



POLITICAS ECONOMICAS Y PRODUCTIVIDAD

INFORME NO. FO-TA-02-001 (831.4d)
ESPAÑOL-REVISADO

LA POLÍTICA COMERCIAL EN HONDURAS: COMPENDIO DE PROPUESTAS

Contrato No. 522-C-00-00-00203-00
Sometido a: Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
(USAID/Honduras)

Editado por Julio Paz Cafferata y Vilma Sierra de Fonseca, Proyecto PEP

Tegucigalpa, diciembre de 2001

El Proyecto PEP es una iniciativa de USAID ejecutado por Chemonics International, Contrato No.522-C-00-00203-00 con la participación de las siguientes instituciones nacionales e internacionales: Management Systems International (MSI), J.E. Austin and Associates (JAA), International Management and Communications Corporation (IMCC) y La Fundación para la Inversión y Desarrollo de las Exportaciones (FIDE).

Proyecto: Honduras Policy Enhancement Productivity Project (PEP)
No. del Contrato: 522-C-00-00-00203-00
No. De Proyecto: 522-0395 (PROPEP)
Nombre del Informe: **“LA POLÍTICA COMERCIAL EN HONDURAS: COMPENDIO DE PROPUESTAS”**
Dirección: PEP Project Chemonics International Inc., Edificio PALIC, Tercer Piso, Avenida República de Chile, Colonia Palmira, Tegucigalpa, M.D.C.
504-239-3439 Fax: 504-239-4188

TABLA DE CONTENIDOS

Prefacio	v
SECCION I: POLÍTICAS Y PRÁCTICAS RELACIONADAS AL COMERCIO EN HONDURAS	1
A. Resumen Ejecutivo	1
B. Desarrollo reciente de la economía hondureña	6
B1. El medio ambiente económico	6
B2. El proceso de globalización	7
C. Políticas de importación	13
C1. Medidas arancelarias	13
C1a. Estructura arancelaria de Honduras	13
C1b. Negociaciones arancelarias	17
C1c. Otras materias relacionadas con aranceles	18
C2. Medidas para-arancelarias	19
C3. Prohibición de importaciones	20
C4. Otras medidas de control del comercio	20
D. Medidas que afectan las exportaciones	21
D1. Instrumentos de política de exportaciones	21
D2. Tasas de protección efectiva	22
D3. Sesgos antiexportadores inducidos por aranceles	24
D4. Otras medidas de control del comercio	25
D5. Tasas de cambio efectivas	27
E. Recomendaciones	29
E1. Visión general	29
E2. Resumen de las recomendaciones	30
Descripción del Proyecto	31
E3. Diseño de estrategias nacionales de comercio e inversiones	33
E4. Profundización de reformas arancelarias	37
E5. Agenda pendiente sobre las medidas de control de comercio	39
E6. Mejoramiento de la estabilidad, diversificación y competitividad de las exportaciones	41
E7. Acuerdos de implementación	43
Reformas de Política	44
F. Bibliografía	47
SECCIÓN II: ANÁLISIS DE LOS INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES	52
A. Introducción	52
B. Estructura del comercio hondureño	53
B1. Antecedentes	53
B2. La estructura del Producto Interno Bruto	54
B3. La estructura de las exportaciones	54
B4. Análisis de la estructura de las exportaciones	56
B4a. El caso de los productos agrícolas de exportación no tradicional	57
B4b. El Caso de la industria de la maquila textil	57
B4c. Las “otras exportaciones no tradicionales”	61
B5. Principales mercados de exportación e importación de Honduras	61
B6. La negociación de Tratados de Libre Comercio	65
C. Análisis de los incentivos a las exportaciones	67
C1. El Régimen de Importación Temporal (RIT)	69
C2. Las Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP)	70
C3. Las Zonas Libres (ZOLI)	71
C4. La desgravación arancelaria	72
C5. Compras locales de las empresas en regímenes especiales	74
C6. Otros incentivos a las exportaciones	75
C6a. El Centro de Trámites de las Exportaciones (CENTREX)	75
C6b. La Ventanilla Única de Inversiones	76
C7. Conclusión	76

