RESTRINGIDO

CEPAL
Santiago, Chile
21 de diciembre de 1971

INFORME DE LA MISION CUMPLIDA EN HONDURAS DEL 16 AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1971*

Newton C. Ramalho
Asesor Regional Principal en Administración Pública

* El autor de este informe es el único responsable de las opiniones expresadas en él.
Se han presentado copias a la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas la cual a su debido tiempo, podrá comunicar al Gobierno sus propias conclusiones y recomendaciones.

71-12-3353

ASPECTOS INSTITUCIONALES DEL DESARROLLO DE EXPORTACIONES EN HONDURAS

I. INTRODUCCION

El examen de la suficiencia y adecuación de las instituciones concernientes al desarrollo estratégico de las exportaciones hondureñas requiere, como es obvio, la identificación de los objetivos que se contemplan, de los recursos que podrían movilizarse para cumplirlos y de las dificultades que se oponen o probablemente se opondrían a su logro.

A los objetivos se tratará de caracterizarlos con base en los Lineamientos del plan de desarrollo económico y social, 1972-1977, que los presenta en el marco de las políticas y metas concernientes al sector externo y al círculo más amplio del desarrollo en general. Este mismo documento y otros más, producidos por organismos nacionales e internacionales, proporcionarán informaciones sobre los recursos movilizables, así como elementos para el diagnóstico de los obstáculos a salvar y la formulación de sugerencias sobre los ajustes institucionales que parezcan indicarse. De este modo se intentará suplir la no realización de investigaciones directas, que no fue posible efectuar dada la brevedad de la misión.

El enfoque estratégico no excluirá la preocupación por la obtención de resultados a corto y mediano plazo, los que, además de ser generalmente más realistas, con frecuencia constituyen un prerequisito para el logro de los objetivos de largo plazo.

II. OBJETIVOS DEL SECTOR EXTERNO A MEDIANO PLAZO

En los mencionados "Lineamientos" se reconoce la importancia fundamental del sector externo con relación al crecimiento de la economía hondureña y las tendencias de la producción interna. Como consecuencia, el fortalecimiento de este sector se establece como un objetivo estratégico, que deberá lograrse "mediante cambios estructurales en la producción exportable y de las importaciones, asociados a una extensión hacia nuevos mercados internacionales".

/Estos propósitos

Estos propósitos deberá satisfacerlos esencialmente el sector agrícola, que se tratará de desarrollar "como la fuente más importante de absorción del empleo y como generadora de divisas" ... "porque la producción tradicional de exportación presenta condiciones favorables para lograr incrementos en su productividad y diversificar su contenido actual, en función de la demanda mundial prevista a largo plazo".

El sector industrial, se estima "que habrá de orientarse a acelerar el proceso de sustitución de importaciones" ... "mediante la utilización de la capacidad de producción de las plantas existentes y luego la puesta en marcha de industrias básicas, fundamentalmente para la exportación en base a recursos naturales conocidos" ... "o por conocerse". En la pág. 105 se aclara que se trata de desarrollar los proyectos concernientes a pulpa y papel, siderurgia y vidrio plano.

Ahora bien, esta orientación indicaría: a) un evidente escepticismo en cuanto a la posibilidad de que el país volviera a participar en el mediano plazo, en un MCC reestructurado en los términos del "Modus Operandi"; b) la convicción de que Honduras sólo podrá expandir significativamente sus exportaciones industriales si los productos respectivos resultaran de la explotación de la ventaja relativa que consistiría en la posesión de un recurso natural importante.

III. CAMBIOS INSTITUCIONALES Y DESARROLLO INDUSTRIAL

De 1953 a 1959 la industria manufacturera hondureña creció sólo al 3 % anual. En el decenio de 1960 los porcentajes de incremento fueron mucho más altos, alcanzando al 8.4 de 1960 a 1965 y al 10.0 de 1965 a 1968. Las calamidades naturales, la guerra y la salida de Honduras del MCC bajaron al 6.5 % la tasa de crecimiento en 1969. Esta fue aun menor en 1970 - sólo el 5.2 %.

En 1950 el 94 % de la producción industrial era de carácter artesanal, originándose en establecimientos de menos de cinco empleados. En el decenio de 60, paralelamente al aumento de la producción industrial, se procesó una transformación estructural, registrándose un virtual estancamiento del subsector artesano y una acentuada expansión del fabril 1/.

1/ Ver Análisis y proyecciones del desarrollo económico XI - El desarrollo económico de Honduras, doc. E/CN.12/549, diciembre de 1960, págs. 86 y siguientes; y Current economic position and prospects of Honduras, publicación reservada del BIRF, septiembre de 1969, especialmente el caadro 24 (Estructura del empleo en la industria manufacturera).

/Parece indudable

Parece indudable que esta rápida y auspiciosa evolución no fue espontánea, sino el resultado de inteligentes medidas institucionales puestas en marcha por el Gobierno asi como de las inversiones públicas en algunos sectores básicos, en particular los de energía y transportes. La primera de esas medidas fue la creación del Banco Nacional de Fomento (BNF) en 1950. Le siguieron la reforma aduanera proteccionista de 1955 y la Ley de Fomento Industrial de 1958.

Sin embargo, se habrá notado que la intensificación del ritmo de crecimiento industrial empezó diez años después de la creación del BNF 2/. Igualmente se habrá observado que la mayor protección aduanera aparentemente no llegó a producir resultados muy sensibles. En efecto, las tasas de incremento de la producción manufacturera empezaron a elevarse cuando la tarifa de 1955 fue sustituida por el arancel externo común del MCC. En cuanto a la ley de Fomento Industrial, ella se aprobó sólo dos años antes que empezara el decenio de 1960, y además puede decirse que no fue "suficientemente utilizada en un principio, por lo que la política industrial adoptada por el Gobierno en los últimos diez años ha comenzado recién después de 1962 a ejercer alguna influencia sobre las tendencias de la industrialización" 3/.

Si, de acuerdo con lo expuesto, sólo cabría atribuirse a dichas medidas institucionales una reducida influencia sobre el crecimiento económico ¿a qué otros hechos podría deberse la tan dinámica expansión de la industria y la economía en general, a partir de 1960?

Parece haber consenso en que ello fue consecuencia esencialmente de la institución del MCC. Más exactamente, ello se habrá debido al conjunto de los instrumentos promocionales de la integración, y no solamente al desarme aduanero entre los cinco. Es decir, la participación en el MCC habrá constituido la reforma institucional decisiva en pro del desarrollo. Lo comprobaría el hecho de que no sólo Honduras, sino todos los demás países signatarios del Tratado de Tegucigalpa lograron elevar sensiblemente en el último decenio sus tasas históricas de crecimiento económico en general y de desarrollo industrial en particular 4/.

