

INT-0286



# ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

## PROGRAMA DE INVESTIGACIONES



LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL PROCESO DE DESARROLLO

ECONOMICO DE HONDURAS

1948/54 - 1978

Elaborado por: Manlio D. Martínez C.

Tegucigalpa, D. C.

15 mayo, 1981

Honduras, C. A.

Handwritten scribbles at the top of the page.

Small handwritten mark on the right side.

## PROLOGO

En este documento intentamos escudriñar el rol del sector público en la economía hondureña, se hace un rápido análisis de su aparecimiento como factor dual en el desarrollo nacional y el desenvolvimiento extensivo como intensivo que le caracteriza. El comportamiento del sector público es un factor que adquiere relevancia como resultado del proceso de desarrollo que se gesta y en el cual interactúa al mismo tiempo. Manifestación, ésta última, que no se logra identificar como la resultante de una estrategia conscientemente escogida. Aunque a veces se delimitan épocas en que la acción pública fue deliberante. No obstante esta discontinuidad temporal, el tamaño que adquiere el sector público le impide resistir desempeñar un papel más activo para impulsar el proceso de desarrollo.

Una forma que ha venido escogiéndose para actuar en el sistema económico es la institución autónoma, algunas de las cuales llaman por convencionalismos difundidos empresas públicas. Su emergencia y desarrollo no son ajenos, pues, a las tendencias registradas en el sector público como elemento ejecutor del Estado. Es por ello que su análisis se hace dentro de ese contexto.

Por otra parte, como ese movimiento ocurre en determinadas épocas, se hizo el esfuerzo para analizar el surgimiento de las empresas públicas según correspondían a periodos de gobiernos. Esto se ha hecho

en forma descriptiva, apuntando las características principales.

Finalmente, debo señalar que por la importancia que su creación significa en la economía hondureña se trató de elaborar un pequeño estudio de caso sobre la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, caso que seguirá siendo ampliado posteriormente.

## I. INTRODUCCION

### 1.1 Breve análisis del modelo de desarrollo pasado

Al iniciar la década de los cincuenta, Honduras presentaba un modelo de desarrollo primario-exportador. Basado en el sector agrícola, el cual ofrecía la característica de dos tipos de agricultura. De un lado un subsector de exportación, dinámico, innovador, moderno y de gran capacidad de acumulación, pero no articulado con el resto de la economía hondureña. Sus interrelaciones se circunscribían al área en que se cultivaba el banano, al pago de salarios que hacía y a las divisas que repatriaba para el financiamiento de sus operaciones. Dentro del espacio económico en que operaba se configuró una economía de consumo imitadora de patrones internacionales, lo cual restringió aún más cualquier efecto de derrame de la exportación del banano hacia el sector industrial y a la agricultura de consumo interna. Por otra parte, la integración vertical de la explotación bananera y el control de la inversión por fuentes externas impidieron que la capacidad acumulativa que allí existía se volcara al desarrollo de otras áreas de la economía y propulsara el crecimiento nacional.

El otro subsector agrícola, el de consumo interno se orientaba fuertemente a la siembra de maíz y frijol. Artículos que constituyen la dieta básica del hondureño, pero que abastecen un

mercado de lento crecimiento, fraccionado geográficamente y con severas restricciones de transportación. Condiciones limitantes que mantuvieron el atraso tecnológico, determinaron escalas reducidas de las explotaciones y le negaron dinamismo a este tipo de agricultura y por consiguiente a la economía hondureña. Significaba lógicamente, una seria limitación para un proceso de desarrollo basado en el mercado nativo y en la diversificación de la base económica nacional.

Tal esquema de desintegración económica, social y cultural favoreció una estructura económica de intercambio. Intercambio que se especializaría en el comercio de importación y que se nutriría con las divisas repatriadas por la operación bananera. Esto condicionó la política arancelaria nacional de tarifas bajas no proteccionistas y el mantenimiento de convenios comerciales para importar mercaderías de Estados Unidos de América y otros países de la región.

Como efecto de esta configuración de una base económica racional muy pobre, y de una base económica internacionalizada no vinculada a la economía hondureña, se encuentra un estado financieramente muy débil para poder encauzar programas de capitalización a fin de reducir la desintegración física nacional; y políticamente desarticulado de los intereses nacionales debido

al enorme peso económico que el subsector agroexportador --bananero-- significaba y a la insuperable influencia que conlleva y que ejercía en el aparato político del Estado, negando la posibilidad de integrarlo al proceso económico interno y emplear su vasta capacidad de acumulación para fundamentar la ampliación y diversificación de la economía 1/.

Como resultado encontramos un modelo de desarrollo en que el sector público actuaba como el típico estado del liberalismo clásico --veinte años después que esta concepción había sido demolida--.

Las pocas acciones efectuadas se limitaban a algunos edificios públicos y una que otra carretera en el interior y para el sector económico nacional. La dotación de economías externas --infraestructura y servicios básicos-- para el comercio exterior eran proporcionados por las empresas trasnacionales que dominaban la actividad bananera. La conducción, o gestión, económica nacional se supeditaba a los movimientos que experimentaba dicha actividad y propiciaba la administración de la misma.

---

1/ Para un análisis más amplio aunque incompleto véase:  
CEPAL, Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico de Honduras, 1961.  
CONSUPLANE, Plan Nacional de Desarrollo 1965-69. Tomo I Sector Global.  
CONSUPLANE, Imagen Socioeconómica y de Explotación de los Recursos Naturales de Honduras, 1973.

El desarrollo de la agricultura requiere que el Estado proporcione una infraestructura institucional apropiada.

Todos estos antecedentes de naturaleza internacional ocurren dentro de una atmósfera de resquebrajamiento de imperios coloniales y una creciente manifestación de que el subdesarrollo estaba ligado a estructuras productivas primarias, no diversificadas y controladas por una inversión extranjera no articulada hacia el interior de los países y a la falta de la acción compensadora y orientadora del sector público.

#### 1.2 Los cambios en las estructuras institucionales

Todo esto no podía suceder sin que el país se viera afectado por dichos fenómenos, y con ello el proceso económico y el marco contextual interno en que éste se desenvuelve. En efecto, a partir de 1949 se inicia el ajuste de la estructura administrativa del Estado y se procura fortalecer su capacidad financiera, ambos elementos, considerados como básicos para una acción dinámica del sector público en el desarrollo nacional. Durante los años 1949 y 1950 se establece el sistema bancario nacional, cuando el Banco Central y el Banco Nacional de Fomento, así como las leyes que devuelven al sector público el control del proceso monetario y del crédito y operaciones bancarias. Asimismo, en 1949 se crea el impuesto global sobre la renta que gravará los ingresos de las

empresas extranjeras y aumentará su contribución a la economía interna.

Estas condiciones no habían ocurrido en Honduras, pero tuvieron un efecto positivo cuando se produce el cambio de Gobierno ya señalado. En esta etapa regresan muchos hondureños que estuvieron expuestos a tales cambios y perciben la oportunidad de promover proyectos similares.

Además, al finalizar la segunda guerra mundial se crearon el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento, de los cuales Honduras era miembro. La participación activa en estos requiere de una cierta infraestructura institucional financiera no existente, en esos momentos, en el país.

Por otra parte, la situación mundial de endurecimiento de las relaciones internacionales de sus dos bloques políticos mundiales incentiva el surgimiento del Programa del Punto IV del gobierno norteamericano, que lleva aparejado todo un esquema de asistencia técnica para promover el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los países subdesarrollados y, con un fuerte énfasis en el sector agrícola. También en este sentido debe señalarse que durante ese periodo se establece la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), de las Naciones Unidas, la cual surge como un esquema para fomentar el desarrollo agrícola.

## II. EL SECTOR PUBLICO DESARROLLISTA

### 2.1 El surgimiento

Al final de la década de los cincuenta, la conducción del Gobierno recae en manos de un nuevo equipo administrativo. La región centroamericana experimenta cambios en las estructuras políticas --Guatemala y Costa Rica--, cambios que repercutirán de una u otra forma en las actitudes de los gobernantes hondureños. En efecto, en Guatemala se produce un intento de transformación de las estructuras económicas y de reducción de las relaciones económicas y de reducción de las relaciones de dependencia, que da lugar a una mayor intervención del Estado en el proceso económico. En Costa Rica se plantea un esquema económico de líneas fundamentales distintas de aquél otro, pero conducente a una mayor acción del sector público y a la vinculación del sector fiscal con la explotación bananera --la tributación a la renta--.

Debido a la situación creada por la crisis económica de los años treinta, en otros países de la región se habían intentado algunas acciones del sector público para apoyar la actividad económica privada --establecimiento de bancos-- de crédito agrícola, de institutos de fomento, de ministerios de economía e industrias y de agricultura y se habían creado los bancos centrales.

### 2.2 El fomento del sector agrícola

La debilidad de la base industrial nacional hacía suponer que

debió iniciarse un proceso de sustitución de importaciones, sin embargo el proceso de desarrollo que se intenta promover se orienta hacia el sector agrícola. Por una parte, la desintegración física del mercado nacional, su baja capacidad de adquisición, una actitud favorable al cambio de importación y un relativo desarrollo de la estructura de intercambio de importaciones que no favorecía el desarrollo de una clase empresarial que asumiera los riesgos de la actividad manufacturera, son todos los elementos que restringen un proceso de desarrollo manufacturero y en cambio alientan el desarrollo agrícola. Este desarrollo agrícola tiende a generarse alrededor del cultivo del café, de la producción de granos básicos --maíz, arroz y frijol--, de la producción pecuaria --ganado vacuno, porcino, y la avicultura--. La asistencia técnica, el crédito agrícola tradicional, el crédito agrícola supervisado, el suministro de implementos y materiales agrícolas, la dotación de servicios de almacenamiento, la importación de razas ganaderas y avícolas, la organización de colonias agrícolas fueron algunos de los instrumentos utilizados por el sector público. La organización que primeramente lo manejó todo fue el Banco Nacional de Fomento, posteriormente se organiza el Ministerio de Agricultura y una serie de servicios para el sector agrícola en cooperación con el gobierno americano, modificando el esquema inicialmente planteado con el crédito como instrumento fundamental de desarrollo.

### 2.3 El sector público y la economía hondureña en general

#### El gasto e inversión pública y el PIB

El comportamiento del sector público en la economía hondureña medido en su relación con el PIB (a costo de factores) revela una tendencia ascendente con tres subperiodos bastante marcados (véase gráfico No.1). En la década de los cincuenta se observa que el sector público inicia su participación activa en la economía. En la década de los sesenta se mira como el sector público continúa sus esfuerzos y alcanza niveles de participación mayores en un tercio a los niveles precedentes. Finalmente, es la década de los setenta donde llega a niveles que representan un cuarto del esfuerzo productivo interno y más que duplican los niveles con que inicia su actuación como agente del desarrollo. Es el consumo del sector público el que registra una mayor participación durante todo el período 1950/78, con una tendencia ascendente, en general, y tres subperiodos bien diferenciados. Los tres primeros quinquenios registran una expansión sostenida que hace que la participación crezca al doble del inicio del período; seguidamente se presenta un periodo de estabilidad hasta los inicios de la década de los setenta, en la que durante el segundo quinquenio aumenta aceleradamente. (Véase gráfico No.2).

Por el contrario la inversión pública no registra ininterrumpidamente un comportamiento similar, más bien es errática y es sino

a partir del segundo quinquenio de la década de los sesenta que presenta una tendencia marcadamente ascendente (véase gráfico No.2).

La participación del sector público y otras variables puede observarse como el mejoramiento del ahorro generado por el sector público coincide con las participaciones elevadas de la inversión pública. Asimismo debe señalarse como niveles muy altos de la capacidad neta para importar significaron mayores coeficientes de inversión pública. En estricto sentido todo el gasto público parece depender del comportamiento de la capacidad neta para importar, lo cual no muestra sino el efecto de su estrecha vinculación con la estrategia y la política de financiamiento del Banco Central para el sector gubernamental.

#### 2.4 El gasto público de consumo

Este renglón refleja el papel que el sector gubernamental desempeña como demandante importante y creciente de la oferta de bienes y servicios, papel que se ha fortalecido por el fuerte estímulo dado a las áreas sociales del desarrollo --salud, educación, seguridad social-- así como el impacto que la creación de la infraestructura económica que se ha hecho a partir de 1948, ha producido en los gastos de operación y mantenimiento de las mismas; y el efecto generador por la mayor demanda de servicios públicos que requiere una población creciente.

El sector público es un gran empleador, cifras estimadas indican que el trabajo permanente que ha creado está en un orden de magnitud de alrededor de 45 mil empleados. En tanto que la compra de bienes y servicios representa cerca del medio billón de lempiras corrientes. O sea, que se ha convertido en un factor de tal magnitud en la demanda interna, que su comportamiento ya no puede pasar desapercibido para el desarrollo nacional, y se ha vuelto un agente que puede estabilizar o no. Es más, es posible que aún no haya percibido la gran capacidad de negociación que ha adquirido para inducir acciones de progreso económico.

#### 2.5 El sector público como agente dinámico del crecimiento

Las cifras no dejan lugar a dudas de que en Honduras el sector público ha venido, en crecimiento, desempeñando un activo papel de promotor del crecimiento económico. No solo como comprador de bienes y servicios, y creador de un gran número de empleos, sino también como proveedor de requerimientos infraestructurales para crear condiciones propicias a la inversión privada. Estos hechos que se reflejan en los gráficos Nos. 1 y 2, han incidido en la tasa de crecimiento de la economía. Del gráfico No.5 se percibe una clara marcada relación entre la participación estatal en el PIB y el crecimiento que éste registra, el sustancial desarrollo que experimenta el sector público ha contribuido a su vez al proceso de crecimiento del cual se nutre.

