 119-146.
- Martínez-Gallardo, Cecilia (2011), “Designing Cabinets: Presidential Politics and Cabinet Instability in Latin America”, documento de trabajo 375, University of Notre Dame-Kellogg Institute.
- Martínez-Gallardo, Cecilia (2014), “Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability”, *Journal of Politics in Latin America*, 6(2), pp. 3-38.
- Otero Felipe, Patricia (2013), “El sistema de partidos de Honduras tras la crisis política de 2009: ¿El fin del bipartidismo?”, *Colombia Internacional*, 79, pp. 249-287.
- Rodríguez, Cecilia (2011), “Volver a empezar: Análisis de las elecciones hondureñas tras el golpe de Estado”, en Manuel Alcántara y María Laura Tagina (eds.), *América Latina: Política y elecciones del bicentenario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 213-238.
- Rodríguez, Cecilia (2015), “Honduras: Hacia una reconfiguración del sistema partidario tras las elecciones generales de 2013”, *Revista Colombia Internacional*, 85, pp. 209-226.
- Rodríguez, Cecilia y Luis González Tule (2020a), “Honduras 2019: Persistente inestabilidad económica y social y debilidad institucional”, *Revista de Ciencia Política*, 40(2), pp. 379-400.
- Rodríguez, Cecilia y Luis González Tule (2020b), “Elecciones en Honduras 2017: Debilidad institucional e incertidumbre electoral”, en Manuel Alcántara Sáez (dir.), *América Latina Vota (2017-2019)*, Madrid, Tecnos.
- Taylor-Robinson, Michelle (2010), *Do the Poor Count? Democratic Institutions and Accountability in a Context of Poverty*, University Park, Pennsylvania State University.
- Universidad de Salamanca (s.f.), *Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas*, disponible en: <https://oir.org.es/pela/> [fecha de consulta: 1 de octubre de 2021].
- Universidade de Lisboa y University of North Carolina at Chapel Hill (s.f.), *Presidential Cabinets Project*, disponible en: <https://www.presidentialcabinets.org/> [fecha de consulta: 1 de octubre de 2021].
- Wallace, Arturo (2020), “Coronavirus: Qué capacidad tienen realmente los países de América Latina para hacer frente a la epidemia de covid-19. BBC News, 23 de marzo, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51916767> [fecha de consulta: 10 de junio de 2021].
- Warwick, P.V. y J.N. Druckman (2001), “Portfolio Salience and the Proportionality of Payoffs in Coalition Governments”, *British Journal of Political Science*, 31(4), pp. 627-649.
- Warwick y Druckman (2006), “The Portfolio Allocation Paradox: An Investigation into the Nature of a Very Strong but Puzzling Relationship”, *European Journal of Political Research*, 45(4), pp. 635-665.