

## EVOLUCION DEL SECTOR PUBLICO

### EN HONDURAS (1866-1948)\*

*Mario Posas*

Un buen punto de partida para trazar la evolución y la situación actual del sector público<sup>1</sup> nos la ofrece el régimen político de José María Medina (1863-1872), durante el cual se observa un importante conjunto de modificaciones estructurales e instituciones. Medina convoca a la Asamblea Nacional Constituyente que reformará la Constitución política de 1848, emitiendo en su lugar la de 1865, en que por primera vez, en términos jurídicos, se concede al país la nominación de *República*. Mediante la misma carta magna, se suprime el sistema legislativo bicameral implantado por Juan Lindo (1846-1852) -a quien también se debe la instauración del período presidencial de cuatro años- y se reinstaura el sistema legislativo unicameral<sup>2</sup>.

Durante el régimen de Medina el Parlamento (Congreso Nacional) emite un conjunto de leyes: de Organización de la educación primaria, de creación de una policía rural, una ley de inmigración, de gobernación, de justicia y dicta la ley de hacienda, que establece la estructura administrativa que sin modificaciones fundamentales, ha de operar el régimen hacendario en el país durante buena parte del siglo XIX y las primeras décadas del presente siglo<sup>3</sup>.

Por otra parte, la necesidad de proveer a la integración política del país y de crear condiciones para la circulación de mercancías y la integración del país a las corrientes del comercio internacional, además de cuestiones geopolíticas que derivan de un paso interoceánico de interés para las potencias que se disputan la hegemonía sobre el área: Inglaterra y EEUU llevan a Medina a iniciar la construcción de un ferrocarril interoceánico, para lo que contrae varios empréstitos en Inglaterra (1867-1869-1870). El proyectado ferrocarril interoceánico apenas alcanza cincuenta y tres millas, partiendo de Puerto Cortés, en el Mar Caribe. La deuda adquirida, teñida por el robo y la especulación<sup>4</sup>, fue considerable y su gravitación sobre la situación financiera del país, como veremos, será notablemente significativa. El establecimiento del "orden público" y la creación de un aparato estatal centralizado con predominio del ejecutivo, será una de las preocupaciones fundamentales de su régimen. Son especialmente comentadas por los autores que se han dedicado a escribir sobre la historia política e institucional del país, sus "pacificaciones", en que sometió personalmente, a sangre y fuego, a sus enemigos políticos<sup>5</sup>.

Medina, que se perpetúa en el ejercicio del ejecutivo mediante una reforma a la Constitución

---

\* Este trabajo tiene más bien un carácter indicativo. Es más bien un bosquejo general, una apretada síntesis

de algunas de las líneas de investigación que en este momento se profundizan.

Política de 1865, será desalojado de la dirección de la actividad estatal bajo la presión militar de los regímenes políticos de Guatemala y El Salvador, que junto a Nicaragua en menor grado, van a jugar, durante la segunda mitad del siglo XIX y aún las primeras décadas del actual, un verdadero papel de árbitros interventores en la vida política del país. A Medina suceden, en el marco de un período de relativa inestabilidad política, de guerras civiles, Celeo Arias (1872-1874) y el General Ponciano Leiva (1874-1876).

Durante el período hasta aquí rápidamente bosquejado —lo que es también cierto para períodos posteriores— el control de la actividad administrativa estatal queda en manos de una clase social, y sus intelectuales orgánicos, ligada a la explotación extensiva y rentística de la tierra, cuyos núcleos se disputan continuamente, mediante el expediente de la guerra civil, el usufructo particular de la misma. La adjudicación y distribución de las carteras ministeriales y en general, de los cargos públicos, se hace atendiendo a criterios clientelistas y de fidelidad a las facciones partidarias, de estilo caudillesco, en pugna.

En 1876, con el apoyo de los gobiernos de Guatemala y El Salvador, principalmente del primero, Marco Aurelio Soto, asume la dirección de los asuntos del Estado, iniciando la promoción de un proceso de reformas liberales (burguesas) bajo el modelo y la influencia de las transformaciones que, en este sentido se producen en Guatemala. Soto y Ramón Rosa, principales ideólogos del reformismo liberal hondureño, habían sido altos funcionarios del régimen liberal de Barrios en Guatemala.

Soto asume el control del ejecutivo en el marco de una profunda inestabilidad política interna, de un estado generalizado de agitación política. Luego de un esfuerzo de pacificación, Soto inicia un proceso de reformas institucionales y de impulso a la actividad económica en el sentido de crear las condiciones generales para el desarrollo capitalista del país e integrarlo al esquema de división internacional del trabajo que el desarrollo del capitalismo mundial va creando, así como promueve un conjunto de medidas para la integración política del país.

El régimen de Soto (1876-1883) realiza un conjunto de transformaciones jurídico-institucionales de gran importancia. Formula el Código Civil, penal, criminal, Minería y Comercio. Emite la moderna Constitución Política de 1880. Dicta la ley de Organización militar y con la ayuda de militares cubanos organiza el ejército.

En general, seculariza los bienes de la iglesia y comunidades religiosas, los cementerios, el matrimonio y la educación primaria, que convierte en obligatoria y gratuita. Inicia la construcción de la carretera del sur, que ligará la zona centro-oriental, minera por excelencia, con los puertos del pacífico. Reestructura el correo nacional y crea una red telegráfica para integrar los distintos puntos geográficos del país. Consolida la deuda política y presta atención preferentemente a la deuda generada por el frustrado ferrocarril interoceánico. “El malhadado asunto del ferrocarril que ha traído al país deshonor y descrédito que no merece, —señalan los ideólogos de la reforma liberal— no solo afecta los actuales intereses de la República, sino también, y lo que es más grave, los intereses del porvenir. Sabido es que el porvenir próspero de los países centroamericanos, y en particular de Honduras, se cifra en el crédito exterior y este no es posible mientras no se de una solución satisfactoria y honrosa al negociado del ferrocarril”<sup>6</sup>.