D.	De los incentivos a las exportaciones al fomento de la competitividad	78
D1.	El nivel macro	79
D2.	El nivel meso	79
D3.	El nivel micro	80
D4.	Consideraciones preliminares para un nuevo esquema de incentivos	82
D5.	Elementos constitutivos del nuevo esquema de incentivos	83
D5a.	La estructura arancelaria	83
D5b.	Los regímenes especiales de fomento de las exportaciones	84
D5c.	Aspectos tributarios	86
D5d.	Incentivos de servicios	86
D6.	Algunas consideraciones sobre políticas y estrategias para la promoción de las exportaciones	88
E.	Marco institucional para el fomento de la competitividad y las exportaciones	91
E1.	Fortalecimiento del Área de Negociaciones Comerciales Internacionales e Integración Económica de la Secretaría de Industria y Comercio	91
E2.	Creación de una nueva entidad de promoción de las exportaciones	92
E3.	Creación de un Programa Nacional de Competitividad	96
E4.	Otros programas a establecer para el mejoramiento de la competitividad	97
F.	Consejo Nacional para el Fomento de la Competitividad y las Exportaciones	98
G.	Conclusiones y recomendaciones	100
G1.	Conclusiones	100
G2.	Recomendaciones	102
H.	Bibliografía	103
SECCION III: HACIA UNA POLÍTICA COMERCIAL MÁS EXITOSA PARA HONDURAS:		
RECOMENDACIONES		105
A.	Hacia una estrategia fundamental de desarrollo más rápido de las exportaciones, apoyado por promoción vigorosa de las inversiones	105
B.	Recomendaciones en relación con las negociaciones y los acuerdos	106
C.	Principales deficiencias: ¿qué hacer para remediarlas?	108
D.	Sugerencias para aliviar los conflictos con la estabilidad macroeconómica.	112
SECCION IV: LA POLÍTICA COMERCIAL DE HONDURAS HACIA EL 2005		113
A.	Introducción	113
B.	Diagnóstico sobre la política comercial	113
B1.	El necesario cambio sociocultural	113
B2.	El set de instrumentos relevantes para las políticas públicas	114
		116
B3.	Las ventajas competitivas	119
B4.	La captación de beneficios desde el escenario internacional	121
C.	Propuestas	123
C1.	Prioridad y viabilidad	123
C1a.	Perfeccionamiento de los incentivos a las exportaciones	124
C1b.	Elaboración de un programa de promoción de exportaciones de bienes y servicios.	124
C1c.	Definición de un programa de negociaciones internacionales	125
C1d.	Evaluación del trato a la inversión extranjera	126
C1e.	Programa de Tecnificación Aduanera	126
C1f.	Apoyo directo a la Secretaría de Industria, Comercio y Turismo	127

PREFACIO

En el transcurso de la última década, Honduras se ha integrado más estrechamente a la economía mundial al reducir sustancialmente las barreras arancelarias y liberalizar la entrada de capitales y bienes al mercado local. Este esfuerzo de apertura fue liderado inicialmente por un grupo de políticos, profesionales y empresarios convencidos de que, siendo Honduras un país pequeño su progreso debería basarse en una estratégica inserción y vinculación con el exterior. Esta reorientación de la economía hondureña coincidía con la tendencia a la globalización económica que se había dado a partir de la mitad de la década de los ochenta en el mundo. Los procesos de liberalización comercial y financiera, unidos a los acelerados avances técnicos en informática, telecomunicaciones y transporte, ampliaron de manera espectacular las posibilidades de intercambios internacionales de bienes, servicios, dinero, información, ideas y personas. Los costos de estos intercambios se han reducido dramáticamente, provocando una suerte de progresiva unificación del espacio económico a nivel mundial del que no pueden abstraerse los países individualmente.

Lamentablemente, los esfuerzos iniciales para reenfocar la economía hacia un modelo más eficiente y competitivo no fueron profundizados por los sucesivos gobiernos ni acompañados plenamente por la sociedad hondureña. Muchas reformas positivas permanecieron en los textos legales, pero no fueron aplicadas consistentemente por algunas autoridades ni apropiadas doctrinariamente por sus potenciales beneficiarios. Esta inseguridad jurídica afectó de forma importante los estímulos buscados sobre los agentes económicos nacionales y extranjeros y la consecución de las metas esperadas de estas reformas.

