

**SERGIO MEMBREÑO CEDILLO**

# **HONDURAS:**

**DEL ESTADO MEGALÓMANO,  
AL ESTADO DEL FUTURO**



52  
1533

Universitaria

**COLECCIÓN  
CUADERNOS UNIVERSITARIOS N° 90**



**UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTÓNOMA  
DE HONDURAS**

**Editorial Universitaria**

## COLECCIÓN CUADERNOS UNIVERSITARIOS

Nº

- 1.- ESTADO Y SOCIEDAD - Marcos Kaplan.
- 2.- LA MISIÓN DEL PEDAGOGO - Manuel Antonio Santos.
- 3.- INVESTIGACIONES Y TENDENCIAS RECIENTES DE LA HISTORIOGRAFÍA HONDUREÑA. Un nuevo ensayo bibliográfico - Mario Argueta.
- 4.- LA COMUNIDAD PRIMITIVA EN HONDURAS - Longino Becerra.
- 5.- UNA ALTERNATIVA DIDÁCTICA. EL TALLER - Héctor Palacios Quintana.
- 6.- UNIVERSIDAD Y SOCIEDAD - Pablo Latapi.
- 7.- EL ODONTÓLOGO LUCHADOR - Carlos Herrera Juárez.
- 8.- DISCURSO DE INAUGURACIÓN DEL II ENCUENTRO DE LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA - Juan Almendares Bonilla.
- 9.- LA JORNADA DE TRABAJO EN LA LEGISLACIÓN LABORAL HONDUREÑA - Edgardo Cáceres Castellanos.
- 10.- EL ESTADO, LA ENSEÑANZA SUPERIOR Y LAS UNIVERSIDADES PARTICULARES - Efraín Moncada Silva.
- 11.- EL SECTOR LABORAL HONDUREÑO DURANTE LA REFORMA LIBERAL - Mario R. Argueta.
- 12.- PRESENCIA DE GRUPOS MEXICANOS ANTES Y DESPUÉS DE LA CONQUISTA DE HONDURAS Y PERVIVENCIA DE LA LENGUA NAHUALT EN EL ÁREA SUPUESTAMENTE LENCA - Mario Felipe Martínez.
- 13.- ENSAYO CRÍTICO SOBRE LA HISTORIA DE LA TECNOLOGÍA EN HONDURAS - Guillermo A. Reina.
- 14.- REALIZACIÓN DEL SUEÑO DE BOLÍVAR - Augusto César Sandino.
- 15.- BIBLIOGRAFÍA SOCIOPOLÍTICA DE HONDURAS - Ramón Oquelí.
- 16.- DESARROLLO CONSTITUCIONAL DE HONDURAS DE 1975-1980 - Oswaldo Ramos Soto.
- 17.- FILOSOFÍA Y EDUCACIÓN - Adela Cárcamo de Chavarría.
- 18.- EL MACHISMO EN HONDURAS - A. León Padilla H.
- 19.- NECESIDAD Y LIBERTAD - Augusto Serrano.
- 20.- LA NATURALEZA DEL CONOCIMIENTO EN "KANT" - Francisco Alvarez González.
- 21.- RECUERDOS DE MIS ESTUDIOS EN LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE HONDURAS, 1927-1931 - Roberto Ramírez.
- 22.- HÁBITOS Y TÉCNICAS DE ESTUDIO - Lic. Manuel A. Santos.
- 23.- CRONOLOGÍA DE LA REFORMA LIBERAL HONDUREÑA - Mario R. Argueta.
- 24.- ¿EXISTE LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA EN EL DERECHO PROCESAL HONDUREÑO? - Efraín M. Silva.
- 25.- REFLEXIONES EN TORNO DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA - Gautama Fonseca.

- N°
- 26.- HISTORIA DEL PODER JUDICIAL DE HONDURAS - Carlos Manuel Arita Palomo.
  - 27.- LA BRUJA DEL SIGLO DE ORO - Alma Caballero.
  - 28.- LA LUCHA POLÍTICA DE 1954 Y LA RUPTURA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL - Ramón E. Cruz.
  - 29.- CUATRO DISCURSOS EN SUECIA - William Faulkner - Albert Camus - Czeslaw Milosz - Gabriel García Márquez.
  - 30.- DISCURSOS EN SUECIA - Solzhenitsyn - Sartre - Hermann Hesse - Neruda.
  - 31.- PANORAMA LITERARIO DE AMÉRICA. Vida y Obra de "Froylán Turcios" - Manuel Arita Palomo.
  - 32.- ¿ES POSIBLE EL DESARROLLO DE LA CIENCIA EN LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS? - Juan Almeyda Bonilla.
  - 33.- EL ORIGEN DEL FILOSOFAR - Lic. Ma. Cayetana Alvarez de Bittner.
  - 34.- ANTOLOGÍA MÍNIMA - José Ortega y Gasset.
  - 35.- CAMPUS UNIVERSITARIO - Lic. Elisa Estela Valle de Martínez Pavetti.
  - 36.- LA FAMA DE UN HÉROE - R. Oqueli.
  - 37.- REFUTACIÓN DE LA TESIS "GARANTÍAS ILUSORIAS" - Enrique Flores Valeriano.
  - 38.- RAZÓN HISTÓRICA - Augusto Serrano.
  - 39.- DISCURSOS EN SUECIA - Eugenio Montale, Winston Churchill - Miguel Ángel Asturias - François Mauriac.
  - 40.- EL MUNICIPIO EN HONDURAS; "DE LA AUTONOMÍA A LA SERVIDUMBRE" - Ernesto Paz Aguilar.
  - 41.- PRESENCIA DE ORTEGA EN AMÉRICA - R. Oqueli, María Cayetana de Bittner.
  - 42.- BREVE HISTORIA DEL DERECHO DE TRABAJO EN HONDURAS - José A. Sarmiento.
  - 43.- LO ÉTICO EN LA DOCENCIA - Manuel Antonio Santos.
  - 44.- LAS BATUECAS Y OTROS ESCRITOS - Ramón Rosa.
  - 45.- INTRODUCCIÓN A LA LÓGICA DIALECTICA - Bruna Manai.
  - 46.- NOTAS ETIMOLÓGICAS BOTÁNICAS - Miguel A. Cruz Zambrana.
  - 47.- TEORÍA DEL CONOCIMIENTO SEGÚN SANTO TOMAS DE AQUINO - Juan Antonio Vega M.
  - 48.- GUÍA PARA EL INVESTIGADOR DE LA HISTORIA COLONIAL HONDUREÑA HACIA UNA PERIODIZACIÓN DE LA HISTORIA COLONIAL HONDUREÑA - Mario Argueta.
  - 49.- LOS HONDUREÑOS Y LAS IDEAS - Ramón Oqueli.
  - 50.- CRONOLOGÍA DE LA CULTURA - Rafael Heliodoro Valle. Actualizada por Ramón Oqueli.
  - 51.- SINOPSIS HISTÓRICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE HONDURAS - José Reina Valenzuela.
  - 52.- TENDENCIA E INVESTIGACIONES RECIENTES DE LA SOCIOLOGÍA HONDUREÑA: Un ensayo bibliográfico - Mario Argueta.



- Nº
- 53.- MOVIMIENTO POPULARES EN LA HISTORIA HONDUREÑA DEL SIGLO XIX: PERÍODO NACIONAL - Mario Argueta.
  - 54.- LOS TRÁGICOS RAMONES - Rafael Heliodoro Valle - Alfonso Teja Zabre - Jorge Fidel Durón - Ventura Ramos - Marcos Carias Reyes.
  - 55.- TEORÍA Y PRAXIS DE LA SOCIOLOGÍA DE LA LITERATURA - Gael Cárdenas.
  - 56.- NOTA SOBRE LA CULTURA EN HONDURAS: LA REVISTA DEL ARCHIVO Y BIBLIOTECA NACIONALES EN SU PRIMERA ÉPOCA. 1904-1909 - Roberto R. Mazzoni.
  - 57.- ¿QUÉ ES LA EDITORIAL UNIVERSITARIA? - Oscar Cerrato - Segisfredo Tejeda Infante.
  - 58.- 1954 EN NUESTRA HISTORIA - Mario R. Argueta.
  - 59.- PROYECTO CIENTÍFICO TRANSFORMADOR DE LA EDUCACIÓN MATEMÁTICA EN HONDURAS - Rigoberto Gómez Madrid.
  - 60.- CUATRO DISCURSOS EN SUECIA - Gabriela Mistral - Isaac Bashevis Singer - Knut Pedersen Hamsun - Jaroslav Seifert.
  - 61.- CENTENARIO DE IRISARRI - R. Oqueli.
  - 62.- TREINTA AÑOS DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Breve análisis autocrítico - Jorge Ponce Turcios.
  - 63.- LA BOLSA DE VALORES Y ALGUNAS NOCIONES SOBRE EL DERECHO BURSÁTIL EN HONDURAS - Abog. Oscar Bernardo Medina Cruz.
  - 64.- HONDURAS, UN MILAGRO DE VERDE Y DE SOL - Carlos Miguel Suárez Rodillo.
  - 65.- LA DEUDA EXTERNA DE LOS PUEBLOS DE LATINOAMÉRICA - Aníbal Delgado Fiallos.
  - 66.- PROSPECTIVA, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO - Sergio A. Membreño Cedillo.
  - 67.- POSICIÓN DE CENTRO AMÉRICA EN LA GUERRA DEL PACÍFICO - Rafael Leiva Vivas.
  - 68.- EL PRIMER AÑO DE BOGRÁN - Ramón Oqueli.
  - 69.- IDENTIDAD NACIONAL EN HONDURAS UNA REFLEXIÓN FILOSÓFICA - Dr. Ramón Romero.
  - 70.- JOSÉ ANTONIO DOMÍNGUEZ Y EL "HIMNO A LA MATERIA" - Medardo Mejía.
  - 71.- LA ECONOMÍA COMO EXPLICACIÓN HISTÓRICA: UN PRECURSOR. TUCIDES ATENIENSE - Roberto Reyes Mazzoni.
  - 72.- LA CRISIS INSTITUCIONAL DE 1985 Y EL FUTURO DE LOS PROCESOS ELECTORALES EN HONDURAS - Sigfrido Burgos Flores.
  - 73.- ASPECTOS PSICOLÓGICOS DE LA OBRA LITERARIA DE JUAN RAMÓN MOLINA - Dr. Alfredo León Gómez.
  - 74.- EL DERECHO MERCANTIL Y LA LEGISLACIÓN MERCANTIL HONDUREÑA - Oscar Bernardo Medina Cruz.
  - 75.- VISIÓN DE UN GENOVÉS - Franco Cerutti.

- Nº
- 76.- HOMENAJE EN BUENOS AIRES A RAFAEL HELIODORO VALLE - Varios Autores.
  - 77.- BIOGRAFÍA DEL PRESBITERO DON FRANCISCO ANTONIO MÁRQUEZ - Rómulo E. Durón.
  - 78.- EL LIBRO EN HONDURAS - Segisfredo Infante.
  - 79.- PESQUISAS LITERARIAS - Segisfredo Infante.
  - 80.- ESTIRPE MAYA - Octavio Rubén Sánchez Barrientos.
  - 81.- POR OTRA LECTURA DE "ANGELINA" - Arturo E. Alvarado.
  - 82.- TEXTOS FILOSÓFICO-LITERARIOS - Roque Ochoa Hidalgo  
HONDURAS, CRECIMIENTO O DESARROLLO - Gustavo A. Pérez, Andrea Paredes Sáenz.
  - 83.- DISCURSO DEL DORADO - Medardo Mejía.
  - 84.- VOCES DE LA LITERATURA HONDUREÑA ACTUAL - José D. López L.
  - 85.- PATRIMONIO, IDENTIDAD Y ESCUELA MORAZÁNICA - Filánder Díaz Chávez.
  - 86.- LA ESCUELA MORAZÁNICA: UNA APRECIACIÓN CRÍTICA - Rigoberto Gómez Madrid.
  - 87.- HONDURAS. UNA CRISIS EN MARCHA. UNA SALIDA. - Cecilio Zelaya Lozano y Miguel Ángel Funes Cruz.
  - 88.- A PROPÓSITO DE LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN NACIONAL - Manuel Antonio Santos.
  - 89.- SAN PEDRO SULA: De villorio colonial a emporio bananero (1536-1936) - Darío Euraque.
  - 90.- HONDURAS: DEL ESTADO MEGALÓMANO AL ESTADO DEL FUTURO - Sergio A. Membreño Cedillo.

**HONDURAS:  
DEL ESTADO MEGALÓMANO  
AL ESTADO DEL FUTURO**

**SERGIO A. MEMBREÑO CEDILLO**

**HONDURAS:  
DEL ESTADO MEGALÓMANO  
AL ESTADO DEL FUTURO**

**SERGIO A. MEMBREÑO CEDILLO**



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE HONDURAS**

**HONDURAS:  
DEL ESTADO MEGALÓMANO  
AL ESTADO DEL FUTURO**

**SERGIO A. MEMBREÑO CEDILLO**

**EDITORIAL UNIVERSITARIA  
Tegucigalpa, Honduras, C.A.  
Septiembre, 1996**

**Primera edición**  
**Octubre 1996**

**Derechos reservados**  
**Hecho en Honduras**

**AUTORIDADES UNIVERSITARIAS:**

René Sagastume Castillo, Rector  
Raúl Flores Auca, Srío. Consejo de Administración  
Ana Belén Castillo de Rodríguez, Miembro Propietario  
del Consejo de Administración  
Rafael Suazo Maradiaga, Miembro Propietario del  
Consejo de Administración  
Juan Andoní Ribas, Secretario General de la Universidad.

**CONSEJO EDITORIAL:**

Juan Ramón Martínez, Presidente  
Segisfredo Infante, Coordinador  
Ramón Oquelí, Miembro Honorario  
Carolina Alduvín, Miembro Honorario  
Oscar Soriano, Miembro Honorario.

**DIRECTOR EDITORIAL UNIVERSITARIA:**

Segisfredo Infante.

**TRABAJO TÉCNICO:**

Composic. Texto y Diagramación: Ondina Avilés Matuz  
Corrección: Lic. Sergio A. Membreño Cedillo (autor)  
Fotomecánica: Antonio Alvarenga  
Montaje: Nidia F. Rodríguez  
Operarios de la Editorial Universitaria.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE HONDURAS**

---

Editorial Universitaria, Tegucigalpa, D.C., Honduras, Centroamérica, 1996

## DEDICATORIA

*A mis padres Ing. Mario  
Membreño Reyes y María  
Concepción Cedillo De La  
Peña de Membreño.*

*"Los tiempos pasados obran siempre en los presentes, y en lo que existe está oculto el germen de lo que ha de suceder". (José Cecilio del Valle).*

## INTRODUCCIÓN

El ensayo "HONDURAS: DEL ESTADO MEGALÓMANO AL ESTADO DEL FUTURO" fue en su mayor parte escrito en el transcurso de 1988 con excepción de la sección *"Modernización del Estado durante 1990-1996"* la cual fue preparada durante el presente año de 1996. Estas reflexiones se dieron en un año de cambio e incertidumbre, casi en los albores de la caída del muro de Berlín y la finalización de la guerra Este-Oeste. En Honduras se alcanza el tercer año de Gobierno del Presidente José Azcona Hoyo, período que implicó un avance en el proceso de democratización formal iniciado en 1981, bajo la agudización de la crisis económica, política y social, en concreto un período de transición democrática bajo los



estertores de la polarización social de la sociedad centroamericana.

Con fundamento en el análisis histórico y sociológico, se intenta discernir las características principales detrás de la evolución del Estado Hondureño en el transcurso del presente siglo. Este es un camino sinuoso y complejo. Honduras nación en busca de su propia identidad nacional, y en pos del desarrollo se ha visto entrampada en el devenir de su propia historia, caracterizada secularmente por pobreza, ignorancia y corrupción. El "aprendizaje democrático" no ha sido parte fundamental de su historia, y fue apenas retomado a partir de 1981.

Así, en esa sucesión y evolución del Estado hondureño, se percibe no únicamente la dependencia a las influencias extranjeras vinculadas al enclave bananero (1900-1959), con secuelas perniciosas hasta hoy día, sino la carencia manifiesta de una élite nacional que asumiera un proyecto histórico de desarrollo con una visión estratégica de futuro. La historia de Honduras en el siglo XX se arroja entre la dependencia a las influencias extranjeras— no siempre coincidentes con los mejores intereses nacionales— y los servilismos y falta de liderazgo de una élite económica y política, caracterizada por incipiente, tradicional y carente de objetivos nacionales.

La modernización del Estado Hondureño presenta varias etapas, que van desde los conceptos de "Reforma Administrativa" a "Reforma del Estado" y la "MODERNIZACIÓN DEL ESTADO" este último, impulsado a partir de los 90's, bajo esquemas lineales y escasamente concertados. La

hipótesis determinante es que esa evolución del Estado es central a la dinámica de los agentes y sectores hegemónicos en el área económica y política.

El recorrido del Estado y su dinámica está supeditada a múltiples factores económicos, políticos y sociales. El avance de los modelos económicos condicionan y dan dirección al funcionamiento del Estado. Como lo señala muy perspicazmente René Zavaleta "La teoría del Estado si es algo, es la historia de *cada* Estado".

Así vemos la fuerte influencia que implicó el modelo primario-exportador y de enclave (1990-1959). Dando rumbo y condicionando las políticas del Estado, no siempre tomando las mejores decisiones para el país.

Seguidamente, el modelo de sustitución de importaciones (Proceso de Integración Centroamericana). Perfilado por la influencia extranjera vía organismos internacionales, que se orientó hacia una mayor apertura y consolidación del esquema del mercado común centroamericano (MCCA). Dicho proceso se debilita al retirarse Honduras en 1971, originado por una situación de desequilibrio de las ventajas de desarrollo de Honduras, respecto al resto de Centroamérica y el rol de ciertos sectores nacionales en contra de la integración económica.

El modelo de modernización de la economía vía endeudamiento externo (1971-1980), fue un período de expansión económica bajo gobiernos militares, de fácil adaptación a los flujos de crédito externo barato, que permitió tasas de crecimiento económico elevadas. En contraste, la

participación de la sociedad civil fue inexistente. Las organizaciones políticas y sociales no asumieron posiciones beligerantes que facilitaran un proceso democrático y pluralista.

El modelo de transición hacia un ajuste estructural (Economía hacia el Sector Externo) (1981-1988), fue la primera etapa previa a los ajustes estructurales, los cuales se implementaron bajo el clima de la guerra este-oeste en Centroamérica, situación muy prolongada y manifiesta con el gobierno Sandinista en Nicaragua, con la guerra civil en El Salvador y la continua insurgencia guerrillera en Guatemala. En Honduras la lucha por consolidar un proceso democrático abarcó los dos primeros gobiernos liberales, período de transición lento hacia una democracia más efectiva y plena, en la cual un presidente liberal, el Dr. Suazo Córdova entrega el poder a otro presidente liberal, el Ing. José Azcona Hoyo.

Una segunda etapa de modernización económica se inicia a partir de la administración Callejas (1990-1993), continuada por el Dr. Carlos Roberto Reina (1994-1995). Este proceso interno ha sido concebido y orientado por "*la Comisión de Modernización del Estado*", instancia que se consolida, creando las bases de cambio en el funcionamiento y alcance de Estado, rol que evidencia algunos resultados institucionales y jurídicos, pero que aún no se consolida plenamente con una participación real y permanente de la sociedad civil. La creación del Consejo Nacional de Convergencia (CONACON) instancia establecida por iniciativa de la oposición

y avalada por el Gobierno liberal, del Presidente Carlos Roberto Reina, no obstante ser un hito en la historia del país, es un intento aún muy fragmentado e incipiente. A los albores de siglo XXI el Estado de Honduras, requiere cambios sustantivos, para fundamentar y hacer propicio que el Estado coadyuva al desarrollo económico, político y social de la mayoría del pueblo de Honduras.