El régimen de Soto organiza el sistema monetario, aumenta los ingresos fiscales del Estado y delinea una clara política de promoción de un producto agrícola de exportación que ligue al país a los circuitos del comercio internacional capitalista. En este sentido, crea ventajas arancelarias para la producción de algunos productos agrícolas, (tabaco, café, caña de azúcar), suprime los diezmos que gravitan pesadamente sobre la agricultura, crea fáciles condiciones de acceso a la propiedad de la tierra, etc. “Digna es la industria agrícola de fijar vuestra atención. —señala la memoria de Fomento, agricultura y comercio de 1879—. Hoy el comercio del país —continúa— se sostiene casi artificialmente. Un país cuya exportación de productos agrícolas y manufacturados no es equivalente o superior a la importación de los artículos o efectos que consume, no puede estar económicamente, en condiciones regulares, no puede tener un comercio próspero que descansa sobre sólidas bases. Hondu-

ras, por largo tiempo, —se concluye— no podrá ser un país manufacturero, tiene que ser, por sus elementos y por las aptitudes de sus habitantes, un país esencialmente agrícola. Se necesita, pues, a todo trance, proteger y desarrollar la agricultura”<sup>7</sup>.

La nueva funcionalidad del Estado promotor queda claramente expresada en el artículo 25 de la Constitución de 1880. “El Estado proveerá todo lo conducente al bienestar y adelanto del país, fomentando el progreso de la agricultura, de la industria y del comercio; de la inmigración, de la colonización de tierras desiertas, y de la construcción de caminos y ferrocarriles, de planteamiento de nuevas industrias y del establecimiento de instituciones de crédito, de la importación de capitales extranjeros, y de la explotación y canalización de los ríos y lagos, por medio de leyes protectoras de estos fines, y de concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo”.

De todas maneras, los esfuerzos del régimen liberal de Soto no resultan exitosos en la creación de un modelo de desarrollo capitalista, agrícola y dependiente. Conspiran contra ello, un país geográficamente accidentado, la relativa escasez de obras de infraestructura vial, la falta de fuentes de acumulación de capital precedentes, además de la pesada carga que representa para el país la deuda del frustrado ferrocarril interoceánico, que bloquea al país, como ha quedado indicado, las posibilidades del crédito internacional con que el Estado pudiera estimular financiera y crediticiamente la actividad agrícola. Esto es, que a pesar de que el Estado crea los mecanismos jurídicos de estímulo a la actividad agrícola de exportación, no puede jugar por entonces, el papel que jugará la década del 50 del presente siglo de elemento de acumulación primitiva de capital, mediante el estímulo crediticio de la actividad económica.<sup>8</sup>

Como quiera que sea, Soto, él mismo un empresario minero, crea, sin embargo, las condiciones para hacer del país un exportador de minerales preciosos, al pactar, con optimismo liberal, con el capital norteamericano (imperialista) para la explotación de los recursos mineros del país.

Como explica el Presidente Soto, en tono justificativo: “Esta industria (refiriéndose a la minería, M.P.) que ha estado casi muerta en la Repúbli-

ca, no podía reanimarse y robustecerse con los elementos del país. Los capitales que se empleaban eran sumamente escasos, y los procedimientos usados obedecían a antiguas y atrasadas rutinas. Las compañías extranjeras establecidas demostrarán que con capitales suficientes, científica explotación, trabajo y perseverancia, el laboreo de minas en la República puede dar todos los provechos de una grande industria nacional. Conocida por el extranjero . . . la riqueza mineral . . . expotáneamente, vendrán a nuestro suelo inmigrantes laboriosos y considerables capitales: Honduras recibirá una corriente fecunda de progreso y de civilización . . . Sé, por experiencia, que ninguna empresa útil puede establecerse y desarrollarse en el país sin el apoyo decidido de la autoridad, y menos la industria de explotación de minas, que en todas partes, tiene que vencer mayores dificultades que las que se oponen al establecimiento de las demás industrias. Juzgo que las concesiones hechas darán aliento a los trabajos de minería y atraerán del exterior benéficas empresas”<sup>9</sup>.

Bajo la protección del régimen concesionario de Soto, el mismo uno de sus asociados, la Rosario Mining Company, a la larga la más importante empresa minera del país<sup>10a</sup> inicia, a principios de la década del 80 del siglo pasado, la explotación de la rica mina de San Juancito, en las cercanías de Tegucigalpa. Ciudad, esta última que durante el régimen de Soto, se convierte en la capital del país, desplazando a la vieja Comayagua.

El proyecto de reformas burguesas (liberales) iniciado por Soto mantiene relativa continuidad bajo los regímenes políticos del general Luis Bográn y Policarpo Bonilla, para luego ir agotándose posteriormente en los regímenes sucesivos.

Bográn, en 1883-1891; da un importante impulso a la actividad minera al igual que su predecesor y se embarca en un esfuerzo de construcción de obras de infraestructura vial que comuniquen las zonas mineras con los puertos sureños, San Lorenzo y Amapala, por entonces los principales centros de actividad portuaria del país. “El Gobierno está convencido que —puntualiza Bográn— sin buenos caminos, es poco menos que imposible atraer inmigración extranjera que pueble nuestros desiertos, y empresarios inteligentes y ricos que exploten nuestros riquísimos minerales y otros productos no menos valiosos de nuestro pueblo, y, por consiguiente,

ha dado al ramo de caminos su preferente atención". La inversión extranjera y una amplia política concesionaria estatal, se convierten en las llaves maestras del desarrollo económico del país", "Romper con la rutina y entrar resueltamente en el ancho campo de la política económica, abriendo el país a las empresas del progreso moderno—explica Bográn— ha sido el objeto primordial de mi Gobierno y la razón fundamental que ha tenido para las diversas contrataciones y concesiones sobre minería, agricultura, caminos, carreteras y ferrocarriles. En esos aspectos el Gobierno ha sido liberal, y ha debido serlo. Para que el capital extranjero venga a radicarse a este país desértico, inculto y anárquico —enfatisa—, debe ser halagado con la esperanza de pingües ganancias"<sup>10b</sup>. Sin embargo, es durante el régimen de Bográn que despegaba finalmente la actividad bananera del país, cuya producción está controlada mayoritariamente por pequeños y medianos productores nacionales y la comercialización por una multitud de pequeñas empresas norteamericanas. Esta actividad productiva agrícola estará llamada a superar en pocos años la producción y exportación minera y a dar al país el perfil de una "Banana Republic".