2/ El período de auge 1945-1953, anterior a la institución del BNF, indudablemente fue un efecto de exportaciones particularmente favorables del banano. Véase el documento citado E/CN.12/549, pág. 87.

3/ Evaluación del plan nacional de desarrollo económico y social de Honduras, informe del comité "ad hoc" de la Nómina de los nueve, agosto de 1966, pág. 259.

4/ Estas aserciones no llevan implícitas ni mucho menos la noción de que no sean perfectibles las disposiciones del Tratado del MCC y la forma en que las mismas vienen siendo aplicadas.

/Estas referencias

Estas referencias a aspectos conocidos tienen el propósito de justificar el planteamiento de las siguientes interrogantes:

a) Si Honduras se mantiene desvinculada del MCC ¿serán suficientes sus actuales instituciones, para asegurar el cumplimiento de los objetivos de producción y exportación que los "Lineamientos" del plan de mediano plazo atribuyen a los sectores industrial y agrícola?

b) al efecto, ¿los ajustes institucionales previstos serían todo lo que se necesitaría?

A la primera pregunta cabría responder en forma negativa con base en: i) los insuficientes índices de crecimiento económico que prevalecieron con anterioridad a la institución del MCC, a pesar que ya se habían creado los instrumentos mencionados de protección, incentivos y financiamiento de la producción; ii) la caída de los índices de crecimiento relativos a las exportaciones, a la inversión privada y al ingreso "per cápita" en 1969 y 1970, a pesar de la expansión crediticia y del incremento con fines compensatorios, de la inversión y el gasto públicos. Esta última medida se ejecutó en régimen de déficit fiscal, el que ha resultado, en parte, de la caída de los ingresos relativos a determinadas fuentes tributarias 5/.

Son evidentemente muy discutibles las "conclusiones" del párrafo anterior, por varias razones, como las siguientes: i) el BNF, la tarifa de 1955 y la Ley de Fomento Industrial eran instituciones relativamente nuevas cuando se constituyó el MCC; ii) la desvinculación de Honduras del mismo es aún demasiado reciente para que sea posible evaluarla, así como a las correspondientes medidas de política, las que se expresan esencialmente en el Decreto 97; iii) a la recesión de 1969 y 1970 contribuyeron no solamente la ruptura con el MCC sino, además, la guerra y las calamidades naturales.

En cuanto a la segunda interrogante, o sea, si serían suficientes las nuevas medidas institucionales que han sido previstas, se intentará contestarla analizando las instituciones existentes y las en perspectivas. Se lo hará a partir de los niveles superiores en que se formulan las políticas concernientes al sector externo.

5/ Véase Política monetaria y fiscal, documento elaborado por el Banco Central de Honduras, febrero de 1971, págs. 4 a 7 y apéndices estadísticos.

/IV. ESTRUCTURA

IV. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA PARA LA FORMULACION DE LA POLITICA ECONOMICA GENERAL Y DE COMERCIO EXTERIOR

La política económica general en Honduras la propone el Consejo Superior de Planificación Económica, cuyas atribuciones y estructura son similares a las de organismos homólogos de otros países. Son miembros del Consejo hondureño los ministros de estado con mayores responsabilidades económicas, dos representantes del Congreso Nacional, dos representantes por cada uno de los partidos políticos inscritos y cuatro representantes del sector privado, siendo uno por el comercio, la industria, el transporte y la banca, y otro por las organizaciones laborales; uno por los agricultores y ganaderos y otro por los campesinos. El Consejo es un organismo asesor de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y lo preside el Presidente de la República. Según su legislación orgánica, dispone de una secretaría técnica y constituye la unidad central de una red de unidades de planificación situadas en los ministerios y organismos autónomos.

Estas características del sistema hondureño de planificación lo hacen uno de los más completos de América Latina y en principio deben asegurar una amplia participación nacional en la elaboración de los planes. Sin embargo, quizás dicho sistema no sea suficiente para la formulación y la coordinación de la ejecución de la política relativa al sector externo, particularmente en lo concerniente a la promoción y diversificación de las exportaciones. En efecto, según un documento reciente 6/ "la determinación de la política de comercio exterior ha constituido un problema tan difícil en la región que un examen de la situación de facto en la casi totalidad de los países comprobaría que esta política no ha existido, en el sentido de una coordinación de políticas elementales con miras a objetivos estratégicos". Ello se debería en gran medida al que el trato de los múltiples asuntos y políticas elementales que integran la política de comercio exterior suele estar disperso entre organismos autónomos o dependientes de distintos ministerios. Esta consecuencia de la organización funcional de la administración pública, tiende a aislar las unidades responsables de funciones complementarias y hacerlas más vulnerables a la presión de grupos. Como estos grupos con frecuencia tienen intereses contradictorios, se hace difícil el logro de la unidad y la coherencia en la formulación y ejecución de políticas.

6/ Aspectos institucionales de la exportación de manufacturas, doc. ST/ECLA/Conf.37/L.12, julio de 1971, edición mimeografiada.

/El mismo

El mismo documento sostiene que no se ha logrado contrarrestar totalmente esos efectos mediante la organización de "un consejo de planificación integrado por los ministros (y a veces el Presidente de la República), una secretaría técnica central para la planificación global y la coordinación sectorial, y las oficinas periféricas funcionales y regionales".

Es decir, según la experiencia latinoamericana, los modelos de organización para la planificación similares al hondureño no serían suficientes para asegurar la formulación y la ejecución satisfactoria de políticas de comercio exterior coherentes y orientadas a objetivos estratégicos.

Según la misma fuente, algún progreso se ha logrado en esta materia mediante la institución de organismos colegiados especiales - los consejos o comisiones de comercio exterior. Generalmente se vinculan al organismo central de planificación y su estructura aglutina las más altas autoridades - ministros de industria y comercio, relaciones exteriores, hacienda, ganadería y agricultura, presidentes de los bancos central y de fomento, etc. Tienen el objeto de formular la política de comercio exterior y de coordinar e instrumentar a nivel político su ejecución, incluso a veces, mediante la aprobación de normas superiores.

En Honduras parecería que dificultades similares a las mencionadas llevaron a la adopción de una solución también similar - la creación de la Comisión Permanente de Comercio Exterior, la que no habría logrado prosperar, según informaciones verbales prestadas al suscrito.