## II

El análisis de la evolución del Estado Hondureño durante el presente siglo, conduce inevitablemente a la reflexión que debe aglutinar todos los sectores y agentes para hacer posible que el concepto de justicia, sea una realidad operativa más que una retórica de discurso político.

La crisis de los 80s agudizada en los 90s por la aplicación y profundización de las políticas económicas de ajuste, condujo al cuestionamiento de si el Estado Hondureño, además de su Gobierno, cuenta con la base mínima para que los sectores sociales y económicos participen activa y responsablemente en la construcción del desarrollo nacional.

El axioma que el *"Estado debe modernizarse"* no puede ser tomado sin reflexión, ante la ola impuesta por los organismos internacionales. Partimos del reconocimiento de tres premisas. Primero, existe una crisis profunda cuya connotación traspasa el nivel económico, social y político. Tocando los valores del hombre mismo, es decir,



una crisis moral. Consecuentemente, la modernización del Estado debe ser el resultado de la *reconversión de los hombres y de sus principales instituciones, sean políticas y sociales*. La historia es inexorable, si esas instituciones políticas en parte responsables históricos de los bajos estadios de desarrollo alcanzados por Honduras, como nación, no son cambiadas y sensibilizadas a un rol efectivo de servicio y vocación a la sociedad, serán enfrentadas por el mismo pueblo que dicen representar.

Segundo, la "Modernización del Estado" no puede, ni debe hacerse en lo abstracto; la reflexión coordinada es vital para adaptar a nuestra realidad, los enfoques de eficacia y eficiencia del Estado. El punto no es "*Más Estado o Menos Estado*" sino un Estado que responda al objetivo primordial del bienestar colectivo de la sociedad como un todo.

Tercero, lo anterior no es posible sin la participación de todos los sectores de la sociedad: agentes económicos, políticos y sociales. Dentro de ese contexto los nuevos actores o actores relegados y marginales, que podemos denominar "*La mayoría sin voz*", también deben asumir su participación con responsabilidad ciudadana: obreros, campesinos, empresarios, intelectuales, cristianos, líderes comunitarios y patronales, jóvenes y las mujeres.

Finalmente, el Estado del Futuro, no puede, ni debe ser el producto del consenso de organismos internacionales, sino del pleno de la sociedad hondureña. Los elementos fundamentales que deben perfilar *el nuevo Estado Hondureño* resur-

una crisis moral. Consecuentemente, la modernización del Estado debe ser el resultado de la *reconversión de los hombres y de sus principales instituciones, sean políticas y sociales*. La historia es inexorable, si esas instituciones políticas en parte responsables históricos de los bajos estadios de desarrollo alcanzados por Honduras, como nación, no son cambiadas y sensibilizadas a un rol efectivo de servicio y vocación a la sociedad, serán enfrentadas por el mismo pueblo que dicen representar.

Segundo, la "Modernización del Estado" no puede, ni debe hacerse en lo abstracto; la reflexión coordinada es vital para adaptar a nuestra realidad, los enfoques de eficacia y eficiencia del Estado. El punto no es "*Más Estado o Menos Estado*" sino un Estado que responda al objetivo primordial del bienestar colectivo de la sociedad como un todo.

Tercero, lo anterior no es posible sin la participación de todos los sectores de la sociedad: agentes económicos, políticos y sociales. Dentro de ese contexto los nuevos actores o actores relegados y marginales, que podemos denominar "*La mayoría sin voz*", también deben asumir su participación con responsabilidad ciudadana: obreros, campesinos, empresarios, intelectuales, cristianos, líderes comunitarios y patronales, jóvenes y las mujeres.

Finalmente, el Estado del Futuro, no puede, ni debe ser el producto del consenso de organismos internacionales, sino del pleno de la sociedad hondureña. Los elementos fundamentales que deben perfilar *el nuevo Estado Hondureño* resur-

giendo como ave Fénix del pasado ignomioso, son: 1) Creación de las instancias organizadas e institucionalizadas para concertar los objetivos nacionales y trabajar en metas comunes. 2) Establecer y conformar una Visión Estratégica de largo plazo. 3) Consolidar el concepto de solidaridad institucionalizada, lo cual implica que la justicia es viva y real. 4) Alianzas estratégicas de los Estados para minimizar los riesgos del entorno internacional, caracterizado por los procesos de integración y globalización de las economías.

Ante un mundo que borra fronteras, y hace nacer El Estado Supranacional, debilitando la identidad primaria, el Estado Hondureño del Futuro debe fundamentarse, con visión y fe en los intereses nacionales. Hoy más que nunca el pensamiento de José Cecilio del Valle, Ramón Rosa, Froylán Turcios, Alfonso Guillén Zelaya y Rafael Heliodoro Valle debe ser parte central de pensamiento hondureño en los umbrales del siglo XXI.

# **HONDURAS: DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO AL ESTADO MEGALÓMANO**

"...Hay evidencia histórica que sugiere que una sociedad que pierde su identidad con la posteridad y que pierde su imagen positiva del futuro, también pierde su capacidad de tratar los problemas actuales y pronto se desintegra..."

(Kenneth E. Boulding)\*

## **I**

### **DEL ESTATISMO A LA PRIVATIZACIÓN: UN CAMBIO DE RUMBO EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO.**

¿Qué es el Estado? Es una pregunta vieja que no sólo no pierde actualidad sino que adquiere relevancia en el mundo contemporáneo. A casi 12 años del mágico-realismo del año 2000, el análisis y estudio del Estado —como abstracción y realidad— acrecienta su importancia. Evidentemente ello se

---

\*(1973) *The Economics of the coming spaceship earth. "Toward a steady state economy"*. Herman E. aly. San Francisco.



vincula a la transformación del Estado. ¿Qué clase de Estado ha caracterizado a la América Latina? ¿Cómo y cual es la evolución del Estado en Honduras? No intento responder a las dos primeras preguntas, reconozco que ello implicaría un esfuerzo que supera los límites de este ensayo, pero sí reflexionar sobre la tercera pregunta, en ese sentido aspiro fundamentalmente a comprender desde una perspectiva multidisciplinaria los factores económicos, políticos y sociales, que han coadyuvado a dar forma a la evolución del Estado hondureño a partir del inicio del siglo XX, especialmente después del período de la Postguerra y a reflexionar sobre las opciones posibles que recorrerá el Estado en los años que restan para el fin de siglo.

El Estado no es únicamente una realidad jurídico-legal, es fundamentalmente un hecho social de naturaleza política. Esa es una razón poderosa por la cual el Estado continúa suscitando ese efecto perdurable de misterio y mito. Pero es innegable su vigencia como tema no exclusivamente académico, sino que en esencia como fenómeno tangible de la historia y de la conformación de la realidad contemporánea.

No pretendo penetrar en el análisis de ese complejo cúmulo de teorías y disquisiciones conceptuales acerca de la génesis del Estado,<sup>1</sup> pero si

---

1 En el campo de las ciencias sociales destacan 2 enfoques: El Neoclásico y el Marxista, sobre este último existen 3 teorías tradicionales: La instrumentalista, la estructuralista y la teoría (continúa...)

vincula a la transformación del Estado. ¿Qué clase de Estado ha caracterizado a la América Latina? ¿Cómo y cual es la evolución del Estado en Honduras? No intento responder a las dos primeras preguntas, reconozco que ello implicaría un esfuerzo que supera los límites de este ensayo, pero sí reflexionar sobre la tercera pregunta, en ese sentido aspiro fundamentalmente a comprender desde una perspectiva multidisciplinaria los factores económicos, políticos y sociales, que han coadyuvado a dar forma a la evolución del Estado hondureño a partir del inicio del siglo XX, especialmente después del período de la Postguerra y a reflexionar sobre las opciones posibles que recorrerá el Estado en los años que restan para el fin de siglo.

El Estado no es únicamente una realidad jurídico-legal, es fundamentalmente un hecho social de naturaleza política. Esa es una razón poderosa por la cual el Estado continúa suscitando ese efecto perdurable de misterio y mito. Pero es innegable su vigencia como tema no exclusivamente académico, sino que en esencia como fenómeno tangible de la historia y de la conformación de la realidad contemporánea.

No pretendo penetrar en el análisis de ese complejo cúmulo de teorías y disquisiciones conceptuales acerca de la génesis del Estado,<sup>1</sup> pero si

---

1 En el campo de las ciencias sociales destacan 2 enfoques: El Neoclásico y el Marxista, sobre este último existen 3 teorías tradicionales: La instrumentalista, la estructuralista y la teoría (continúa...)

requerimos para efectos de este trabajo definir al marco bajo el cual enfocaremos el concepto de Estado: "El Estado es parcial, general al mismo tiempo, articula y unifica a sujetos sociales contradictorios;<sup>2</sup> y por ello O'Donnell afirma con acierto que "...El Estado es una generalidad (respecto de la particularidad de aquellos sujetos y sus intereses) pero es una generalización particularizada (debido a su sesgo estructural de articulación entre aquellos sujetos), lo cual a su vez implica que el Estado es una mediación ímbtrica, y emanada de, una relación entre otros sujetos sociales..."<sup>3</sup>

En el contexto latinoamericano<sup>4</sup> —tan sui géneris— respecto a lo que fue el avance del Estado en las economías desarrolladas, las irregularidades en el estudio del Estado son abundantes, permanentes e inevitablemente contradictorias, por ello René Zavaleta concluye "...La Teoría del Estado

---

1(...continuación)

hegeliana. Al respecto véase. SONNTAG G., HEINZ y N. VALLECILLO. *El Estado en el Capitalismo Contemporáneo*. México, Ed. Siglo XXI, 1977.

2 UNITAR. *Diseño para el Cambio. Modelos socio-culturales*. ERNESTO OTTONE. *La Transformación del Estado en América Latina. Desarrollo Histórico*. Pág. 238.

<sup>3</sup> O'Donnell, Guillermo. "Apuntes para una Teoría del Estado" *Revista de Sociología* N° 78 México, D.F. Pág. 21.

<sup>4</sup> Sobre la conformación del Estado Latinoamericano véanse los valiosos aportes de Kaplan. KAPLAN, MARCOS. *Estructura y Dinámica del Estado Nacional en América Latina*. Santiago de Chile, 1969.

si es algo, es la historia de **cada** Estado..."<sup>5</sup> Ello implica que las particularidades de cada Estado están determinadas por la confluencia de los diversos fenómenos y hechos económicos, políticos y sociales que impregnan su historia.

El Estado Moderno<sup>6</sup> caracterizado por unidad, organización constitucional y autolimitación del Estado frente a los individuos, aparece a finales de la edad media. De hecho el Estado Moderno surge históricamente con el capitalismo.

El siglo XX ha visto el avance megalománico del Estado, de hecho ha propiciado su evolución y grado de complejidad. Diversas formas de gobierno cubren la superficie del mundo político de la

---

<sup>5</sup> Zavaleta, René. "Elementos para el análisis del Estado en América Latina" *Tareas* N° 56, Panamá 1983. Pág. 52.

<sup>6</sup> Los aportes de pensadores y filósofos que intentan responder a: ¿Qué es el Estado? y las relaciones entre Estado, sociedad y política son notables y recorren una larga lista que abarca no menos de 4 siglos del pensamiento intelectual. Desde Nicolás de Maquiavelo (1530-1596), Juan Bodino (1539-1596), Tomás Hobbes, célebre pro llevar al máximo la expresión del apóstol San Pablo: "Toda autoridad proviene de Dios", reflejada a su vez en el poder humano de Luis XIV (1643-1715), que representa la culminación del absolutismo: "El Estado soy yo"; John Locke (1632-1704) exponente de la corriente jusnaturalista del racionalismo; Juan Jacobo Rosseau (1721-1778) célebre autor de la obra; "El Contrato Social" en la cual fundamentaba que el poder no es transmitido como planteaba Hobbes, a un hombre o grupo de hombres, sino a la comunidad que será depositaria de la soberanía y por ello su expresión será hecha en nombre de la voluntad del pueblo. Prosigue con Montesquieu (1669-1755) y su clásica obra "El Espíritu de las Leyes, continúa con los utopistas: Tomás Moro (1480-1535) y Tomás Campanella (1568-1634) autores de "La Utopía" y de "La Ciudad del Sol" respectivamente y concluye con los aportes de los socialistas y marxistas: Carl Marx (1818-1883) y Federico Engels (1820-1895).

sociedad contemporánea. La evolución desde la Iera. Guerra Mundial de una economía mixta ha derivado en el Capitalismo de Estado. A la par de ello y como producto de la revolución Bolchevique de octubre de 1917, emergió el Estado totalitario. La Unión Soviética de Lenín dio paso a las purgas de Stalin y a los Gulag de Khrushchev y Brezhnev. Mussolini en Italia daba forma a su visión imperial para una nueva Italia: La Pax Romana, mientras la Alemania de Hitler soñaba con el Estado Milenario.

Después de los 50's el Estado Totalitario, sea este fascista o marxista-leninista se ha convertido en transformante<sup>7</sup> del mundo contemporáneo. La Expansión incesante de la tecnología a partir de los 50's ha cambiado la realidad de la economía internacional.

A partir de los años 30 se inicia un cambio sustantivo en la forma de operar del Estado. El Gran Crash de 1930 tendría hondas repercusiones a nivel mundial. Una ola de cambio recorrió el mundo: El avance del Estado en la economía. Era la secuela de un fantasma que recorrió Europa un siglo antes y lo mismo que en el marxismo de entonces las esperanzas crecieron. No era otro postulado más que la aceptación que el capitalismo no es puro ni perfecto. Que exigía cambios. La eco-

---

<sup>7</sup> El Estado totalitario no surge por generación espontánea. Su origen debe rastrearse en las corrientes subterráneas de la Historia Europea que prepararon el advenimiento del Fenómeno totalitario de las instituciones, ideología y práctica de los regímenes de Stalin, Hitler y Mussolini. Véase AREND, HANNA. *Los Orígenes del Totalitarismo*. Ed. Alianza, Universidad Madrid, 1981.

nomía mixta era ya una realidad en la década de los 30's.

La emergente economía americana de la década de los 40's, atrincherada en el New Deal de Roosevelt<sup>8</sup> (1933-1944) y en las ideas esbozadas en Cambridge por el intelectual inglés, John M. Keynes, que darían la base práctica e intelectual para el desarrollo de una economía basada en el gasto público, como motor de la actividad económica, que automáticamente incrementa la demanda global, generando empleo y beneficiando a los pobres a través del gasto social.

Las ideas de Sir John Keynes estaban destinadas a tener una influencia decisiva en la orientación de la economía mundial en las próximas décadas, de hecho su vigencia apenas comenzó a ser cuestionada a finales de la década de los 70's. La intervención del Estado en la Economía se aceleró en todas las economías capitalistas desarrolladas, como consecuencia de ello no sólo se incrementaron los gastos públicos con respecto al producto interno bruto (PIB), sino que la economía mixta se convirtió en una realidad a finales de la década de los 30's y principios de los 40's. Por su parte los países del tercer mundo, y muy especialmente las economías latinoamericanas abrazaron con entusiasmo las

---

<sup>8</sup> Más que un concepto ideológico lo que vino a invalidar por completo la doctrina capitalista del LAISSEZ-FAIRE y a provocar la intervención total del Estado en cada una de las áreas de la economía, fue el problema del empleo de las masas. El golpe final lo dieron las sucesivas crisis económicas que culminaron con la gran depresión de 1930. Véase Hallet, Carr. E. **La nueva Sociedad**. Edit. Fondo de Cultura Económica. (Breviarios. México 1985).



ideas keynesianas. En la década de los 60's confluyeron el avance del Estado y la planificación como instrumento de desarrollo<sup>9</sup> transcurrieron casi dos décadas para que el modelo megalómano del Estado, basado en un fuerte nivel de endeudamiento externo fuera cuestionado. El crecimiento económico del período 1950-1965 altamente satisfactorio para países como Brasil, México, Costa Rica y Venezuela<sup>10</sup>, no fue suficiente para superar los ingentes problemas de la concentración del ingreso, desempleo y pobreza absoluta de amplios segmentos de la población. Por su parte en la década de los 70's los problemas generados por el alza en los precios del petróleo y el creciente incremento en el pago del servicio de deuda externa, especialmente a finales de los 70's dificultó ostensiblemente para la mayoría de los países latinoamericanos lograr un crecimiento económico persistente. La crisis económica mundial que se iniciaría en los primeros años de los 80's cerrarían cualquier posibilidad de desarrollo. Para países con excedente petrolero como México, el vertiginoso crecimiento de su aparato estatal llevaría a una expansión sin precedentes del gasto público y endeudamiento externo cuyos resultados como en otros países —sin el beneficio de ingresos por exportaciones petroleras— serían corrupción y despilfarro. La opción histórica de construir y consolidar una sociedad

---

<sup>9</sup> Véase ILPES. *Discusiones sobre Planificación*, Santiago. 1971.

<sup>10</sup> El crecimiento económico de estos países durante el período 1950-1965 es superior al promedio de Latinoamérica que fue de 5.2%.



más justa y desarrollada en base a la riqueza petrolera fue echada a la borda. Luis Echeverría y López Portillo lo hicieron.

Por su parte la sociedad centroamericana<sup>11</sup> se ha sumido en la crisis socio política más severa de su historia. Después de un avance sustancial del Estado en la Economía, especialmente en Costa Rica y Honduras. El rol del Estado ha sido fuertemente sacudido. La crisis social manifestada en una pobreza absoluta, marginalidad, concentración excesiva del ingreso y déficit social persistentes, conspiraron con la caída de la actividad económica. En ese marco la democracia ha renacido en Guatemala, El Salvador y Honduras. La irrupción de la Revolución Sandinista (1979) y la instauración de un régimen marxista-leninista ha cambiado radicalmente la dinámica de la política centroamericana. Lo que está en juego no sólo es la concepción del Estado, sino que también la opción histórica de construir una sociedad más justa, basada en el desarrollo y la paz.

Una de las características de la sociedad actual es la frecuencia de los cambios que se producen. Estos transcurren y yuxtaponen sin cesar. Evidentemente ello deriva en modificaciones en la

---

<sup>11</sup> Al respecto véase los más importantes aportes a la comprensión del Estado Centroamericano:

1) Torres-Rivas, E. **Problemas en la Formación del Estado Nacional en Centroamérica**. ICAP. 1983.

2) Torres-Rivas, E. **Interpretación del Desarrollo Social en Centroamérica**. EDUCA. San José. 1981.

Sobre Honduras véase: Posas, M. y Rafael del Cid. **La Construcción del Sector Público Hondureño**. EDUCA. Tegucigalpa, 1980.

forma de organizar la sociedad. Además influyen la complejidad de la economía mundial, el caos social en diversas regiones del orbe, el avance tecnológico, especialmente en el área de informática robótica y biotecnológica. Este proceso de cambio y de ruptura de umbrales se ha llevado a cabo —a partir de los 80's— en el marco de una crisis económica sin precedentes especialmente en las economías del tercer mundo. Existe un consenso en el sentido que la región latinoamericana atraviesa por la más severa crisis de los últimos decenios. Los jefes de Estado latinoamericanos, en la declaración de Quito, a inicios de 1984, expresaron: "América Latina y el Caribe enfrentan la más grave y prolongada crisis del presente siglo..."<sup>12</sup> por su parte la CEPAL ha expresado que a partir de "...1981, América Latina ha experimentado su crisis económica más aguda, larga, polifacética y generalizada desde la gran depresión de los treinta"<sup>13</sup>.