Por otra parte, ese rol dinámico asumido --a veces por la inercia de su propio tamaño-- le ha permitido actuar como agente compensador de las fallas en el dinamismo de los sectores de exportación que han impulsado parte del crecimiento de la economía hondureña. Acción que si ha sido algunas veces realizada conscientemente, aun cuando dentro de los parámetros que una política para una economía pequeña abierta lo permite. Del gráfico No. 4 se puede ver como la inversión privada no ha podido rebasar el coeficiente de 15 por ciento del PIB, en tanto la inversión pública ha aumentado su participación continuamente hasta llegar a un a relación cercana al 10 por ciento. Parte de esta situación se explica por la estrategia concentradora del Gobierno en acciones de dotación de infraestructura, pero el resto permite hipotetizar sobre la debilidad del sector empresarial para elevar su nivel de inversión continuamente. Esto explica la tendencia de la última década de una mayor inversión del sector público en inversiones en sectores productivos.

El comportamiento del sector público, tanto en su ensanchamiento cuantitativo como cualitativo ha estado vinculado a las actitudes que sobre el papel en la economía han tenido diferentes grupos que llegaron a la administración del Gobierno, así como a las concepciones internacionales que sobre el desarrollo y durante el periodo analizado se han aplicado y que favorecieron un

financiamiento fluído y creciente para la creación de economías externas que alentaron el proceso de inversión. Sin embargo, en la medida que el crecimiento económico creó fuentes mayores de financiamiento interno y éstos pudieron ser captados por el sector público, se lograron mayores niveles de participación a través del gasto y de la inversión (ver gráfico No.6). Característica que se aprecia mejor en el comportamiento de la inversión pública, a medida que el ahorro puede ser mayor porque los ingresos fiscales crecen sustancialmente la inversión logrará más fácilmente la asistencia financiera internacional (ver gráfico No.7).

#### 2.6 Las empresas públicas en la economía pública hondureña

Anteriormente se ha señalado como la economía hondureña ha venido registrando un proceso de crecimiento. Que éste ha estado vinculado a una activa participación del sector público, la cual se ha orientado a un esquema relativamente moderado de inversiones que crece en los tres últimos quinquenios, y a una expansión de sus actividades de consumo que reflejan el nuevo papel que ha venido jugando como factor de demanda interna en la economía hondureña.

Parte de esta mayor proporción de actividades del sector público se ha efectuado a través de instituciones autónomas descentralizadas. En efecto, entre un cuarto y más de dos quintos de todo

el esfuerzo de inversión del sector público se ha realizado por este tipo de instituciones. Más baja ha sido su contribución relativa al total de gastos de operación del sector público, aunque la tendencia que presentan es creciente. Tanto la expansión de la inversión como del gasto corriente de operación está vinculado estrechamente al surgimiento de las instituciones autónomas descentralizadas y a las estrategias ocasionales del Estado de buscar una mayor intervención del sector público en el proceso de desarrollo del país.

#### 2.6.1 Las instituciones autónomas descentralizadas

Normalmente se estudia este rasgo de la estructuración del sector público separando las instituciones en institutos, empresas públicas y empresas mixtas. La diferencia entre las dos primeras es el tipo de campo al que se orientan --social o económico-- y al criterio de rentabilidad que se les imputa. En tanto que las últimas se caracterizan porque la propiedad accionaria es compartida pero con el control de una mayoría reservada de parte del sector público; también se orientan hacia actividades del campo económico y operan bajo el criterio de rentabilidad 1/ de las empresas de economía de mercado.

---

1/ Véase Secretaría Técnica, Manual de Organización y Funciones de los organismos descentralizados, Consejo Superior de Planificación Económica, Tegucigalpa, Honduras 1977.

El crecimiento del sector público no solo ha ocurrido en los sectores tradicionales y con las formas organizativas clásicas. Por el contrario, la expansión gubernamental se ha producido en sectores de servicios y productivos, y ha utilizado el expediente de instituciones separadas del Gobierno Central tanto en su organización como en el funcionamiento. Estas organizaciones han desempeñado un papel activo en el proceso de inversión y consumo público analizado en el caso hondureño.

En su concepción más pura estas instituciones son unidades que pertenecen totalmente al sector público y sus operaciones no se realizan conforme a las reglas de las empresas privadas. Empero, su administración se ha separado de los canales clásicos del Gobierno Central y no se rigen por las normas del presupuesto público, tienen su propio patrimonio y generan sus propios ingresos y los asignan siguiendo sus esquemas de prioridades.

Hay otro grupo de unidades que combinan recursos privados y públicos, pero en los cuales el control público de la propiedad es casi absoluto, pero que operan bajo las regulaciones de las empresas privadas. Por el tamaño de la propiedad pública pueden considerarse como organizaciones públicas de funcionamiento espiral, algunos autores las llaman mixtas. Aquí analizaremos las instituciones que son de propiedad estatal y que operan bajo el principio del interés público.

### 2.6.2 Algunas causas para su establecimiento

Diferentes son los motivos que hacen surgir a este tipo de instituciones. El primero es la simple expansión de la actividad estatal, que se mueve de campos tradicionales como la defensa y seguridad, la educación y salud, hacia campos novedosos que plantea el crecimiento de la economía, y que superan las formas de gestión conocidas. La característica de ser actividades estratégicas para el desarrollo del país y de requerir cuantiosas inversiones fijas cuya recuperación es lenta, es otra de las causas que da lugar al surgimiento de instituciones públicas autónomas descentralizadas. La existencia de recursos naturales únicos y de mercados internos reducidos puede conducir a la existencia de monopolios que no siempre coinciden con el interés público, obligando a que el Estado realice su explotación con instituciones públicas descentralizadas. Cuando el consumo de los servicios o bienes debe hacerse en comunitariamente forzosamente para poder obtener los mayores logros posibles para la colectividad, parece ser necesario que sean organizaciones estatales las que se encarguen de esas explotaciones. Igualmente, cuando los bienes o servicios pueden ser suministrados en forma individualizada a cada consumidor, pero el Estado considera que es de interés público que su consumo sea generalizado, se obliga a producirlo y abastecerlo a través de instituciones descentralizadas.

También, muchas instituciones públicas descentralizadas surgen porque el Estado considera que no hay capacidad en los grupos privados para hacerse cargo de iniciativas de producción y comercialización, además, muchas veces no son más que el resultado de efectos demostrativos del éxito de instituciones similares en otros países. Igualmente parecidos son los casos en que las instituciones surgen porque responden a preferencias de organismos de financiamiento internacional, los cuales tienden a estandarizar y simplificar su gestión prestamista.

Más aún, implícitamente hay una argumentación que se ha utilizado con mucha regularidad y que parece común a todos los casos teóricos posibles de creación de instituciones descentralizadas, a saber, que la organización clásica del Gobierno Central es ineficiente para atender actividades distintas a las clásicas; que sus procedimientos son engorrosos y sus criterios de asignación de recursos son limitativos a clientelas partidistas; que su ejecución no es suficiente en términos de costos y son proclives a la corrupción administrativa. Por el contrario, las instituciones descentralizadas eliminan la complejidad administrativa, reducen la injerencia política partidista y el riesgo de la corrupción administrativa se minimiza; al mismo tiempo que es más receptiva para adoptar procesos de gestión eficientes económicamente, si bien esto último no es más que el reflejo de la fe

en la eficiencia de la empresa que se organiza y opera según normas del mercado indistintamente de si beneficia o no a la comunidad.

Finalmente, debe apuntarse otro argumento favorable a la creación de instituciones públicas descentralizadas cual es la no modernización y adecuación del sistema de administrativo público a las necesidades del proceso de desarrollo, la rigidez que crea un sector público fosilizado y los obstáculos para su reforma incentivan a buscar salidas teóricamente justificables y políticamente más fáciles de realizar.

II,-

SURGIMIENTO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

En este trabajo se hará un análisis del surgimiento de estas instituciones sin diferenciarlas.

II.1

EL PERIODO 1948- 1956

Las instituciones descentralizadas hacen su apareamiento en el período 1948/54. Coincide con una modificación en las estructuras de poder nacionales, la separación del mundo en bloques ideológicamente homogéneos pero en comportación, la consolidación del enfoque keynesiano de un mayor rol para el sector público en el proceso económico, y el paulatino reconocimiento de países que se mantenían a la zaga en el progreso económico que el desarrollo industrial capitalista y socialista estaban generando. Empero, quizás más importante era el efecto del proceso revolucionario que había ocurrido al otro lado de la frontera occidental del país y más hacia el sur. Estos intentos de modificaciones de las estructuras políticas, de las productivas y de distribución del producto económico incidió en Honduras, propiciando un clima favorable para iniciar un nuevo proceso de desarrollo económico, que se nutre con los conocimientos e inquietudes de los hondureños que regresan del exilio y desean repetir foráneas experiencias. Génesis que se fortalece con la asistencia de economistas extranjeros donde la reconstrucción económica se había impulsado mediante esquemas de incorporación de zonas subdesarrolladas como el mezzogiorno italiano. Todas estas experiencias conducen a recomendar y a aceptar dos organismos financieros con control absoluto del estado. Antes que en los próximos treinta años iban a jugar un amplio y decisivo papel en la diversificación de las estructuras económicas y el proceso de crecimiento económico.

BANCO NACIONAL DE FOMENTO

Así es como surge el Banco Nacional de Fomento, mezcla de banco para el desarrollo, corporación de fomento agrícola o industrial,-

organismo de planeación económica; capacitado legalmente y en un inicio con recursos financieros blandos para emprender por sí mismo o a través de otras empresas proyectos industriales y agrícolas. Es así como se le visualiza, como una corporación de fomento a la chilena, una nacional financiera a la mexicana y como un IRI a la italiana.

Muestra de su variado enfoque son sus programas de crédito agrícola supervisado que combinan la extensión agrícola con el uso guiado del crédito agrícola para el pequeño campesino. Su programa de abastecimiento de insumos, equipo e implemento agrícola, que cubre una amplia extensión de las zonas agrícolas y a precios bajos. Su programa de colonización y de granjas experimentales, la importación de razas y variedades agrícolas. Así como la diseminación de conocimientos a través de programas de capacitación por correo en campos como el avícola, ganadero y porcino. El Banco impulsa los cultivos de café y de arroz, y de granos básicos, mostrando un amplio programa de inversiones en plantas beneficiadoras y sistemas de abastecimiento. Fué este organismo el que primeramente impulsó los programas de crédito a través de los almacenes generales de depósito. Es en esta etapa que pone en marcha el cultivo del algodón y promueve el establecimiento de dos plantas industriales, únicas todavía en el caledescopio industrial nacional actual - la planta de cemento y la planta de leche en polvo. Sin embargo, siempre encontró resistencias a su función de fomento de la producción, principalmente por la lenta o indirecta recuperación de las inversiones o el desconocimiento de una actividad prematuramente incorporada en el campo de acción pública, que no siempre genera rentabilidades elevadas, que se recupera en el largo plazo y conlleva un elevado nivel de riesgo. Por otra parte, entró a competir con una sólida estructura mercantil y bancaria que vió amenazadas sus intereses.

Parte de ese ímpetu que el Banco da al desarrollo es el resultado del apoyo financiero que el gobierno central transfiere en los primeros años, y que luego suprime dejando al Banco sin recursos blandos, en una economía poco monetizada y en un mundo financiero que todavía no comprendía la necesidad de apoyar estos esfuerzos de desarrollo nacional. Su importancia puede verificarse al observar que de un total de 22.4 millones de lempiras en 1950/56, sea 13 por ciento de la inversión pública total, se hacía por este organismo. (Véase Cuadro No. )

Es la década siguiente de los sesenta, que con el apoyo financiero del BID y del Gobierno Central el Banco vuelve a impulsar campos nuevos de la economía agrícola, en una mezcla de acciones crediticias y de fomento. Por un lado, el fomento de la ganadería de leche y de carne; el desarrollo de la actividad e industria avícola; la introducción del tabaco y la vitalización de los programas de algodón. Al mismo tiempo, que inicia las tareas de fomento industrial si bien con menos amplitud porque la ayuda internacional prefiere hacerlo a través de las Financieras Privadas.

Es la labor del Banco la que puede señalarse como factor decisivo para que esas actividades surgan, se expandan y consoliden.

Sin embargo, el Banco nunca pudo generar una cartera sana y diversificada sustancial, capaz de hacerle frente a sus actividades de fomento sin incurrir en déficit de operaciones. Todo el período comprendido entre 1950 y 1969, el Banco presenta déficit en sus operaciones totales corrientes (Véase registros estadísticos del Sector Público, de Consuplane ). Además, se ha señalado que parte del problema fue su incapacidad para mantener una cartera sana y una estructura organizacional y administrativa ágil y eficaz para manejar un organismo con funciones tan amplias, en un proceso cambiante como el hondureño durante el período analizado.

El Banco no pudo recuperar su potencial como instrumento público de desarrollo durante la década siguiente, en que se intenta nuevamente su reorganización total. Ello se comprueba cuando en 1979 mostraba cifras de <sup>perdidas</sup> alrededor de 13.5 millones, mientras en 1978 era 12.9 millones (Véase situación Financiera Consolidada del Sector Público, Contaduría General de la República, Dic.-31, 1979.) Que indican una fuerte descapitalización.