La importancia potencial de un organismo de esta naturaleza parece justificar que se intente identificar las causas del reducido éxito de la Comisión e indicar los ajustes institucionales que podrían contrarrestarlas.

El primer obstáculo a la eficacia de la Comisión lo habrá constituido la composición que le atribuyen sus normas institucionales (Acuerdo 191-A). En efecto, al determinar que sus miembros políticamente más influyentes no serían los Ministros, sino los Subsecretarios de Estado (quienes además "se podrán hacer representar por otra persona") dicho Acuerdo redujo la jerarquía de la Comisión a un nivel incompatible con la naturaleza de sus funciones.

Parece en efecto, que la eficacia coordinadora de la Comisión dependería esencialmente de que la integraran las más altas autoridades de los ministerios y organismos autónomos responsables de las actividades más directamente vinculadas al comercio exterior. Es decir, sería

/indispensable que

indispensable que sus miembros fuesen los ministros respectivos y los presidentes de dichos organismos. Ello sería imperativo por tratarse de coordinar entidades de órdenes jerárquicos idénticos o similares, o sea, a través del consenso y no mediante el ejercicio del poder de mando. Es comprensible que las dificultades inherentes a la coordinación en estos condiciones pueden hacerse insuperables cuando las autoridades coordinadoras no detenten el poder más alto en sus respectivos organismos. Debe prestarse atención al hecho de que, en los términos del Acuerdo institucional de la Comisión, a los representantes del Banco Central y del Banco Nacional de Fomento así como a las personas por las que los Subsecretarios de Estado pueden hacerse representar, no se les requiere que ocupen una alta posición jerárquica en los ministerios u organismos autónomos correspondientes.

Cabría notar al respecto que el Consejo de Comercio Exterior del Brasil, el Consejo Directivo de Comercio Exterior, de Colombia, el Consejo Superior de Comercio Exterior, del Perú, así como organismos homólogos de otros países que han logrado mayor éxito en el fomento de sus exportaciones; todos tienen como miembros ministros de estado y las más altas autoridades de algunos organismos autónomos - Banco Central, Bancos de Fomento, etc.

Otro obstáculo que probablemente se habrá opuesto a la eficacia operativa de la Comisión, sería la incompatibilidad entre su estructura orgánica y la naturaleza de algunas de las funciones que le fueron atribuidas. En efecto, generalmente se considera que los organismos colegiados son adecuados para el ejercicio de funciones normativas (cuasi legislativas) o cuasi judiciales, o de coordinación consensual. También suele admitirse que pueden convenir al ejercicio de funciones ejecutivas superiores, como en los gobiernos de gabinete. Pero la experiencia y la doctrina no justificarían atribuir a organismos de deliberación colectiva el desempeño de atribuciones rutinerias como serían las previstas en los incisos h) e i) del numeral 5 del Acuerdo 191-A, o la de "atender las solicitudes que le hagan las distintas dependencias del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo o el sector privado" ..., como establece el inciso k).

De acuerdo con lo expuesto cabría procederse a una revisión de las normas orgánicas de la Comisión. Asimismo convendría que se examinara si son suficientes los recursos humanos, materiales y financieros de su secretaría técnica (la que desde 1966 está a cargo de la Dirección General de Economía y Comercio), para que pueda funcionar como un eficiente instrumento de apoyo del organismo responsable de coordinar y, en parte, de instrumentar la ejecución de la política de comercio exterior.

/V. ESTRUCTURA

V. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA PARA LA EJECUCION DE LA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR

1. Coordinación y control

La existencia a nivel político de un organismo colegiado responsable de formular la política comercial y coordinar su ejecución, no suple la necesidad de un organismo ejecutivo dirigido por una autoridad singular, que esté dotado de suficiente poder de orientación, control y coordinación sobre los demás organismos a los cuales también se hayan atribuido responsabilidades ejecutivas en el sector. Si no hay este poder, es probable que las decisiones de aquel organismo colegiado superior resulten ampliamente incumplidas. Los motivos que aprentemente más concurren a este efecto ya se mencionaron: la visión inmediatista y particularizada y la vulnerabilidad a la presión de grupos, que suelen resultar de la dispersión administrativa de los organismos involucrados.

¿A qué organismo ejecutivo cabría atribuir en Honduras la función coordinadora y controladora, en la fase de ejecución de la política comercial?

Probablemente encontrarán la respuesta adecuada a esta interrogante las autoridades y técnicos del país que la buscan en este momento y los del ICAP que los asesoran. No obstante, como hay sugerencias en el sentido para este fin, tomar parcialmente como modelo al Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX), cabría destacar algunos aspectos de esta entidad que al parecer han sido decisivos para su éxito y que, sin embargo, no siempre los han tenido en cuenta las adaptaciones de la misma realizadas o propuestas en otros países.

Según el Decreto 2976/68 del Gobierno de Colombia, el INCOMEX tendrá a su cargo la ejecución de la política de comercio exterior, para lo cual actuará en estrecha coordinación con las demás entidades gubernamentales que desarrollen labores complementarias o similares, especialmente con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección General de Aduanas y el Fondo de Promoción de Exportaciones.

Al parecer esta coordinación se ha podido realizar en la práctica en virtud esencialmente, de las siguientes disposiciones:

/i) la

i) la dirección y administración del Instituto está a cargo del Consejo Directivo del Comercio Exterior, el que, como se ha notado, congrega a los ministros y a las más altas autoridades de los bancos oficiales y otras entidades con mayores responsabilidades en el comercio externo;

ii) varias de las atribuciones del INCOMEX le proporcionan un poder efectivo de coordinación horizontal es decir, con relación a otros organismos del mismo o similar rango jerárquico. Por ejemplo, le compete "fijar las metas y programas de exportación del país con base en los planes sectoriales de desarrollo"; "determinar en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores las gestiones que deban adelantar los agregados comerciales" ... "preparar las listas de bienes de libre importación, prohibida importación y licencia previa"; "vigilar, en colaboración con el Ministerio de Desarrollo Económico, la política de integración industrial, los contratos de ensamble y de las cuotas de absorción de ciertos artículos de producción nacional", etc.

iii) los agregados comerciales en el exterior dependen directamente del Instituto;

iv) el INCOMEX concede las licencias de importación, por intermedio de la Junta de Importaciones, que es una de sus unidades orgánicas;

v) el Director del Instituto forma parte de la Junta Directiva del Fondo de Promoción de Exportaciones. Los recursos y la naturaleza de las operaciones del Fondo (financiamiento por diversas formas de las exportaciones, seguro de crédito, exportaciones de productos nacionales por cuenta propia, realización de importaciones vinculadas a exportaciones, etc.) hacen de esta institución un poderoso instrumento de orientación y coordinación del sector privado;

vi) aunque el Consejo Directivo de Comercio Exterior sea responsable de la administración superior del Instituto, este se encuentra bajo la dirección de una autoridad ejecutiva singular - su Director.