Es digno de mención especial el esfuerzo del presidente Bográn por hacer funcionar eficazmente la administración de la actividad estatal. En el Reglamento emitido con tal propósito, además de exigir la puntualidad y prontitud en la prestación de los servicios ofrecidos por las oficinas públicas, el Reglamento aludido señalaba medidas punitivas y de control para asegurar la eficiencia de la administración pública. "Los empleados que no concurren a su despacho a la hora designada por la ley, o que asistiendo no se ocupen del trabajo que les corresponde —se señala—, no tendrán derecho a percibir el sueldo del día en que faltaron de alguna de las maneras expuestas. La oficina pagadora, con aviso del jefe de la en que se cometieran tales faltas, le descontará de su sueldo mensual lo que, por razón de éstas, no deba satisfacerseles. El mismo jefe amonestará hasta por tercera vez a los que cometan las prenotadas faltas, a fin de que llenen su deber; y si reincidieren en otra, les pondrá el cese, avisándolo a la respectiva Secretaría de Estado para su reposición" "Cuando el Gobierno lo tenga a bien, podrá nombrar delegados especiales para que inspeccionen las oficinas y hagan las in-

vestigaciones que se crean convenientes. Alejercitar dichos agentes su mandato, mostrarán a los jefes de aquellas el documento en que éste se les confiera". "Los Secretarios de Estado ejercerán la mayor vigilancia posible sobre las oficinas de su respectiva dependencia; y siempre que lo crean necesario, pondrán al señor Presidente las medidas que a su juicio deben dictarse"<sup>11</sup>.

Ciertamente, esto ocurre en un momento en que el personal que integra las estructuras administrativas del Estado es notablemente reducido. Como observa un estudioso norteamericano de este período, "el Departamento Ejecutivo y sus varios ministerios eran extremadamente pequeños, con un promedio de cuatro a cinco personas cada uno (generalmente incluyendo al ministro, un oficial mayor y dos secretarios). El Ministerio de Educación Pública tenía un personal de 95 personas, el cual incluía todos los maestros en el país pagados por el gobierno (probablemente cerca de 90.)

"El volumen de asuntos manejados por cada ministerio —señala el mismo autor— indica que el número de su personal era suficiente para el momento tradicional del gobierno"<sup>12</sup>.

"A pesar de las perspectivas progresistas y sofisticadas de Soto y Bográn, habían pocos funcionarios para hacer, nada más, que mantener las funciones tradicionales del gobierno y de proveer los pocos servicios públicos ofrecidos. La gran mayoría del personal del Ministerio de Fomento (263 de 295) estaba empleada en los servicios telegráficos, mientras que la minúscula oficina ejecutiva (7 incluyendo al presidente mismo) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (7), no, y probablemente no pudieron, solicitaron ni efectivamente controlaron a aquellos a quienes les habían dado concesiones desarrollistas. El Ministerio solamente tenía dos empleados asalariados en el extranjero, los cónsules en Nicaragua y El Salvador. Otros cónsules eran solamente, honorarios, extranjeros que residían en sus propios países. Los proyectos de obras públicas o eran cedidos a intereses privados, generalmente extranjeros; o sencillamente eran solicitados a los funcionarios departamentales. Los, generalmente, pobres resultados indican que aún la labor de supervisión del gobierno no era efectiva. El mayor obstáculo era que, aparte de la calidad de su personal —puntualiza el autor que citamos—, estaba ffsi-

camente imposibilitado para tomar una actitud más activa tanto en el diseño de amplios programas de desarrollo y en la implementación de proyectos de obras públicas, así como en solicitar inversiones en los centros financieros del extranjero”<sup>13</sup>.

Desde el punto de vista institucional, también hay que observar que en este período, lo que es también cierto para períodos posteriores, la agrupación de las carteras ministeriales es completamente arbitraria. Es solo en 1930, como veremos más adelante, con la emisión del Código de Procedimientos de ese año, que queda establecida una agrupación definitiva de las Secretarías de Estado, base sobre la cual ha de producirse un rápido desdoblamiento y diferenciación a partir de la década del 50 del presente siglo.

Policarpo Bonilla (1894-1899), destacada figura del pensamiento liberal hondureño e importante ideólogo de la unidad centroamericana, continúa la obra de Marco Aurelio Soto, el gran reformador liberal hondureño, más en el sentido del adecuamiento del régimen jurídico existente a las necesidades del desarrollo capitalista, que en la realización de obras de “progreso material”. Reformó los Códigos Civil, penal, de comercio, de minería y de procedimientos, armonizándolos con la Constitución Política de 1894, importante documento jurídico-institucional, que entre otras cosas, crea el Tribunal Superior de Cuentas, la Fiscalía General de la Hacienda; “la autonomía municipal; las leyes de Imprenta, Estado de Sitio, Amparo, Elecciones, Agricultura” y el voto secreto<sup>14</sup>.

De todas maneras, el establecimiento de un orden político estable y en general la promoción de un orden jurídico proclive al “progreso”, así como la realización de obras materiales que en general conducen al establecimiento de condiciones generales para el desarrollo capitalista, serán la preocupación fundamental que unifica la acción de los regímenes políticos que se suceden en las últimas décadas del siglo pasado; preocupaciones estas que recogen perfectamente el slógan de “paz, progreso y caminos” esgrimido por el Presidente Luis Bográn<sup>15</sup>. Sin duda, el establecimiento de un orden político estable permitiría al aparato estatal un empleo más adecuado de sus recursos financieros, derivados fundamentalmente de los impuestos

de exportación e importación, de los monopolios estatales (aguardiente, pólvora), de venta de especies fiscales e incluso de tierras. Contra el establecimiento de un orden político estable conspiran los levantamientos, ya de altos exfuncionarios del gobierno central que aspiran a dirigirlo o bien de caudillos militares locales, en algunos casos ligados a instancias de poder local o regional, que ejercen control sobre núcleos de fuerzas militares o que están en disposición de movilizar a campesinos subordinados económica y políticamente a grandes propietarios agrícolas locales, y que desafían continuamente la legitimidad del gobierno central, constituido. De esta suerte, frente a la existencia de tendencias centrípetas al interior del país, la consolidación y legitimación de un poder central se verá notablemente demorado. De alguna manera, en términos generales, el período que aquí se estudia (1866-1948), bien puede ser considerado como el período que corresponde a la larga fase de consolidación del aparato central del Estado y la subordinación de las tendencias centrípetas a la centralización del poder del Estado. Ciertamente, que este proceso no es continuo, ni lineal, sino que tiene sus altibajos.