Parte de sus dificultades financieras fue la mora en que cayeron muchos de los créditos y el fuerte gasto que en servicios de personal el Banco incurría.

El Banco se organizó como un organismo de propiedad pública, pero que operaba como una empresa privada bancaria. A la cual se le exigía que cumpliera bajo las mismas normas de economía del mercado una serie de funciones de estricta naturaleza pública (Programas de Fomento Agrícola e Industrial de lenta recuperación, elaboración de estudios de preinversión no recuperables fácilmente, otorgamiento de Créditos subsidiados).

Se había constituido en dos departamentos, uno de Crédito y Operaciones Bancarias y otro de Fomento. Su Junta Directiva estaba integrada por <sup>trece</sup> personas, seis representando al gobierno y siete al sector empresarial privado. La Junta la presidía un Presidente nombrado por el Poder ejecutivo.

El Banco no pudo sobrevivir a los problemas financieros y al gigantismo burocrático que le ocurría, y finalmente en 1982 se crea una nueva institución para reemplazarlo.

## II.2 PERIODO 1957

Durante este año surgen cuatro organismos autónomos, dos de ellos responden a las necesidades de infraestructura que el desarrollo requiere, vivienda y energía eléctrica. Los otros res-

ponden a la necesidad de atender problemas sociales de la niñez y de la maternidad y de la educación superior.

#### EL INVA.

El Instituto Nacional de la Vivienda se crea para resolver problemas de vivienda urbana en momentos de la transición política de un nuevo gobierno y la necesidad de ofrecer empleo en la zona más visible como es la capital, si bien su alcance es nacional. Por la magnitud de los recursos que se le transfieren y la concentración de la población urbana en la capital, su labor se concentra en esta zona, limitaciones financieras reducen su capacidad de actuación, así como su concepción inicial de constructor directo de viviendas lo encierran en un círculo vicioso; para construir viviendas se requieren recursos y como no hay recursos no se construye y no se crece. Tampoco se enfrenta la situación de la vivienda como un conjunto de problemas que requieren soluciones integradas, y una acción pública más amplia. Surge cuando el país está iniciando sus programas de infraestructura económica-carreteras y energía y atraviesa por una etapa de transición gubernamental e institucional, que plantea un ordenamiento de prioridades que reduce los recursos disponibles para vivienda. Con el advenimiento del BID, el INVA recibe fondos para la construcción de viviendas, pero su estructura administrativa no está lista para absorber volúmenes intensos de recursos, ni la industria de la construcción está preparada para ello. De allí que nunca pudo crecer hasta convertirse en el centro del desarrollo habitacional, ni aún en la capital donde tiene su sede principal.

De nuevo puede identificarse, que la escasez de recursos y una estructura administrativa poco flexible a los cambios en el tiempo, espacio y recursos, dificultaron su consolidación y crecimiento.

Su organización es enteramente de naturaleza pública. Su Junta Directiva la preside el Ministro de Obras Públicas, son miembros de la misma los Ministros y un funcionario del Banco Central, hay además, dos representantes por el Colegio de Ingenieros y Arquitectos.

Su importancia como unidad de gasto e inversión se mide cuando se anota que en el decenio 60/70 el total de su inversión fue 20.8 millones de lempiras, cifra similar se registra para la década siguiente- 21.6 millones.

#### LA ENEE

La empresa de Energía Eléctrica surge como respuesta a la necesidad de crear un ente con capacidad técnica y autoridad suficiente para emprender el proyecto de energía hidroeléctrica de Río Lindo. En ese entonces el proyecto más grande de inversión que emprenderá el gobierno. Tanto el Banco Mundial como el gobierno militar de ese momento coinciden en que esa actividad debe ser manejada por una empresa pública. Así se crea la ENEE como una reacción a los directrices del BIRF y ante las intenciones disanovistas del gobierno.

Se organiza con una Junta Directiva presidida por el Ministro de Obras Públicas, integrada por los Ministros de Recursos Naturales, de Planificación, un representante del Banco de Fomento y un miembro de la empresa privada de negocios. La administración estará a cargo de un gerente general, especialista en el campo hidroeléctrico, quien asiste pero no tiene voto.

La importancia de la empresa crece cuando logra absorber todo el sistema básico de energía existente en el país, adquiriendo -- los sistemas independientes que existían en otras localidades, -- y extiende su servicio a un porcentaje elevado a la comunidad -- hondureña. Su importancia como organismo inversionista se observa cuando en la década de los 60/70 logró un monto de 91.4 millones de Lempiras. Esto incidió en el rol de la inversión de las empresas públicas en los períodos 60/63 y 65/71 (Véase Cuadro -- No. 4..... Para lo cual hizo uso de los recursos del BIRF y sus propios fondos obtenidos a través de un manejo apropiado de las -- tarifas del servicio. La empresa registra desde su inicio un superavit de operaciones. Las tarifas tienden a cubrir sus necesidades de amortización de su inversión fija y de pago de los préstamos que adquiere.

Las inversiones se realizan de conformidad con proyectos de inversión y la inversión de necesidades por el crecimiento del -- consumo y conforme a su capacidad de recuperación de la inversión fija. Aunque no tiene un esquema de planeación de largo plazo que guíe sus operaciones en nuevos proyectos y en la expansión del -- servicio a las diferentes comunidades del país. Los controles de la eficiencia de la ejecución de la empresa son contables y financieros. Estos últimos se refieren a mantener cierta relación entre sus ingresos y los niveles de activos fijos y el grado de -- endeudamiento de la empresa. Criterios que son establecidos en -- sus contratos con el BIRF.

A finales de 1979, la empresa presentaba activos totales por -- 557.75 millones de Lempiras y un patrimonio de 291 millones. Siendo la primera empresa en cuanto a su tamaño financiero se refiere.

La Enee se ha caracterizado por mantener un esquema de operaciones autofinanciable y capaz de generar recursos para atender las necesidades de expansión del sistema de distribución y otras inversiones para ampliar su capacidad de generación. En 1979 significó 25 por ciento de los ingresos por venta de bienes y servicios de las empresas públicas no financieras, o sea un total de 76.1 millones de lempiras.

Solamente en situaciones especiales como el de la construcción del Proyecto hidroeléctrico del Cajón, cuyo costo asciende a más de -- Mil Millones de Lempiras y la relación de ingresos respecto a los activos fijos se reduciría por debajo de los límites establecidos por el BIRF, es que ha sido necesario que el Gobierno Central acuda en su apoyo en la contratación y amortización de los préstamos. Esto revela no la incapacidad de la empresa sino su aún limitado desarrollo para iniciar proyectos de envergadura muy grande, y que la realización de vastos proyectos de energía eléctrica todavía requerirán del apoyo del gobierno central. Indican además, que actividades como la generación de energía eléctrica debido a sus elevados requerimientos de inversión fija, de divisas y otros materiales relacionados, seguirán siendo de naturaleza pública y aún más cuando su recuperación es lenta. En este caso se plantea la necesidad de mayor interrelación con el gobierno central y del establecimiento de sistemas de criterios diferentes a los financieros para determinar la efectividad con que la empresa atiende los objetivos del desarrollo eléctrico y realiza sus programas de inversión.

Debe señalarse otro aspecto, importante en el crecimiento de la empresa, el continuo apoyo técnico y financiero del BIRF, que obligó a considerar la empresa como un proyecto que requiere un elevado nivel y gran estabilidad administrativa, limitando la intromisión partidista.

EL PANI:

Otro de los organismos autónomos que se organizan en este período es el Patronato Nacional de la Infancia.

Debido a la capacidad de financiamiento que tenía la Lotería Nacional de Beneficiencia se estimó necesario destinar sus recursos al financiamiento de los programas materno infantiles del gobierno, en especial las de los hospitales del gobierno que había<sup>n</sup> enfrentado una ~~seria~~ crisis fiscal y económica en los años anteriores. La lotería pasó bajo el control del PANI, el que a su vez estaba bajo el control del ministerio de Salud Pública. Actualmente, su Junta Directiva se ha modificado quedando totalmente bajo el control del gobierno. En efecto, hay seis altos funcionarios ministeriales y un solo representante del grupo pediátrico hondureño.

El PANI ha orientado sus recursos hacia los programas de salud; dado el control que el ministerio de este ramo tenía en la Junta Directiva inicialmente formada. Sus recursos financian los programas de construcción de escuelas, de centros de salud, y el funcionamiento de los programas materno infantiles del estado y varios privados.

Comúnmente ha actuado como un organismo financiero, no realiza proyectos o programas directamente aunque sus ingresos brutos suman cerca de 113 millones en 1979, sus utilidades netas son 12 millones. Debe indicarse que ha impulsado un programa de fabricación de productos farmacéuticos, <sup>como</sup> medio para atender las necesidades de los programas materno infantiles.

Su organización interna se mejoró notablemente en la última década, los controles contables fueron más efectivos. Empero, aún sigue operando sin una programación de mediano o largo plazo, y tampoco cuenta con un esquema de criterios para mediar la eficiencia en el

logro de los objetivos que el estado le ha asignado.

### 11.3 PERIODO 1958/63

Esta etapa del desarrollo hondureño se caracteriza por un cambio en la dirección política del gobierno, Después de cuatro lustros, el Partido Liberal logra el control del gobierno. Es un partido de amplia base popular que intenta satisfacer reclamos de naturaleza social que se ofrecieron al electorado: código de trabajo, seguridad social, mejores salarios, más salud y educación. paralelamente, a nivel regional ha ocurrido la revolución cubana y el apareamiento de los esquemas internacionales de los programas de ayuda de la Alianza para el Progreso, la creación del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Centroamericano de Integración Económica y la incorporación de Honduras al proceso de integración, proceso que se fundamenta en la sustitución de importaciones y la ampliación del mercado interno.

Es en esta atmósfera que hacía<sup>en</sup> su apareamiento seis nuevas instituciones autónomas, y vuelve a darse apoyo al Banco de Fomento, creado en la década anterior. Por un lado, se establecen en el área de las necesidades sociales populares el Instituto Hondureño de Seguridad Social (I.H.S.S.) para atender los riesgos de salud de los trabajadores; la Junta Nacional de Bienestar Social (JNBS) para impulsar el desarrollo social familiar en las núcleos de la comunidad rural y marginada urbana; el Servicio Nacional Autónomo de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) para manejar los programas de dotación de agua potable y de alcantarillado en las zonas urbanas y rurales. El Instituto Nacional Agrario, para atender los problemas de dotación de

tierra y reorganizar los esquemas de tenencia agraria. Como podrá observarse, la conjunción de ideas de mejoramiento social del nuevo equipo gobernante y los propósitos del esquema de la Alianza para el Progreso favorecen y estimulan la creación de esos organismos. Algunos de los cuales tienen impactos modestos a medida que la Alianza se desvanece y su apoyo financiero se reorienta. No obstante el ímpetu dado al proceso de industrialización Centroamericano no deja de ser raro que no surga un organismo especializado de fomento industrial. En este sentido parece que predominaba la actitud que sería el mercado ampliado el que al brindar oportunidades para la inversión estimularía al empresario a emprender la creación de nuevas empresas manufactureras y que eran los empresarios los llamados a aprovechar estas posibilidades. Que al gobierno correspondía promover los requerimientos complementarios para crear un buen clima de inversión. 1 /

#### EL SANAA

Este organismo se concibe como un ente constructor de sistemas de agua potable y alcantarillado. Administraría los sistemas que fuera construyendo y que se le traspasarán. En ningún momento se le concibió como el responsable de todos los sistemas del país. En realidad más parece concebido para atender el sistema metropolitano de la capital, y manejar los fondos que para agua potable suministraría el BID y la AID (como organismo carente de recursos propios dependía para su tarea de los recursos que el gobierno central le transfiriera, y esto era función de las prioridades que a la dotación de agua se fijara en la programación de la inversión pública.

1 / Para un análisis de la sobre ejecutoria industrial de Honduras durante el proceso de integración, pueden verse Eduardo Lizano, La Integración Económica Centroamericana, Selección de Lecturas, No 13, Vol. 14 R.F.C.E. México.

Su Junta Directiva se concibió más como un grupo interesado en los problemas de salud que en la gestión y financiamiento de los servicios establecidos. Estaba integrada por dos Ministros de Estado, un profesional de la Ingeniería sanitaria y un representante de las municipalidades. Ha funcionado dinámicamente siempre que tiene recursos financieros suministrados por el gobierno o por organismos internacionales, para la construcción de sistemas.

Las características del servicio en comunidades pobres plantea problemas complejos, así como el monto de las inversiones fijas para concentraciones urbanas grandes o con difícil acceso a fuentes de agua. Esto hace necesario meditar sobre la conveniencia de su funcionamiento autónomo y su vinculación con el gobierno central.

Aquí, de nuevo, vuelve a plantearse la necesidad de establecer criterios para medir la efectividad de lograr los objetivos a nivel nacional y la eficiencia de sus operaciones corrientes.

Su importancia la determina el monto de inversión que en la década de los sesenta realizó 19.4 millones, la tercera en importancia de las instituciones autónomas. Importancia que aumenta en la década siguiente, <sup>en</sup> que cuenta con más apoyo gubernamental e internacional, y su función adquiere mayor prioridad en la programación estatal-79 millones de lempiras hasta 1979.

Su capacidad financiera ha mejorado en la última década, en que ha logrado generar superavit en sus operaciones (Véase Contaduría General de la República, op. cit.).