Por último cabría destacar que el INCOMEX, a pesar de ser un organismo autónomo, en realidad constituye un instrumento ejecutivo de los ministerios que están representados en el Consejo Directivo del Comercio Exterior, el que constituye un virtual consejo de administración del Instituto. En particular el mismo sufre la influencia del Ministerio de Desarrollo Económico, al cual está adscrito por determinación legal.

/2. Apoyo

2. Apoyo institucional a la constitución de la oferta exportable

i) Observaciones previas

En algunos países de la región la actuación de organismos de coordinación administrativa y promoción de exportaciones del género de los mencionados, y la simultánea institución de determinados incentivos, en particular los de naturaleza fiscal, han producido resultados alentadores casi inmediatos. En cambio en otros países estos mismos instrumentos y estímulos no causaron efectos sensibles.

Este hecho parece encontrar una fácil explicación. Es que la sustitución de importaciones en aquellos países ya había determinado un cierto desarrollo industrial, al que en gran medida contribuyeron las empresas internacionales, que poseen sus propios canales de comercialización externa y pueden exportar inmediatamente si ello les resulta conveniente, en virtud, por ejemplo, de exenciones tributarias. Asimismo es conocido que en dichos países muchas industrias, por varias razones ("superdimensionamiento", política antinflacionaria de contención de la demanda interna, etc.) presentaban significativa capacidad ociosa. Por otro lado, la producción agropecuaria ya era también expresiva y diversificada, y, en algunos casos, muy sensible a una adecuada política de precios. En otras palabras, ya había una oferta exportable potencial, la que medidas prácticas de estímulo pudieron rápidamente tornar efectiva.

En cambio, en otros países esas condiciones no prevalecían y como consecuencia los estímulos a la exportación cayeron en el vacío.

Dichas experiencias indicarían que la institución de organismos y estímulos del fomento de las exportaciones debe coordinarse en el tiempo y la precedencia tendrá que atribuirse a los que se orientan a constituir la oferta exportable.

ii) Financiamiento de la inversión industrial

Parecería que entre todos los instrumentos y alicientes orientados a la constitución de la oferta industrial, tienen una importancia decisiva los destinados a asegurar la disponibilidad de recursos suficientes para la inversión y condiciones que hagan atractiva su utilización. Las "financieras" de Colombia o México, y la CORFO chilena constituyen ilustraciones expresivas de ese hecho. Pero la atractividad de las condiciones para el uso del dinero por el sector privado es evidentemente relativa al

/grado de

grado de suficiencia de los recursos de infraestructura, de las ventajas de la aglomeración y otras economías externas, etc. Es conocido, por ejemplo, que durante cierto período de la fase de inflación creciente, la avidez por el uso del crédito oficial para inversiones en el Brasil, fue un efecto de los intereses reales negativos y de la gran reducción del valor real de las amortizaciones, en los financiamientos a largo plazo. Por otro lado, cabe recordar que Italia y Francia establecieron condiciones excepcionales de crédito para inversiones en sus regiones menos desarrolladas, y este último país llegó a donar hasta el 20 % de los recursos necesarios para la ejecución de determinados proyectos privados en Bretaña o en el sudeste de su territorio nacional.

Ahora bien, durante el eperíodo 1962 a 1969, el 91.9 % del crédito al sector industrial en Honduras lo concedió el BCIE; el 8.1 % restante se repartió entre la Financiera Hondureña (16 %) y la banca comercial privada (76 %), participando los bancos oficiales con sólo el 8 % de de aquella fracción de 8.1 % 7/. Debe notarse además, que salvo los créditos proporcionados por la Financiera Hondureña, la casi totalidad del financiamiento bancario a la industria (incluso un expresivo porcentaje de los créditos concebidos por el BNF 8/) ha sido de corto plazo y naturaleza comercial.

Aunque el BCIE pueda emitir obligaciones y obtenar empréstitos, créditos y garantías de instituciones financieras, sus recursos propios de capital no devengarán a los países del istmo que los han aportado, intereses ni dividendos. Es decir, se trata de dinero de costo nulo y que en consecuencia podría prestarse en condiciones muy favorables. Ello quizás explique al menos en parte la alta preponderancia del BCIE en el financiamiento de las inversiones industriales en Honduras (las que además se benefician de regímenes específicos de protección) a pesar del largo y engorrosos procedimiento que requiere la obtención de un crédito en esta institución 9/.

7/ "Lineamientos", pág. 39.

8/ Véase cuadro en la pág. 37 de la Memoria del BNF relativa a 1969.

9/ Véase D. Sidjanski - Dimensiones institucionales de la integración latinoamericana, publicación del BID, pág. 131-133.

/Parecería justificarse

Parecería justificarse la preocupación sobre la probabilidad de continuar Honduras en las actuales circunstancias a beneficiarse de los créditos del BCIE para proyectos industriales o agropecuarios dado el carácter integracionista o de exportación a terceros países en el marco de los intereses del MCC, que tales proyectos deben presentar a fin de obtener el apoyo financiero de esa institución 10/. Por otro lado, aunque tales restricciones no ocurrieran, sería indispensable asegurar la disponibilidad de recursos adicionales suficientes para cubrir la parte nacional correspondiente a financiamientos externos y para atender, por sí, a las inversiones necesarias para que puedan cumplirse las metas del plan de desarrollo.

Estas circunstancias justificarían la búsqueda de instrumentos institucionales capaces de asegurar la captación de recursos internos suficientes y a un costo mínimo, así como la aplicación eficiente de los mismos a las inversiones industriales prioritarias.

¿Qué se ha hecho y se proyecta hacer en este sentido?

Hasta el momento sólo se ha concretado la institución del Fondo Agropecuario e Industrial, determinada por el art. 7 del Decreto 97. Los recursos de este Fondo serán bastante modestos por lo menos en el comienzo (cerca de tres millones de lempiras en 1971). Además deberán atender al agro y a la industria, sin embargo el primero de estos sectores siempre ha merecido un tratamiento altamente preferencial de parte del BNF. Por otro lado, la aplicación del Fondo deberá hacerse a través de la red bancaria, de lo que resultará cierta atomización de los recursos, que los tornará aún menos expresivos desde el punto de vista de la inversión industrial.