Esta situación de inestabilidad política, de continuos levantamientos de caudillos locales o regionales —que en más de algún caso se verán apoyados militarmente— por gobiernos de países vecinos— determinan que el “orden público” se vea continuamente alterado y que los egresos destinados al restablecimiento del “orden público” dominen los gastos del Estado. El presupuesto de guerra, que en épocas normales sirve para cubrir esencialmente los gastos de un ejército regular, se verá notablemente incrementado en los llamados períodos “revolucionarios”. A título indicativo, puede señalarse que en la última década del siglo pasado los gastos de guerra alcanzan un promedio del 30 por ciento sobre los gastos generales del presupuesto del país.

De todas maneras, la existencia de economías regionales de escasa significación, débilmente integradas, en una situación de mercado interno casi inexistente, favorece más bien las formas de poder local o regional, de base terrateniente y conspira contra la existencia de un fuerte poder centralizado integrador. El poder de los caudillos locales amenaza continuamente la existencia del gobierno

central, que se apoya en la fuerza de sus efectivos militares para someterlos o en las formas de lealtad personal que pueda establecer.

El aparato estatal que se va forjando hacia finales del siglo XIX no es precisamente aquel en que aparecen representados los intereses de un núcleo agroexportador relativamente fuerte como ocurren en la mayoría de los países de Centroamérica. Ciertamente, a nivel del aparato estatal, además de los intereses norteamericanos en la minería que adquieren representación creciente en él, la actividad administrativa del aparato estatal refleja los intereses de los sectores terratenientes ligados a la explotación extensiva y rentística de la tierra, que se disputan continuamente la dirección y el control de la misma, que se administra y funciona bajo criterios clientelistas, de adhesión partidaria, en un momento en que no existen, como ha dejado señalado W. Stokes, los partidos políticos en sentido moderno. Se trata, más bien, de facciones políticas organizadas en torno a un líder caudillista<sup>16</sup>

De tal suerte que, cuando a principios del siglo actual, la expansión imperialista norteamericana se insinúa de manera definitiva en la producción bananera hasta entonces controlada mayoritariamente por pequeños y medianos productores nacionales, a nivel de débil aparato estatal, la gestión de los intereses de las empresas bananeras, —sobre todo a partir de la segunda década del presente siglo—, adquiere un lugar preponderante en la actividad estatal. Los núcleos dominantes del país, ligados a la tierra, agobiados por las pugnas intra-oligárquicas, sin una sólida base productiva y políticamente desarticulados, no solo van a negociar desde una débil posición las condiciones de operación de las compañías bananeras norteamericanas imponiéndoles impuestos relativamente bajos, sino que a nivel estatal van a convertirse eventualmente en una suerte de aparato administrativo de éstas, creando las condiciones generales para la acumulación de capital en beneficio de ellas.

La burguesía imperialista bananera, que realiza sus actividades productivas en condiciones de enclave, ha de convertirse en un importante factor de poder político en el país. En Honduras, al igual que se ha observado en otras economías de enclave," (. . .) la extrema debilidad de las clases y fracciones dominantes internas y el incipiente desarrollo político —expresado en un aparato estatal inar-

titulado y particularmente débil— hicieron que, a partir del enclave, se controlase no solo la actividad económica básica sino también el juego político"<sup>17</sup>. En Honduras, las empresas bananeras van a promover las carreras políticas de sus leales servidores. Los prestigiosos abogados del país que integran su cuerpo legal van a jugar un importante papel de intelectuales orgánicos ligados a la defensa de sus intereses. Algunos de estos abogados han de operar a su vez como representantes en el Parlamento Nacional o en puestos políticos de importancia. Una importante fuente de poder político de las empresas bananeras, particularmente de las subsidiarias de la UFCO, operando en Honduras, deriva de las relaciones cordiales que mantienen con un selecto núcleo de "amigos". Se trata de importantes figuras políticas de la vida nacional, que sin ser empleados directos de estas, actúan como correa de transmisión para la defensa y promoción de sus intereses. Como quiera que sea, debe quedar indicado que la intervención clara de las empresas bananeras norteamericanas en la vida política del país, aprovechándose de las rencillas intraoligárquicas antes mencionadas, solo se inicia a partir de la segunda década del presente siglo. El hecho más significativo en este sentido es el apoyo financiero ofrecido por Samuel Zemurray, legendaria figura del negocio bananero, a Manuel Bonilla, quien con ello organiza una "revolución" (guerra civil) exitosa, de resultados de la cual deviene eventualmente director del ejecutivo. (1912). Zemurray será compensado generosamente con amplias concesiones de tierra, algunas de ellas que al ser trasladadas a la UFCO, permiten a esta poderosa empresa pasar a producir directamente bananos en las tierras hondureñas, donde había venido operando desde principios de siglo solo como compradora. En adelante, las empresas bananeras, sobre todo en la década del 20, en que arceja la competencia interbananera entre la Cuyamel Fruit Company, apoyarán financieramente a los candidatos que se disputan la dirección del aparato estatal. La UFCO ha de jugar sus cartas apoyando ininterrumpidamente al General Carías Andino en las repetidas veces que actúa como candidato presidencial (1923, 1929, 1932) hasta su triunfo final en 1932, momento en el cual la competencia interbananera ha concluido y la Cuyamel Fruit Company ha sido absorbida por la UFCO. En Honduras, la UFCO incluso llegará a promover guerras civiles, con afanes desestabilizadores, cuando sus intereses así lo demandan.