#### LA JNBS Y EL IHSS

Estos organismos se crearon para atender problemas del desarrollo -

social. Por una parte el IHSS solo abarca una parte de los trabajadores y el area de Tegucigalpa, D.C. y únicamente cubre los riesgos de enfermedad. Se financía con aportes de los patronos, obreros y estado, si bien este último ha mantenido un fuerte rezago en sus cuotas. El IHSS ha funcionado como un instrumento de reasignación de ingresos. Empero, al no avanzar a formas superiores de cobertura de riesgos como el de jubilación no pudo disponer de una mayor capacidad financiera. Aún cuando ha logrado mantener su solvencia económica.

Se creó como empresa pública autónoma porque el estado creyó su obligación atender el bienestar de los obreros, Porque autónoma? porque así permitía que otros grupos participaran en su dirección. En efecto, su Junta Directiva está integrada por dos funcionarios públicos, uno es Ministro y el otro es el Director General quien la preside, los otros tres miembros son representantes de los médicos, patronos y obreros.

#### LA JUNTA NACIONAL DE BIENESTAR SOCIAL

Es un organismo especializado, creado para atender una función que puede ser realizada por el Gobierno, cual es la del desarrollo social de los grupos familiares al nivel de la comunidad. Algunas veces su orientación ha sido la del desarrollo de la comunidad bajo distintos esquemas. Su financiamiento proviene del gobierno central o del PANI. Su autonomía tiene matices más políticos que de efectividad para cumplir los objetivos. En efecto, la directiva la preside la esposa del Jefe de Gobierno.

Tanto la JNBS como el IHSS lo que aumentaron son los gastos corrientes del sector público (Véase Cuadro No. <sup>10</sup>---). En 1979, ambos organismos gastan 35 millones de lempiras, es decir casi el ocho por ciento del total del sector público.

II.4 EL PERIODO 1965/71

Este período se caracteriza, en lo económico, por el intento de que la acción del gobierno siguiera los lineamientos de la planeación. Todavía persistían algunos vestigios de las orientaciones de la Alianza para el Progreso, el fortalecimiento de los procesos de planificación. Además, la caída de la inversión a principios del período obligó a aceptar la planeación como instrumento para salir del bache en que se había caído. La estrategia de desarrollo perseguida continuaba siendo similar a la anteriormente concebida - construcción de infraestructura económica y social y que la inversión productiva la hiciera la empresa privada. Esto hace que resulte prioritario emprender un programa de mejoramiento portuario. El organismo que financía estos proyectos considera que es mejor garantía de eficiencia confiar el programa a un organismo autónomo, organismo que iba a manejar ingresos del gobierno por servicios portuarios. De esta manera se esteriliza el programa de las debilidades político-partidistas e ineficiencia administrativa "propios" del gobierno central. Así surge la Empresa Nacional Portuaria (ENP) encargada de construir, mantener, mejorar y administrar los puertos nacionales. Se crea una Junta Directiva presidida por el Ministro, e integrada por tres funcionarios de gobierno, un representante de las empresas navieras y otro del sindicato de trabajadores portuarios. Este último es una novedad en la integración de las Juntas Directivas de los organismos autónomos. La administración la hace un Gerente General y tiene una estructura organizacional flexible.

La Junta Directiva aprueba los programas de trabajo y presupuestos; pero su ejecución corresponde al Gerente, quien tiene amplia capacidad de acción.

Esta empresa ha realizado fuertes montos de inversión y maneja grandes sumas de ingresos corrientes. En el período sesenta efectuó 14.8

millones de lempiras de inversión o sea 6.5 por ciento de la inversión total del sector público. Mientras en la década siguiente la inversión alcanzó una cifra de 127 millones -17 por ciento de inversión del sector público. ∴

Desde el punto de vista de la inversión parece ser un organismo dinámico, y respecto al objetivo de crear servicios portuarios apropiados parece haber sido oportuno. Esta efectividad depende del contexto de política pública en que se desenvuelva, de la planeación que el gobierno tenga y de los objetivos que se le impongan en el mismo. Así como del contexto global socio político en que actúe, si este se modifica afectará la efectividad y la eficiencia con que cumpla sus programas de inversión y operación.

## II.5 EL PERIODO 1970/75

Este es un período especial en el proceso de desarrollo hondureño. Se caracteriza por un esfuerzo del estado para acelerar el desarrollo del país, modificando la estrategia de desarrollo seguida y levantando el modelo de desarrollo logrado.

Se procura promover una serie de transformaciones de la estructura productiva, social y de distribución, se impulsa un proceso sustantivo de reforma agraria, de control y cambio de la explotación del bosque, de formación del recursos humano y de fomento del desarrollo manufacturero. La debilidad empresarial que señala el modelo resultante en los períodos pasados, plantea un papel más activo para el sector público y el sector decide ser actor consciente en el proceso de desarrollo.

En esta situación coyuntural favorable surgen nuevas instituciones autónomas, tres en total. Que darán lugar, posteriormente al surgimiento de las empresas mixtas con predominio del control de propiedad por el sector público. Así surgen la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, COHDEFOR). La Corporación Nacional de Inversiones Públicas (CONADI), la Financiera Nacional de la Vivienda (FINAVI).

Una idea de la magnitud de la CONADI la da su balance a finales de 1979, que muestra activos por un monto de 209 millones, de los cuales préstamos son 112 millones e inversiones 70 millones. Así mismo, ha realizado operaciones con avales por un valor de 213 millones. Este volumen de operaciones parece satisfactorio si se toma en cuenta que su patrimonio llega a 25 millones, o sea que ha realizado préstamos y dado garantías a razón de 16 lempiras por cada uno de sus propios recursos.

Este rápido crecimiento, que ocurre entre 1975 y 1979, da muestras de su extraordinario dinamismo. Este dinamismo parece haberle traído dificultades en los años 80/81, dificultades que se agudizan por la situación socioeconómica que atraviesa el área centroamericana. Así como por su característica de empresa de fomento, que asume riesgos donde el empresario privado los considera excesivos o su compensación reducida obligaba a una prudencia mayor y a un manejo distinto que un banco comercial que opera en áreas de menor riesgo comercial y financiero.

Posteriormente se hace un análisis más amplio de dos de las empresas que se establecen en este período: la COHDEFOR y la CONADI.

#### REFLEXIONES.

Las instituciones autónomas del sector público han adquirido una gran importancia en la economía hondureña, su participación en los gastos corrientes de operación subió de siete por ciento en 1950/54 a 33 por ciento en 1978. Las empresas públicas que al principio tenían la mayor proporción - 100% - al final aunque eran importantes habían reducido su importancia al 51 por ciento.

Similar situación se da con la inversión pública. Las instituciones autónomas participan con 13 por ciento en 1954/58 del total invertido por el sector público, llegando a 37 por ciento en 1978. Es decir que el esfuerzo de inversión que ellas efectúan son factor determinante para el dinamismo de la economía nacional, ya que la inversión pública representa 39 por ciento del total. Aquí, sin embargo son las empresas públicas las que realizan más de los cuatro quintos de la inversión.

Parece importante diseñar criterios para determinar la efectividad del cumplimiento de los objetivos estratégicos de las empresas públicas, y la eficiencia de las operaciones para lograr los objetivos operacionales que se fijen.

Esto plantea la necesidad de formular esquemas para planificar la acción de las empresas y orientar sus actividades en función de los grandes objetivos y estrategias del sector público.

Debe replantarse la tesis de mayor efectividad de los organismos autónomos y de su obligada independencia en seguir los lineamientos de política del gobierno central.



# HUNDURAS: PARTICIPACION NACIONAL DEL SECTOR PUBLICO

(PRECIOS DE 1966)

Años	Producto Interno Bruto (Costo Factor)	Tasa de Crecimiento	Inversión Privada	% del PIB	Inversión Pública	Consumo Público	Participación de Inv. Púb. Estatal Total	PIB	% Cons. Púb. PIB	% Part. Est. del Ahorro Público	PIB	% Ahorro Público	P/D
1950/54	28457	1.8	4079	14.3	942	2115	3057	3.3	7.4	10.7	810	2.8	
1955/56	12268	5.8	1629	13.3	447	1068	1515	3.6	8.9	12.3	222	1.8	
1957	6789	6.0	911	13.4	255	608	863	3.8	9.0	12.8	151	2.2	
1958/59	14046	3.8	1585	11.3	369	1343	1712	2.6	9.5	12.2	129	1.0	
1960/63	30658	4.7	3475	11.3	1175	3648	4823	3.8	11.9	15.7	488	1.6	
1964	8612	6.0	1175	13.7	226	1050	1276	2.5	12.2	14.8	95	1.1	
1965/71	78526	5.9	10721	13.7	3575	8680	12255	4.6	11.1	15.7	1933	2.5	
1972	13332	20.2	15616	11.7	412	1530	1942	3.1	11.5	14.6	58	0.4	
1973/75	40680	0.2	5365	13.2	2652	4706	7358	6.5	11.6	18.8	1581	3.7	
1976/77	29356	6.3	3926	13.4	2667	6510	7117	9.1	15.2	24.3	1057	3.6	
1978	16430	8.5	2575	15.7	1623	2522	4145	9.9	15.3	25.2	567	3.5	

Fuente: Cálculos sobre cifras reelaboradas a precios de 1966, con base a cifras oficiales de: Sector de la Técnica, Compendio Estadístico 1950/62, Compendio 1962, Dirección General de Censos y Estadística, Censo Estadístico 1960/68.

CUADRO No 2

HONDURAS : CAPACIDAD NETA PARA IMPORTAR y PRODUCTO Interno

BRUTO  
( Porcentajes )

Años

1950/54	26.7
1955/56	22.0
1957	20.7
1958/59	20.3
1960/63	23.8
1964	28.6
1965/71	32.6
1972	27.4
1973/75	31.8
1976/77	37.8
1978	44.4

Fuente: Cálculos en base cifras reelaboradas de  
Secretaría técnica, Compendio ESTADÍSTICO 1950/62  
Con Suplente.  
DIRECCION General Censos y Estadística, Anuario  
Estadístico 1960/68.

Cuadro 3

HONDURAS: INVERSION PUBLICA TOTAL-RELACION CON LA  
INVERSION PRIVADA  
(Porcentajes)

Años	Inversión Total	Inversión Pública	Inversión Privada
1950/54	100.0	18.8	81.2
1955/56	100.0	21.5	78.5
1957	100.0	21.9	78.1
1958/59	100.0	18.9	81.1
1960/63	100.0	25.3	74.7
1964	100.0	16.1	83.9
1965/71	100.0	25.0	75.0
1972	100.0	20.8	79.2
1973/75	100.0	33.1	66.9
1976/77	100.0	40.7	59.3
1978	100.0	38.8	61.2
1979	100.0	-	-

Fuente: Cuadro 1.

Cuadro 4

## HONDURAS : INVERSION REAL DEL SECTOR PUBLICO

Años	Sector Público	Instituciones Descen- tralizadas	Empresas Públicas	Instituciones Autónomas de Servicio
1950/54	94.2	12.7	12.0	0.7
1955/56	44.7	9.7	9.4	0.3
1957	25.5	6.4	6.2	0.2
1958/59	36.9	11.7	9.5	2.2
1960/63	117.5	48.4	34.4	14.0
1964	22.6	1.8	1.1	0.7
1965/71	357.5	168.7	115.7	53.0
1972	41.2	11.0	9.8	1.2
1973/75	265.2	114.0	96.9	17.1
1976.77	266.7	127.4	109.7	19.7
1978	162.3	60.1	50.5	9.6
1979/80	-	-	-	-

Fuente: Cálculos con base en cifras oficiales de:  
 Compendio Estadístico 1950/62. CONSUPLANE.  
 Anuario Estadístico 1960/68 Dirección General de Es-  
 tadística y Censos.

Cuadro 5

INSTITUCIONES AUTONOMAS: PARTICIPACION EN LA INVERSION PUBLICA

	<u>Del Total</u>	<u>IAS</u>	<u>EP</u>
	Porcentajes		
1950-54	13.5	5.4	94.6
1955-56	21.7	3.0	97.0
1957	25.1	2.8	97.2
1958-59	31.7	19.1	80.9
1960-63	41.2	28.9	71.1
1964	8.1	40.8	59.2
1965-71	47.2	31.4	68.6
1972	26.7	17.0	83.0
1973-75	43.0	15.0	85.0
1976-1977	47.8	15.5	84.5
1978	37.0	16.0	84.0
1979-80			

Fuente: Idem Cuadro 4.

Cuadro 6

HONDURAS: GASTOS CORRIENTES DE OPERACION DEL SECTOR PUBLICO  
Millones de Lempiras Corrientes

	<u>Sector Público</u>	<u>Empresas Públicas</u>	<u>Instituciones Autónomas de Servicio</u>
1950/54	173.0	11.9	-
1955/56	104.1	7.0	-
1957	64.8	4.6	-
1958/59	133.4	14.6	1.7
1960/63	280.4	34.5	13.9
1964	84.4	10.4	6.4
1965/71	880.8	71.2	80.8
1972	181.3	16.2	19.4
1973/75	667.4	84.9	106.7
1976/77	781.4	139.3	128.8
1978	498.8	82.9	80.5

Fuente: Cálculos basados en cifras de:  
Secretaría Técnica, CONSUPLANE, Compendio Estadístico 1950/62  
Dirección General de Estadística y Censos, Anuario Estadístico  
1960/68.