Bajo el marco de la crisis económica internacional y de los avances en la estructura productiva de los países industrializados se observan despuntes tecnológicos, comerciales y financieros que inciden notablemente en las

---

<sup>12</sup> Ver SELA. Declaración de Quito y Plan de Acción. Mimeo Caracas, Enero. 1984.

<sup>13</sup> Ver CEPAL. "El Desarrollo de la crisis: Reacción de la Política Económica, Resultados y Alternativas". Doc. Lc/L 332. Abril 1985. Pág. 1.

perspectivas de un desarrollo económico. La región latinoamericana está presionada por nuevos factores que orientan y modifican sus sociedad. El proceso de democratización de los 80's ha transcurredo a la par de la crisis económica. A este tren de la democracia se ha unido Argentina (1983), Brasil (1984), Uruguay (1985), Honduras (1982), El Salvador (1983), Guatemala (1986) y hasta recientemente nuevos destellos democráticos en la Chile de Pinochet<sup>14</sup> y en la México de Lázaro Cárdenas<sup>15</sup>. Los civiles en el poder lidiando con los efectos de una crisis económica no claramente comprendida y en la cual los diseños e implementación de políticas económicas internas ha derivado en mayores problemas que los que pretendía utópicamente superar. El resultado es que el "círculo vicioso de la pobreza"<sup>16</sup> de Myrdal subsiste y se agiganta. Es inmutable, no se erosiona, su lógica persiste.

Bajo el contexto señalado los grupos organizados y sectores políticos no muy acostumbrados a la democracia, impulsados por un deterioro de su

---

<sup>14</sup> Después de 15 años se efectúa un plebiscito que pone a Chile en Camino de la Democracia en 1989.

<sup>15</sup> La fragmentación del PRI, consecuencia del FDR liderado por Cuauhtémoc-Cárdenas abre la posibilidad para México de una democracia sin adjetivos. La democracia mexicana de O. Paz y E. Krauze.

<sup>16</sup> La pobreza genera más pobreza. "Los pobres son pobres porque son pobres". La relación sinérgica entre educación, salud e ingresos se establece. Si no hay ingreso, no hay educación ni salud y viceversa.

salario real e ingreso per cápita. Y posiblemente disminuidos políticamente, han presionado al gobierno, como expresión de autoridad y legitimidad del Estado.

A 12 años del 2000, el rol del Estado en latinoamérica no puede quedar inmune a los cambios y situaciones ya esbozadas, la transformación histórica del Estado es inevitable, o hay un derrumbe de la gobernabilidad del sistema. El Estado está en la mira: El rol del Estado y su participación en un nuevo estilo de desarrollo. Ese es el punto medular sobre el cual debe centrarse la reflexión del Estado del futuro y del presente. Ya que estas acciones del futuro están determinadas por la conformación de la realidad del hoy. Como señala Karl Jaspers "No someterse a lo pasado, ni a lo futuro. Se trata de ser enteramente presente".

Durante la década de los 70's, casi sin ninguna excepción la realidad latinoamericana evidenció un cambio con respecto a la ingerencia del Estado en la economía: Del México de Echeverría-Portillo al México de los ajustes estructurales de La Madrid-Gortari; del Brasil de Getulio Vargas, Medici y Geisel al "Novo Brasil" de Delfín Neto y Sarney. Del Perú de Velasco al Perú de Belaúnde de Terry. De la Honduras de Oswaldo López Arellano y los ideólogos populistas<sup>17</sup>, a la Honduras de Azcona,

---

<sup>17</sup> Grupo que dio fundamentación a las líneas estratégicas del Plan de Gobierno de OLA. El PND 1974-1978 contiene dichas orientaciones para un nuevo desarrollo nacional. Parte del Grupo que tuvo la (continúa...)

Cartas y los Figueroa.<sup>18</sup> con los convenios del préstamo de ajuste estructural (SAL) y Stand by con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Pero ¿qué significa esto? algunos teóricos señalan que no es otra cosa que una serie de enfoques económicos acertados, planteados desde el pragmatismo propio del liberalismo económico anglosajón que ha venido a coincidir con un nuevo ciclo<sup>19</sup> económico de relanzamiento y expansión.

---

<sup>17</sup>(...continuación)

responsabilidad de conformar esta estrategia fueron integrados dentro del Consejo de Ministros de OLA. Destacan: Manuel Acosta Bonilla, Manlio Martínez, Gautama Fonseca, César Batres, Abraham Bennaton R. y Enrique Aguilar Paz.

<sup>18</sup> La responsabilidad en el manejo de la política económica durante los últimos 7 años ha correspondido al BCH. En ese sentido el rol del Presidente de esta institución Lic. Gonzalo Cartas es significativo. Además de él se unen otros tres funcionarios de alto nivel, responsables técnicamente de las negociaciones con el FMI y Banco Mundial. Ing. Francisco Figueroa, Ministro de SECPLAN, Lic. Cristiana de Figueroa, (Asesor Ministro de Hacienda y Coordinadora del Grupo técnico gubernamental que negocia con el BM y el Lic. Daniel Figueroa principal asesor del BCH y Miembro del Equipo señalado. Todos ellos participaron activamente en las negociaciones celebradas en Tegucigalpa, Washington y París.

<sup>19</sup> Desde una perspectiva economicista el economista ruso Kondo Triov ha analizado la teoría de los ciclos económicos, cada 55-65 años se dan períodos de expansión y depresión de la economía. Desde una perspectiva historicista el Alemán Oswald Spengler señala en su clásica obra "Decadencia de Occidente" el ciclo que caracteriza la historia universal. La relación de la evolución y reducción del sector público-expresión operativa del Estado está relacionada ha estos vaivenes de expansión y recesión de la economía mundial. Desde una  
(continúa...)

Para los socialistas y marxistas se trata de una serie de respuestas políticas de la derecha, originando que "los ricos se vuelvan más ricos y los pobres más pobres". Evidentemente el ajuste económico ha afectado a los sectores más desprotegidos de la sociedad. Realmente el debate ideológico es vehemente. Pero el debate ha trascendido ese Marco Ideológico. El debate se centra en Estado, Desarrollo, Paz y Democracia.

En esencia como afirma Jesús Trillo-Figueroa: "...Es mucho más, es una concepción del hombre en el mundo y de una sociedad diferente a la que ha llevado a occidente al borde del suicidio. Es la respuesta de toda una civilización que ha vuelto en sí, que busca su verdadero ser en medio de un camino de decadencia y de aburrimento, que afirma sus valores en medio del nihilismo y la descomposición moral del tiempo histórico en que se vive..."<sup>20</sup>

No hay duda que un cuento recorre el mundo: la transformación del rol del Estado en la sociedad. La privatización de la economía es planteada como parte básica del nuevo esquema de políticas econó-

---

<sup>19</sup>(...continuación)

perspectiva filosófica los trabajos del filósofo alemán, Erik Voeglin son esenciales para comprender el desarrollo de los movimientos intelectuales y su incidencia sobre el desarrollo de la sociedad véase:

- I) Kondotriev, L. **La Teoría de los Ciclos Económicos**. Editorial REGASA, Madrid, 1981.
- II) Spengler, Oswald. **Decadencia de Occidente**. México, 1981.
- III) Voeglin; Eric. **Science, Politics and Gnosticism**. Illinois. 1969.

<sup>20</sup> Trillo Figueroa. Jesús. **La Rebelión Liberal Conservadora**. Cuadernos de Formación N° 81. Madrid, enero, 1988.



micas. El viento de la privatización ha arribado a la propia Rusia de Gorbachev. Tiene uno de sus pilares fundamentales en la Inglaterra de Margaret Thachert y en los E.E. U.Ude Reagan. Honduras es un pequeño ejemplo de esta tendencia. FINAVI ha desaparecido. De COHBANA sólo queda el recuerdo de un primer intento de lograr una mayor autonomía nacional en el sector bananero. Las empresas mixtas de COHDEFOR están en venta. El fracaso de CONADI es una realidad conocida en y fuera de nuestro país.

La privatización está en boga. Paul Twyman el principal baluarte de la privatización inglesa visitó recientemente Tegucigalpa, su voz recorrió Honduras: Norte y Centro. Los sectores representativos de la sociedad hondureña: obreros, campesinos, profesionales, empresarios y políticos fueron su auditorio. La privatización va. El final de la década está próximo. Bush sucederá a reagan en unos pocos meses. La ideología no se hereda, pero tampoco surge de la nada. Los países grandes de América Latina: Grupo de los 8 parece comprender que la única vía que resta —que queda incólume— a nuestros países es la negociación en bloque, ya sea ante la deuda externa o ante los condicionamientos de políticas recesivas y ajustes estructurales. No es nuevo, pero hay que expresarlo con precisión: el costo del ajuste ha recaído en los pobres más pobres. Y en los pobres menos pobres. La clase media hondureña, si existía ha desaparecido. La reflexión inicial se centra ya no sólo en sí ¿cambiará nuevamente la dirección del viento que recorre el mundo? sino que también ¿debería y hacia adónde?



## II

### **LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO HONDUREÑO: UN CAMINO SINUOSO**

La ampliación de las funciones estatales ha derivado en una modernización del Estado. El objetivo de este capítulo es analizar desde una perspectiva histórico-económica el proceso recorrido por el Estado en la sociedad hondureña contemporánea. Bajo ese contexto el sector público aparece como el escenario político de las transformaciones y rumbo que orienta a la sociedad.

Intentamos reflexionar de como evolucionó (Génesis) y se consolidó (epistemología) el sector público, o sea el Estado en su versión institucional. Bajo ese contexto el primer paso de nuestra reflexión será conceptualizar que entendemos por sector

público<sup>21</sup>. Por otra parte la expansión y consolidación del sector público debe ser visualizada como un proceso largo y no lineal, con momentos de variada significación en los que con más claridad que en otros, las funciones públicas aparecen y se presentan institucionalmente. Es como señala E. Torres Rivas "...un proceso de creciente complejidad, que forma parte del desarrollo capitalista. En consecuencia, la especificidad de funciones implica la especialización de los aparatos institucionales que la realizan y que dan lugar a formas particulares, históricas y de división social de trabajo, en el seno mismo del Estado y sobre todo en la sociedad"<sup>22</sup>. De esta forma nuestra reflexión sobre la modernización del Estado se fundamenta en que el Estado hondureño tiene su propia dinámica y particularidades, producto de los hechos económicos, políticos y sociales propios de la sociedad hondureña. Una primera reflexión sobre nuestra historia es que el Estado está vinculado a la dinámica económica del ámbito Internacional.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> El sector público es el conjunto de instituciones y de funciones por ellas realizadas dotadas de una jurisdicción propia y directa que, en nombre de intereses generales y a su servicio realiza de manera eficaz la organización de la sociedad y con ello al mismo tiempo la organización de la clase dominante.

<sup>22</sup> E. Torres Rivas. **Problemas en la formación del Estado Nacional en Centroamérica**. INCAP. San José, 1981. Pág. 25.

<sup>23</sup> No es esta desde el punto de vista epistemológico, una investigación de historia económica convencional, pretendemos reconstruir el  
(continúa...)

Bajo ese contexto hemos realizado el análisis sobre el Estado y la sociedad hondureña considerando su marco global en el área económica, es decir tomando la evolución del sector público en el marco de los modelos económicos que ha experimentado Honduras.<sup>24</sup>

Defino 4 períodos y modelos que pueden caracterizar la evolución económica de nuestra sociedad<sup>25</sup>: modelo/primario exportador y de enclave (1900-1959); modelo de Integración Económica (Proceso Sustitución de Importaciones (1960-1970); modelo de expansión del Estado/Vía endeudamiento externo (1971-1980); modelo de economía hacia el sector externo (1981-1988)<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup>(...continuación)

proceso de formación y modernización del aparato público. Esa reconstrucción de hechos trascendentes vincula aspectos exógenos e internos, políticos y económicos, estructurales y coyunturales.

<sup>24</sup> Ello nos permitirá tener elementos sólidos para un ejercicio prospectivo sobre el rol del Estado en el futuro. Considerando el Marco de incertidumbre y crisis de la década de los 80's.

<sup>25</sup> No desconozco el problema teórico-metodológico que implica la periodización por la que he optado. Sin embargo los períodos son coincidentes con otros experimentados y considerados como **momentos significativos** por otros investigadores sobre la formación del Estado Centroamericano aunque no desde la perspectiva de los modelos económicos.

<sup>26</sup> Este período lo podemos subdividir en tres etapas:

- i) Crisis y recesión (1981-83)
- ii) Ajuste con reactivación parcial (1984-1985)
- iii) Ajuste expansivo con reforma estructural parcial (1986-1988).

## **I. MODELO PRIMARIO EXPORTADOR Y DE ENCLAVE (1900-1959)**

### **A.- Ampliación y consolidación del enclave bananero: Su significado económico y político.**

El desarrollo del capitalismo en la agricultura y la creación de una vigorosa economía agrícola de exportación ligó de manera definitiva al país a los circuitos del comercio internacional capitalista<sup>27</sup> bajo este nuevo contexto, la vinculación de la economía hondureña al mercado mundial adquirió un nuevo contenido que tuvo su expresión concreta a través de la formación y consolidación de la incipiente economía del enclave bananero, el cual en la historia de Honduras ha venido a representar una forma más avanzada y profunda de dependencia, convirtiéndose en el punto básico de la vinculación económica con el mercado mundial.

La actividad bananera se expande y comienza a tener efectos importantes, tanto sobre el sistema económico como sobre el político y social. En el aspecto político el principal efecto es una sostenida limitación de las posibilidades históricas de auto-

---

<sup>27</sup> Ya con la explotación de minerales a finales del siglo XIX se tenían vinculaciones con el capital extranjero a través del comercio internacional (exportaciones). Sin embargo, a través del enclave minero no se estableció una vinculación fuerte y permanente a la economía internacional (SCM). Véase: Molina Chocano, Guillermo. *Estado Liberal y Desarrollo Capitalista en Honduras*. Edit. FFE. Teg. 1976.

nomía; la permanencia de tal efecto en el proceso de formación del Estado Nacional da por resultado un ordenamiento político que facilita o sanciona la heteronomía con que actúan los grupos de poder<sup>28</sup>. La ausencia de una clase nacional está vinculado a este fenómeno, su repercusión sobre la Honduras de hoy es trascendental.

1899, marca un importante punto de referencia en cuanto a la actividad bananera. Durante este año, la empresa de los Hermanos Vaccaro, hasta ese momento una de las más importantes comercializadoras norteamericanas de la producción local inicia sus plantaciones en las áreas costeras cercanas a La Ceiba. Además del transporte de su propia producción y por sucesivas autorizaciones construyen ferrocarriles costeros, siembran azúcar y complementan su actividad con un banco y fábricas de jabón, cerveza, alcohol y calzado, que giran alrededor de la economía de la plantación. De hecho se genera un avance vertical y horizontal de la empresa. Se reducen costos a través de una economía de escalas.

Las inversiones de los Vaccaro se integran en 1926 a la Standard Fruit and Steamship Co., por otra parte, Samuel Zemurray, que desde 1902 se dedica a la venta del banano en el mercado centroamericano funda su propia compañía, la Cuyamel Fruit Co., que a partir de 1911, adquiere valiosas concesiones de tierra, construye su propio

---

<sup>28</sup> Torres Rivas, Edelberto. *Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano*, EDUCA, 1981. Pág. 93.

ferrocarril y se convierte en el productor más importante de Honduras.<sup>29</sup>

Hasta 1912 la United Fruit Co., que se limitaba a la compra de pequeñas cantidades de banano a los productores nacionales hondureños, pasa luego a producirlos. En 1913 la Tela Railroad Co. (subsidiaria de la UFCO) pasa a controlar parte del Sistema ferroviario hondureño y para 1924 la UFCO tenía 87,800 acres cultivados.<sup>30</sup>

Es importante resaltar que la inversión bananera se concentró en las áreas de donde procedía el banano; en tales condiciones, con o sin fuerte inversión de capital, el enclave bananero redujo totalmente la utilización de aquellos servicios a los productores o consumidores locales. Los ferrocarriles bananeros hondureños, por ejemplo, se construyeron exclusivamente en la zona de las plantaciones y hasta el momento el país sigue careciendo de un sistema de transporte que comunique e integre los principales centros productivos situados afuera de la costa atlántica.<sup>31</sup>

Es así que, la producción del banano se presente históricamente asociada a la construcción y/o administración de obras de infraestructura, gene-

---

<sup>29</sup> Kepner, Ch., J. Soothil. **El Imperio del Banano**. Edit. Triángulo, Buenos Aires, 1967, p. 122.

<sup>30</sup> O sea , tres veces la extensión de sus cultivos en Colombia y Guatemala y cinco veces las de Panamá y Costa Rica. Ch. D. Kepner y J. Soothil. Op. cit. Pág. 125.

<sup>31</sup> Torres Rivas, Edelberto, Op. Cit. P. 101.



ralmente servicios públicos que a partir de ese momento reorienten la finalidad y funciones para asociarse o fundirse con los intereses de la explotación privada.

Otro aspecto de vital consideración en la dinámica del enclave es la inversión en infraestructura y su carácter concentrador, muy ilustrativo es la descripción que hace Oswaldo Sunkel (1970) sobre las economías mono-exportadoras. "Se trata de un desarrollo de la infraestructura orientado principalmente hacia el exterior y cuya función es llevar los productos de una determinada región del país hacia el puerto que permite comunicar la actividad productora con los consumidores de ultramar; otra de las características de este tipo de desarrollo exportador fue la creación o ampliación de actividades urbanas que estimularon un proceso de urbanización muy acelerado antes que en esos países se produjera realmente un desarrollo industrial"<sup>32</sup>. En efecto, muchas actividades de tipo comercial, financiero y de servicios, tendieron a instalarse en los centros de comunicación con el mundo exterior, o en las ciudades puertos (Puerto Cortés, Ceiba, Trujillo, etc.)<sup>33</sup> y en las capitales (Tegucigalpa). "La expansión del sector exportador exige y condiciona además una amplia red de

---

<sup>32</sup> Sunkel O. y P. Paz. *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*. Edit. Siglo XXI, México, 1979. P.62.

<sup>33</sup> ILPES *Los polos de Crecimiento: La Teoría y La Práctica en América Latina* Santiago 1977.



transporte y comunicaciones, un sistema financiero y bancario relativamente desarrollado y actividades comerciales ligados a la exportación e importación".<sup>34</sup>

El aislamiento geográfico y el económico (verdaderos circuitos cerrados en torno a las plantaciones bananeras), así como el control de los transportes y de los principales puertos de exportación disminuyeron los efectos directos e indirectos hacia el resto de la economía de las actividades desarrolladas en las zonas bananeras. Es necesario preguntarse ¿hasta dónde la plantación bananera modificó el esquema de desarrollo de Honduras e impuso por consiguiente una dirección y un contenido distinto? La economía hondureña, a través de la compañías fruteras se orientó hacia un desarrollo agrícola que muy pronto desembocó en una economía mono-exportadora, dependiendo del cultivo; del banano, permitiéndole a Honduras antes de la década de los 50 ser el mayor exportador mundial, pero a la vez esto significó distorsionar gravemente su economía y depender de la actividad bananera en toda su actividad económica: recaudación fiscal, exportaciones, empleo, etc. Consecuentemente, la economía monetaria se concentró en las áreas de producción del banano y lo más importante en términos de desarrollo fue la orientación concentradora de los recursos dirigidos hacia esa actividad, impidiendo la incorporación de otros sectores con un desarrollo incipiente y que probablemente hubiera significado crear una estructura

---

<sup>34</sup> O. Sunkel y P. Paz Op. cit. p. 63.

productiva más sólida y diversificada. Desde otro punto de vista, "la alta especialización para el mercado internacional de la industria bananera limitó el papel de los productores locales que disponían de poca experiencia comercial y limitados recursos de capital"<sup>35</sup>; aquí se entrelazan múltiples factores que establecen lo que Gunnar Myrdal define "CÍRCULO VICIOSO DE LA POBREZA"<sup>36</sup>, consistente en un escaso grado de diversificación de la producción y de la economía en general, y por otra parte, la insuficiente formación de capital capaz de generar un mayor crecimiento económico, que no permitía la incorporación de otros sectores.