Como quiera que sea, la inestabilidad política característica de la segunda mitad del siglo XIX, como hemos observado, lo será también de las primeras décadas del presente siglo. Ya en 1903, Manuel Bonilla, asume la presidencia del país, con la ayuda militar de los gobiernos de Guatemala y El Salvador, luego de la exitosa "revolución" de 1903. A su vez, Manuel Bonilla será desalojado de la dirección del ejecutivo por la "revolución" de 1907. El régimen del presidente Miguel R. Dávila (1907-1911), sucesor de Bonilla se verá enfrentado a nuevas guerras civiles, la más importante de las cuales serán la encabezada por Manuel Bonilla (1910), en que éste último ha de contar con el apoyo financiero de Samuel Zemurray, como ha quedado indicado. Bonilla se convierte nuevamente en el presidente del país en 1912, muriendo al año siguiente. A Bonilla y sus inmediatos sucesores están ligadas la cesión de las más importantes concesiones bananeras que permitieron la consolidación de las empresas bananeras sobre la producción de este renglón agrícola y por extensión, en la vida política del país. En la segunda mitad del año de 1919 se producen nuevamente los sangrientos combates de la llamada "revolución de 1919". El régimen político de Rafael López Gutiérrez (1920-1924) se verá ampliamente convulsionado por guerras civiles. Se han estimado en 21 las revueltas ocurridas durante su administración política.<sup>18-1</sup> Serán particularmente sangrientas las guerras civiles de 1924, encabezadas por el General Tiburcio Carías Andino, virtual ganador, aunque sin mayoría absoluta, de las elecciones de 1923. El régimen de Miguel Paz Barahona (1925-1929) será uno de los períodos de mayor estabilidad política de las primeras décadas de este siglo, que virtualmente no verá alterado el "orden público" por las revueltas y guerras civiles, lo que parece no haber ocurrido durante el gobierno de Vicente Mejía Colindres (1929-1932), igualmente un período de gran estabilidad política alterada eventualmente por los levantamientos armados dirigidos por el caudillo militar Gregorio Ferrara. Las guerras civiles virtualmente concluyen durante el prolongado régimen autoritario del General Carías Andino (1933-1948).

Tal inestabilidad política, producto de rencillas intraoligárquicas que disputan las ventajas político-partidarias que derivan de la gestión del aparato estatal, causan profundos trastornos en el fun-

cionamiento, y determinan las características que asume la administración estatal. Un escrupuloso estudio realizado a inicios de la década del veinte del presente siglo plantea de manera precisa el problema. "La historia de Honduras "señala el autor —demuestra claramente los efectos de las guerras civiles sobre las finanzas públicas. Los gastos del Departamento de Guerra dominan completamente la situación durante una revolución y por muchos meses subsiguientes. Los gastos adicionales que el gobierno se ve precisado a hacer no pueden ser cubiertos enteramente con las rentas ordinarias, que sufren una disminución material debido a la paralización de la vida económica del país por la lucha de las fuerzas contendientes. Por consiguiente el Gobierno se ve en la necesidad de tomar dinero prestado bajo duras condiciones o a hacer requisiciones forzosas que aumentan sustancialmente la deuda pública. En adición la pérdida de propiedades causada por las facciones contendientes asciende muchas veces a centenares de pesos. El pago de los empleados civiles, excepto en ciertos ramos tales como el servicio telegráfico y postal cae en rezago por muchos meses y por consiguiente queda desmoralizada la administración pública" (18-2). Como observa el mismo autor, la falta de puntualidad en el pago de los sueldos de los empleados públicos es un fenómeno no solamente de los períodos, "revolucionarios" y de los inmediatamente "postrevolucionarios", sino también se presenta en los períodos "ordinarios", es decir, que se trata de una suerte de problema secular en la administración pública. La falta de puntualidad en los pagos de los empleados públicos conduce al problema que el mismo autor detalla en los términos siguientes: "Hay que mencionar la reacción de este hecho sobre el servicio público. Entretanto, los empleados no están puntualmente pagados, es imposible que los jefes de oficina les impongan el cumplimiento correspondiente de sus obligaciones, sea en la regularidad de su asistencia durante las horas necesarias, sea en la intensidad del trabajo. Cuando el Gobierno no tiene fondos con que pagar a los empleados, no es fácil rehusar con justicia su solicitud de excención parcial de sus obligaciones para suplicar su renta pequeña e irregular con trabajo fuera. Esta circunstancia ha conducido al Gobierno a dar empleo a un número de personas considerablemente mayor de los realmente necesarios para hacer el trabajo público y de ese modo se ha creado la ineficiencia en las oficinas públicas"<sup>19</sup>.

A este deficiente servicio de la administración pública también contribuye de manera importante el predominio del "Spoils System" como vehículo de reclutamiento de los empleados de la administración pública. Como ha dejado anotado W. Stokes: "En Honduras los factores personales y partidistas dominan todas las fases de la administración a todos los niveles del gobierno"<sup>20</sup>.

"No puede existir duda alguna que la selección partidista de los empleados ha contribuido en gran manera, a la ineficiencia administrativa en Honduras. En algunos casos, aún los técnicos encargados de los servicios públicos han sido reemplazados por nombramientos políticos. En 1894, por ejemplo, el gran reformador liberal Policarpio Bonilla, efectuó el cambio del 100 % del personal, y en 1903, el Presidente Manuel Bonilla siguió la misma política. En 1911, el Presidente Bertrand eliminó toda la oposición política llenando todos los puestos públicos con simpatizantes de su partido. En 1919, el Presidente Francisco Bográn modificó la política del reemplazo masivo rompiendo con las líneas partidistas y reteniendo al personal competente, pero su sucesor, Rafael López Gutiérrez, reafirmó la vieja tradición. Sin embargo, comenzando con la administración de Miguel Paz Barahona en 1925, esta costumbre se ha ido deteniendo poco a poco, y los empleados competentes en los servicios vitales, ahora no son, tan frecuentemente despedidos por razones políticas".<sup>21</sup>