Cabría además señalar que el Decreto 97 no proporciona al Fondo recursos "nuevos"; es decir, originariamente serán recursos públicos, pero que no derivarán de un incremento compulsivo del ahorro privado, por vía fiscal. Otro aspecto es que la financiación por el Fondo, así como, básicamente la que realiza el BNF también con recursos públicos, benefician desde luego a los empresarios, pero no en forma directa a los contribuyentes que proporcionaron dichos recursos. Por otro lado, esta forma oficial de financiar inversiones privadas no contribuye necesariamente a democratizar el capital de las empresas ni a fomentar el mercado de valores.

10/ Convenio constitutivo del BCIE, art. 2°.

/Estas consideraciones

Estas consideraciones hacen pensar que, mediante un esquema adecuado de tasas adicionales sobre algunos de los impuestos directos e indirectos, podrían canalizarse al sector público recursos significativos, los que con posterioridad se devolverían al sector privado, bajo la forma de préstamos para inversiones industriales de interés nacional. Dicho esquema sería progresivo, gravando con mayor intensidad a los estratos de mayores ingresos. Con el objeto de minimizar resistencias, estas contribuciones adicionales no se canalizarían al fondo general del Tesoro, sino que, automáticamente, a un "Fondo de Desarrollo Industrial" (el que podría ser una cuenta abierta en el Banco Central), y se acreditarían a los respectivos contribuyentes como cuotas de participación en el mismo. A fin de reducir el costo del dinero para inversiones, estas cuotas rendirían un interés simbólico, pero podrían rescatarse pagándose su valor nominal por el equivalente, en valor de mercado, de acciones representativas del capital de empresas constituidas o ampliadas con recursos del Fondo, o de obligaciones emitidas por estas u otras empresas industriales.

Un esquema similar ha operado con éxito en uno de los países latinoamericanos de mayor desarrollo industrial. En este caso los procedimientos y métodos administrativos de recaudación, control y rescate de las contribuciones resultaron muy sencillos y además contribuyeron a cohibir la evasión tributaria.

Es evidente que si dichas contribuciones adicionales se cobraran como impuesto puro y simple, su costo para el Gobierno sería nulo. Sin embargo, teniendo encuenta las razones expuestas, el esquema sugerido parecería una opción preferible. Además, podría presentarse como la única políticamente viable.

La administración del Fondo podría atribuirse a la Corporación de Fomento e Inversiones, cuya creación se discute desde hace varios años. Ya en 1966 el Comité "ad hoc" de la Nómina de los Nueve para la evaluación del Plan 1965-1969, después de analizar las atribuciones y la actuación de la División de Desarrollo Industrial del BNF, apoyaba la creación de la Corporación como empresa mixta, con recursos suficientes y capacidad para promover proyectos por iniciativa propia 11/. Este es un punto importante, dada la reconocida debilidad institucional del país en el campo de la preparación de proyectos industriales, que incluso le habría hecho perder oportunidades potenciales de mayor participación en líneas de crédito externas, del BCIE y de otras fuentes.

11/ Págs. 18-19 y 293 del informe del Comité.

/El citado

El citado informe del CIAP sobre la economía hondureña igualmente apoya la institución de la Corporación y al hacerlo recomienda que el Gobierno no trate de entrar en competencia con el sector privado en la captación de recursos 12/. La razón implícita parece ser que ello elevaría el costo del dinero y como consecuencia haría inviables a muchos proyectos. Una ilustración de la dificultad de captar recursos voluntarios en Honduras la proporciona la emisión realizada por la Financiera Hondureña S.A., de los Bonos Financieros Industriales redimibles a su presentación y garantizados con todos los activos de esta institución: sólo pudo colocarse el 80 % de la emisión en cerca de diez meses (Lp. 4 millones, de septiembre de 1969 a junio de 1970), a pesar de ser del 7 % el interés anual.

El Consejo Superior de Planificación Económica igualmente apoya la creación de la Corporación de Fomento y ha elaborado el anteproyecto de ley orgánica de la entidad. A pesar de la buena calidad del mismo, quizás se justificara un reexamen de algunas de sus disposiciones, por las siguientes razones:

a) El sector privado no aportaría recursos para la constitución del capital de la Corporación, pero sin embargo tendría tres representantes entre los siete miembros del Consejo de Administración (arts. 1º y 8º). Se advierte en los países centroamericanos una inmoderada participación de intereses privados en la administración de organismos públicos, incluso los de carácter regional 13/, lo que indudablemente debilita al Estado, lo hace más vulnerable a la presión de grupos y dificulta el apoyo a los intereses de la mayoría.

Si la Corporación fuese constituida como empresa mixta (en este caso la forma jurídica de sociedad anónima parecería preferible 14/), sería normal y quizás deseable que el sector privado participara en la administración de la entidad, aunque su posición fuera minoritaria como accionista. La participación privada en el consejo directivo de la entidad igualmente parecería justificarse en el caso de que se atribuyera a la misma la administración del "Fondo de Desarrollo Industrial" y que este tuviera la estructura que se ha sugerido.

12/ Doc. OEA/Ser.H/XIV, abril de 1971, pág. 45.

13/ Véase por ejemplo D. Sidjanski, op. cit., págs. 104-105.

14/ Véase el documento E/CN.12/853 - Informe de la reunión de expertos en administración de empresas públicas en América Latina y el Caribe, CEPAL, 1970, pág. 3.