## **B.- Evolución de la Administración Estatal**

Es bajo este marco económico del enclave bananero que deberá considerarse la inestabilidad política como la característica dominante de la historia hondureña durante el siglo XIX<sup>37</sup>, la cual

---

<sup>35</sup> Torres Rivas, E. Op. Cit. P. 104.

<sup>36</sup> Véase Myrdal, Gunnar. *Regiones Subdesarrollo y Teoría Económica*. FCE Especialmente el Capítulo II el principio de la Causación Circular y Acumulativa.

<sup>37</sup> Desde 1824 hasta finales del Siglo XIX, es decir, en 76 años de vida política colonial, han ocurrido 91 cambios de gobierno, algunos de ellos de vida efímera, manteniendo un promedio de casi 8 meses por período. Durante el mismo período (1827-1900), se han computado 213 acciones de guerra civil; como quiera que sea, la inestabilidad política, característica del siglo XIX, lo será también de las primeras décadas del siglo XX. Si bien el número de cambios de gobierno entre  
(continúa...)

continúa en menor grado en las primeras décadas del siglo XX. Algunos de estos hechos son promovidos por los intereses de las compañías bananeras que están aún en período de consolidación. Dentro del contexto anterior el Estado resulta fuertemente condicionado al poder económico de las compañías bananeras. No puede explicarse la evolución y papel del Estado en el período 1900-1949 sin considerar el contexto global de las repercusiones de la inserción en la economía hondureña del "enclave bananero", que articula la incipiente economía monoexportadora a la economía internacional.

Es así que la formación del Estado hondureño ocurre bajo circunstancias en que el juego de las fuerzas económicas y sociales internas aparecen condicionadas por la vinculación al mercado mundial, a un foco de poder externo. Cuando a finales del siglo XIX irrumpe el capital extranjero en la forma de inversión directa, el carácter de las clases nacionales y de sus relaciones con el Estado, así como la naturaleza de la articulación dependiente, varían en el sentido de reforzar el carácter de subalternidad de la clase económicamente hegemónica como clase dominante, así como las de su poder político.

---

<sup>37</sup>(...continuación)

el inicio del siglo y el acceso a la Presidencia del General Tiburcio Carías Andino (1933) es relativamente menor —14 cambios de gobierno— el número de acciones de guerra civil no deja de ser considerable: 159 durante el período considerado.

Un mayor detalle véase: Stokes, William. *Honduras: An Area Study in Government*. The University Wisconsin. Madison. 1950.

Tal como lo afirma E. Torres Rivas (1970), las onerosas concesiones otorgadas por el Estado, facilitó que rápidamente se consolidara en la región centroamericana un sistema de empresas agrícolas dirigidas después por el capital monopolista norteamericano. De esta forma el Estado Hondureño, que no es la excepción, favorece la consolidación de las compañías bananeras (ferrocarriles, tierras, concesiones arancelarias y fiscales, muelles, etc.). Así como la creación de servicios públicos exhibe con transparencia la naturaleza subordinada de las clases y el carácter ambiguo de su poder. El Estado aún en vías de definición y consolidación se constituye en un "poder nacional", mediatizado en la forma de una burocracia política, cuya función se limita a la supervisión del orden interno.

La subordinación de la economía subdesarrollada adquiere en el comportamiento del Estado y de sus grupos hegemónicos, una dimensión política. Esta se organiza internamente para asegurar las mejores condiciones para la extracción del excedente económico. La inversión extranjera fortalece políticamente a algunos grupos dominantes, pero debilita al Estado<sup>38</sup>. La autoridad norteamericana contribuyó a constituir las instituciones estatales o a darles la dimensión política de que carecían. En resumen, podemos afirmar que el poder nacional, y en consecuencia el Estado hondureño funcionó

---

<sup>38</sup> Torres Rivas, Edelberto. *Poder Nacional y Sociedad Dependiente (La Inversión Extranjera en Centroamérica)* Selec. de Rafael Menjivar. EDUCA, S. José, 1975. P. 265.

sólo en tanto fue compatible con el poder del enclave bananero y sus funciones de control y orden están directamente al servicio de éste.<sup>39</sup>

El Estado hondureño que está condicionado por la inserción de una economía mono-exportadora y básicamente dependiente, por lo tanto, y esto es lo distintivo, el Estado hondureño no responde ni está dirigido por una fuerza social hegemónica que comanda un proceso social (a la manera de capitalismo clásico), sino que todo lo contrario, ante la debilidad congénita de las clases dirigentes locales, se recurre al Estado como dispositivo regulador y de apoyo al desarrollo.<sup>40</sup>

No se debe perder la perspectiva de la continua inestabilidad política que aún en las primeras décadas del siglo XX caracterizan a Honduras; dentro de ese Panorama es sencillo explicar por qué el Estado no desarrolla una mayor dinámica en la ampliación de sus funciones. La disputa entre las grandes compañías bananeras United Fruit Company y Cuyamel Fruit Company determinó en gran medida la dinámica de las luchas políticas por la

---

<sup>39</sup> Ibid, pág. 275.

<sup>40</sup> El estado dependiente no sólo responde a una matriz socio-económica diferente, sino que aparece cumpliendo una serie de funciones en favor de la acumulación, que rebasen los esquemas de la teoría del liberalismo clásico. Esa debilidad histórica de la clase dirigente hondureña se explica por la segmentación geográfica, económica y política de Honduras, lo cual no favorece la coincidencia de los grupos dominantes como grupos dirigentes debido a la concluyente presencia del enclave bananero.

conquista del poder del Estado<sup>41</sup>. A partir de 1929, año de la crisis mundial, la Cuyamel Fruit Co. es absorbida por la Standard Fruit Company, originando una mayor concentración y poder de negociación; y abriendo el camino a una mayor tranquilidad política en el país.

### **C.- El Ascenso del General Carías: El Precio de La Paz.**

Al inicio de su gobierno implementa una política de austeridad en la economía, reduce los salarios de los empleados públicos según el balance de presupuesto. Desde el inicio de su gestión Carías define los 3 objetivos de su administración:

- \*El mejoramiento de las vías de comunicación.
- \*La reorganización de la educación secundaria.
- \*Y el restablecimiento del crédito externo.

En los tres objetivos Carías tiene un éxito, no obstante el proyecto fue lento<sup>42</sup>.

Especialmente otorgó apoyo a la construcción de caminos, siguiendo con la pauta de su predece-

---

<sup>41</sup> Es ilustrativo de lo anterior el ascenso al poder del General Manuel Bonilla y sus relaciones con Samuel Zamurray. Para un mayor detalle véase. (Especialmente Capítulo III) Thomas McCann. *Una Empresa Norteamericana, La Tragedia de la United Fruit Company*. Edit. Grijalbo. España, 1977.

<sup>42</sup> Stokes, William. *Honduras: An Area Study in Government*. Greenwood Press, Publishers. U.S.A. 1950.



sor Vicente Mejía Colindres, en el sentido de darle prioridad a la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura vial, e incluso se plantea la posibilidad de la prolongación del Ferrocarril Nacional desde Potrerillos hasta el Golfo de Fonseca, el viejo sueño del ferrocarril interoceánico<sup>43</sup>.

No puede dudarse que en el período de Carías, el enclave bananero logra la mayor expansión y ramificación hacia otras actividades (finanzas, industria, banca) dando lugar a una mayor afluencia de capital y a la vez concentración de riqueza.

#### **D.- Juan Manuel Gálvez; La Modernización del Estado.**

El fin de la administración carísta y el ascenso a la presidencia de Juan Manuel Gálvez marca el inicio de un proceso de expansión del Estado, la banca, la economía, de una relativa democratización política y lo que interesa más, el proceso de modernización del Estado, que inicia su activa participación en el estímulo de la actividad productiva del país. Esta tendencia no puede explicarse sin comprenderse totalmente, sino es en el marco del desarrollo capitalista mundial, especialmente del

---

<sup>43</sup> Posas M. y R. Cid. Op. Cit. Pág. 67. Para un mayor detalle de las repercusiones y objetivos del pretendido ferrocarril interoceánico, remitirse a: León Gómez, Adolfo:

**El escándalo del Ferrocarril, Ensayo Histórico.** Tegucigalpa, 1978. Además el viejo sueño sigue vivo: Actualmente se está negociando recursos financieros con países europeos y China para construir el ferrocarril interoceánico el cual unirá 5 de los principales valles de producción del país.



papel hegemónico que toma Estados Unidos después de la II Guerra Mundial, la reorganización de sus intereses, la demanda de productos agrícolas y el proceso de acumulación de capital, a través de la inversión directa y el otorgamiento de créditos.

Durante el régimen de Gálvez que marca un proceso de democratización política, "El Estado promueve la creación no sólo de las condiciones generales para la inversión mediante la construcción de obras infraestructura vial, sino que también pasa a estimular directamente la actividad productiva del país, especialmente en el sector agrícola"<sup>44</sup>. No obstante las condiciones predominantes del modelo primario/exportador basado en una economía bananera continúan prevalecientes, cuando se inicia el período de Gálvez la población hondureña ascendía a 1,369 miles, un 90% era población rural. El crecimiento económico del período 1950-1955, es decir de la administración Gálvez fue de apenas 2.5% en términos reales. El ingreso per cápita apenas representaba L594. El sector primario equivalía al 46.2% del PIB, mientras el sector industrial apenas representaba un 12.6%.

Desde una perspectiva exportadora con sus efectos en la generación de divisas y recaudación fiscales, el grado de dependencia del banano era extremadamente elevado, representaba el 68.5% del total de exportaciones, si se agregaba el café, el porcentaje subía a 74%. De ello deriva las fuertes

---

<sup>44</sup> Posas M. y R. del Cid. Op. Cit. Pág. 86.

implicaciones que la actividad bananera tenían no sólo en la costa norte como centro o polo de desarrollo sino en la economía nacional.

Por otra parte en el plano de la administración pública el cambio producido por Gálvez fue significativo. Impulsó la modernización del Estado: Tal como señala un documento confidencial del Banco Mundial "...durante los últimos 6 años un importante cambio ha tomado lugar en la actitud del gobierno hacia el desarrollo económico. Especialmente la inversión pública en carreteras se ha incrementado sustancialmente, además de significativas reformas fiscales e institucionales están sentando las bases para un desarrollo futuro. "...dentro de ellas son sobresalientes la creación del Banco Central de Honduras y Banco Nacional de Desarrollo, introducción del Impuesto sobre la Renta, un presupuesto eficiente..."<sup>45</sup>.

La conclusión que el crecimiento económico en Honduras fue bajo, durante el período 1939-1953 es fortalecida al considerar las conclusiones generales de la economía durante el período en referencia. Es verdad que el país disfrutó de condiciones políticas estables más que en cualquier otro tiempo y ello tendió a estimular más la producción; sin embargo, la carencia de comunicaciones<sup>46</sup> y energía, se constituyeron en un obstáculo del desarrollo acerca de lo cual poco fue hecho.

---

<sup>45</sup> WORLD BANK. *The Economy of Honduras*. (Report Restricted No. "H.") October, 1955, pág. 3.

<sup>46</sup> Factor que incidirá notablemente en la constante histórica de desintegración que caracteriza la sociedad hondureña de hoy día.

Bajo las condiciones señaladas, se comprende que la característica visible del sistema económico sea su desarticulación nacional, ya que tanto la actividad económica como la prestación de servicios (portuarios, comunicación vial, etc.) se concentraba en la zona de influencia del enclave, originando una desintegración regional<sup>47</sup>.

Desde una perspectiva del Estado, éste aparece en esta etapa como un simple promotor de incentivos de las actividades económicas del capital privado y extranjero. La intervención del Estado en la economía de ninguna manera es para controlar o regular procesos productivos en función de una visión global de desarrollo, la intervención se produce en favor del sector externo de la economía. No obstante este proceso implicaba cambios cualitativos y cuantitativos en el aparato estatal<sup>48</sup>.

Después de 129 años de historia desde la Independencia, se crean las 2 primeras

---

<sup>47</sup> La necesidad del Estado para mejorar la infraestructura física del país se acrecienta. En 1950 se tenía una red de comunicación vial casi inexistente con 760 millas de ferrocarril que integran únicamente las áreas del cultivo, del banano en los puertos de exportación, en el resto del país unas 680 millas de caminos en mal estado. Por cada 100 Km<sup>2</sup> había en 1950 solamente 3.2 km. de carreteras.

Véase: Naciones Unidas. **ANÁLISIS Y PROYECCIONES DEL DESARROLLO ECONÓMICO DE HONDURAS**. México. 1960. Pág. 2.

<sup>48</sup> En general, en el período de Postguerra que coincide en parte con la administración del Dr. Juan Manuel Gálvez, hay en Centroamérica una renovación social, política y cultural que se evidencia en que la burocracia y la administración pública van cambiando de naturaleza y rumbo. La actividad del Estado no sólo se expande cuantitativamente sino que se especializa.

instituciones: Banco Central de Honduras (BCH) y Banco Nacional de Fomento (BANAFOM), además, se pone en vigencia el Impuesto sobre la Renta (I.S.R.) a partir del 1 de enero de 1950. Ambas instituciones son creadas bajo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Paradójicamente es en 1954 bajo el ambiente de democratización política de Gálvez que se produce la mayor huelga del movimiento obrero en Honduras<sup>49</sup>; desde el punto de vista institucional, una consecuencia inmediata de la huelga es la creación del Ministerio del Trabajo, Previsión Social y clase media (diciembre de 1954) y la aprobación de leyes laborales<sup>50</sup>.

En el transcurso de los siguientes 7 años, a partir de 1954, se crearon 10 instituciones que marcan así el inicio de una mayor descentralización del Estado<sup>51</sup> y que cuantitativamente representan el

---

<sup>49</sup> Para una mayor perspectiva histórica sobre la huelga de 1954 y sus consecuencias en el desarrollo del Estado y de los movimientos obreros en Honduras, véase: Meza, Víctor. **Historia del Movimiento Obrero Hondureño**. Edit. Guaymuras, Tegucigalpa, 1980. Cap. IV. Posas, Mario. **Lucha Ideológica y Organización Sindical en Honduras**, Edit. Guaymuras, Tegucigalpa, 1980. (Huelga de 1954 y Estado y Sindicalismo).

<sup>50</sup> Ello permitirá que en el período del Dr. Ramón Villeda Morales este consolide toda la legislación laboral y presente el Código Laboral como una conquista intrínseca del pensamiento liberal.

<sup>51</sup> No obstante debe tenerse en consideración desde una perspectiva política que la "...actividad gubernamental en materia económica se mueve entre tensiones desarrollistas y tendencias al estancamiento,  
(continúa...)

33% de todas las instituciones existentes actualmente. Esta tendencia será igualada en el período 1972-1978 en el que se crean 10 instituciones, fortaleciendo la participación del Estado en la economía.

Las instituciones creadas durante 1954-1961 son: Dirección de Fomento Cooperativo (DIFOCOOP) (1954); Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) (1957); Patronato Nacional de la Infancia (PANI) (1957); Instituto Nacional de la Vivienda (INVA) (1957); Ferrocarril Nacional de Honduras (FNH) (1958); Junta Nacional de Bienestar Social (JNBS) (1958); Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) (1959); Instituto Nacional Agrario (INA) (1961); Servicio Autónomo Nacional de Aguas y Alcantarillados (SANAA) (1961); Banco Municipal Autónoma (BANMA) (1961).

## **2.- Modelo de Sustitución de Importaciones (Proceso de Integración Centroamericana (1960-1970).**

Este período de 9 años es altamente significativo en términos de historia política y de la dinámica del Estado que inicia una nueva fisonomía implicando transformaciones cuantitativas y cualitativas. Tres hechos marcan la orientación de este período:

---

<sup>61</sup>(...continuación)

ambas con origen externo y entre un sector privado "Laseferiano" y demandas sociales contenidas. Ello vuelve contradictorio el rol del Estado. "En consecuencia la modernización del aparato estatal es por tales razones desigual y relativa". Véase Torres Rivas. E. *Crisis del Poder en Centroamérica*, Educa. San José. p. 27.

- La incorporación de Honduras al Mercado Común Centroamericano (MCCA).
- La continuación del proceso de modernización institucional del Estado y la consecuente ampliación del sector público.
- La relativa democratización política que se inicia con Ramón Villeda Morales (1957-1963) y que termina abruptamente con el golpe de Estado del General Oswaldo López Arellano.

**A.- Incorporación de Honduras al Mercado Común Centroamericano. (MCCA).**

La incorporación de Honduras al MCCA implicó poner las esperanzas del desarrollo en un modelo de sustitución de importaciones basado en una industria nacional fuerte y competitiva. La economía de los 5 países centroamericanos y de la región en su conjunto tuvo un considerable impulso durante la década de los 60's. Este hecho se debió al relativo dinamismo de las exportaciones hacia terceros países, básicamente durante el primer quinquenio de la década y al efecto significativo que el proceso de integración económica tuvo sobre el crecimiento. Durante el período 1960-65 —que corresponde en gran medida a la administración Villeda Morales— el crecimiento econó-



mico de Honduras fue de 4.3%<sup>52</sup>, mientras el de Centroamérica en su conjunto alcanzó 5.8%. Dicha tasa disminuirá a 4.1% en el quinquenio 1965-1970. Agudizando el desequilibrio en el crecimiento con respecto al resto de países centroamericanos. Ello se originó esencialmente por los desequilibrios comerciales con Guatemala, Salvador y Costa Rica. Bajo ese marco económico que implicó el MCCA, Honduras tuvo su tasa de crecimiento económico más elevada de su historia, 6.6% en el período 1960-1966.

Paralelo a este proceso se modernizaba más el aparato estatal. La integración económica implicaba una industria más eficiente y un Estado más protector y que consecuentemente ampliaría sus funciones estatales<sup>53</sup>. Para nuestro país, pese a los desequilibrios comerciales que se manifestaron con el resto de países de la región y a un crecimiento declinante en la segunda mitad de la década de los 60's, su incorporación fue positiva, ya que su crecimiento hubiera sido menor sino se incorpora. Desde la perspectiva del modelo de sustitución de importaciones, la débil industria hondureña no puede desarrollarse a plenitud, además del incumplimiento de los convenios de asignación de inver-

---

<sup>52</sup> No obstante debe considerarse que el período 1950-1960 el crecimiento económico de Honduras fue menor, ya que su tasa fue de 3.4%.

<sup>53</sup> La integración comprendía unificación de los servicios de comunicaciones aeronáutica, tránsito aéreo, circulación por carreteras, organización y vigilancia del Sistema Aduanero.