Semejante criterio partidario parece operar también en lo relativo a la cancelación de la deuda pública interna. Como observa Young hacia principios de 1920, "el continuo estado de déficit ha impedido al gobierno emprender la amortización de sus deudas, según un plan sistemático e imparcial. Desde que el gobierno debía más de lo que posiblemente podía pagar, la mayor parte de lo cual figuraba como créditos en los libros y apenas en algunos en forma de bonos y certificados de créditos era imposible evitar el favoritismo determinando qué deudas debían ser pagadas. El pago —puntualiza el autor— ha sido determinado repetidas veces tomando en cuenta el hecho de saber si la parte interesada era amiga de personas en el poder, más bien que por los méritos de la deuda".<sup>22</sup>

Además de la deuda externa generada fundamentalmente por el frustrado ferrocarril interocéa-

nico a la que nos referiremos más adelante, "la deuda de Honduras —señala A. Young— consiste en dos clases principales: la deuda interior propia, a la cual comúnmente se refiere como Crédito Público, consiste principalmente en créditos inscritos en los libros y reclamaciones contra el Gobierno de las cuales prácticamente ninguna devenga intereses. Los préstamos son de origen más reciente, incluyen principalmente sumas de dinero anticipadas por los bancos y varias de las principales firmas comerciales del país. Estos préstamos en la mayor parte están devengando intereses. Al 31 de julio de 1920 —puntualiza el autor citado— el monto de la deuda interior era de 3.555.982.11 pesos, y el total de los préstamos y cuentas corrientes era de 2.950.649.11 pesos".<sup>23</sup>

La deuda interior propiamente dicha, observa el autor, se origina principalmente de "rezagos por sueldos y otras obligaciones corrientes del Gobierno, de pérdidas de propiedades en los cursos de las guerras civiles que Honduras ha sufrido periódicamente, y adelantos de dinero o mercaderías, sea a los Gobiernos que emprendieron debelar los movimientos revolucionarios, o sea a los movimientos revolucionarios que tuvieron éxito e inscribieron después sus "contribuciones para la campaña" como parte de la deuda pública. En general, no devengan intereses estas cuentas. Sin embargo, sobre ciertas cuentas han sido reconocidos intereses de tipo crecido, tal como el 24 % anual, con el efecto natural de que después de pasar algunos años han resultado totales grandemente exagerados".<sup>24</sup>

Refiriéndose a los llamados "préstamos" y "cuentas corrientes" apunta Young que "esta deuda ha sido generalmente tratada enteramente separada de la deuda interior propia, por varias razones. En la mayor parte representa efectivo realmente recibido por el Gobierno en vez de reclamaciones y obligaciones no pagadas. Por esta razón los bancos y casas comerciales que han anticipado fondos al Gobierno han exigido que el Gobierno asuma obligaciones serias para el reembolso de los préstamos y también han insertado generalmente el pago de intereses"<sup>25</sup>. Entre los acreedores del Gobierno en este renglón figuran Samuel Zemurray y la Cuyamel Fruit Company, la Vaccaro Bros. and Co., el Banco Atlántida y el Banco del Comercio, ligados a esta última empresa bananera.



Otras deudas de más vieja data que remontan al siglo pasado, las contrajo el gobierno con el Banco de Honduras y con comerciantes alemanes. (J. Rossner y Cía, Pablo Uhler, y Cía.).

La principal deuda externa del país, como ha quedado señalado, se origina en los empréstitos contraídos en 1867, 1869 y 1870 para construir el frustrado ferrocarril interoceánico. A principios de la década del 20, según los datos de Young, el total de la deuda y los rezagos por pagos de intereses, ascendían a la cantidad de US \$27.724.682<sup>26</sup>.

A pesar de los variados intentos por arreglar la deuda externa<sup>27</sup>, esto solo se logra finalmente bajo el régimen de Miguel Paz Barahona (1924-1929). Como señala un informe de la labor económico-hacendaria del régimen de Paz Barahona, que cito ampliamente: "arreglo de la Deuda externa celebrado entre la República de Honduras y la Corporación de Tenedores de Bonos extranjeros de Londres, conjuntamente con el Comité de Tenedores de Bonos de Honduras y firmado en Washington el 29 de octubre de 1925. Decreto Legislativo N°66 del 9 de marzo de 1926. Monto del arreglo . . . 1.200.000 libras. Sin intereses. Duración del contrato . . . 30 años. Amortización, cuotas semestrales de . . . 20.000 libras. Garantía . . . Renta Consular. Los términos de este contrato —se señala— se están cumpliendo con toda regularidad, habiéndose efectuado ya el pago de tres semestres consecutivos, de 20.000 libras esterlinas cada uno. Como complemento al arreglo de la Deuda externa —se agrega— se celebró un contrato entre la República de Honduras y The National City Bank of New York el 25 de agosto de 1926, aprobado por Decreto Legislativo N°38 del 1° de febrero de 1927, por el cual, el mencionado Banco queda constituido en Agente de la República para la venta de los timbres consulares y para el pago de la cuota semestral de la Deuda Externa. Como consecuencia de este contrato —se puntualiza— se ha obtenido un control efectivo de la recaudación consular, atendiéndose con toda puntualidad a la obligación semestral originada del contrato con los Tenedores de Bonos, al pago cumplido del servicio Diplomático y Consular, quedando un remanente mensual para atender a otros gastos de "servicio público"<sup>28</sup>. El pago de la deuda externa del ferrocarril interoceánico solo se concluye durante la administración de Juan Manuel Gálvez (1949-1954).