Cuadro 7

INSTITUCIONES PUBLICAS DESCENTRALIZADAS. GASTOS CORRIENTES DE  
OPERACION (GCO) Y SU RELACION CON LOS DEL SECTOR PUBLICO  
(Porcentajes)

	<u>Del GCO Total</u>	<u>GCO de IAS Respecto del Total</u>	<u>GCO de EP Respecto del Total</u>
1950-54	6.9	0	100.0
1955-56	6.7	0	100.0
1957	17.1	0	100.0
1958-59	12.2	10.4	89.6
1960-63	17.3	28.7	71.3
1964	19.9	38.1	61.9
1965-71	17.3	53.2	46.8
1972	19.6	54.5	45.5
1973-75	28.7	55.7	44.3
1976-77	34.3	48.0	52.0
1978	32.8	49.3	50.7

Fuente: Cuadro 6.







Cuadro 9  
ORDENAMIENTO SECTORIAL DE EMPRESAS PUBLICAS

SECTORES	AÑO DE CREACION	OBJETIVOS GENERALES
<u>Productivo</u>		
INCESA	1978	Producir cemento y materiales de construcción.
RESIHON	1975	Producir resinas y productos derivados.
FIAFSA	1975	Establecer y operar complejo maderero.
ACANSA	1975	Establecer y operar un ingenio azucarero, comercializar azúcar.
CORFINO	1977	Explotar e industrial la Reserva Forestal de Olancho, montar aserraderos y una planta de pulpa y papel.
<u>Construcción</u>		
INVA	1957	Promoción de la construcción de viviendas y el mejoramiento de la vivienda.
<u>Energía Eléctrica</u>		
ENEE	1957	Promover el desarrollo de la electrificación en el país.
HONDUTEL	1976	Establecer y operar los servicios de telecomunicaciones.
<u>Transporte</u>		
Ferrocarril Nacional	1958	Administrar el servicio del transporte ferrocarrilero y el sistema nacional existente o que construya.
Empresa Nacional Portuaria	1965	Administrar y desarrollar los servicios portuarios nacionales.
<u>Financieros</u>		
Banco Municipal Autónomo	1961	Financiar el desenvolvimiento de las actividades municipales.
Banco Nacional de Desarrollo Agrícola.	1950	Fomentar el desarrollo agrícola a través del crédito.
CONADI	1974	Impulsar el desarrollo nacional promoviendo la creación, ampliación y consolidación de empresas industriales.
EDUCREDITO	1976	Fomentar y financiar la capacitación de recursos humanos.
FINAVI	1975	Financiar la construcción y mejoramiento de la vivienda.

Continuación: (2)  
 ORDENAMIENTO SECTORIAL DE EMPRESAS PUBLICAS

SECTORES	AÑO DE CREACION	OBJETIVOS GENERALES
<u>Comercialización</u>		
IHCAFE	1970	Mejorar la caficultura nacional y administrar los programas de comercialización.
COHBANA	1975	Promover condiciones favorables de desarrollo del banano y una mayor participación en la producción y comercialización.
<u>Servicios Agua</u>		
SANAA	1961	Promover el desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantari-llado.
<u>Múltiples</u>		
COHDEFOR	1974	Aprovechar al óptimo los recursos forestales nacionales industrializando y comercializando la madera y sus derivados.

Fuente: Manual de Organización y Funciones de los Organismos Descentralizados. CONSUPLANE, Tegucigalpa, D.C., Honduras, 1977.

CUADRO No. 10

HONDURAS. INSTITUCIONES AUTONOMAS DE SERVICIO  
GASTO TOTAL E INVERSION  
(Millones de Lempiras)

	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>
DIFOCOOP									
Gasto Total	0.4	0.5	0.5	0.7	0.9	1.5	1.7	2.2	2.1
Inversión Real	-	-	-	-	-	0.1	0.1	-	-
BANASUPRO									
Gasto Total	-	-	-	4.6	4.0	4.1	2.6	5.1	4.8
Inversión Real	-	-	-	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	-
PANI									
Gasto Total	13.7	11.5	11.3	11.0	11.2	12.8	15.4	17.9	21.4
Inversión Real	-	-	0.2	0.2	0.7	0.1	2.6	-	-
UNAH									
Gasto Total	8.3	9.6	11.9	13.7	17.7	20.6	24.4	27.0	31.5
Inversión Real	-	-	1.2	1.8	2.3	3.6	2.5	-	-
IHSS									
Gasto Total	9.2	17.8	25.1	34.6	33.4	38.3	45.7	53.6	56.9
Inversión Real	-	-	0.7	0.6	1.1	1.7	2.7	-	-
INA									
Gasto Total	6.9	8.6	11.6	19.9	17.7	27.2	42.8	43.5	52.4
Inversión Real	-	-	3.8	5.7	3.5	9.3	12.1	-	-
INFOP									
Gasto Total	-	2.6	6.0	5.2	5.1	7.5	8.8	8.4	10.5
Inversión Real	-	0.3	0.8	1.0	2.9	1.3	-	-	-
JNBS									
Gasto Total	4.1	5.2	6.4	9.4	9.4	10.6	10.7	14.3	12.8
Inversión Real	-	-	0.2	1.3	1.2	0.8	1.0	-	-
IHCAFE									
Gasto Total	-	-	4.1	2.6	2.5	34.1	30.8	25.7	21.1
Inversión Real	-	-	0.1	0.2	-	2.5	0.7	-	-

Continuación: (2)  
 INSTITUCIONES AUTONOMAS DE SERVICIO

	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>
	INSTITUTO DE JUBILACIONES Y PENSIONES EMPLEADOS P.								
Gasto Total	-	-	-	-	9.4	12.6	19.5	21.9	28.4
Inversión Real	-	-	-	-	0.1	0.1	-	-	-
	I.H.A.H.								
Gasto Total	-	-	-	-	0.6	0.6	0.6	0.7	0.8
Inversión Real	-	-	-	-	0.2	0.1	-	-	-

CUADRO N.º.11

HONDURAS EMPRESAS PUBLICAS: INVERSIONES  
(Millones de Lempiras)

	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>
EMPRESA NACIONAL PORTUARIA									
Gasto Total	15.7	21.6	27.3	22.0	28.8	44.0	67.7	71.0	86.2
Inversión Real	-	-	15.5	7.4	14.5	21.9	26.0	41.7	-
FERROCARRIL NACIONAL DE HONDURAS									
Gasto Total	-	-	8.8	6.8	6.8	6.1	5.9	6.2	7.7
Inversión Real	-	-	-	1.0	0.9	0.4	-	0.4	-
HONDUTEL									
Gasto Total	-	-	-	-	-	55.3	67.0	53.6	66.8
Inversión Real	-	-	-	-	-	22.3	28.7	10.3	-
ENEE									
Gasto Total	39.4	52.0	57.5	77.7	87.5	110.0	130.6	137.6	295.1
Inversión Real	10.7	29.6	20.9	21.2	38.0	34.2	39.7	65.7	-
COHDEFOR									
Gasto Total	-	-	32.9	31.2	57.3	54.8	68.9	66.6	63.4
Inversión Real	-	-	1.2	1.8	7.8	5.0	5.6	6.7	-
COHBANA									
Gasto Total	-	-	-	5.9	28.0	20.9	14.6	31.7	32.1
Inversión Real	-	-	-	0.2	0.5	0.6	2.2	1.2	-
SANAA									
Gasto Total	6.6	7.0	13.1	19.0	20.0	24.5	20.7	35.8	31.8
Inversión Real	-	-	9.5	13.6	13.2	10.7	13.4	18.6	-
INVA									
Gasto Total	5.1	3.6	7.7	8.9	6.9	8.3	10.1	6.0	18.3
Inversión Real	0.6	0.4	4.5	3.2	1.9	3.9	3.5	3.6	-

Fuente: Estadísticas de la Unidad del Sector Público CONSUPLANE-Honduras.



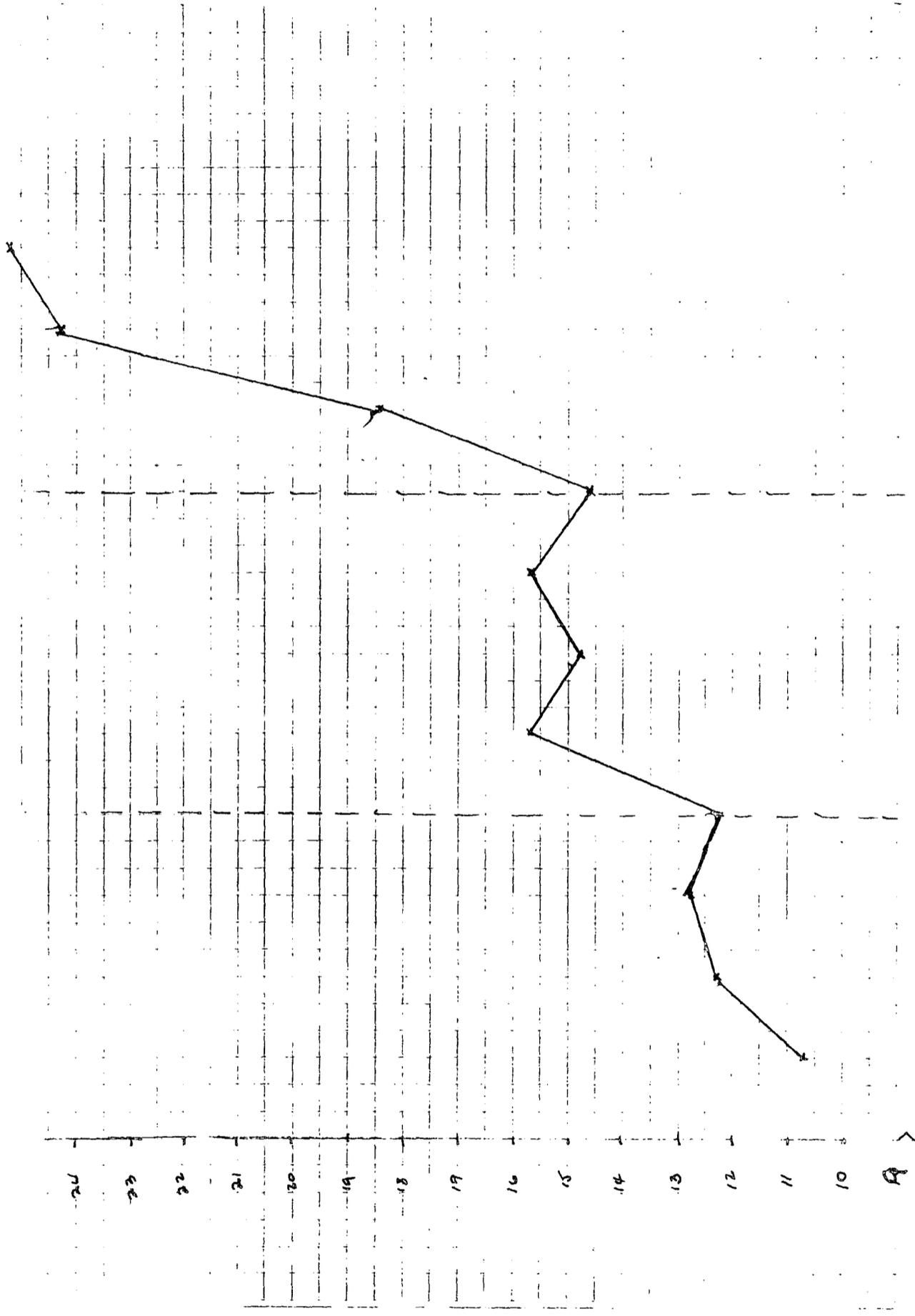
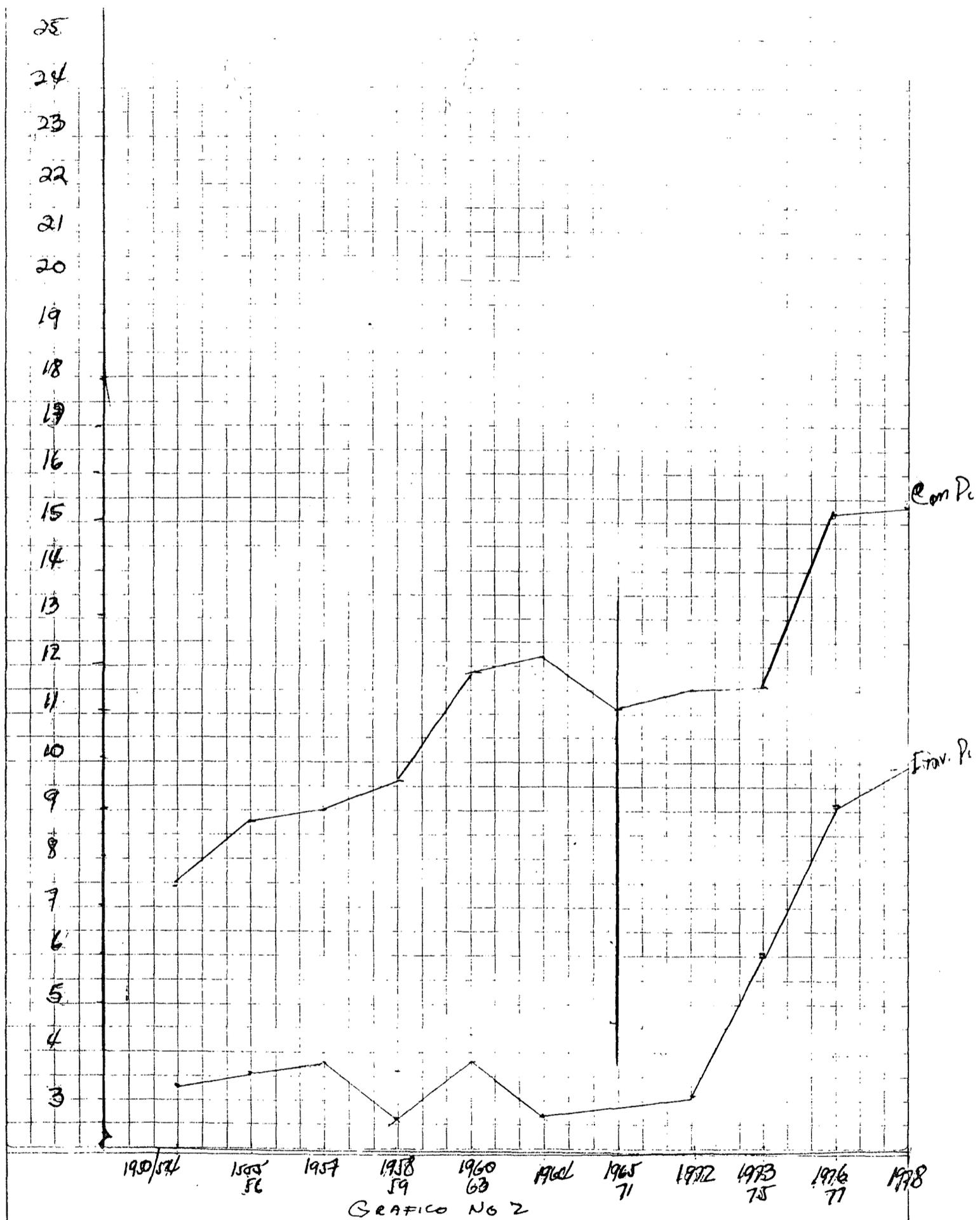
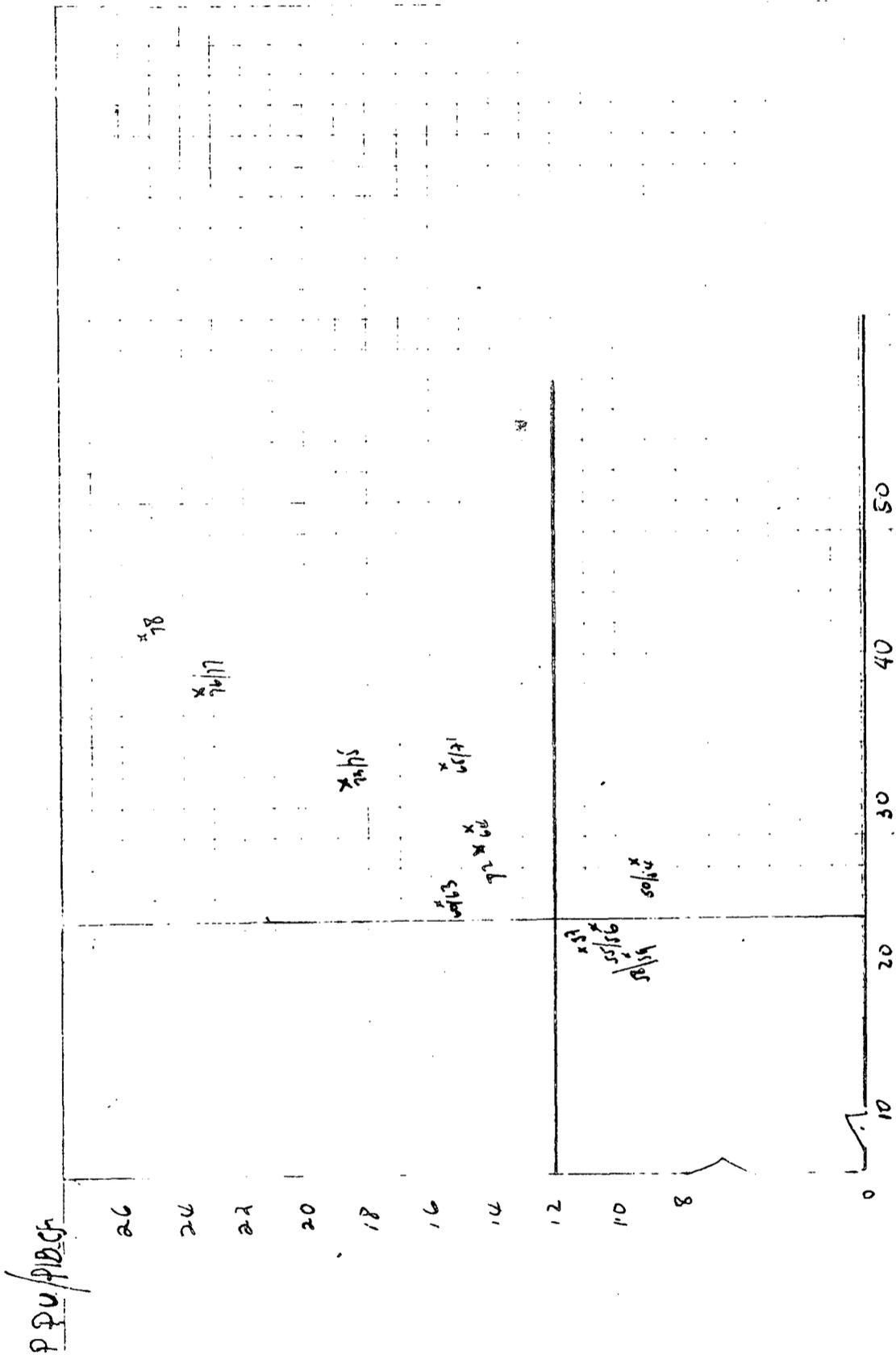