Desde una perspectiva del Estado, este proceso de integración no se acompañó de nuevas formas de ejercicio del poder, es decir la renovación de sus instituciones, la amplitud de sus nuevas tareas económicas y sociales, la incorporación del nuevo instrumento<sup>54</sup>. Por otra parte, es significativo para países como Honduras que después de un modelo primario y de enclave que definió el carácter dependiente de nuestra economía, con el "Modelo de sustitución de Importaciones" no hayamos mejorado, tal como lo señala el informe Rosenthal ("...Se suponía que la integración reduciría la dependencia de Centroamérica, pero en realidad el resultado ha sido más bien que la ha aumentado..."<sup>55</sup> Por otra parte es posible que la economía de Honduras hubiese crecido aún menos sin integración que con ella. Pero el hecho concreto es que Honduras ha participado mucho menos que los otros países de los beneficios económicos atribuibles a la integración, ello se debe en parte al tipo particular de integración que se impulsó desde 1960.

#### **B.- Continuación del Proceso de Modernización del Estado.**

La política de transformación económica y sociales que impulsó el Dr. Juan Manuel Gálvez

---

<sup>54</sup> Véase. Lizano, Eduardo. *La Integración Económica Centroamericana*. Fondo de Cultura Económica. México 1975 pág. 266.

<sup>55</sup> Lizano, E. y L. N. Wilmore. *La Integración y el Informe Rosenthal*. FCE. México. Pág. 238.

(1949-1953) tuvieron un repunte en la Administración del Dr. Villeda Morales (1957-1963). Se requería modernizar el Estado y ampliar el sector público para hacer más eficiente su funcionamiento. En general el régimen de Villeda Morales corresponde a un período de relativa expansión de la actividad económica bajo el marco general del proceso de integración centroamericana, para tal efecto se crearon instituciones adicionales para administrar y promover la integración: La Secretaría Permanente del Tratado General de la Integración Económica (SIECA); Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Esto implicó para el Estado hondureño una serie de medidas relacionadas a la actividad monetaria, fomento industrial, financiamiento y política fiscal.

Durante dicho período (1960-1970) se crean 6 instituciones, al aparato estatal se agregan la Empresa Nacional Portuaria (ENP) en 1965, el Instituto Hondureño de Antropología e Historia (IHAH) en 1968, Instituto Hondureño del Café (IHCAFÉ), Instituto Nacional de Previsión Magisterial (INPREMA) y Crédito Prendario Popular (CREPREPO) en 1971, finalmente el Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Poder Público (INJUPEM), también por su importancia debe señalarse la creación del Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE) (Decreto N° 30 del 7 de octubre de 1965 en lugar del Consejo Nacional de Economía (CNE).

La creación de este último organismo debe visualizarse en el contexto de las organizaciones multilaterales (BCIE, BID, CEPAL) que pasaron a ejercer una creciente influencia sobre los países

necesitados de capital y asistencia técnica; no sólo aceptan la participación más amplia del Estado en los asuntos económicos de los países, sino que estimulan y ayudan a crear agencias centrales y regionales de planificación económica. Esto es, colaboran con recursos financieros, know how y personal técnico en la reforma o modernización de partes importantes de los aparatos estatales de los países latinoamericanos. El reforzamiento a dicha orientación se da en la Carta de Punta del Este que da origen a la Alianza para el Progreso, la cual tenía entre sus objetivos fundamentales:

- i) Que se lleven a cabo Programas Nacionales de Desarrollo Económico y Social amplios y bien concebidos, orientados a obtener un crecimiento autosostenido.
- ii) Que se afronten y perfeccionen las instituciones, tanto del sector público como del sector privado.

Es por ello que en 1965 se prepara el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969<sup>56</sup> de esta forma

---

<sup>56</sup> Durante la década de los 60's la importancia de la planificación como instrumento de desarrollo no fue discutida, al contrario es ampliamente promovida. Con ello el Estado se especializa y tecnifica más. La formulación de planes de desarrollo agrega el enfoque prospectivo y racionalizador. A pesar de ello la planificación desde una perspectiva tecnocrática chocará con el mundo político-feudal que en esa década caracterizaba la administración pública hondureña. Véase Rivera, Miguel Angel. **Memorandum al Consejo Superior de Planificación**. Tega., D.C. Mayo, 1967, conocido como Memorandum Rivera.

(continúa...)

las atribuciones del Estado en la economía como ente regulador, orientador y coordinador se establece a través del Decreto N° 30 antes mencionado.

### **C.- Democratización Política.**

Este período se caracteriza por el conservadurismo político, la tendencia reformista de Villeda, Morales queda cortada por el golpe militar del 3 de octubre de 1963, realizado por el ejército y dirigido por el General Oswaldo López Arellano. Para la administración pública prácticamente se inicia un período de ampliación que volverá a reactivarse en 1972. Por otra parte, continúa la participación de Honduras en el Mercado Común Centroamericano, no obstante las deficiencias ya indicadas y a la débil posición nacional lo llevan a un final abrupto, que concluye con la crisis bélica entre Honduras y El Salvador.

### **3.- Modelo de Modernización de la Economía (1970-80) (Período de Expansión del Estado en Base al Endeudamiento Externo).**

Este período que comprende la década de los 70's se caracteriza por el fracaso del llamado "Pacto de Unidad" entre el Partido Nacional y Liberal, avalado por las Fuerzas Armadas y el ascenso al

---

<sup>56</sup>(...continuación)

Sobre el rol de los tecnócratas, la Planificación y el Estado en Honduras y El Salvador véase el valioso trabajo. Aybar J. y R. Moncarz. ICAP. San José 1984.

poder, mediante un golpe de estado de los militares el 5 de diciembre de 1972.

De esta forma, las Fuerzas Armadas vuelven a ejercer un papel central en la historia política de Honduras. Se inicia una fase que se denominará reformista y que es dirigida por el General Oswaldo López Arellano.

Deben considerarse las condiciones internacionales e internas que determinaron la posibilidad política de tal movimiento, por un lado la difícil situación mundial, caracterizada por una elevada inflación, desajustes monetarios y estancamiento del comercio internacional, aspectos que afectan notablemente a las economías abiertas como la hondureña, y por otro lado, la creciente insatisfacción popular, determinada por los elevados y progresivos déficit habitacionales, de salud, educación y, en general, condiciones de vida de la mayoría de la población, que se consideraban social y económicamente injustas; esta situación planteó a inicios de la década de los 70, un dilema interesante y trascendental, en términos de política y de desarrollo:

- i) Continuar con el mismo modelo de desarrollo vigente<sup>57</sup> y ampliar las posibilidades de una mayor tensión sociopolítica.
- ii) Modificar la Estrategia de Desarrollo definiendo un nuevo estilo de desarrollo, basado en el crecimiento del aparato del

---

<sup>57</sup> Estructurado en parte por la participación hondureña en el MCCA. Véase Torres Rivas, Edelberto. **Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano**. EDUCA. Guatemala, 1975. Capítulo V, especialmente: "Estado, Integración y Dependencia.



Estado, satisfacción de demandas urgentes de la población y emisión de políticas que se orientarán hacia la modernización estatal y el aprovechamiento eficiente de los recursos locales para el desarrollo.

Esta última opción, es la tomada por los militares reformistas. Todos los objetivos y esencia de la Estrategia de Desarrollo queda contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1974-78.

En el contenido del mismo se planteaba la aplicación de una reforma agraria y forestal: al sector público se le asignan los siguientes objetivos:<sup>58</sup>

- Crear la estructura económica y social requerida, especialmente para el proceso de transformación agrícola y el aprovechamiento de los recursos naturales;
- Ampliar la esfera de acción del sector público, a través de su participación en las actividades productivas directas de la economía y especialmente en proyectos básicos, para los que el sector privado no se encuentra en condiciones de atender o no esté interesado en participar.
- Obtener, a través de la participación del Estado en empresas-productoras, un ritmo sostenido de inversión pública.

---

<sup>58</sup> S/DeI CONSUPLANE. *Síntesis del Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978*. Tegucigalpa, 1974, pág. 43.

La ampliación de las funciones económico-sociales del Estado y su implicación más directa en el proceso económico y de acumulación de capital, se traducen en la expansión de su infraestructura empresarial para la producción de bienes y servicios, en todo caso, ya no se limita a su función genérica de creación de las condiciones sociales para la producción o reproducción social, la generación de infraestructura, se le encuentra ahora más directamente involucrado en el proceso económico, en las esferas de la producción.<sup>59</sup>

Dentro de este contexto se explican la creación de la Corporación Hondureña del Banano (COHBANA) 1975, Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) 1974 y Corporación Nacional de Inversiones (CONADI) 1974.

La presencia de empresas mixtas como la Corporación Forestal Industrial de Olancho (CORFINO), Forestal Industrial de Agua Fría S.A. (FIAFSA), Compañía Azucarera de Cantarranas, S.A. de C.V. (ACANSA) y una serie de empresas en las cuales el Estado aparece como accionista principal, muestra como el Estado ha ampliado sus funciones y es el principal punto de apoyo de la acumulación de capital. Ello significa un paso fundamental en la Intervención del Estado en la Economía.

1975 marca el fin del reformismo, iniciando Juan Alberto Melgar Castro, funciones como Jefe de Estado, que durarán hasta 1978. En el transcurso de ese período se reducen los alcances de los

---

<sup>59</sup> Molina Chocano, Guillermo. **Crisis Capitalista, Inflación y Papel Económico del Estado.** (Estudios Sociales Centroamericanos) San Salvador, N° 28, Pág. 33. 1982.

objetivos y metas definidos en 1972, implicando una posición menos reformista; no obstante, en términos del aparato estatal se crean la Financiera Nacional de la Vivienda (FINAVI) 1975, Corporación Hondureña del Banano (COHBANA) 1975, Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL), Crédito Educativo (EDUCRÉDITO) 1976, Patronato Nacional de la Infancia (PANI) 1978 y el Instituto Hondureño de Mercado Agrícola (IHMA) 1978. Algunas de ellas cerrarían en la próxima década. La crisis estaba a la vuelta de la década.

Por otra parte, en el área económica el incremento del gasto público fue notable, ello se basó en la expansión del Sector Público. La dinámica económica fue positiva. La tasa de crecimiento fue de 4.4% para todo el período. Ahora sin MCCA Honduras continuaba teniendo un ritmo de crecimiento menor al del resto de los países centroamericanos, con excepción de Nicaragua. Desde una perspectiva del Comercio Internacional el grado de dependencia del Sector Primario se había reducido notablemente pasando de 37.4% en 1950 a 28.0% en 1978. A pesar de ello el grado de apertura de la Economía se amplió significativamente, representando en 81.9% en 1977. La década de los 70's se caracteriza no sólo por un modelo<sup>60</sup> basado en la expansión del sector público vía crédito externo, sino que también

---

<sup>60</sup> Véase El Ensayo sobre el modelo económico de los 70's y sus efectos sociales, en:

Membreño, Sergio: **25 años de historia: La política del gasto y el modelo de desarrollo.** (Revista Centroamericana de Economía). Tegucigalpa, D.C.

agravó el ya fuerte grado de dependencia externa que caracterizaba al Modelo Primario y de enclave (1900-1956) y al de sustitución de importaciones (vía integración centroamericana) (1960-1970). Ya que agregaba a la dependencia comercial y de inversión extranjera el problema de la deuda externa, vía servicio de capital e intereses. Los elementos para una década de difícil manejo estaban ya constituidas. De la modernización del Estado de Gálvez y Villeda se pasaba al Estado Megalómano de OLA. Si bien es cierto que la actividad macroeconómica, especialmente a finales de los 70's, fue pujante ésta no puede explicarse sin el fuerte nivel de financiamiento externo destinado a los grandes proyectos estratégicos como el del Cajón y CORFINO. Por otra parte, dicho crecimiento económico no tuvo un reflejo real y efectivo en mejorar los niveles de vida del hondureño.

#### **4.-Modelo de Ajuste Estructural de la Economía (1981-88).**

El período 1980-88 no tiene precedentes en la historia contemporánea de Honduras. Una serie de fenómenos y hechos económicos y políticos —unos de tipo exógeno y otros endógenos— modelarían la evolución de la Sociedad Hondureña durante la presente década. Bajo ese contexto el rol del Estado Hondureño estaría fuertemente condicionado por diversos sectores organizados y no organizados de la sociedad. Dicha participación estaría fundamentalmente determinada por el interés gremial y sectorial de reducir el impacto que la recesión económica mundial imponía a la vulnerable Economía Nacional.

3 hechos muy interrelacionados entre sí marcan la compleja tendencia de este peculiar período de la historia hondureña.

- Retorno de la democracia
- Crisis económica y ajuste
- Crisis del Estado: Rasgos de una crisis nacional.

#### **A.- Retorno de la Democracia Constitucional<sup>61</sup>**

Honduras carece de una tradición democrática al estilo de Costa Rica y Venezuela. En 1950 el Dr. Juan Manuel Gálvez marchó en esa dirección. Ese camino lo continuó, con todas las imperfecciones propias de una democracia en construcción el Dr. Villeda Morales, pero el secular Coupe d'état se haría nuevamente presente en la historia del país. En 1971 con el "Pacto de Unidad" se retornaría el anhelado "aprendizaje democrático", pero este quedaría esperando mejores tiempos. Ellos llegarían una década después. No puede negarse que la democracia hondureña es frágil e imperfecta. Su edad de vida es corta. Y es que al analizar retrospectivamente la historia hondureña se observa el doloroso desarrollo nacional: La democracia ha sido la gran ausente.

---

<sup>61</sup> Véase: el aporte de Fernández, Arturo. **Partidos Políticos y elecciones en Honduras**. Edit. Guaymuras. Tegucigalpa. 1981. El 20 de abril (1980) se inició el proceso de retorno a la constitucionalidad. Como resultado del proceso de democratización ascendieron al poder político de la nación: Dr. Roberto Suazo Córdova (Feb. 1982) y el Ing. José Azcona Hoyo (1986).

A partir de 1980 Honduras tomó el camino desandado. Desde una perspectiva de sociología política el Estado se sitúa en un marco más complejo y transparente. Es bajo este marco de democracia que los sectores políticos: sectoriales y gremiales se orientan en función de sus intereses de clase o sociales. Las presiones por mayor justicia económica y social se multiplican a la par de las crisis nacional y del avance democrático. Ello es así porque a pesar de lo apuntado por los sectores más progresistas de la sociedad la "Democracia" por más formal que sea es el punto de partida para la participación social y la búsqueda de mejores opciones de desarrollo.

Es en ese contexto de crisis económica y social que el rol del Estado se vuelve más difuso y ambiguo, ya que está el vaivén de los sectores más dinámicos de la sociedad. ¿A quién protegerá el Estado bajo el marco de una crisis económica aguda y una democracia imperfecta?

## **B.- Crisis Económica y Ajuste**

Durante el período 1980-88 el crecimiento económico ha alcanzado una tasa en términos reales de 2.4%, un ritmo inferior al del crecimiento poblacional actual de 3.1%, y a tasa de crecimiento económico del período 1960-70 y 1970-1980 que fueron del 5.1% y 4.4% respectivamente. Se infiere de ello que la crisis económica ha afectado profundamente la economía del país, incidiendo ostensiblemente en una caída del ingreso Per Cápita, consumo privado y salario real. La inflación golpea cada vez con mayor fuerza. La devaluación



tan presente desde 1982 continúa en 1er. plano. La pregunta que circula ya no es ¿si habrá o no?, sino ¿cuándo? Los problemas estructurales de la sociedad hondureña persisten y se acrecientan. La crisis evidenció con crudeza y realismo, que así como hemos perdido ya la década de los 80's en términos de desarrollo, así también dejamos perder la década de los 70's para sentar las bases de un desarrollo nacional. La crisis que nos afecta tiene orígenes externos: restricciones al comercio (proteccionismo), inflación, deterioro de los términos de intercambio y limitaciones, al crédito externo, pero basar toda nuestra problemática en la crisis externa no sólo en un eufemismo sino una visión torpe de nuestra propia realidad socio-económica e histórica. No hay duda, la reconocen académicos, políticos, empresarios, obreros y campesinos, que el modelo económico actual está obsoleto. Con él no hemos resuelto los grandes problemas nacionales: Justicia, distribución del ingreso, empleo y satisfacción de las necesidades básicas, al contrario con el modelo económico vigente las hemos acrecentado.

La formación de la política económica de los últimos años ha tenido su principal acierto en la decisión, más política que técnica, de no devaluar y su afecto más negativo en la dificultad ostensible en superar la crisis. En medio de la crisis aplicar medidas recesionistas sólo implica menos actividad económica y empleo. A pesar del creciente pago del servicio de la deuda externa y un déficit fiscal incontenible —presionando ambos elementos por la devaluación— el gasto público se acrecienta cada

año, paralelo a ello se pierde el rumbo de la política económica, que comienza a fragmentarse, pretendiendo solucionar problemas coyunturales y de corto plazo. La visión economicista predomina sobre el enfoque social de la sociedad. La crisis ha afectado a todos los países de Latinoamérica, pero ¿acaso no afectará a los más pobres y vulnerables? y no es Honduras precisamente después de Haití el país más pobre de la América Latina. Y dentro de nuestro país ¿no serán los pobres los más afectados? Con una tasa de desempleo de 27% la más elevada de la historia nacional, no significa ello que el rumbo de la política económica a pesar de los esfuerzos realizados no lleva la orientación correcta.

### **C.- Crisis del Estado Hondureño: Rasgos de una Crisis Nacional.**

La década de los 80's nos trajo la democracia y la crisis económica, pero a la par de ello o como una consecuencia de las sinergias de ambos factores hemos concluido que el camino recorrido no es el mejor. Del modelo primario/exportador y de enclave, al modelo de sustitución de importaciones de la integración, de este al modelo de crecimiento con endeudamiento externo, que no es otro que el fundamento en un Estado megalómano: Expansionista e ineficiente. ¿Cuál es la respuesta de los sectores organizados y del pueblo en general? ya casi a finales de la década de los 80's y después de un largo recorrido, desde las primeras iniciativas para modernizar el Estado en 1950, se concluye

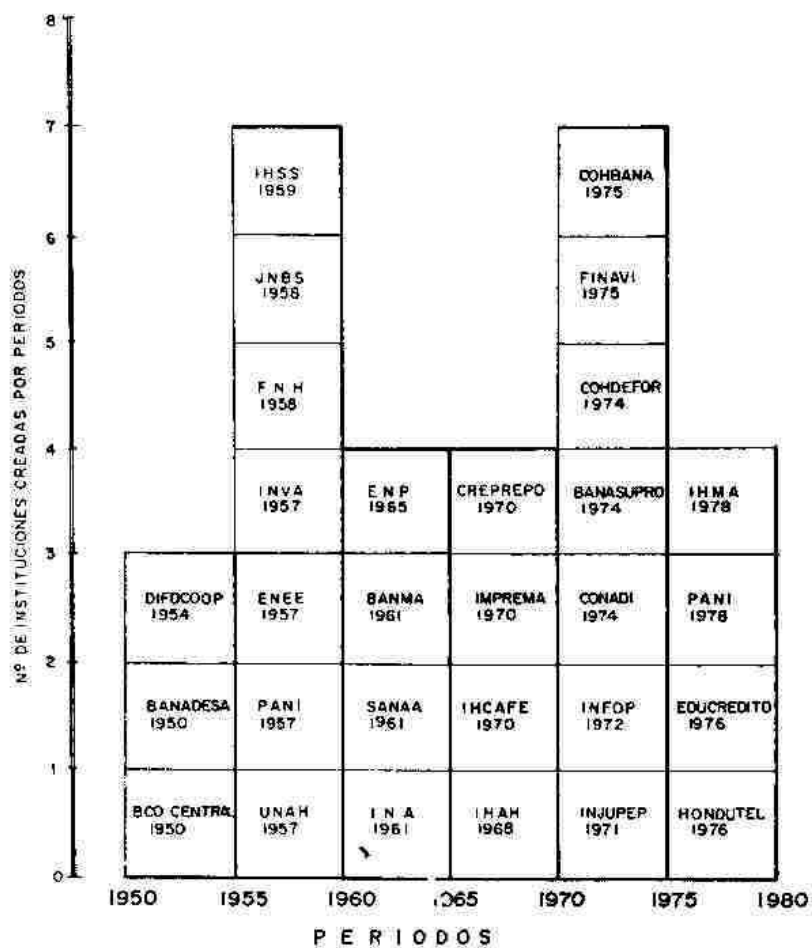
que el Estado está atrofiado, desorganizado y con una estructura incapaz de responder a la crisis nacional. El problema no es partidista. El problema es nacional. La fragmentación política y la dinámica social de la sociedad hondureña de los últimos años es extremadamente compleja, cada sector organizado plantea sus problemas y sus soluciones. La visión parcializada prevalece. No se comprende que bajo tal conducta todos vamos al caos. La desconfianza económica y política se agiganta. Los valores y la ética se desconocen. La crisis existe. El ostracismo no la oculta. Los cambios en la concertación social son inevitables. El enfoque de privatización de la economía impulsado en los 80's ha avanzado lentamente, pero avanza. El dogma económico es la privatización. FINAVI y COHBANA han desaparecido. CONADI —la otrora esperanza de un desarrollo industrial nacional— no es más que la ventanilla de cobro de una deuda casi irrecuperable de L800 millones de lempiras.