Paz Barahona organiza también el pago de la deuda interna. En este sentido hay que anotar su preocupación por concluir los compromisos financieros del Estado con las empresas bananeras y la banca a ellas ligada. "Las deudas de los Bancos y las Compañías Ferrocarrileras establecidas en el país, se consolidaron por medio de un contrato de préstamos celebrado entre la República y el Marine Bank and Trust Company de New Orleans, fechado el 18 de febrero de 1928, habiéndose también firmado un contrato complementario entre la misma República y dichas Compañías, para la recaudación mensual del fondo destinado al pago de intereses y amortización del capital. Estos contratos fueron aprobados por Decretos números 87 y 88 de la Legislatura del año corriente (1928). Los términos del contrato de préstamos, son los siguientes: Monto del préstamo . . . \$1.500.000.00 dólares. Interés anual . . . 7 % Vencimiento: cuotas mensuales de . . . 25.000.00 dólares, aplicables de preferencia al interés sobre el préstamo, y el remanente a la amortización del capital. Garantía: Renta aduanera de los puertos de Tela, Puerto Cortés, y Puerto Castilla". "Con este arreglo de consolidación —se observa— obtuvo el Gobierno las siguientes ventajas: Reducción del tipo de interés 7.31% que era el promedio del tipo de interés que pagaba a los Bancos y a las Compañías, al 7 % que es el tipo actual que paga al Marine Bank and Trust Company. Reducción de la cuota mensual para pago de intereses y amortización de capital, de \$52.000.00 por mes a 25.000.00 dólares mensuales. Liberación económica de aquellas instituciones"<sup>29</sup>.

Al mismo tiempo, el régimen de Bográn crea una nueva tasación para aumentar los ingresos del Estado. Se trata de la Renta de Timbre (Decreto N°2, de 5 de octubre de 1927), que grava los productos de importación (bebidas, perfumes, jabones) las gaseosas, cervezas, cigarrillos, licores y perfumes producidos en el país, las operaciones comerciales (pólizas, seguros), operaciones administrativas (registros de marcas de fábricas y patentes, concesiones, denuncias de tierras y minas, etc.) y algunas operaciones jurídicas y de notarios públicos (divorcios, donaciones . . .)<sup>30</sup>.

Una observación rápida al presupuesto de Gastos del año económico 1928-1929 es igualmente

ilustrativa de las modificaciones en la distribución de los gastos y funciones que desempeña el Estado

durante ese período de relativa estabilidad política.

RAMOS	Monto	Porcentaje
Gobernación	\$1.707.265.32	15.95
Justicia	341.720.00	3.19
Sanidad	235.000.00	2.20
Relaciones Exteriores	293.622.70	2.74
Instrucción Pública	872.520.00	8.15
Fomento y Agricultura	2.147.088.00	20.05
Guerra y Marina	1.596.874.75	14.92
Hacienda	1.166.820.80	10.90
Crédito Público	2.344.708.43	21.90
<b>TOTAL</b>	<b>\$10.705.620.00</b>	<b>100.00</b>

El comentario gubernamental que acompaña esta distribución presupuestaria es bastante ilustrativo de lo que ocurre, como dejamos dicho, en período de relativa paz interna. “Si se observa detenidamente la distribución que se ha dado a la suma total con que el Estado cuenta para atender a los gastos que emprende la Administración pública del país, se llega a la conclusión de que el Presupuesto que próximamente entrará en vigor, refleja el esfuerzo del Gobierno, destinando un poco más de la quinta parte de los recursos anuales al pago de su Deuda Interna y Externa, restableciendo así el Crédito Nacional. Otra quinta parte ha sido destinada al ramo de Fomento, a cuyo cargo se encuentra la apertura y sostenimiento de Vías de Comunicación y el impulso que el Estado está obligado a dar a la Agricultura y al Trabajo. Las tres quintas partes restantes corresponden a los otros Ramos del servicio administrativo”. “Los sueldos y gastos corrientes del año económico —se indica líneas adelante— han sido y son atendidos con estricta puntualidad al final de cada mes; del remanente mensual se ha pagado gran parte de los rezagos de los años económicos anteriores y el Gobierno ha erogado y pagado fuertes sumas de dinero destinadas a varias Municipalidades de la República para compra de terrenos y para construcción y reparación de obras municipales”.<sup>31</sup>

En términos generales, los años que comprenden la administración Paz Barahona (1925-1929) fueron de relativa estabilidad política y de rentas públicas crecientes, que permiten mantener un cierto grado de eficiencia en la administración pública. De todas maneras, esta tendencia al alza de las rentas públicas, se invierte a principios de la década del 30, en que se dejan sentir los efectos de la depresión mundial.

Durante el régimen de Paz Barahona, Honduras se convierte en el principal exportador de bananos en el mundo. Durante este mismo período histórico, la disputa interbananera alcanza su momento más álgido. Por otra parte, es justamente durante el régimen de Paz Barahona, lo que también ocurre bajo el régimen de Mejía Colíndres (1929-1932), que se observa en el Parlamento la presencia de fuerzas políticas, surgidas a la sombra de la disputa entre las empresas bananeras y en más de alguna manera apoyados por la Cuyamel Fruit Company, que van a mantener una importante batalla por establecer límites a las actividades de las empresas bananeras en el país, sobre todo a las filiales de la UFCO en el país. Los intereses de núcleos de la burguesía comercial norteña van a mantener en el parlamento una importante lucha contra la presencia de los comisariatos (tiendas de raya) y la exi-

gencia del pago en moneda a los obreros, en lugar de cupones.

En el marco de un clima de paz interna que representa el régimen de Paz Barahona, el juego democrático-liberal de alternabilidad presidencial pacífica, se hace posible. En las elecciones presidenciales de 1929, Vicente Mejía Colindres triunfa sobre su candidato opositor, Tiburcio Carías Andino.

El régimen de Mejía Colindres se verá enfrentado a tremendos problemas que derivan de un Parlamento controlado por el partido opositor al que lo llevó a la presidencia, lo que le creará importantes problemas, que se verán complicados por el hecho de gobernar un país que sufre los efectos de la depresión mundial. Esto último es también cierto para el régimen de Carías Andino. De todas maneras, es durante la administración de Mejía Colindres que las empresas bananeras inician la reorganización de sus actividades productivas, abandonando zonas productoras y despidiendo multitud de obreros agrícolas, muchos de los cuales vuelven a reincorporarse a la economía agrícola de subsistencia. Incluso, durante su administración, reaparece el mal endémico del país: las guerras civiles. Mejía Colindres tendrá que sojuzgar el levantamiento del General Ferrera (1931), con las consecuencias que ello conlleva sobre las rentas públicas, ya mermadas por los efectos de la depresión mundial. Sin embargo, es durante su régimen político que se sanciona jurídicamente la organización y funciones que corresponden a las seis secretarías de estado adscritas al Ejecutivo: Gobernación, Jus-

ticia, Sanidad y Beneficiencia; Relaciones Exteriores; Guerra, Marina y Aviación; Instrucción Pública; Hacienda y Crédito Público y Fomento, Agricultura y Trabajo.