/b) Parece

b) Parece del todo conveniente que la Corporación sólo financie al sector industrial (el que comprendería también la minería y la pesca), como determina el art. 2º del anteproyecto. En efecto el crédito agrícola constituye una especialización difícil y ya lo proporciona con suficiente amplitud relativa el BNF.

c) La facultad admitida por el inciso f) del art. 5º no parece justificarse. ¿Por qué debería la Corporación conceder préstamos a particulares para que estos adquieran acciones o cuotas de capital de empresas nuevas? En efecto si la inversión pareciera conveniente, ¿por qué no debería realizarla directamente la Corporación? Por otro lado ¿no sería más adecuado que las personas privadas recurriesen a la banca comercial para realizar operaciones ede ese tipo? Además, si la empresa nueva necesita financiación, ¿por qué no debería ella misma recurrir a la Corporación y evidenciar la utilidad y rentabilidad de su objeto? Por último, esa disposición del anteproyecto podría determinar un gran volumen de pequeñas operaciones dispersas, que atomizarían la aplicación de los recursos de la entidad, la que debe concebirse como un instrumento de financiación de proyectos grandes y estratégicos.

d) Por esta misma razón - peligro de atomización de los recursos - no parecen convenientes las facultades que otorgaría a la Corporación el inciso g) del mismo art. 5º. La financiación de proyectos de la pequeña y mediana industria debería hacerse con cargo al fondo previsto en el inciso i) del citado art. 5º.

e) La redacción del art. 6º debería revisarse. ¿Qué significa reservarse "el derecho de exigir en cualquier momento la vigencia del crédito"? Por otro lado, la disposición de que el saldo acreedor de los préstamos podrá convertirse en cualquier momento y por decisión unilateral de la Corporación, en cuotas de capital de la empresa prestataria, parece una exigencia que podría dificultar la concertación de contratos de crédito. Además, esta disposición establecería una condición sujeta al arbitrio exclusivo de una de las partes, lo que parecería contrariar a uno de los principios del derecho de las obligaciones.

f) Toda la materia del art. 7º parece que no debería incluirse en el texto de la ley orgánica. Se trata de causas de resolución de obligaciones o de nulidad de actos jurídicos, que normalmente están previstas en la ley civil, y que, además, en virtud de su carácter detallista, cabría reservar para el texto de los contratos.

g) Sobre el capital de la Corporación (arts. 8º y 9º) cabría notar que su monto resultaría de escasa significación durante un período relativamente largo. En efecto, los aportes del Gobierno serían de Lps. 3 000 000

/anuales durante

anuales durante cinco años, y se incrementaría mediante capitalización de las utilidades de la Corporación o de las empresas de que la misma participara. No hay referencia al retorno de los recursos prestados, aunque la amortización de los préstamos normalmente superen al monto de las utilidades. Debe notarse, sin embargo, que en los primeros años de funcionamiento de la entidad, las amortizaciones tendrían escasa significación, dado que las operaciones se harían a plazo medio (5 años) o largo (15 años) y además debería admitirse la estipulación de períodos de gracia, como es usual en los préstamos para inversión.

Por otro lado, los recursos que aportaría el Gobierno no serían "nuevos", es decir, no tendrían origen en gravámenes fiscales creados o aumentados al efecto. Por consiguiente, la creación de la Corporación no determinaría directamente una elevación del coeficiente de ahorro, sin embargo, de que ello se considera una condición necesaria para el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo. En estas condiciones, y teniendo en cuenta la situación deficitaria del presupuesto fiscal así como las dificultades que estén resultando del servicio de la deuda interna 15/, parecería preferible la solución sugerida, o sea, la institución del "Fondo de Desarrollo Industrial", que administraría la Corporación. En efecto en este caso los recursos del Fondo podrían ser muy superiores al capital de la entidad que propone el anteproyecto, ya que los mismos constituirían un ahorro, aunque compulsivo, de quienes los hubiesen proporcionado. Es evidente que a su vez el capital de la entidad podría reducirse muchísimo, pues cabría al Fondo proporcionar los recursos para los financiamientos.

Convendría destacar que el anteproyecto establece una contribución gubernamental anual de Lps. 1 000 000 durante el primer quinquenio, para gastos de instalación, organización y administración de la entidad (art. 10°). O sea, la tercera parte (33.3 %) del total que se destinaría a todo el programa de financiación del desarrollo industrial por el Gobierno durante ese período. Al respecto valdría la pena señalar que en el ejemplo citado de una institución similar, se estableció que por el servicio de administrar el Fondo, la corporación cobraría el 5 % del las contribuciones compulsivas destinadas a constituirlo. Este porcentaje con posterioridad se evidenció excesivo para los gastos de instalación y funcionamiento de la entidad y fue reducido a menos de la mitad.

h) La materia de los arts. 13° a 17° del anteproyecto debería reservarse al reglamento de la ley o a los estatutos de la entidad.

i) La función de secretario del Consejo de Administración no parece adecuarse a la alta jerarquía del cargo de consultor jurídico de la Corporación (art. 23°).

15/ Véase "Lineamientos", pág. 18-19.

/j) Ningún

j) Ningún organismo público debe gozar de franquicia amplia para importar libre de derechos arancelarios. En efecto, como el Gobierno suele ser el mayor comprador, concederle esta franquicia generalmente equivale a reducir sustancialmente la protección a la industria nacional. En particular no cabría atribuírsela en forma absoluta a un organismo de fomento del desarrollo industrial, como lo hace el art. 27° del anteproyecto.

k) Parece insostenible desde el punto de vista del interés público lo que establece el art. 30°. ¿Por qué deberá la Corporación deshacerse obligatoriamente de propiedades lucrativas? ¿Por qué, en particular, deberá vender a los particulares "el activo al costo neto que le hubiese resultado", en lugar de considerar el valor actual real de las empresas que haya constituido, es decir, el valor de las mismas como entidades lucrativas en funcionamiento ("as going concerns")?

l) Como último comentario al anteproyecto se señalará la probable conveniencia de incluir en su texto una disposición que vedara a la Corporación la financiación de empresas que se encontrasen bajo el control foráneo (más del 50 % del capital en manos de residentes en el exterior, por ejemplo). En este caso sólo se autorizaría el financiamiento que revistiera la forma de subscripción de acciones con derecho a voto. Estas determinaciones se justificarían por varias razones. En primer término por el hecho de que las empresas extranjeras normalmente pueden obtener recursos en sus países de origen, y al hacerlo aumentan los disponibles en el país en donde los aplican. Además el efecto inmediato sobre la balanza de pagos es favorable, aunque con posterioridad pueda obviamente ser distinto. Por otro lado, las inversiones industriales foráneas en el istmo, sin embargo han constituido un factor importante del desarrollo del MCC, podrían llegar a contribuir a la desaceleración del crecimiento de las transacciones industriales intrazonales, y a crear dificultades de balanza de pagos a los países de la región. Ello podría ocurrir esencialmente porque dichas inversiones se destinaron a sustituir importaciones a nivel regional, con un probable resultado neto negativo sobre la balanza de pagos, ya que no se orientaron a exportar parte de la producción a terceros países, de manera de compensar la importación de insumos y satisfacer el servicio de los capitales invertidos. Parece incuestionable que este efecto se agravaría, si las empresas extranjeras pasaran a realizar inversiones con recursos captados en la región por vía crediticia, sin cambiar, en la forma indicada, el destino de sus ventas.