El Estado no ha crecido más institucionalmente<sup>62</sup>, pero su presencia en la economía es preponderante ¿cómo reducir el sector público sin una empresa privada que asuma un rol dinámico como motor de la economía hondureña? Una auténtica reflexión nacional sobre esta pregunta es necesaria. Hay un consenso: el sector público no debe acrecentarse más, pero ¿asumirá la empresa privada el rol que corresponde?

---

<sup>62</sup> Durante el período 1980-88 2 empresas se han cerrado: FINAVI y COHBANA. A nivel de las empresas mixtas hay 15 de ellas que están en proceso de ser privatizadas.

**Gráfica**  
**HONDURAS: EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO DESCENTRALIZADO 1950-1980**



## **5.- LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL (1990-1995)**

La década de los 80's fue parcialmente perdida en términos de crecimiento económico y sentar las bases de una política económica y social efectiva, sin embargo, precisamente el avance en el proceso democrático y la aguda situación social del período, permitieron el afianzamiento de la necesidad de acelerar reformas en el Estado Hondureño tendiente a modernizarla y ajustarla a la política económica que se venía impulsando desde la administración Callejas (1990-1994) y la reciente administración Reina (1994-1995).

Bajo ese contexto, la primera mitad de la década de los 90's ha visto un proceso acelerado de cambio en el marco jurídico e institucional del Estado, cuyo proceso aún no terminado se orienta a buscar la coherencia del Estado a la política económica y social impulsada durante ese período.

Durante la administración Callejas se crea la "Comisión de Modernización del Estado" que se orienta a elaborar la estrategia y lineamiento de reforma del Estado, aspectos que cubren las tres áreas: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. Durante la administración Reina se ha acelerado y reorientado dicho proceso de reforma del Estado.

Desde una perspectiva sociológica e histórica, este esfuerzo de modernización viene impulsado por la globalización y las nuevas políticas económicas y sociales imperantes a nivel mundial y promovidas por los organismos internacionales. No hay duda que existen necesidades de reformas y cambios en la forma de hacer gobierno y de estructurar un Estado eficiente y transparente, requisito fundamental para el desarrollo.

Desde esta perspectiva de reforma institucional se destacan las principales acciones y medidas ejecutadas desde la creación de la "Comisión de Modernización del Estado".

### **1990-1993 (Administración Callejas)**

Una de las características principales del enfoque sobre modernización del Estado, es que este debe comprender una visión integral de los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La segunda premisa es que el Estado de Honduras, no presentaba en su marco legal y operativo-institucional, una estructuración adecuada para desarrollar políticas y medidas de modernización del Estado, y tercero, la realidad innegable que la administración pública había crecido sin orden y aceleradamente durante los 70's y 80's y esta no respondía adecuadamente para facilitar una gestión eficiente y moderna que hiciera frente a los grandes retos sociales, económicos y políticos que se han generado después de



una década de pérdida del bienestar social, deterioro político e ineficiencia del aparato público para resolver y responder a esa visión multisectorial. De ello se colige que la "Modernización del Estado" va más allá de la "reforma administrativa" que caracterizó los 70's y parcialmente los 80's. El enfoque de la "Comisión de Modernización del Estado" es correcta en su orientación global, sin embargo, su coherencia, innovación y apego de la realidad nacional deben ser cuidadosamente analizados.

Las acciones realizadas se identificaron en los siguientes temas:

- \* **Modernización del Estado 1990-1993. Objetivos y Áreas**
- \* Redimensionamiento del Estado
- \* Reactivación del Poder Legislativo
- \* Reforma del Sistema Judicial
- \* Reorganización del Poder Ejecutivo
- \* Reforma departamental y municipal
- \* Gestión de políticas y programas locales
- \* Proceso de gerencia presidencial
- \* Articulación sector privado-público
- \* Coordinación sistemas OPD'S
- \* Gestor programas de integración centroamericana.

---

FUENTE: Presidencia de la República  
Comisión Presidencial de Modernización del Estado.

Los resultados de la modernización del Estado trascienden el marco de la "Comisión de Modernización del Estado" y de hecho implican un alto grado de participación del Presidente de la República y los diversos responsables de las acciones institucionales y sectoriales. Las áreas estratégicas definidas en el programa son:

- \* Reforma política
- \* Reforma de los poderes Legislativo y Judicial
- \* Descentralización político-administrativa
- \* Redimensionamiento y modernización de la administración pública.
- \* El proyecto de Ley para la Modernización del Estado se presentó al Congreso de la República y su aprobación se produjo el 11 de diciembre de 1991 y su vigencia como ley de la República parte del 7 de enero de 1992.

### **1994-1995**

La Modernización del Estado como objetivo estratégico nacional no puede ni debe estar supeditado a un período de gobierno. Ello trasciende el enfoque de partido, para ser una tarea de la sociedad.

La continuación del programa durante 1994-1995 ha tenido resultados significativos durante estos dos últimos años que apuntaban cambios relevantes en la forma de hacer gobierno y de

administrar el país. Se detallan los principales logros y expectativas de corto plazo.

### **-Sistema Judicial**

- Organización y consolidación del Ministerio Público
- Consolidación del Sistema de Carrera Judicial
- Elaboración del nuevo Código Penal actualmente en discusión en el Congreso Nacional.

### **-Reforma Electoral**

Avance en la consolidación de reformas en la Ley Electoral para establecer una democracia más transparente y representativa.

### **- Reforma de Administración Pública.**

Este es un componente significativo en la modernización del Estado, se resumen las actividades desarrolladas y sus resultados concretos.

- Reforma y modernización de la estructura de la Administración Pública Central (APC).

-Programas institucionales de modernización para 4 secretarías: SECOPT, SEP, STPS, SRE.

-Estrategia de racionalización para SHCD, SECPLAN y Secretaría de Economía y Comercio.

-Y modernización de la estructura de la administración pública descentralizada.

-Plan de privatización del IHCAFÉ.

-Plan de fusión de JNBS y PANI.

**-Reforma de empleo y salarios del Régimen de Servicio Civil.**

**-Reforma del Marco Jurídico.**

-Desde una perspectiva de incidencia y efectividad se observan algunos aspectos preocupantes del proceso efectuado.

- i. El proceso de modernización del Estado, pese a las iniciativas realizadas a fin de contar con el apoyo de la sociedad civil, no logró este objetivo, más que fragmentadamente y no en una forma permanente y eficaz. Debe considerarse este período 1990-1993 como una etapa de transición hacia una democracia más representativa, una sociedad civil más efectiva y con los canales institucionales para participar adecuadamente. El problema de la falta de una cultura del diálogo y la falta de represen-

tatividad de un "liderazgo auténtico" en los principales sectores organizados del país.

- ii. Es obvio la falta dentro de la modernización del Estado de un enfoque realmente integrado y con una visión de largo plazo. Se careció de una *visión estratégica* que iniciara la reforma del Estado a un proyecto de sociedad de Honduras y un Plan Nacional de Desarrollo. Esta deficiencia hizo que muchas de las acciones de esta Comisión fueran logradas sin un proceso de apoyo y concertación y sin una coherencia con las políticas sectoriales.
- iii. Precisamente por la razón ya apuntada, se careció de un enfoque integrador entre las reformas del marco jurídico/institucional y la realidad de la aplicación de la política económica y social dentro de un marco de economía de mercado orientada al programa de ajuste estructural y liberalización de la economía. Asimismo, la falta de una reflexión nacional por parte de los intelectuales y profesionales es evidente. La falta de una cultura de la reflexión continua siendo una realidad de nuestro entorno como sociedad.
- iv. Se careció de una coordinación de la "Reforma del Estado y su Modernización" con el fuerte proceso centroamericano de integración económica, política y social que se desarrolló durante 1990-1993. No existió una clara

capacidad operativa para articular las negociaciones del marco de integración y la orientación y alcance de la modernización del Estado.

Pese a lo anterior, el proceso de "Modernización del Estado" puede considerarse como positivo y las lecciones de lo logrado y lo considerado, como aleccionadoras para enmarcar dicho proceso en la forma más adecuada. Al menos 3 elementos deben ser incorporados: **visión estratégica y de largo plazo, enfoque de desarrollo y concertación.**

Dentro del marco de modernización del Estado, se resaltan dos acciones importantes de la Administración Reina. Primero, el proceso de consolidación del Ministerio Público y la Reforma del Código Civil y Penal que reorienta toda la estructura del sistema jurídico del país. Segundo, el proceso de privatización en el marco de la reforma de la Administración Pública, que conlleva a la aprobación de la ley marco del Sector Energético y la privatización de HONDUTEL. En esta misma área se ha presentado al Congreso Nacional el Código Tributario, que legisla e impone sanciones por evasión fiscal y permite adecentar una nueva forma de administrar los tributos. Finalmente, en el contexto de la modernización, se ha establecido el Consejo Nacional de Convergencia (CONACON), hecho histórico que evidencia el sentido visionario y democrático de lograr consensos en las líneas estratégicas de conducción del país. Foro que debe ser perfeccionado, integrando a todos los sectores



de la sociedad a fin de institucionalizar la concertación y las líneas estratégicas de desarrollo en el mediano y largo plazo.

Finalmente, debe quedar claro que la Modernización del Estado no debe estar supeditada a una visión impuesta desde el exterior por los organismos internacionales, sino un esfuerzo nacional y por ello es preciso la concertación y la reflexión nacional.

Requerimos urgentemente un *liderazgo nacional* por y para Honduras en la Modernización del Estado. El dilema es muy transparente. O entramos al siglo XXI con un Estado diseñado desde el exterior, o buscamos un hálito de esperanza en nuestro pueblo, a través de una sociedad civil consolidada y activa: Líderes comunitarios, organizaciones vivas, ONG, profesionales e intelectuales.

### III

## DEL ESTADO MEGALÓMANO AL ESTADO DEL FUTURO

El proceso histórico de cada Estado varía de acuerdo a los factores internos y externos que condicionan su evolución, obviamente ello presupone —tal como lo planteamos al inicio del ensayo— que una teoría del Estado estará determinada por la historia de cada Estado.

El Estado hondureño ha inexorablemente evolucionado desde 1950 (inicio de su modernización). En la década de los 50's avanzó a paso agigantado, en los 60's se diversificó y consolidó bajo el desequilibrante proceso integracionista<sup>63</sup>, en los 70's la expansión —basada fundamentalmente en un proceso de endeudamiento masivo o irracional— fue vertiginosa. A principios de los 80's el

---

<sup>63</sup> Véase. Cáceres, Luis René. *Integración Económica y Subdesarrollo en Centroamérica*. Fondo de Cultura Económica (FCE). México. 1980.

gasto público equivalía al 30% del producto interno bruto comparado con el 12% que representaba en 1950<sup>64</sup>. El número de empleados públicos pasó de 7,600 en 1960 a aproximadamente 45,000 en 1987. El número de instituciones públicas<sup>65</sup> pasó de 2 en 1950 a 31 en 1980. No hay duda que en el modelo de desarrollo que experimentó la sociedad hondureña durante estas casi 4 décadas le ha correspondido al Estado un rol trascendente, acerca de cuya caracterización como señala el sociólogo Edelberto Torres Rivas "No hay un consenso<sup>66</sup>".

A pesar de ello, las líneas generales de evolución muy particulares de cada nación deben permitir conformar un bosquejo que considere los resultados del proceso operativo del Estado en la sociedad. La ampliación de las responsabilidades públicas en el capitalismo contemporáneo es parte vital de la llamada modernización del Estado. La evolución del Estado hondureño durante las últimas 4 décadas está enmarcado en la correlación de las fuerzas sociales y actividades que la dinamizan: La huelga del 54, el "Aprendizaje democrático" del período del Dr. Villeda Morales, el Gobierno Reformista de Oswaldo López Arellano y la apertura democrática —vía retorno a la constitucionali-

---

<sup>64</sup> Véase. Membreño, Sergio. **El Sector Público y el Proceso de Acumulación de Capital**. Tegucigalpa, 1981.

<sup>65</sup> Sean Empresas Públicas o Instituciones Autónomas. No incluye empresas mixtas.

<sup>66</sup> Torres, Rivas E. **La formación del estado Nacional en Centroamérica**. ICAP, San José, Costa Rica.

dad— que permitió la toma del Poder por el Partido Liberal a través del Dr. Roberto Suazo Córdova (1982) y el Ing. José Azcona (1985). ¿Ha mejorado la sociedad hondureña por la intervención del Estado en la economía? reconocemos la complejidad de la pregunta. Detrás de ella está el debate ideológica-político que ha prevalecido en el mundo contemporáneo durante los últimos 8 años-. ¿Debe quedarse el Estado "Impasible" ante la pobreza generalizada, o debe intervenir? Nuestra reflexión va orientada no a justificar o dilucidar el tamaño idóneo del sector público, sino a resaltar la necesidad de un sector público eficaz para responder a las necesidades vitales de la población. A partir de la década de los 80's la crisis abate fuertemente la economía hondureña, el ingreso per cápita se reduce y el nivel de vida viene paulatinamente cediendo paso a la pobreza y a una creciente economía informal, ello no es otra situación más que la respuesta lógica de los sectores más golpeados por la crisis. El avance del Estado se mantuvo, pero no solucionó los problemas ingentes de la sociedad.

El ogro filantrópico de Octavio Paz y el *grace de e'tat* de Jean Francois Revel es una realidad inexorable en la Honduras de los 80's. En medio de este expansionismo del Estado vinculado estrechamente a los seculares problemas estructurales y los efectos coyunturales de la recesión, es extremadamente difícil el manejo de la crisis. Una de las señales de nuestro tiempo es precisamente esa. La crisis económica no está sola. No puede estarlo, tal como afirma André Malraux: "Ninguna crisis económica está sin su correspondiente crisis políti-

ca", a ello agregamos una dimensión más metafísica; crisis de valores. La nuestra es una sociedad que a través y a pesar de un Estado megalómano no ha respondido ni a la crisis ni a los problemas fundamentales de nuestra historia<sup>67</sup>. Siendo más sencillos pero más humanos, no ha respondido a los problemas básicos de subsistencia de un gran segmento de nuestra población. La crisis incide, y determina la problemática actual, en consecuencia la crisis económica se vincula a una crisis de la sociedad, de la nación y en consecuencia del Estado.

El Estado hondureño se ha expandido y aún en medio de la crisis continúa su paso indeclinable, crece y se multiplica. La herencia de los 70's con los experimentos CONADI/COHABANA/COHDEFOR/FINAVI y diversos proyectos estratégicos nos dejó las bases del Estado Megalómano. Difícil retroceder, pero necesario para intentar sobrevivir.

Hay algo crucial. Es imperiosa la reducción del aparato estatal simplemente porque es imposible ya sostenerlo. La devaluación monetaria está a las puertas, los compromisos políticos con los organismos financieros internacionales son una realidad innegable. En el contexto de esta crisis no deja de ser paradójico —y ello es más frecuente de lo que la mente humana cree— que a pesar de la arraigada pobreza de Honduras con un índice de desempleo de 27%, el más elevado de la historia y aproximadamente 180,000 desempleados, el sector público está próximo a reducir su expansión y

---

<sup>67</sup> Problemas de Identidad Nacional, independencia económica, liderazgo e integración nacional.

retroceder a través del cierre de empresas públicas y mixtas. Lo anterior revalida el criterio que lo sustancial para la nación no debe tener asidero en el debate sobre el tamaño del sector público, sino en la eficacia como sector y de su eficiencia en su gestión. Y ello no es más que otra faceta de la realidad que evidencia más que la incapacidad de hacer eficiente al sector público.

En 40 años hemos pasado de un anhelante y vigorosa modernización del Estado iniciada a mediados del siglo que acaba, a un Estado Megalómano ávido de conquistas y derechos, improductivo económicamente, irracional socialmente, defensor de la ineficiencia y el clientelismo político del cual precisamente hace 40 años, hacía referencia C.W. Anderson en su ya clásico ensayo sobre la sociedad política hondureña de los 50's.

La crisis se continúa agravando: Nuevas conquistas salariales y económicas, especulación monetaria e inflación galopante no reconocida oficialmente. La superación de la crisis es una aspiración no realizada, mientras la **"administración de la crisis"** un espejismo de cifras manipuladas.

A 12 años del 2000, las palabras de Edmund Burke son llevadas por los vientos de la Inglaterra de Thachert, a los Estados Unidos de Reagan, ya casi de Bush y a la Honduras de Azcona. "Cuando la razón de viejas instituciones ha desaparecido, es absurdo conservar sólo la carga de ellas"<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Burke, Edmundo. **Reflexiones sobre la Revolución Francesa**. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1984.