Mejía Colindres será sustituido en el ejercicio de la presidencia del país por el General Tiburcio Carías Andino, candidato vencedor en las elecciones de 1932. Carías que asume la dirección del ejecutivo en 1933 y se perpetúa en él hasta 1948, organiza un régimen autoritario, cuya "legitimidad" queda asegurada, local y regionalmente, por la tiranía que ejercen sobre la población los comandantes de armas. Durante el prolongado régimen carífta, toda forma de oposición política es destruida, el poder se centraliza en la rama ejecutiva y se selecciona el personal de la administración gubernamental mediante criterios de fidelidad personal al caudillo. Durante el régimen de Carías la United Fruit Company adquiere una presencia política indiscutida. Como quiera que sea, hacia finales de su régimen, el surgimiento y relativo fortalecimiento de nuevas fuerzas políticas-sociales que pugnan por su destrucción, la impopularidad relativa de los regímenes dictatoriales que genera la lucha democrática contra el fascismo —y en este sentido es importante la caída de otros dictadores centroamericanos— y la pérdida relativa de apoyo del gobierno norteamericano a su régimen, crean las condiciones para su salida del ejecutivo en 1948; y se inicia, con ello, una nueva época en la política, la economía y en las características que asumirá el Estado hondureño.

#### NOTAS

- 1 Este concepto se usa en el sentido surgido por Edelberto Torres-Rivas, *Evolución histórica del sector público en Centroamérica y Panamá. Diseño general*. San José, marzo, 1979, p.10.
- 2 SALGADO, Felix. *Compendio de historia de Honduras*. Imprenta El sol, Comayagua, 1928, pp. 98-132' La Constitución Política de 1865 junto a otras que han estado vigentes en el país pueden encontrarse en la compilación realizada por el Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAH, *Recopilación de las constituciones de Honduras (1825-1965)*, Editorial Universitaria, Tegucigalpa, 1977.
- 3 *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1919-1920*, Tipo-Litografía y Fotograbado Nacionales, Tegucigalpa, 1921, p.21
- 4 Cf. LEON GOMEZ, Adolfo. *El Escándalo del ferrocarril. Ensayo histórico*. Tegucigalpa, 1978.
- 5 SALGADO, Felix. Op. Cit., p. 131 y ss.
- 6 Citado por OQUELI, Ramón en las notas de un trabajo sobre la reforma liberal no concluido. Agradezco al autor su gentileza por permitirme usarlo.
- 7 *Memoria de Fomento, Agricultura y Comercio, 1879*. Reproducción por PEREZ BRIGNOLI, Héctor. La reforma liberal en Honduras. Cuaderno de

- Ciencias Sociales No2., Tegucigalpa, 1973, p.50.
- 8 Marx ha llamado la atención sobre la importancia del erario público como elemento' del proceso de acumulación primitiva. Véase MARX, K. *El Capital* FCE, México, pp. 643-644.
  - 9 Citado por BRAND, Charles A. *The Background of Capitalistic Underdevelopment: Honduras to 1913* Ph. D. Dissertation, University of Pittsburg, 1972, Published by University Microfilm, Ann Arbor, Michigan, 1973, p.91.
  - 10a Un excelente estudio sobre la Rosarib Mining Company y otras empresas mineras hacia finales del siglo puede encontrarse en Kenneth Finney, *Precious Metal Mining and the Modernization of Honduras: in Quest of El Dorado (1880-1900)*. Ph. D. Dissertation, Tulane University, 1973, published by University Microfilm Ann Arbor, Michigan.
  - 10b Ch. BRAND, Op. Cit., p. 217.
  - 11 *La Gaceta*. Tegucigalpa, 23 enero, 1888
  - 12 Ch. BRAND, Op. Cit., p. 210.
  - 13 *Ibidem*, pp. 58-59.
  - 14 DURON, Rómulo E. "Gobernantes de Honduras en el siglo XIX" en Departamento de Ciencias Sociales, UNAH (editor), *Ciencia y Política*, Tomo II, Editorial Nuevo Continente, Tegucigalpa, s.f., p. 155.
  - 15 Citado por FINNEY, K. Op. Cit., p.30
  - 16 Cf. STOKES, William S., *Honduras, An Area Study in Government*, The University of Wisconsin Press, Madison, 1950, chapter IX.
  - 17 Citado por MANDULEY, Julio. *Panamá: acerca de la estructura, la coyuntura y las perspectivas* CELA, Panamá, 1978, p.7.
  - 18 (1) THOMPSON, Joseh. *An Economic Analysis of Public Expenditure 1925-1963*. Ph. D. Dissertation, The University of Florida, 1978, published by University Microfilms, Ann Arbor, Michigan, p. 166.
  - 18 (2) YOUNG, Arthur. *La reforma financiera en Honduras*, Tegucigalpa, 1921. p. 15.
  - 19 *Idem*.
  - 20 STOKES, W. Op. Cit., p. 191
  - 21 *Ibidem*, p. 193
  - 22 YOUNG, A. Op. Cit., pp. 15-16
  - 23 *Ibidem*, p. 39 y ss.
  - 24 *Idem*
  - 25 *Idem*
  - 26 *Idem*
  - 27 *Ibidem*, pp. 46-47
  - 28 *Labor económica-bacendaria de la Admon. Pública de Honduras. Período presidencial del Doctor Miguel Paz Barahona, 1925-1929*, Litografía Nacional, Tegucigalpa, 1928, p.3 y ss.
  - 29 *Ibidem*, pp. 6-7
  - 30 *Ibidem*, pp. 8-9
  - 31 *Ibidem*, pp. 10-11