GRAFICO N° 517  
 HONOURAS: Comportamiento de la Participación del Sector Público en la Economía.



HONDURAS: Participación del Consumo e Inversión Públicas en el Producto Interno Bruto



CNY/PIB

GRAFICO NO 3

TENDENCIAS: Relación ENTRE la Participación Estatal y la Capacidad Neta Para Impuestos.



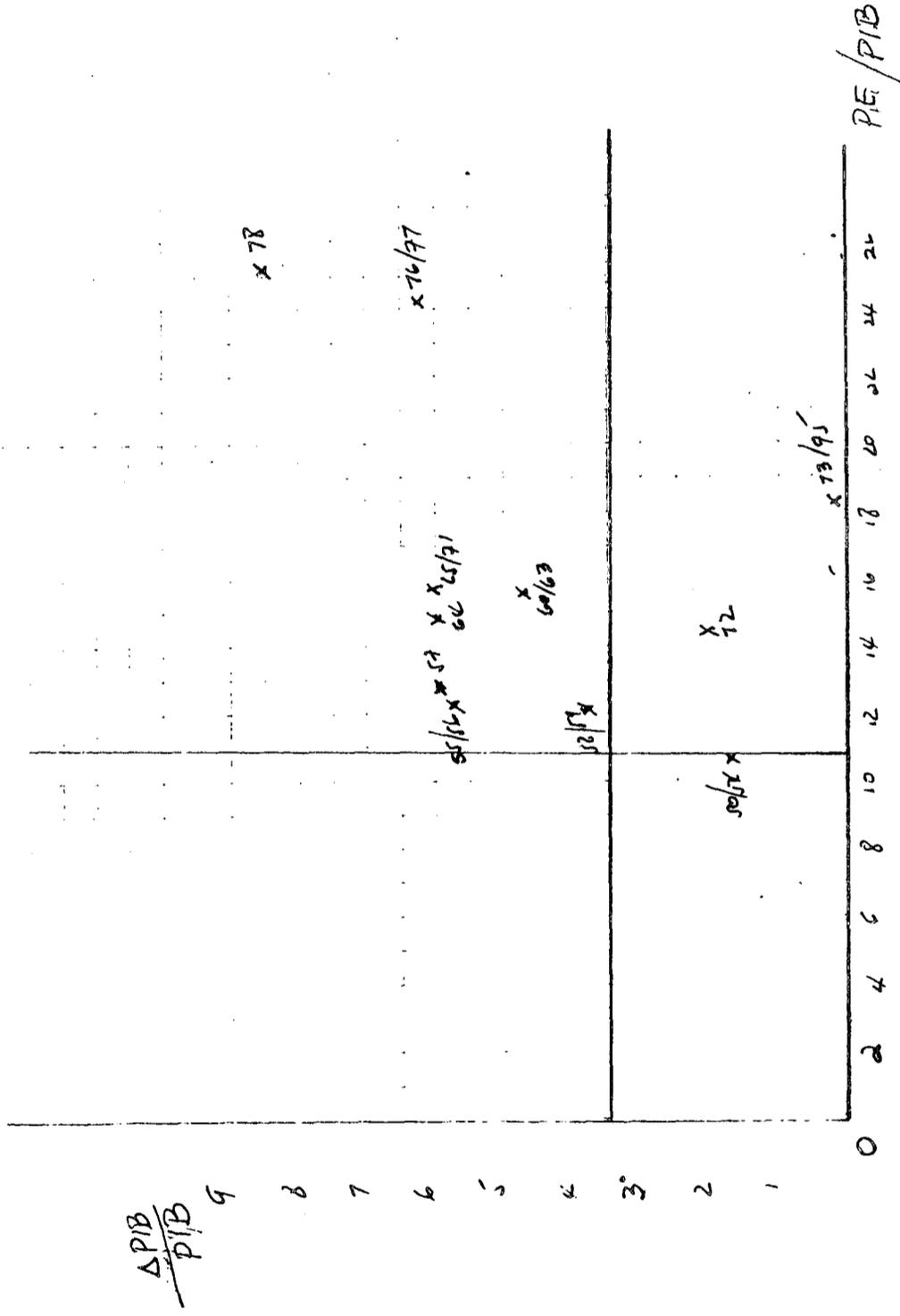


GRAFICO NO 5

HONDURAS: Participacion Estatal y Crecimiento DOPB

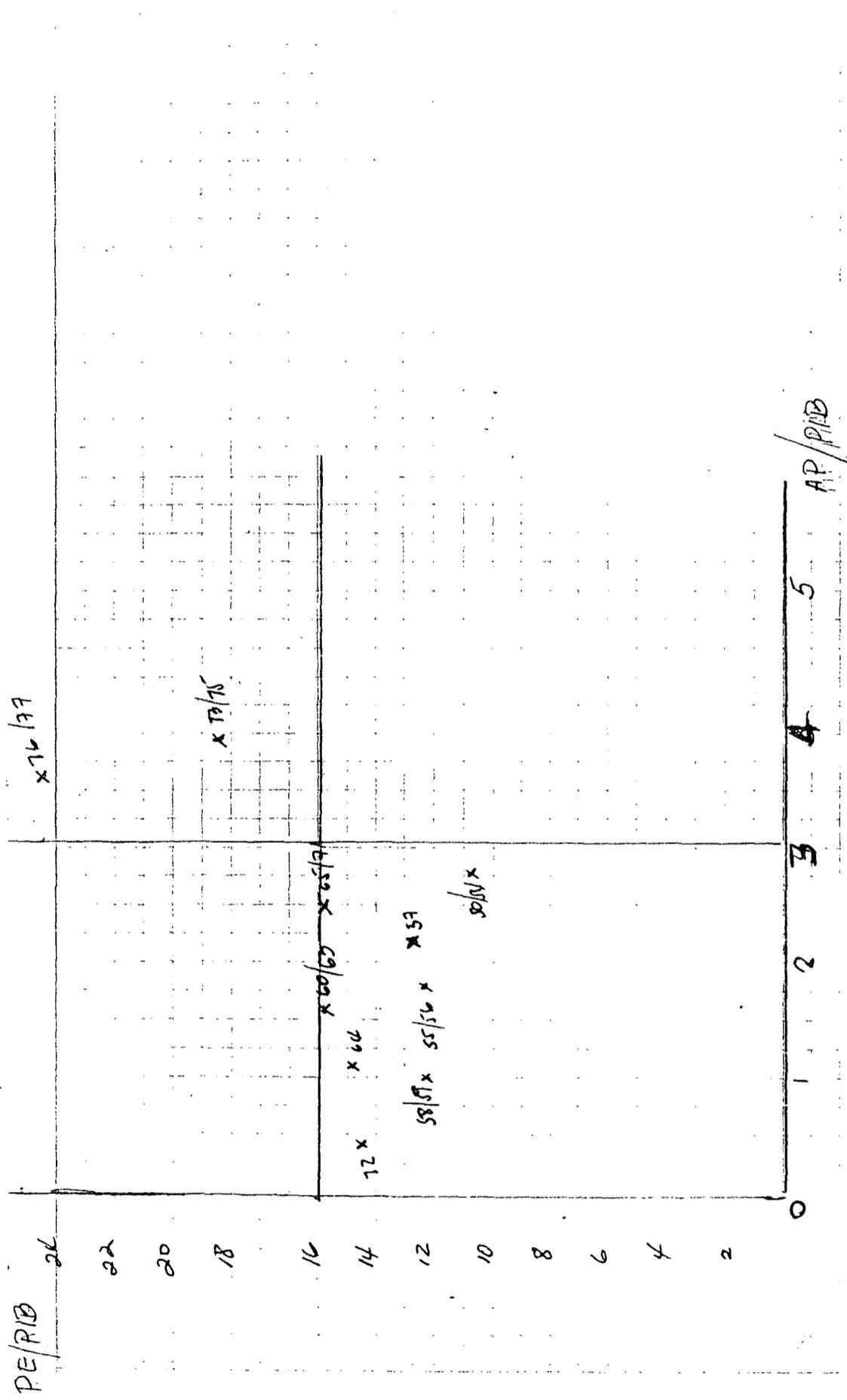


GRAFICO No 6

HONDURAS: La PARTICIPACION DEL SECTOR PÙBLICO, O AHORRO PÙBLICO Y SUS RELACIONES CON EL PIB.