La sinuosa evolución del Estado hondureño exige un alto: requiere de una reflexión nacional sobre el camino que hemos recorrido. Sobre lo que se ha dejado de hacer y lo que aún podemos forjar. La respuesta a la Honduras del año 2000, que está a la vista, no puede ser un Estado Megalómano, pero tampoco un Estado que avale el "capitalismo salvaje". Los desequilibrios del mercado: Imperfecciones monopólicas e inclusive oligopólicas no permiten que el libre juego de la oferta y demanda determinen nada que no sea la injusticia económica vía exceso de utilidades o baja calidad del producto o servicio prestado. Ello nos lleva a plantear el problema ético del desarrollo y del Estado. Y en consecuencia del hombre en la sociedad. El problema parece sencillo: el exceso de intervención del Estado en la economía produce inexorablemente la complejidad del aparato estatal, ya que lleva el incremento de procedimientos y normas, entonces inevitablemente se produce la caída del hombre: Corrupción. La responsabilidad moral se traslada así del hombre a las estructuras sociales. No hay duda como lo afirma Jesús Trillo-Figueroa "...La falta de un consenso fundamental acerca de la moralidad, amenaza la supervivencia del Estado y hace perder toda fundamentación objetiva... Es necesario encontrar un orden ético objetivo..."<sup>69</sup>

La expansión vertiginosa del Estado, especialmente a partir de 1972 ha significado paralelamente

---

<sup>69</sup> Trillo Figueroa, Jesús. **La Rebelión Liberal-Conservadora** (Fundación Canovas del Castillo. Cuadernos de Formación N° 81, Madrid, 1988.

te mayor endeudamiento externo, más inversión pública y gasto público, a la par de ello ha aumentado la corrupción, la cual se ha arraigado en el sector público. Ello no es únicamente un problema económico. Es un problema ético. En un país que a los albores del 2000 ocupa el penúltimo lugar en la escala del desarrollo de América Latina, la corrupción institucionalizada<sup>70</sup> tiene características inhumanas. Puesto que no sólo es el costo económico de lo que se evadió o sustrajo, es el costo de oportunidad de lo que se dejó de hacer para superar la pobreza generalizada: 180,000 desempleados, 450,000 casas de déficit habitacional, 76% de los niños menores de 7 años están desnutridos. 1 de cada 100 hondureños logra finalizar estudios universitarios.<sup>71</sup>

Ello nos lleva a considerar la Economía del Desarrollo y los modelos económicos que ha venido aplicando Honduras: Modelo Primario Exportador, Modelo de Sustitución de Sustitución de importaciones está agotado. No responden a la Honduras de los 80's. La crisis los ha rebasado. El Estado

---

<sup>70</sup> Es una inexactitud plantear el problema de la corrupción desde la perspectiva partidista y sectaria. La ética no tiene partido ni ideología. Se ha llegado a decir que la corrupción es un elemento estructural de la sociedad humana. Con toda seguridad y más allá de las implicaciones antropológicas o culturales de tal práctica, es un hecho en el que confluyen diversos factores: psicológicos, sociales, personales y políticos de toda índole y en diversos estados. Véase: Reisman, Michel W. *¿Remedios contra la corrupción?: Cruzadas y Reforma*. Fondo de Cultura Económica, México 1984.

<sup>71</sup> Secretaría de CONSUPLANE. *Diagnóstico socio-económico de Honduras*. Tegucigalpa, D.C., 1984.

vinculado a dicho modelo con un carácter altamente protector de un aparato productivo extremadamente incipiente e ineficiente, no puede continuar por la misma vía, a menos que se desee el colapso social, tan próximo, tan latente, tan real cuando se observan los indicadores sociales de nuestra realidad. Frente a este Estado megalómano que a pesar de un nivel de endeudamiento externo, —generado a partir de 1972 y que asciende en 1988 a aproximadamente L6,000.00 millones— y de un sistema tributario regresivo, no ha mejorado sustancialmente el nivel de vida del hondureño. Ante esta situación el Estado ha recurrido al crédito interno como respuesta a un déficit fiscal creciente y ya crónico. Sin embargo, ningún gobierno se puede mantener por largo tiempo financiando su déficit con crédito externo, tarde o temprano la presión sobre las finanzas públicas<sup>72</sup> se agudiza, e inevitablemente la devaluación viene, sigue la espiral inflacionaria, surge la pérdida de confianza y después de ello nada vuelve a ser fácil.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Arthur Laffer ha demostrado el gran error de la progresividad fiscal, cuanto mayor y más progresiva es la presión fiscal, menor es la productividad de un país. Otros economistas liberales criticaron el intervencionismo económico como causa de la crisis económica occidental. Friedman, resalto los problemas derivados de la racionalidad monetaria de los gobiernos, James Buchanam y Wagner, el peligro de los presupuestos deficitarios a través de la deuda pública y el aumento de la presión fiscal.

<sup>73</sup> Las experiencias en la década de los 80's en Chile, Argentina, Brasil en el Cono Sur y en el Perú de Allan García y la Nicaragua de Ortega evidenciaron lo señalado.

El Estado hondureño a estas alturas del siglo requiere una reorientación —no como ya lo hemos señalado en función de su tamaño<sup>74</sup>— sino de su eficiencia y orientación sectorial. La privatización<sup>75</sup> de las empresas estatales iniciada hace un par de años, facilita el proceso de no más expansión del sector público, pero bajo ningún punto soluciona el problema medular de Honduras: empleo, ingreso y pobreza.

La burocracia como grupo organizado es un producto inevitable del Estado Moderno. El alemán Michael Zoler y el americano George Gildel la llaman la "nueva clase". Como señala Trillo-Figueroa se trata "...del Estado como un sistema de intereses personales organizados que forman una nueva clase social, compuesta de burócratas, funcionarios y políticos, que no están dispuestos a perder sus privilegios y su autoridad"<sup>76</sup>. Esta nueva clase de burócratas, conformada por políticos/ejecutivos, tecnócratas, empleados administrativos y de servicio se aproxima en el Estado Megalómano hondureño a aproximadamente 50,000. Ellos están organizados, y después de un largo silencio, su voz

---

<sup>74</sup> El tamaño del sector público y su reducción es planteado dentro de la concepción monetarista liberal. Los actuales acuerdos de Stand by negociado con el FMI, ajuste estructural con el Banco Mundial y Programa Económico con el AID. Banco Mundial. Programa propuesto para el Sector Público (Nov. 1988).

<sup>75</sup> Aspecto básico del Programa Económico negociado con la AID.

<sup>76</sup> Véase Trillo-Figueroa, Op. Cit. Pág. 21.

se escuchó abruptamente. Esta nueva clase consciente de sus derechos y de su poder ha descubierto que el momento es ahora. Si precisamente en medio de la crisis fiscal más aguda de la historia nacional; se desató, mientras se negociaba con el FMI y el Banco Mundial los acuerdos de Stand By y Préstamo de ajuste estructural (SAL): Los burócratas tienen derecho. El Estado también tiene derecho, pero quien y como se pagará ese incremento en el gasto público. Para Guy Sorman la lucha contra la nueva clase debería plantearse en lo que él llama la "revuelta fiscal"<sup>77</sup>, que tendría su principal exponente en la clase media. Esto no es posible en nuestro país. Nuestra exigua clase media son los burócratas y una masa amorfa no identificada, ni consciente de sus intereses. Pero el problema no son únicamente los burócratas. Ellos nos llevan a otra reflexión impostergable en la Honduras de hoy. El Estado megalómano no es ya viable en Honduras, pero tampoco lo es Honduras como nación sin un proyecto nacional. La profecía de Paulino Valladares "Honduras desaparecerá como nación"<sup>78</sup>. Se cristalizará en la Honduras que fracase en reunir todos los sectores, voluntades y fuerzas creativas para existir como pueblo y nación. Históricamente Honduras se ha caracterizado por su desintegración: "...para tratar de explicar este

---

<sup>77</sup>Sorman, Guy. *L'état minimum*. Edit. Fayard. París. 1986.

<sup>78</sup>Oquellí, Ramón. Comp. Paulino Valladares. *El Pensador y su Mundo*. Tegucigalpa, Nuevo Continente. 1973. pp. 97.

fenómeno debemos citar una serie de factores, en un intento de análisis: Desintegración física, dispersión poblacional, ausencia de políticas nacionalistas por parte del Estado, sentimientos regionalistas derivados de una orografía abrupta, carencia de un sentido colectivo de dirección y propósitos comunes<sup>79</sup>.

Adicionalmente los factores exógenos que han incidido en esta constante y significativa desintegración social, política y psicológica de Honduras son analizados desde una perspectiva histórica por Thomas L. Karne<sup>80</sup>, también William Well<sup>81</sup> percibió dicha característica que permaneció inmutable en la época de Rafael Heliodoro Valle quien expresaba "Que nuestro país carecía de la vitalidad frente al resto de Centroamérica"<sup>82</sup>, situación que

---

<sup>79</sup> Argueta R. Mario. **Tendencias e investigaciones recientes de la Sociología Hondureña: Un ensayo bibliográfico.** Colección Cuadernos Universitarios N° 52, abril, 1986. Pág. 14.

<sup>80</sup> Karne, Thomas. **The failure of the union**, The University of North Carolina. 1961.

<sup>81</sup> Un dato significativo que muestra la necesidad de esclarecer más el rol del hondureño en su entorno social se evidenció al comparar la tipología del hondureño discutida por William Well en 1857 y las tendencias psico-sociales del hondureño de hoy. De ello se infiere que en 130 años cualitativamente el hondureño mantiene sus mismas características: Lapsomático, fuertemente introspectivo, carente de un concepto del tiempo, visión feudal de las relaciones interpersonales, incipiente creatividad y bajo nivel de productividad.

<sup>82</sup> Valle, Rafael Heliodoro. **Historia de las ideas contemporáneas en Centroamérica.** Fondo de Cultura Económica. P. 10.



deberíamos de replantear y superar por un enfoque trascendental, histórico y de desarrollo futuro.

Es imprescindible tener este marco de referencia socio-cultural cuando analizamos la expansión del Estado y la distribución de los beneficios económicos y sociales que el Sector Público provee. La visión gremial y/o sectorial prevalece. Nadie cede. El diálogo escasamente funciona. De hecho es una palabra extraña a nuestro vocabulario histórico. Indubitablemente el diálogo no se produce por "generación espontánea". Es síntoma de madurez política y se origina, desarrolla y consolida únicamente en la democracia real, no en la democracia formal o "Democracia con adjetivos" de Krauze<sup>83</sup>. Por ello el Estado Megalómano frente a una sociedad desarticulada económicamente, desorganizada socialmente y desintegrada históricamente estará eternamente al vaivén de las fuerzas sociales o grupos económicos más beligerantes. Ello inevitablemente genera un problema: Injusticia en la distribución del ingreso, sea por vía de una tributación regresiva, un sistema de subsidios indiscriminado o un gasto público mesocrático.

El complejo rol del Estado hondureño bajo una democracia en proceso de mejoramiento y una crisis económica sin precedentes, hace impostergable la necesidad de analizar el funcionamiento del Estado hondureño. Primeramente nuestra reflexión

---

<sup>83</sup> Véase, Krauze, Enrique. *La democracia sin adjetivos*. Edit. DIANA, México, 86.

se ubica en la realidad de hoy día, un Estado burocrático e incapaz de solucionar los grandes problemas nacionales: Económicos, políticos y sociales. Para el año 2000 seremos aproximadamente 7.5 millones de hondureños, con una deuda externa aún significativa, niveles de ingresos per cápita bajos y déficit sociales —pese a todos los esfuerzos gubernamentales— aún enormes en educación, salud y vivienda.

Considerando esta proyección deberemos repensar nuestro futuro basada en una voluntad de cambio. De consenso y diálogo. De democracia auténtica. De paz y de desarrollo integral.

Reiteramos la línea de pensamiento y acción que hemos formulado a lo largo del ensayo. El Problema fundamental no es "**MÁS ESTADO O MENOS ESTADO**" la cuestión esencial es si podemos construir las bases de uno que responda plenamente al momento histórico que vive la nación.

Honduras exige un cambio. A partir de ello, tiene sentido plantearse el desarrollo integral, y la reducción del sector público no desde la perspectiva economicista, sino como crecimiento de la sociedad civil y de su capacidad de autogestión, como incremento de participación diversa y de reducción burocrática. Ello lleva implícito que la viabilidad de la profundización de la democracia depende en buena parte de la capacidad de transformar el Estado. Y no sólo reducir el Estado, como lo plantea el pensamiento neoliberal. Evidentemente ello también deriva de la necesidad de fomentar y

consolidar en el marco de la actual democracia hondureña la solidaridad y participación ciudadana.

El Estado megalómano: expansionista, burocrático e ineficiente; se abrirá al Estado del futuro que no es otro que el Estado destinado al logro de un proyecto nacional de desarrollo, fundamentado en la eficiencia y la eficacia del aparato estatal. ¿Es posible desarrollar este enfoque en la Honduras de los 80's? La respuesta no sólo es afirmativa, además pienso que es la única vía que puede producir un mejor nivel de expectativa para el hondureño de hoy y del mañana. Bajo ese contexto el Estado debe democratizarse y desburocratizar sus estructuras, a fin de evitar la propia concentración pública en beneficio de un grupo político, económico, o de la misma clase burocrática. La reflexión final sobre el Estado del Futuro, o sea la Honduras del año 2000, es la necesidad de establecer la moralidad pública como piedra fundamental del funcionario hondureño. Ningún imperio, república o Estado, reducido o no, se mantiene sin un fundamento sólido de ética. De valores nacionales, de identidad nacional, de solidaridad. De todo ello carecemos a pesar de la expansión del gasto público característica intrínseca del Estado megalómano.

Honduras está en la encrucijada más compleja de su historia: Contracultura (vacío de liderazgo, valores y carente de identidad como nación) y el estatismo burocrático. Todo ello en medio del

turmoil<sup>84</sup> más grande de la historia de la sociedad contemporánea; con la muerte bordeando permanentemente nuestras fronteras, y un nivel de ingreso per cápita similar al alcanzado hace más de una década. Hay que señalarlo con precisión y honestidad; hemos perdido la década de los 80's. El Estado necesita transformarse, la nación exige un cambio. El hondureño necesita ver realizadas sus aspiraciones. Necesitamos conocer con transparencia nuestro presente. Ello nos lleva a conocer nuestra historia, pero a la vez nos proyecta, hacia el porvenir. Nuestro principal desafío está centrado inequívocamente en el rol del Estado. La declaración de un Estado eficiente no debe ser lírica. Ni abstracta, ni utópica. Debe ser una realidad tangible. En ese sentido el Estado hondureño que se requiere y que hay que ir construyendo, modelando, articulando, se fundamente en lo que el sociólogo Carlos Matus define como la **"Gobernabilidad del Sistema Social"**<sup>85</sup>. Consistente en tres principios básicos e inseparables: Capacidad de gobierno, proyecto de gobierno y gobernabilidad del sistema. Efectuando un ejercicio prospectivo no visualizamos facilidad en el manejo de la crisis actual, ni en la prolongación de esta o nuevas crisis. Por capacidad de gobierno no

---

<sup>84</sup> CISMA o CAOS.

<sup>85</sup> Véase. UNITAR. **Diseños para el Cambio; Modelos socio-culturales**. Carlos Matus. **La gobernabilidad de un sistema social**. Caracas, 1987. Pág. 159.

comprenderemos el gobierno de los tecnócratas o de los políticos, sino una combinación de ambos. Además del liderazgo político, legitimado socialmente, para que el gobierno minimice la incertidumbre respecto al futuro<sup>86</sup>. El proyecto de gobierno exige participación y diálogo. La ley de planificación establece esa plataforma, solo deberá hacerse una acción: usarla. La ley de planificación<sup>87</sup> se fundamenta en una planificación democrática. Espíritu mismo de la ley. La democracia hondureña —tan incipiente e imperfecta— puede desmoronarse si somos ineficaces para gobernar con eficacia nuestras organizaciones políticas, gremiales y empresariales, ya que después reproducimos inevitablemente esa ineficiencia en el gobierno del Estado. Esa característica no tiene sello partidista (liberal-nacional). Es en parte intrínseca de la evolución del Estado Megalómano de los 40 últimos años. Porque en esencia gobernar no es administrar las cosas, en términos de praxis es resolver los problemas. Bajo ese contexto, gobernar para el

---

<sup>86</sup> El antagonismo entre reducción del sector público y planificación está mal concebido. La crisis actual exige racionalidad y la correcta adecuación de recursos. Ello sólo es posible en el marco de una planificación del desarrollo. La planificación para ser efectiva deberá basarse en la prospectiva. Al respecto véase. Membreño Sergio. **Prospectiva Desarrollo y Planificación. Marco conceptual y Operativo hacia la Honduras del año 200**. 24 octubre en la VI Semana Científica de la UNAH. Cuadernos Universitarios N° 66. 1986.

<sup>87</sup> El análisis de crisis social que vive el país hace preveer con facilidad que en el futuro inmediato crecerá en importancia la función concertadora del Estado.

futuro implica no sólo tener capacidad administrativa. Ello es un enfoque muy convencional, el Estado hondureño en el contexto de crisis ya no tan coyuntural que enfrenta, requiere y supone capacidad de resolver problemas: Coyunturales y estructurales. De ellos la pobreza absoluta, la marginalidad social, la desigualdad de tributación del ingreso, el desempleo y sub-empleo crónico, los déficit sociales persistentes y progresivos, la falta aún de una mayor participación<sup>88</sup> la ineficiencia del aparato del Estado que incide notablemente en la capacidad de gobernar son aspectos vitales ha ser abordados efectivamente en un proyecto nacional de desarrollo.

La experiencia de los últimos 40 años, el estilo de desarrollo experimentado, el ensanchamiento en la brecha de pobres y ricos, la expansión megalománica del Estado y los intentos de forjar una democracia, palabra tan lejana de nuestra propia historia, no pueden ser completamente borrados, las aspiraciones establecidas o la existencia ganada, subsisten: siempre queda una reminiscencia de experiencia en el alma de los pueblos —llámese el "inconsciente colectivo" de C. Jung. o conciencia

---

<sup>88</sup> Tal como señala E. Krauze para la sociedad mexicana, pareciera que los hondureños no estamos predestinados a la democracia como Estados Unidos ni tenemos el genio creador teórico de Francia, ni la paciencia inglesa que acumula infinitos pequeñas experiencias para aprovecharlas en el perfeccionamiento de su sistema e instituciones. No obstante debemos avanzar y perfeccionar la democracia y consolidarla, así no sólo se nos escuchará más sino que también se nos respetará más.



histórica— Honduras no necesita empezar de nuevo, desde el principio, aunque aún seamos en el concierto de las democracias un "aprendiz de democracia" tal como nos caracterizará el sociólogo norteamericano C. W. Anderson, hace ya 3 décadas.

Un punto adicional de reflexión, considerando los 40 años de avance del Estado en la economía, sin dirección y claridad. Sin eficacia y eficiencia, los resultados son concretos. El número de los pobres es más real, que cualquier otro indicador macroeconómico. Y los pobres han crecido, y a la par de la crisis los pobres se han empobrecido más. ¿Qué ocurrirá si la dinámica del crecimiento desigual que caracteriza a nuestro modelo económico continúa agudizando el nivel de bienestar de la población? ¿Quién tiene clara conciencia social y lucidez intelectual de lo que nos espera en los próximos años? la respuesta a la primera interrogante está cerca de nuestra patria: Nicaragua y El Salvador, aproximadamente 70,000 muertos en 9 años de continua guerra civil. A la segunda pregunta deben responder 3 sectores claramente diferenciados de la sociedad hondureña: Los partidos políticos a través del análisis serio y profundo de la realidad socioeconómica, tomando su propia responsabilidad histórica, me refiero fundamentalmente a los partidos hechos gobierno: —nacional y liberal— de lo que se dejó de hacer durante los últimos 40 años y también de lo que se hizo, pero mal. Porque como afirmaba Raymond Aaron "La historia juzga a los hombres de poder por lo que hacen, pero

también —igualmente— por lo que no hacen". El segundo sector lo constituyen los sectores organizados: Obreros, campesinos y empresarios. Nunca antes la patria requirió de tanto civismo, patriotismo y lucidez como en la Honduras de los 80's. Ningún gobierno avanzará mucho sin el compromiso patriótica de dichos sectores. Hemos expresado con insistencia a lo largo de este ensayo el carácter histórico de desintegración de nuestra sociedad. La democracia aún con sus imperfecciones es la plataforma idónea para el gran diálogo sobre la Honduras que deseamos, ¿qué tipo de sociedad esperamos?, ¿qué hondureños queremos para el año 2000? El postulado implícito en estas preguntas es que el futuro se construye. Los sectores organizados y los partidos políticos tradicionales y nuevos deben aportar su concurso. No debemos los hondureños olvidar las lecciones que nos enseña nuestra propia historia política. El pasado que dejamos fue evidentemente doloroso, confuso y no sin reveses, caracterizado por la trilogía del subdesarrollo: miseria, corrupción e ignorancia. Por consiguiente, es imperativo que pueblo y gobernante tomen conciencia: aprecien y evalúen en su justa dimensión histórica el momento que vivimos y esta nueva opción democrática que se inició en 1981. ¿Es ello posible? ¿Acaso se produce esta conciencia por generación espontánea?, indudablemente que no. Las condiciones socioculturales de nuestra población, la escasa formación de los propios líderes políticos, el desconocimiento abismal de nuestro propio desarrollo histórico y la incapacidad

de visualizar el entorno internacional con cierta claridad hacia el futuro. Todos ellos en conjunto son elementos que obstaculizan, cualquier proyecto nacional y el devenir histórico del Estado hondureño que hemos esbozado. Superar este escollo es responsabilidad histórica de un tercer grupo: Los intelectuales. Si el desarrollo económico está estrechamente vinculado a la formación de recursos humanos altamente calificados, y si es indispensable para cualquier sociedad que exista una "mente directriz"<sup>89</sup> que sirva de conciencia nacional. Entonces el rol de los intelectuales es vital.