Como consecuencia, sería igualmente deseable que el anteproyecto o su reglamento incluyera una disposición que estableciera como uno de los criterios de evaluación de proyectos, su efecto neto favorable sobre la balanza de pagos.

iii) Institución

iii) Institución de compañías agrícolas

En la sección 2 del presente informe se señala que los "Lineamientos" del plan de mediano plazo atribuyen al sector agrícola la principal responsabilidad del incremento de la oferta total exportable y de la consecuente producción de divisas.

La esperanza de que se concrete este objetivo se pone en medidas "clásicas" de fomento, las que (con excepción de las adecuadas políticas de precios, que no son mencionadas expresamente en los "Lineamientos") en ningún país - incluso Honduras - han producido resultados sensibles a corto o mediano plazo.

Esas medidas tradicionales están referidas en las páginas 91 a 105 de los "Lineamientos". Parece indudable que los recursos financieros, humanos y materiales disponibles no permitirán llevarlas a cabo durante el período del plan con mucho mayor intensidad que en el pasado; y que, al revés, su prevista variedad y distribución geográfica, si se intentara concretar a todas ellas, podría determinar una dispersión de recursos que reduciría aún más la eficacia total de su aplicación.

Sin embargo, parecería que el notorio dualismo de la explotación agrícola en Honduras y las condiciones relativas a la tenencia y disponibilidad de tierras, permitirían desarrollar instituciones de nuevo tipo, las que en plazos mucho más breves podrían aumentar y diversificar sensiblemente la producción para los mercados externo e interno.

Son rasgos esenciales conocidos de la agricultura hondureña la existencia de un sector de alta productividad y tecnificación y otro en que la deficiente distribución de la tierra y la utilización de métodos muy primitivos determina una baja producción por hombre y área. En el primer grupo se incluyen las explotaciones bananeras en bases capitalistas que realizan las compañías extranjeras así como, aparentemente, también las cooperativas agrícolas. En efecto, estas últimas, sobre un total de ventas del valor de Lps. 11,6 millones en 1970, habrían realizado Lps. 8.1 millones de utilidades 16/. Sin embargo, en este mismo año el valor de la producción de las cooperativas representó sólo el 2.6 % del valor del producto agrícola interno 17/.

16/ Véase el cuadro A-2 del documento citado. OEA/Ser.H/XIV.

17/ Según comparación de los datos del cuadro citado con los del cuadro A-2 del anexo estadístico de los "Lineamientos".

/El movimiento

El movimiento cooperativo agrícola hondureño es promisorio. Reúne a productores medianos y pequeños y realiza sus propios esfuerzos promocionales a través de la Federación de Cooperativas Agropecuarias de Honduras (FECOAGRO). Presta varios servicios a los cooperados, como la preparación de la producción para el mercado, su transporte y venta a mayoristas; también proporciona créditos de corto plazo. Los principales obstáculos que se le opondrían, serían la falta de dirigentes locales, de legislación adecuada y de financiamiento para perfeccionar técnicos, adquirir insumos comerciales y realizar obras 18/. Parece que las cooperativas hasta el momento se han orientado en forma prácticamente exclusiva a la producción para el mercado interno.

Los obstáculos mencionados parece que con relativa facilidad podrían salvarlos los organismos gubernamentales centralizados y el BNF. Dada la alta productividad que están ostentando las cooperativas, sería recomendable que en su desarrollo se concentrara el apoyo gubernamental.

Aunque generalmente se estime que la cooperativa constituye una forma superior de organización de la producción de bienes o servicios, parece indudable que su institución, administración y desarrollo se hacen en la práctica mucho más difíciles que tratándose de empresas capitalistas. Las posibilidades de estas últimas en relación con la explotación agrícola orientada a la explotación las comprueban las compañías bananeras, que incluso están diversificando su producción con miras a mercados externos.

Es cierto que el éxito de estas compañías se debe en gran medida a la escala de sus recursos financieros, la cual les faculta una organización altamente integrada, que abarca la producción, el transporte, la comercialización, etc. Su eficacia ha llevado a la OEA a proponer que el Gobierno examine la conveniencia de "dar incentivos a las empresas bananeras para que estas orientaran sus nuevas inversiones hacia la producción del banano y la piña en Honduras, en lugar de hacerlo en países vecinos" 19/. Sin embargo, las conocidas dificultades e inconvenientes que han presentado esas inversiones extranjeras, a pesar de sus aspectos positivos, recomendarían que la acción oficial se orientara hacia otra alternativa, que pudiera ser la de constituir empresas mixtas nacionales destinadas a producir para exportación aquéllos y otros bienes agrícolas. Esta solución podría facilitarla el hecho de que más del 50 % de las tierras cultivables son de propiedad pública. Como consecuencia, las áreas necesarias para constituir las unidades productoras

---

18/ Véase el documento citado de la OEA, págs. 100-103.

19/ Documento citado OEA/Ser.H/XIV, pág. 112.

/de tamaño

de tamaño económicamente óptimo, podrían aportarlas el Gobierno y, como sería con frecuencia necesario y siempre conveniente, también los propietarios de tierras contiguas. El valor de las tierras aportadas corresponderían a acciones de la empresa, con derecho a voto. De esa manera se haría innecesaria la captación de recursos financieros para la adquisición de tierras. El BNF igualmente sería accionista y aportaría los recursos en dinero necesarios para la compra de equipos, la construcción de obras e instalaciones y para proveer el capital inicial de trabajo.

Sería probable que al comienzo la comercialización externa de la producción de estas empresas tendría que hacerse por intermedio de las compañías bananeras. Pero no debería excluirse la hipótesis de que dichas empresas nacionales lograran exportar directamente o por intermedio del Instituto de Comercialización y Fomento de las Exportaciones, cuando se haga oportuno instalarlo.

iv) Institución o desarrollo de empresas pesqueras

La pesca ha crecido al 26.6 % anual y según los "Lineamientos" esta tasa deberá elevarse al 27 % durante el período del Plan. Las medidas institucionales previstas para desarrollar este subsector consistirían en elevar al nivel de Dirección General el actual Departamento de Pesca del Ministerio de Recursos Naturales, y en aumentar sus recursos financieros y humanos; en promover la estricta aplicación de la Ley de Pesca, con la colaboración de las Fuerzas Armadas; y en organizar a los pescadores en cooperativas.