IP<sub>0</sub>/PIB

10

78\*

9		76/97*
8		
7		
6		73/88*
5		
4		65/77*
3	60/62 57 X 55/56 X	70/50*
2	72 X 58/79 X 64	

1 2 3 4 5

AR<sub>0</sub>/PIB

FONDDOS: INVERSION + ALBERO D. + ALBERO P. + ALBERO Y ALBERO  
CON D. F. D.



III. LA CORPORACION HONDUREÑA DE DESARROLLO FORESTAL.

III.1. Análisis de un caso.

III.1.1. Criterios para su Inclusión.

La Cohdefor surge en la década de los setenta aunque no tiene una duración tan larga como otras empresas públicas hondureñas, sí ofrece una gama de actividades muy variadas a la vez que combina características de empresas públicas con diferentes causas para su creación. Constituye ejemplo de un papel más participativo del Estado en el proceso económico nacional. Al mismo tiempo se ha visto sometida a diversas críticas normalmente efectuadas a las empresas públicas respecto a su eficiencia. Es decir que presenta diversos rasgos que la hacen un ejemplo apropiado para el estudio del papel de la empresa pública en el desarrollo de Honduras.

III.1.2. Su Surgimiento.

Al analizar las restricciones y potencialidades del desarrollo de Honduras se observa que el recurso natural de mayor volumen y valor económico existente es el bosque de pino y de hoja ancha con su valiosa característica de ser un recurso renovable y susceptible al mejoramiento genético. Su explotación no se efectuaba bajo procedimientos que garantizaran su perpetuidad, por el contrario se determinó que ocurría un rápido proceso de extracción y una degeneración del bosque joven. La cultura agrícola tradicional del cultivo del maíz afectaba negativamente la conservación y mejoramiento del bosque, al deforestar anualmente grandes extensiones de terrenos aptos para silvicultura o para una agricultura de prácticas modernas y no dependedora de la poca capa vegetal del suelo



bal del recurso en diversas etapas y promover su incorporación a una fase de industrialización más compleja y remuneradora. Esto implicaba adquirir el control de la comercialización de la madera, de la explotación, conservación y mejoramiento del bosque y de la industrialización de los derivados del bosque. Es decir, una empresa del Estado capaz de proteger los intereses y patrimonio de la comunidad nacional y explotar en su representación y beneficio el recurso forestal existente.

Además, la recuperación de la explotación del bosque, podría generar recursos financieros para atender necesidades de la reforma agraria y del desarrollo agrícola, otro de los campos prioritarios escogidos por el Estado en ese período. 2/

Finalmente, debe señalarse que el control de los recursos naturales para beneficio nacional y la asignación de un mayor papel del Estado en la economía eran lineamientos de la estrategia y política de desarrollo, que se había escogido por el Estado para atender los problemas de subdesarrollo hondureño, condicionando así la creación de la Cohdefor.

### III.1.3. Rasgos de su Forma Organizacional.

La Cohdefor no es un ente autónomo como otros existentes en Honduras, pues se le crea como semi-autónomo, si bien se le dota de patrimonio propio y personalidad jurídica. Se trata de evitar que opere independientemente de los esquemas de política y directrices

---

2/ Ver: Secretaría Técnica Consuplan.  
Opciones Estratégicas para el Desarrollo Nacional.  
Honduras, 1973.



económicas del Gobierno Central, responsable último de la condición de de los asuntos económicos estatales o sea que la autonomía que se le otorga no es absoluta. La empresa tiene finalidades específicas pero enmarcadas dentro de un esquema de programación económica para todo el sector público.

Esa concepción fundamenta la integración de su cuerpo directivo, en el que se intenta hacer participar diferentes intereses estatales a fin de crear un juego de pesos y contrapesos que obligaran al cumplimiento eficiente de los objetivos que se le asignaban como el ejército era el factor responsable del proceso de cambio que se intentaba promover, se consideró necesario que el Ministro de Defensa fuera miembro de la dirección superior de la empresa. El recurso es el único de gran valor estratégico que se conoce, su uso adecuado es fundamental para el plan de desarrollo aprobado, nadie mejor que el Jefe de Estado para garantizar una efectiva procuración de los objetivos señalados al organismo. Los intereses fiscales, de fomento industrial y comercial, de política de desarrollo, empleo y de protección ecológica, deberían estar representados en forma balanceada en su dirección, por ello se incorporan los Ministros de Hacienda, Economía, Recursos Naturales y Planificación. El Presidente de la Junta es el Jefe de Estado quien nombra al Gerente General del organismo, el cual representa legalmente a la institución en todas sus operaciones, pero no integra la Junta Directiva como medida de equilibrar sus facultades ejecutivas.

Como puede observarse, por la importancia dada al recurso en el esquema de desarrollo del país, se concibió un organismo que reuniera las ventajas de agilidad administrativa y de organización que puede ofrecer la empresa privada de negocios en una economía de mercado. Empero dadas esas mismas justificaciones se plantea una semi-autonomía, se da mayor beligerancia directiva a su Junta y al gerente se le dan todas las facultades administrativas pero no se le hace miembro de la misma. Esta se plantea como un Ministerio dirigido en forma colegiada. Parte de estos enfoques se basan en aprensiones fundadas en la ineficiencia económica social con que se habían manejado los recursos forestales y en el temor de un organismo independiente que no considerara los intereses de la comunidad sino las de la rentabilidad financiera exclusivamente.

#### III.I.4. Las Funciones de la Cobdefor

Cuatro son las grandes funciones que pueden identificarse se le asignaron: El manejo, conservación del bosque, la explotación racional del mismo la industrialización productos derivados de los bosques y la comercialización de la madera.

Para esto realiza actividades de asistencia financiera y técnica; de organización social del manejo y explotación del bosque, de organización de empresas para la industrialización de la madera, de registro y fijación de normas de operación, de capacitación de recursos humanos, de comercialización de la madera y resinas de reforestación, de protección de cuencas hidrográficas, de registro y control de la inversión extranjera en las actividades fores-

to y control forestal, por lo cual la empresa la absorbió.  
En el cuadro siguiente se presenta una clasificación de la condición pública de las funciones y actividades de la empresa.

4

5

4

2

FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE COHDEFOR

ACTIVIDADES	NATURALEZA ACTIVIDAD		REALIZADA POR COHDEFOR		EMPRESA PRIVADA	
	Pública.	Mixta. Priva. da.	Directamente (D)	Indirectamente (I)	Sola	Mixta
Manejo, conservación, reforestación, protección bosques nacionales.	x					
Controles, registros, normalización	x		D			
Explotación extractiva bosque		x				
Política de explotación del bosque	x		D	I	S	S
Industrialización productos bosque		x		I	S	S
Comercialización Externa		x	D			
Comercialización Interna		x			S	S
Financiamiento Actividades Forestales		x	D		S	S
Asistencia Técnica	x		D			
Capacitación	x		D			
Protección cuencas hidrográficas	x		D			
Organización social producción			D			
Política de uso y aprovechamiento del bosque	x		D			
Recaudación fiscal	x		D			

Como se infiere, la Cohdefor realiza cuatro actividades que pueden ser realizadas por la empresa privada de negocios, pero que por razones de interés económico de la comunidad nacional son efectuadas por ella.

En este caso, no solo el hecho de que el recurso natural es susceptible de crear condiciones monopolísticas que afecten el interés de la comunidad ha dado lugar a la empresa pública. Sino, además, el que su magnitud y conocimiento permitan plantear una estrategia de desarrollo nacional unida a su característica de propiedad nacional, son los argumentos fundamentales para que su control y uso se conceda a una empresa pública, la cual puede representar mejor los intereses nacionales.

#### III.1.5.El Funcionamiento de sus Operaciones.

La Cohdefor deberá financiar sus operaciones con recursos de tres grandes fuentes: transferencias del Gobierno Central, utilidades de sus inversiones financieras, la parte de utilidades de sus operaciones de comercialización que el Gobierno le asigne y préstamos que contrate -externos o internos.

Las transferencias del gobierno solo fueron efectivas en el comienzo de la empresa. Posteriormente fue la empresa la que transfirió al gobierno recursos.

De los ingresos recibidos ha sido la comercialización la que ha dejado una mayor proporción al total (71% en 1978, 72% en 1979, 60% en 1980). Los ingresos por préstamos han sido sustanciales, hasta 1980 ascendían a 55.4 millones de Lempiras. Las utilidades por in-

versiones en empresas han sido mínimas debido a la reciente puesta en marcha de los mismos -finales de 1978 y de 1979, en tanto la otra gran inversión estará en operaciones hasta 1983

Su capacidad financiera depende entonces de dos elementos: el precio internacional de la madera y los costos a que compra la madera a los aserraderos nacionales. Esto plantea la necesidad de diseñar un sistema de precios diferentes por zonas y calidad, que trabaje automáticamente para el reajuste ante los cambios internacionales y para promover la eficiencia en los centros de corte y aserrío primario. Asimismo, requiere que cuente con un sistema nacional de acopio y reprocesamiento de madera que le permita seleccionar adecuadamente madera para la exportación. La existencia parcial de estos elementos mencionados ha limitado el mejoramiento en los ingresos de exportación y ha dificultado el aumento de eficiencia en los aserraderos.

Es decir, la Cohdefor está obligada a establecer un esquema de mercado simulado, capaz de dar las señales necesarias para que no haya exceso de necesidades de aserrío, ni se sobre extraiga madera del bosque, ni se exploten bosques de diámetros reducidos y para mejorar la tasa de crecimiento y calidad del bosque que se explota.

Al mismo tiempo se ve requerida a promover la industrialización de la madera para apropiarse de los mayores ingresos y divisas que esto implica.

Sin embargo, en cinco años de operación ha podido controlar cerca del 60% de la madera exportada en sus propios centros de acopio y manteniendo niveles aceptables de precios de exportación, ha trans-

erido cerca de 2.5 millones de lempiras al Gobierno Central y ha podido financiar programas de operación que en 1980 ascendían a veinte y seis millones de lempiras y financiado operaciones de crédito maderero por montos de quince millones, en los últimos tres años.

### III.1.6. Criterios de Eficiencia o Efectividad.

En sus estatutos de organización no se establece criterios para determinar si la Cohdefor opera eficientemente o no. Lo más que puede hacerse al respecto son algunas inferencias. El crecimiento de su patrimonio, el cual depende de la habilidad de la administración y dirección para hacer inversiones financieras, para obtener utilidades de sus inversiones directas en operaciones de comercialización e industrialización, de su capacidad para mantener bajo los costos de operación en todas las funciones que realiza, así como de los esquemas y criterios de fijación y asignación de costos en las funciones puramente públicas -la administración del bosque.

Tampoco se señalan los incentivos que la administración tendría para lograr altos niveles de utilidades, bajo niveles de costos o tasas elevadas de expansión sana de las actividades de la empresa. Igualmente, nada dice sobre que la empresa deberá guiar sus operaciones conforme a un plan anual, ni indica los incentivos que se darían si los objetivos planteados se alcansaren. Si bien, al igual que en otros estatutos organizacionales de empresas públicas, se dice que debe presentarse un plan anual y un presupuesto por programas, pero no indica que el funcionamiento se hará si-

guiendo sus lineamientos Y procurando lograr sus objetivos. Es decir, falta implementar estas regulaciones para promover un esquema explícito de eficiencia de la empresa, a fin de consolidar sus éxitos iniciales.

Los controles son los clásicos contables, que por si solos no contribuyen a mejorar la eficiencia de la administración en la efectividad del logro de los objetivos de la empresa.

#### III.1.7.La Organización Actual.

Aparte de la Junta Directiva que se reúne con limitada frecuencia, la empresa se ha organizado en cuatro gerencias: Finanzas, Producción, Comercial y Bosques; y una División de Estudios Económicos y Planificación, como unidad de asesoría. También cuenta con una unidad de capacitación: La Escuela Nacional de Ciencias Forestales (ESNACIFOR).

Esta organización es más propia de una empresa de servicios públicos que opera en una economía de mercado avanzada, y que se concentra en actividades de aserrío, dimensionamiento y exportación. De allí el escaso desarrollo del sistema de mercadeo interno de la organización de la producción para los varios tipos de mercado, la gran fuerza dada a la unidad financiera y la poca importancia atribuida a las actividades de planeación. De allí la carencia de la organización de un sistema integrado de planeamiento estratégico o de largo plazo como marco orientador del proceso de operaciones e inversiones de la empresa.

Coincide este replanteamiento y adecuación organizacional y la poca urgencia puesta en la búsqueda de los objetivos para que se crea la empresa, con la revisión del papel del sector público en la economía. Esto, en parte, explica la ausencia de una unidad especializada en empresas y la creación de empresas mixtas donde la Cohdefor es el accionista casi absoluto, en vez de montar actividades directamente manejadas por la empresa.

#### III.1.8. La Creación de Empresas Mixtas.

La ley de Cohdefor establece que esta puede operar directamente o a través de empresas mixtas o de capital privado. Sin embargo, se financió la formación de empresas en las cuales la Cohdefor ha participado con cifras cercanas al 98%, o sea que son claramente de propiedad pública. Su creación se hizo mediante instrumentos especiales y siguiendo los lineamientos del código mercantil hondureño sobre sociedades anónimas, si bien en algunos se modificó el control del mayor accionista - La Cohdefor.