En la sociedad hondureña nuestra intelectualidad<sup>90</sup> está también fragmentada y con escasa

---

<sup>89</sup> Más que el concepto ortodoxo de "intelligentizia" (Grupo Intelectual) me refiero a un grupo que reflexione, analice, proponga y formule políticas y coordine el esfuerzo a nivel nacional, logrando un impacto sustantivo en el rumbo de las políticas de gobierno o en el conjunto de sociedad como un todo.

<sup>90</sup> Tomo el concepto de Edward Shills sobre los intelectuales "...En cada sociedad hay algunas personas con sensibilidad especial para lo sagrado, y con excepcional capacidad para reflexionar acerca de la índole de su universo y de las reglas que gobiernan la sociedad en que viven. En cada sociedad existe una minoría de individuos que, en mayor medida que el común de la gente están animados por un espíritu de indagación y anhelan entrar en frecuente comunión con símbolos genéricos que las inmediatas situaciones de la vida cotidiana y más remotos en su referencia, tanto al tiempo como al espacio... las actividades de los intelectuales y su situación en el seno de la sociedad son el fruto de un compromiso y de una articulación entre la vocación intelectual y las necesidades de la sociedad respecto de esas acciones que sólo pueden llevar a cabo personas que forzosamente, en virtud de las obras que realizan, son intelectuales..." Véase Shills, Edward. *Los intelectuales y el Poder. Dimelesa*. México - 1975. Pág. 20 y 21.

proyección nacional, no obstante en un país con los problemas estructurales ya seculares que caracterizan la nación. La intelectualidad: Cientistas sociales, politólogos, economistas, literatos, dramaturgos, poetas, etc., deben ejercer su poder, no el poder de la manipulación sino el poder que nace del interés nacional o sea el poder manifestado en la capacidad de los hombres de ideas en influir en la toma de decisiones para modificar o justificar el aparato estatal. En el mundo contemporáneo —como analiza lúcidamente el sociólogo mexicano Gabriel Careaga— los intelectuales tienen mayor significación, que en el pasado porque los medios de comunicación masiva —radio, prensa, televisión— hacen que se interconexionen más con todo tipo de público, que puedan influir más en el poder y en el aparato estatal<sup>91</sup> Honduras requiere que esta mente directriz<sup>92</sup> formada por nuestro intelectuales entendiendo por éste no la imagen del intelectual decimónico, desorganizado, viviendo de su ingenio bohemio, mucho más ligado a la tradición del siglo XIX. Sino más bien el intelectual de finales del siglo XX ligado al poder como crítico de una sociedad injusta e irracional. Su función no es decir

---

<sup>91</sup> Careaga, Gabriel. *Los intelectuales y el poder*. Edit. Diana - México. 1979, pág. 7.

<sup>92</sup> Honduras carece totalmente de una **mente directriz** que reflexione sobre el entorno de Honduras como país con escaso nivel de acción y presencia internacional. Eso sólo es posible a través de una política clara y vinculada al concepto de planificación del desarrollo y proyecto nacional bajo el contexto de los estudios de prospectiva.

"Más Estado o Menos Estado". Su función —apegado a la más clara tradición de los movimientos intelectuales— es señalar la percepción de la realidad, hacia donde va la sociedad y hacia donde deberá dirigirse. El intelectual hondureño ya no puede vivir sin el compromiso de los que no piensan críticamente en función de la historia y la política<sup>93</sup>. En ese sentido los intelectuales son la voz crítica de la sociedad. Por ello indisolublemente están ligados a la difusión de su pensamiento. Ello es posible en parte a través de los medios de comunicación. Para ello es necesario pensar en la formación de la opinión pública, como lo describe el pensador y político español Manuel Fraga, "los medios de comunicación han de ser utilizados más a fondo para la preparación del futuro. No es posible seguir ofreciendo la luna, cuando es evidente —lamentablemente no a todos nuestros líderes— que viene un período de ajuste a la realidad. La realidad humana, familiar, económica, política"<sup>94</sup>.

Después de este largo recorrido reflexivo sobre el Estado megalómano, sus implicaciones y su devenir histórico, nos queda una sensación escalofriante sobre los retos que plantea el futuro para la nación hondureña. Para nuestra población. Por esa razón debe agregarse que la paz que Honduras

---

<sup>93</sup> Véase C. W. Mills. *Los Intelectuales y la Responsabilidad Política*. FCE. México. 1980.

<sup>94</sup> Véase Fraga, M. *El Socialismo ha muerto*. Madrid. 1982.



cimiento sólo será posible con un desarrollo económico y social. No más crecimiento sin desarrollo.

El pensamiento de Juan Pablo II "el nuevo nombre de la paz es el desarrollo". No debe ser para el Estado hondureño una frase lírica, debe ser el rumbo de su acción en pro de la sociedad. Por ello el Estado no puede seguir por el mismo sendero, tiene que recorrer "Otro sendero": ejemplo de la participación democrática, el del respeto permanente al ciudadano, el del funcionario público eficiente, el del ejecutivo honesto, el del tecnócrata con conciencia social, el del político con ética. Esa nueva dinámica es responsabilidad de todos los sectores organizados. Está sustentada en el principio que la solución somos todos. No es una declaración en vacío. Representa la esencia del problema medular de nuestra historia política. De nuestro desarrollo económico. Del Estado Megalómano que hemos forjado. El fracaso del modelo económico basado en la sustitución de importaciones (1960-1970) y en la expansión del crédito externo (1973-1988) evidencian la necesidad del cambio. El Estado megalómano está expirando, su largo recorrido es doloroso e infructuoso. El sacrificio ha sido vasto.

Los intelectuales tienen que reflexionar y plantear su concepción del rol del Estado en la Honduras de hoy y del porvenir; y en consecuencia de su alcance y orientación. Tienen, entonces los intelectuales un reto histórico: contribuir a través del intelecto en la construcción del Estado hondureño al cual aspiran no sólo para ellos, fundamentalmente para las nuevas generaciones: sus hijos y



los hijos de sus hijos. Y para que como objetivo nacional, Honduras como nación alcance en el año 2000 una sociedad más justa y desarrollada. Se trata en definitiva que en el *sin d'siecle*<sup>95</sup> estemos cosechando no sólo los resultados del reencuentro con nuestra identidad nacional, sino que también superviviendo ante un entorno internacional de incertidumbre, el *Zeitegest*<sup>96</sup> de nuestro tiempo, y de complejidad creciente.

Hace 20 años un funcionario público ejemplar y un hombre visionario<sup>97</sup> lanzó en la Honduras del proceso integracionista, su inquietud por la Honduras del porvenir, así "...La oportunidad parece prometedora para satisfacer las esperanzas que el pueblo ha puesto en el gobierno, y tales esperanzas no deben ser defraudadas. La historia será generosa en sus elogios con el hombre o gobierno que logre dar un vigoroso impulso a nuestro progreso, pero severa en su juicio si se pierde esa oportunidad"<sup>98</sup>. El tiempo de Miguel Angel Rivera Bermúdez ha pasado. Hoy día tenemos un desafío: analizar nuestro desarrollo económico y social a la luz de la historia y la verdad. Esa es nuestra misión. Tengo la convicción

---

<sup>95</sup> El Fin del Siglo.

<sup>96</sup> The Spirit of The Time: El Espíritu de Los Tiempos.

<sup>97</sup> En la línea de William James: "Hay que tener visión...de visionarios".

<sup>98</sup> Véase: **Memorandum al Consejo de Planificación**. Tegucigalpa, D.C. (Consejo Superior de Planificación Económica). 24 mayo 1967.

que en la Honduras de hoy, el intelectual adquirirá mayor peso. La propia crisis económica está repercutiendo y facilitando este despertar intelectual. La sociedad exige cambios. De este modo, la lucha de los intelectuales, de los escritores —hasta ahora muy poco apoyada por otras fuerzas organizadas— se convierte en lucha por la democracia auténtica: económica, social y política, por una mejor forma de gobernar y de administrar toda la vida nacional. Porque en definitiva si el Zeitegest o espíritu de los tiempos es el cambio y la incertidumbre, ¿no deben ser los intelectuales la luz en las tinieblas? Si existe algún camino para salir de la crisis más aguda que enfrenta nuestra nación con un modelo económico excluyente y concentrador; y un Estado megalómano que avanza sin rumbo y sin eficiencia —no debe ser superada entonces por medio del intelecto—, y en consecuencia ¿no son los intelectuales los llamados a enunciar ese Estado del futuro?

### **BIBLIOGRAFÍA**

- 1.- Arend, Hanna. **Los orígenes del totalitarismo.** Alianza Universidad. Madrid. 1981.
- 2.- Argueta, Mario. **Tendencias a Investigaciones recientes de la Sociología Hondureña: Un Ensayo bibliográfico,** (Colección Cuadernos Universitarios N° 52). Abril 1986.

- 3.- AyBar. y R. Moncarz. **Tecnócratas: Agentes para el mantenimiento de la nueva dependencia en Centroamérica.** ICAP. San José. 1984.
- 4.- Burke, Edmund. **Reflexiones sobre la revolución francesa.** Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1984.
- 5.- Careaga, Gabriel. **Los Intelectuales y el Poder.** Edit. Diana. México. 1974.
- 6.- CEPAL. **"El Desenvolvimiento de la crisis: Reacción de la Política Económica, Resultados y Alternativas.** Doc. Le/L. 332. Abril 1985.
- 7.- Hallet, Carr. E. **La Nueva Sociedad.** Edit. Fondo de Cultura Económica. Brevarios. México. 1985.
- 8.- Ilpes. **Los Polos de crecimiento: La teoría y la práctica en América Latina.** Santiago. 1977.
- 9.- Kaplan, Marcos. **Estructura y Dinámica del Estado Nacional en América Latina.** Santiago de Chile. 1969.
- 10.- Karne, Thomas. **The failure of the union.**
- 11.- Kepney, Ch. y I. Soothil. **El Imperio del Banano.** Edit. Triángulo. Buenos Aires. 1967.
- 12.- Kondotriev, L. **La Teoría de los Ciclos Económicos,** Editorial Regasa. Madrid. 1981.
- 13.- Krauze, Enrique. **La Democracia sin adjetivos.** Editorial Diana. México. 1986.

- 14.- Lizano, Eduardo. **La Integración Económica Centroamericana**. Fondo de Cultura Económica. México. 1976.
- 15.- Lizano, E. y N. Wilmore. **La Integración y el Informe Rosenthal**. FCE. México. 1980.
- 16.- McCann, Thomas. **Una Empresa Norteamericana, La tragedia de la United Fruit Company**. Edit. Grijalbo. España. 1977.
- 17.- Membreño, Sergio. **Prospectiva Planificación y Desarrollo; Hacia la Honduras del año 2000**. Ponencia presentada en la VI Semana Científica de la UNAH. Washington. 1986. (Cuadernos Universitarios N° 66).
- 18.- Membreño, Sergio. **25 años de Historia de la Política del Gasto Público y del Proceso de Acumulación de Capital en Honduras (1955-1980)**. Revista Centroamericana de Economía. Año 6, N° 18. Septiembre-Diciembre. 1985.
- 19.- Meza, Víctor. **Historia del Movimiento Obrero Hondureño**, Edit. Guaymuras. Tegucigalpa. 1980.
- 20.- Molina, Chocano G. **Estado Liberal y desarrollo Capitalista en Honduras**. Edit. FEF. Tegucigalpa, 1976.
- 21.- Molina, Chocano G. **Crisis Capitalista, Inflación y Papel Económico del Estado**. (Estudios Sociales Centroamericanos). San Salvador, N° 28. 1982.
- 22.- Myrdal, Gunnar. **Regiones Subdesarrolladas y Teoría Económica**. FCE. México. 1972.

- 23.- Naciones Unidas. **Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico de Honduras.** México. 1960.
- 24.- O'Donnell, Guillermo. **Apuntes para una teoría del Estado.** Revista de Sociología. N° 78. México. D.F.
- 25.- Acalla, Ramón. Com. Paulino Valladares. **El Pensador y su mundo.** Tegucigalpa. Nuevo Continente. 1973.
- 26.- Reisman, Michael W. **¿Remedios contra la Corrupción? (Cruzadas, Cohecho y Reforma).** Fondo de Cultura Económica. México. 1988.
27. Posas, Mario. **Lucha ideológica y Organización Sindical en Honduras.** Edit. Guaymuras. Tegucigalpa. 1980.
- 28.- Rivera, Miguel A. **Memorandum al Consejo Superior de Planificación Económica.** Tegucigalpa. 24 de mayo, 1967.
- 29.- SELA. **Declaración de Quito y Plan de Acción.** Mimeo. Caracas. Enero, 1984.
- 30.- Spengler, O. **Decadencia de occidente.** México. 1981.
- 31.- Sunkel, O. y P. Paz. **El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo.** Edit. Siglo XXI. México. 1979.
- 32.- Stokes, William. **Honduras: An Área Study in Gouernment.** Greendood Press. Publishers. Winscomsur. 1950.

- 33.- Secretaría de Consuplane. **Diagnóstico Socio-económico de Honduras**. Tegucigalpa. 1984.
- 34.- S. T. del Consuplane. **Síntesis del PND 1974-78**. Tegucigalpa. 1974.
- 35.- Shills, Edward. **Los Intelectuales y el Poder**. Dimelesa. México. 1976.
- 36.- Sorman, Guy. **L'Etat Minimum**. Edit. Fayard. París. 1986.
- 37.- Torres, Rivas E. **Problemas en la formación del Estado Nacional en Centroamérica**. ICAP. 1983.
- 38.- — **Interpretación del Desarrollo Social en Centroamérica**. EDUCA. San José. 1981.
- 39.- — **Poder Nacional y Sociedad Dependiente**. C/A Inversión extranjera en Centroamérica. EDUCA. San José. 1981.
- 40.- — **Crisis del Poder en Centroamérica**. EDUCA. San José. 1982.
- 41.- Trillo-Figueroa. Jesús. **La Rebelión Liberal - Conservadora**. Cuadernos de Formación N° 81. Madrid. Madrid. 1988.
- 42.- Unitar. **Diseño para el cambio, Modelos Socio-culturales**. Ernesto Ottone. **La Transformación del Estado en América Latina**. Desarrollo Histórico. Caracas. 1986.
- 43.- World Bank. **The Economy of Honduras**. (Report Restricted) October. Washington. 1955.



- 44.- Zavaleta, René. **"Elementos para el análisis del Estado en América Latina"** Tareas N° 56. Panamá 1983.
- 45.- Sonntang, G. Heinz y N. Vallecillo. **El Estado en el Capitalismo Contemporáneo.** México. Ed. Siglo XXI. México.

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
<b>Introducción</b> .....	13
<b>CAPÍTULO I.-DEL ESTATISMO A LA PRIVATIZACIÓN: UN CAMBIO DE RUMBO EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO</b> .....	21
<b>CAPÍTULO II.-LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO HONDUREÑO: UN CAMINO SINUOSO</b> .....	35
1.-Modelo Primario-Exportador y de enclave (1900-1959) .....	38
A.- Ampliación y Consolidación del Enclave Bananero: Su significado económico y político	38
B.- Evolución de la Administración Estatal ..	43
C.- El Ascenso del Gral. Carías: El Precio de la Paz .....	47
D.- Juan Manuel Gálvez: La Modernización del Estado .....	48
2.-Modelo de Sustitución de Importaciones (Proceso de Integración Centroamericana (1969-1970) .....	53

	<b>Pág.</b>
A.- Incorporación de Honduras al Mercado Común Centroamericano (MCCA) . . . . .	54
B.- Continuación del Proceso de Modernización Institucional del Estado . . . . .	56
C.- Democratización Política . . . . .	59
3.-Modelo de Modernización de la Economía (Expansión del Estado Vía Endeudamiento Externo) (1971-1980) . . . . .	59
4.-Modelo de Ajuste Estructural (Economía hacia el Sector Externo (1981-88) . . . . .	64
A.- Retorno de la Democracia Constitucional . . . . .	65
B.- Crisis Económica y Ajuste . . . . .	66
C.- Crisis del Estado Hondureño: Rasgos de una Crisis Nacional . . . . .	68
5.-La Modernización del Estado y la Sociedad Civil (1990-1995) . . . . .	71
<b>CAPÍTULO III.-DEL ESTADO MEGALÓMANO AL ESTADO DEL FUTURO . . . . .</b>	<b>81</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA . . . . .</b>	<b>105</b>

**Este libro se  
terminó de imprimir  
en los talleres de la Edi-  
torial de la Universidad Na-  
cional Autónoma de Hondu-  
ras, en el mes de  
octubre de 1996.  
Consta la presente edi-  
ción de 500 ejemplares.**



# EL ESTADO QUE NECESITAMOS

No hay discusión que el Estado que tenemos, no es el adecuado por su naturaleza, orientación y facilidad para ser instrumentalizado por los intereses particulares —para desarrollar a Honduras—. Consecuentemente, trabajar por su modernización o cambio, es un imperativo fundamental. O lo cambiamos, o nos hundimos irremediabilmente en la pobreza y el atraso.

"Honduras: del Estado Megalómano al Estado del Futuro", es el primer ensayo que se publica en nuestro país sobre el tema de la modernización y transformación del Estado. Desde una perspectiva moderna y sin apasionamientos políticos partidarios —que casi siempre han anulado todos los esfuerzos que los hondureños han realizado en favor del cambio y adecuación en el cercano pasado— aporta valiosas reflexiones, útiles para dirigentes y educadores interesados en el desarrollo nacional. Utilizando un moderno instrumental ideológico. Membreño Cedillo arroja muchas luces que iluminarán el camino reflexivo de los que, inevitablemente, tengan que romper lo que se ha convertido en el "nudo gordiano" del futuro nacional: la transformación y adecuación del Estado hondureño a la perspectiva de una Honduras mejor.

\*\*\*

Sergio A. Membreño Cedillo, hondureño, nacido en Tegucigalpa en 1959, estudió economía en la UNAH y ha efectuado estudios de postgrado en las universidades de Pennsylvania y Harvard. Actualmente se desempeña como Secretario Ejecutivo de la Asociación de Instituciones Bancarias de Honduras y Presidente del Instituto de Estudios Contemporáneos. Reside en la ciudad capital de Honduras.