La experiencia de otros países indica que mediante este género de medidas difícilmente se logra un aumento sustancial de la producción pesquera. Para alcanzarlo es esencial pasar de la pesca artesanal a la pesca industrial. Parecería que el crecimiento extraordinariamente dinámico de la producción y exportación de productos pesqueros verificado en los últimos años se ha debido exactamente a una transformación de este tipo, que se ha localizado en particular en la costa norte e islas de la bahía. Las empresas pesqueras modernas en su mayoría son extranjeras. Aparentemente han recibido apoyo crediticio de la Financiera Hondureña S.A. 20/.

20/ Sobre estos puntos ver "Lineamientos", págs. 30 y 99 y Memoria 1964-1969 de la Financiera Hondureña, pág. 20.

/El BNF

El BNF no tenía en 1969 ningún programa en curso para el desarrollo de la pesca. Según las proyecciones para 1970, este subsector recibiría créditos equivalentes a sólo la tercera parte de lo que se aplicaría a la apicultura, o sea, sólo el 0.006 % del total de los préstamos que debería conceder el Banco en 1970.

Dadas las extraordinarias potencialidades de la pesca de exportación, evidenciadas por su crecimiento extremadamente dinámico, parecería que el BNF debería conceder alta prioridad a los estudios de proyectos de desarrollo de la industria pesquera, orientados a ampliar o constituir empresas nacionales de captura, industrialización y exportación de pescados y mariscos.

v) El Instituto de Comercialización y de Fomento de las Exportaciones

En la sección 5.1 del presente informe se hicieron algunos comentarios sobre determinadas facultades que en principio deberían concederse a los organismos de la naturaleza del ICFE, a fin de habilitarlos a actuar con eficacia en lo relativo a la coordinación horizontal de los demás organismos que desempeñan funciones complementarias en materia de comercio exterior. Quedaría por examinar específicamente, según éste y otros criterios, la conveniencia, suficiencia, compatibilidad y oportunidades las atribuciones que serían conferidas al Instituto, según las propuestas preliminares que se han formulado al respecto.

La creación del ICFE ha sido prevista como medio de implementación del art. 4º del Decreto 97 21/. Esta disposición determina la institución de un sistema de promoción de exportaciones y comercialización interna que comprenda el financiamiento, la asistencia y los incentivos fiscales y de otra naturaleza a nuevas exportaciones y aumento de las existentes

Entre estas funciones generales que se atribuirían al Instituto, la comercialización interna y el financiamiento de exportaciones requerirían de recursos financieros cuantiosos. La importancia de este aspecto con relación a la comercialización interna de bienes agrícolas puede estimarse considerándose que ella continúa constituyendo un problema grave, a pesar de la responsabilidad en la materia de haber diferido hace más de 20 años al BNF (art. 3º, h, de su ley institucional), que es uno de los principales establecimientos bancarios del país. Además el Gobierno ha tenido que utilizar recursos externos para la construcción

21/ Véase "Lineamientos", pág. 85.

/de silos

de silos 22/. En cuanto al financiamiento de exportaciones, bastaría con considerar que sólo la Financiera Hondureña aplicó por este rubro más de Lps. 5.3 millones en 1969, debiendo sin embargo notarse que utilizó ampliamente el redescuento en el Banco Central 23/.

Considerándose estos aspectos y además el costo de la expansión de los servicios e inversiones públicas que requiere el cumplimiento del Plan 1972-1977, así como la situación deficitaria del presupuesto y los problemas que está planteando el servicio de la deuda interna 24/, parecería indispensable asegurar al Instituto fuentes exclusivas y suficientes de recursos. Una de ellas podría ser los Recargos de estabilización monetaria temporales cuya creación la propone el informe del Sr. A. Valdivieso. Cabría estudiar el volumen probable de la recaudación de dichos Recargos en los próximos años, con el objeto de estimar su suficiencia para atender a las actividades del Instituto. Dada la posibilidad de que los resultados de este análisis no sean atentadores, y considerando el carácter temporal de dicho tributo, cabría asimismo examinar desde luego la conveniencia de utilizar o instituir otras fuentes. Los estudios correspondientes deberían obviamente realizarse en coordinación con los concernientes a la reforma tributaria, que actualmente están en curso.

Si no pareciese viable la asignación de recursos suficientes al Instituto, convendría posponer su creación o reducir el número de sus actividades previstas. Esta última medida cabría adoptarla aun cuando no se presentaran dificultades financieras. En efecto, las atribuciones que se asignarían al IDFE, según las propuestas mencionadas, además de ser muy numerosas, parece que algunas veces no presentarían perfecta compatibilidad, y que otras veces serían inadecuadas a un organismo autónomo y de índole marcadamente comercial 25/.

La incompatibilidad se advierte entre las actividades de comercialización, de un lado, y las de clasificación y "normalización" de productos de otro lado. En efecto, si el organismo comprador y vendedor es el que establece los patrones y normas concernientes a los productos, ello puede dificultar las relaciones con sus clientes. Pues aun cuando

---

22/ Véase "Lineamientos", pág. 31 y el documento citado OEA/Ser.H/XIV, págs. 96 a 100.

23/ Pág. 23 de la Memoria citada.

24/ "Lineamientos", pág. 18.

25/ Se han considerado las atribuciones propuestas en los "Lineamientos" (pág. 92) y las que sugiere un proyecto paralelo igualmente elaborado por el INPE.

/la función

la función normativa se atribuye a otros organismos, la experiencia indica que los desacuerdos entre unidades estatales compradoras y las personas privadas vendedoras, sobre la conformidad de los productos con las normas, suelen constituir una fuente habitual de fricciones. Puede preverse que la frecuencia de éstas aumentaría si a un mismo organismo se atribuyeran los dos tipos de atribuciones.

Igualmente parecería oponerse a las funciones comerciales del Instituto la de velar por la aplicación de la Ley de Sanidad. Esta atribución, por involucrar el ejercicio del poder de policía, debería constituir responsabilidad de un organismo de la administración centralizada, el que obviamente tendría que ejercer la fiscalización incluso sobre el propio ICFE.

Por último cabría señalar como atribuciones ajenas a la naturaleza del Instituto, las de "mejorar vías de comunicación y equipos de transporte". Estas actividades constituyen responsabilidad estatutaria de organismos públicos específicos, que evidentemente no cabría suprimir. Tampoco convendría instituir duplicaciones, atribuyéndolas al ICFE, el que, además, no debería ocuparse con servicios de ingeniería.