En las empresas que la Cohdefor ha apoyado, unas patrocinadas exclusivamente por esta como Casisa, Fiafsa, Corfino, ha contribuido con 49.6 millones de lempiras o sea 68% de su patrimonio. En seis de ellas se observa como esta participación es mayor del 90%, o sea que son realmente empresas públicas. (véase cuadro No.

ban a las dimensiones y características de los recursos forestales a operar, en otras palabras que los estudios de factibilidad no habían sido apropiados. Una de las empresas comenzó operaciones a finales de 1978 y otra lo hizo a principios de 1980. No puede concluirse de dos años de operación que las empresas han fracasado, pero sí que puede ser necesario un reajuste a sus programas de operación para acomodarse a las nuevas condiciones de la oferta de madera aserrada y a las características del bosque, que no parecen insuperables. Debe agregarse que estos complejos están unidos al concepto de manejo moderno del bosque para garantizar la permanencia del recurso forestal y a la función de Cohdefor de mejorar la calidad del bosque. Por otra parte, si parece claro que uno de los problemas que afronta la empresa es la ausencia de supervisión permanente por una unidad de control de eficiencia de las empresas, desde el comienzo del proyecto hasta su operación. Lo cual está ligado a la capacidad y organización para evaluar la viabilidad de los proyectos y al proceso de adopción de decisiones a diferentes etapas de su elaboración. Ello no refleja sino la tradicional actitud de que el estudio de factibilidad es un requisito para obtener préstamos y no para medir la viabilidad económica financiera y social para la decisión del pretatario que hará la inversión, especialmente cuando se trata de un producto como el forestal, cuya gestación es de muy largo plazo y las proyecciones presentan elevados grados de incertidumbre. Esto implica que debe existir un sistema de planeación de largo plazo, al cual se ajusten las inversiones

Pudieron surgir estas empresas sin la presencia de Cohdefor?

A juzgar por su tamaño no parece posible que hubieren sido establecidos, especialmente los complejos de aserrío, que sobrepasan la capacidad instalada de uno de los aserraderos privados de mayor capacidad (Diez millones de pies tablares). Por otra parte, estos complejos no solo son modernos en equipo sino que permiten aplicar la política de administración del bosque que Cohdefor promueve, la producción no se lleva a límites de extracción exhaustivos del bosque ni se realiza en forma indiscriminada para evitar su deterioro.- Con la operación de Corfino, la Cohdefor controlará la producción de madera aserrada en más del 50%.

En el campo de producción de resinas ha adquirido el control de la empresa y programa su producción para lograr no solo aumentar la producción de resina sino incorporar un mayor valor agregado y lograr otros productos más complejos.

La creación de Cohdefor abrió nuevas oportunidades para la industrialización de la madera, al ofrecer un socio con recursos financieros y control del bosque, a la vez que constituía un prestatario con mayor solvencia especialmente para la inversión de largo plazo, esto le dió la oportunidad de negociar una serie de préstamos para atender sus programas de desarrollo y protección del mismo.

Recientemente, las empresas de Cohdefor que están operando han sido sometidas a una serie de críticas por considerarlas ineficientes. Sin embargo, parte de la crítica se orienta a que no han generado utilidades, que los diseños de las plantas no se ajusta-

y no a la situación circunstancial del mercado.

III.1.9. Operaciones de COHDEFOR.

Producción de Madera.

COHDEFOR: PRODUCCION DE MADERA

AÑOS	MILLONES DE PIES TABLARES
1972	256.0
1974	285.2
1975	203.0
1976	246.3
1977	258.9
1978	261.1
1979	283.0
1980	282.5

Fuente: Cohdefor, Plan Operativo 1981  
Tegucigalpa, D.C., Honduras-1980  
Secretaría Técnica CONSUPLANE,  
Imagen de la estructura Económica Social  
y Explotación de los Recursos Naturales-1973.

Como puede inferirse de este cuadro la creación de COHDEFOR no afectó el crecimiento de la producción como resultado de la nueva forma de organización disminuyó pero rápidamente se recuperó, manteniendo una tendencia ascendente. Desde este punto de vista la creación de Cohdefor no ha sido negativa. Por el contrario con el funcionamiento de Casisa y de Fiafsa, la oferta creció en cerca de 20 millones de pies tablones.

Exportaciones

Cohdefor.

AÑOS	MILLONES DE DOLARES	MILLONES PIES TABLARES
1972	54.2	
1974	80.6	194.2
1975	77.0	
1976	81.5	
1977	94.6	189.2
1978	85.9	
1979	83.6	
1980	72.4	114.3

Fuente: Cohdefor, Op.Cit. p.30

Secretaría Técnica Consuplane OP.CIT. p.238

Como se desprende del comportamiento de las exportaciones estas han crecido, pero lo más importante es que el precio obtenido es más elevado y las divisas retornan en su totalidad al país, lo cual no ocurría anteriormente en igual proporción debido a la propiedad de las empresas exportadoras.

Las exportaciones forestales han mejorado su participación en el total exportado, desde 1972-77% a 10.5 por ciento en 1977.

La existencia de la Cohdefor mejoró los precios de exportación.

#### III.1.10. Empleo.

El empleo ha mejorado su tendencia en el sector forestal, especialmente en las actividades silvícolas, donde se registró una tasa de crecimiento del orden de 10% entre 1974 y 1977. Debido a los programas de protección del bosque y de explotación ligados con el sistema social forestal de la Cohdefor.

III.1.11.Los ingresos

COHDEFOR: INGRESOS POR VENTA DE MADERA EN ROLLO

1978	6.5
1979	5.2
1980	5.5

Fuente: Cohdefor. Informe de labores 1978/80  
Tegucigalpa, D.C.

Si se le compara con los ingresos de licencias de operación que pagaban al Gobierno Central, los que en 1973 ascendieron a 2.1 millones de lempiras, los ingresos han mejorado, si bien no son una fuente sustancial para el financiamiento de la empresa indicando que aún puede dar más recursos, si se aplica un esquema diferenciado de tarifas de tronconaje y se aplican criterios de actualización para medir el costo del recurso en su ocupación social. Parte del costo de la madera se recupera con la venta al mercado internacional, no así con las ventas al mercado local, donde las cifras de 1978 a 1981 revelan una disminución de madera para procesamiento y exportación que reduce notablemente el excedente recuperable. 3/

La comercialización le produce ingresos por un monto de veinte y cinco millones de lempiras y un neto de nueve millones. Si se aplican criterios estandares de eficiencia financiera puede darse que su rentabilidad es baja, pero si se recobran los beneficios

---

3/ Véase Plan Operativo Anual 1981.  
Honduras- Anexo A.

sociales que preste de sus operaciones producen y el esquema de precios de compra de madera que tiene, la rentabilidad social será lógicamente mayor.

#### III.1.12. Otras actividades.

De sus recursos propios la Cohdefor costea el programa de capacitación de recursos humanos, que asciende a un costo de 3 3 millones de Lempiras, donde se forma el personal que manejaran el bosque, su explotación y la industrialización de los productos forestales.

Además destina cerca de 15 millones de lempiras anualmente para financiar operaciones de la industria de aserrio e incrementa entre ocho y diez millones en empresas forestales.

Estas actividades son posibles porque existe la empresa como centro del subsector forestar y silvícola, facilitando acciones que antes eran limitadas y altamente atadas para los receptores, administración del bosque.

En cada actividad que tradicionalmente atendió el Gobierno Central, se ha concentrado un volumen de recurso mayor que el que asignaba al Ministerio de Recursos Naturales para atender sus programas de inversión.

Es decir, se ha dado más atención a la protección y manejo del bosque.

La focalización que se hace sobre el recurso con la Cohdefor permite obtener con más facilidad recursos para atender estas actividades.

#### III.2 Reflexiones Finales.

Con el uso de indicadores como los analizados en este documento puede concebirse que la Cohdefor ha sido exitosa como empresa pública de

objetivos múltiples. Esta característica la hace una empresa compleja en su administración y obliga a emplear esquemas organizacionales más novedosos, que combinen las normas de la esfera de acción pública y de la esfera privada de negocios.

El crecimiento de sus operaciones, con activos que sumen cerca de ciento cuarenta millones de lempiras, en 1980, en tanto que en 1978 eran ochenta y un millones son simuladores de su enorme dinamismo y potencial más grandes del país.

La modalidad impulsa a su creación, la convierte en una forma de empresa "holding" capaz de utilizar toda su capacidad financiera para promover la industrialización de la madera y establecer empresas propias que aprovechen la especialización administrativa, empleo, ello agrega aún más a su complejidad organizacional.

La variedad de objetivos, su complejidad administrativa y su potencial de crecimiento obligan a revisar los esquemas de planeamiento de fijación de incentivos y señales para una expansión y funcionamiento sin perturbaciones, y al diseño de esquemas de criterios para medir la eficiencia en la operación diaria (efectividad) y en el logro de los objetivos de largo plazo (eficiencia).

Cubiertas estas aparentes debilidades de un esquema como la Cohdefor no cabe duda que la empresa pública puede contribuir eficientemente al desarrollo nacional, cuando la coyuntura sea favorable a los objetivos públicos insoslayables de toda comunidad.

### III,3 LA CONADI, UN BREVE ANALISIS.

Para realizar los proyectos manufacturados distintos de los de la madera se creó una Corporación especializada, la Corporación Nacional de Inversiones - CONADI.

En la creación del organismo al que se encargan estas funciones se hace participar a la empresa privada manufacturera y financiera, en la constitución de su financiamiento y en su dirección superior. La Corporación debe fomentar la inversión fija en la industria manufacturera, el turismo, la construcción, minería y actividades forestales. No se señalan las prioridades y criterios para decidir cuando debe actuar como ejecutor de los proyectos que el país requiera y el sector público apruebe, tiene por función principal crear nuevas empresas industriales, consolidar las existentes o ampliarlas. Para lograr este objetivo puede realizar todo tipo de operación financiera y gestionar los recursos internos y externos que necesite. Para el fomento industrial puede hacer préstamos, otorgar garantías a terceros e invertir directamente en acciones otros valores o por cuenta de terceros.

La CONADI comenzó sus funciones en 1974, a finales de 1978 sus operaciones en el sector manufacturero ascendían a cerca de 95 millones de dólares, con inversiones directas accionarias de 180 millones, préstamos por 36 millones y avales por 41.0 millones. Cerca de 67 por ciento de financiamiento total se orientó a la industria manufacturera, 44 por ciento de las operaciones se hicieron hacia nuevas empresas, el resto fue para financiar capital de trabajo y para refinanciamiento de deudas de la industria existente tradicional absorbió 76

por ciento del financiamiento industrial, la mayor parte de fabricación de alimentos. Como puede observarse su acción como banco de desarrollo es apreciable si se compara con su labor de promoción y creación. De los nueve proyectos manufactureros en que CONADI tiene una participación mayoritaria -nueve- solamente cinco fueron concabidos y realizados por el organismo. En todos ellos tiene una mayoría sustancial de acciones y ha contribuido al financiamiento de su capital de operación y fijo, con préstamos de mediano y largo plazo. Uno de los proyectos nuevos organizados por CONADI de más impacto y tamaño es un planta de cemento con una inversión cercana a los 60 millones de dólares.

El resto de los proyectos financiados por la Corporación fueron concebidos y realizados por los empresarios privados, CONADI participó como organismo bancario de financiamiento, ya sea con acciones o con préstamos.

La falta de un monto crítico de recursos financieros para respaldar la acción creadora de nuevas empresas ha limitado el papel de la Corporación como actor principal en el desarrollo industrial. La necesidad de mantener un flujo de operaciones que la provean de ingresos corrientes para financiar sus gastos de operación y pagar los intereses fijos a los accionistas privados, la obligó a actuar como un banco de desarrollo y no como una empresa de inversiones. La ausencia de un sistema de planificación integrado para el sector industrial debilitó su papel de realizador porque no tenía indicadores para su política de inversiones, ya sea como banco de desarrollo o como inversio-

nista directo. La Corporación no ha contado de un esquema de identificación de oportunidades de inversión y de elaboración de proyectos, sino hasta muy recientemente reduciendo la eficacia de su acción promotora y consolidando el papel tradicional de la banca pasiva.



CUADRO N° 11

HONDURAS

INVERSIONES DIRECTAS DE LA CORPORACION HONDUREÑA DE DESARROLLO  
FORESTAL HASTA 1978

(en millones de Pesos Centroamericanos)

	Capital Social	Inversión COHDEFOR	Producción Física	Valor Produc.	Valor Agregado	Incremento Producción
Empresas con participación Mayoritaria						
De serrío	23.7	215	125.0 <sup>a/</sup>	20.2	5.75	15%
De resinación	0.7	07	0.9 <sup>b/</sup>	0.7	0.25	-
Empresas con participación minoritaria	2.7	1.15	-	-	-	-

a/ Millones de pies tablares

b/ Millones de kilogramos

Fuente: Con base en información estadística del sector Forestal, COHDEFOR y CONSUPLANE  
1979.

CUADRO N° 12

HONDURAS

OPERACIONES FINANCIERAS DE LA CORPORACION NACIONAL DE  
INVERSIONES HASTA 1978

(en millones de Pesos Centroamericanos)

	Financiamiento Total	% del total	Inversión en acciones	Préstamos	Avales
Industria tradicional	\$CA 72.2	76	13.6	24.6	33.9
Industria intermedia	15.6	16	4.0	6.8	4.8
Industria Metalmecánica	7.3	8	0.7	4.2	2.4
Total	95.1	100.0	18.3	35.6	41.1

Fuente: en base a información CONADI, Dic. 1978.

4

4

.

.

11. 10  
4050