Las señales de política comercial del gobierno hacia el sector privado han sido difusas y, en algunos casos, contradictorias, haciendo aún más difícil la posibilidad de posicionar al país en el contexto comercial internacional y de competir con reglas adecuadas. Hasta la fecha se han llevado a cabo diferentes reformas de la política comercial, pero éstas han sido desiguales entre sectores y entre productos y su cobertura incompleta, por lo que existe un amplio espectro de posibilidades para mejorar el posicionamiento del país.

Como se verá en los informes incluidos en este documento, la agenda comercial de Honduras en los últimos años ha sido acaparada por las negociaciones de TLC con México, República Dominicana y Panamá, y las negociaciones para formar parte de la unión aduanera del llamado Triángulo Norte. Estas negociaciones se han enfrentado con entusiasmo y esfuerzo, pero carentes de la definición previa de una estrategia comercial integral que sería un requisito para definir la estrategia de negociaciones con metas precisas; además de otras carencias, tales como un número de profesionales adecuado para conformar un sólido equipo de negociación y de administración institucional.

El escenario descrito ha hecho más evidente la necesidad de contar con una política comercial interna y externa definida, que responda a las urgentes necesidades de crecimiento del país, así como con una institución rectora de tales políticas con una fuerte capacidad técnica en el diseño en la administración de los cambios y en la negociación y posicionamiento comercial de Honduras.

En la actualidad, se hace necesario impulsar una dinámica de crecimiento dentro de un marco de interdependencia internacional y de restricciones monetarias y fiscales. Por un lado, es indispensable una política macroeconómica capaz de mantener los equilibrios esenciales y un marco estable en condiciones de menor autonomía, derivada de la inestabilidad de los mercados internacionales y de los elevados flujos monetarios, muchas veces volátiles y pro cíclicos. Por otra parte, los sectores productivos deben ser capaces de responder a los nuevos desafíos derivados del drástico cambio de las reglas de juego en que se habían desenvuelto durante las últimas décadas, especialmente en sus relaciones con el sector financiero y en sus vinculaciones con el comercio exterior.

La preocupación del país por ordenar el sector ha provocado en distintos momentos la realización de estudios relativos a la política comercial, la identificación de distorsiones y problemas y la definición de propuestas, incluyendo la promoción del comercio exterior y sus perspectivas. En este contexto, el Proyecto de Políticas Económicas y Productividad (PEP) ha realizado varios trabajos que examinan la materia comercial, identifican debilidades y sugieren cambios de política y medidas concretas para mejorar la competitividad comercial de Honduras.

En efecto, el estudio elaborado por los consultores Greta Boye y Montague Lord, contratados por el PEP, revisa los avances que ha tenido la temática comercial en el período de 1998-1999, describe y estudia las políticas que afectan a la importación y a las exportaciones del país e indica la necesidad de realizar reformas de política adicionales. Este estudio también propone una estrategia comercial, identificando cambios esenciales para mejorar la posición competitiva de los productos hondureños en el mercado nacional y en el plano internacional.

De igual forma, el trabajo desarrollado por el consultor Eduardo Alonso estudia el tema de la composición de las exportaciones, el esquema de incentivos aplicado a ellas, la provisión de servicios de soporte y el marco institucional en el que operan los productos de exportación hondureños. Esta investigación también identifica las principales amenazas que enfrentan las exportaciones y elabora recomendaciones puntuales orientadas al abordaje comprensivo de la competitividad, estableciendo a ligación entre las negociaciones comerciales internacionales, el fomento de las exportaciones y la atracción de las inversiones.

Asimismo, el PEP ha recopilado propuestas relacionadas con la política comercial, hechas por otros distinguidos economistas como Donald Keesing y Augusto Aninat (Presidente de la Zona Franca de Iquique-Chile) contratados como consultores por otras instituciones prestigiosas, bajo el auspicio de la USAID. Todos estos trabajos han sido editados recientemente y compilados en el documento que ahora se presenta, con la intención de contribuir con un insumo técnico a las decisiones y al diseño de la política comercial.

Julio Paz Cafferata
Vilma Sierra de Fonseca
Editores

SECCIÓN I: POLÍTICAS Y PRÁCTICAS RELACIONADAS CON EL COMERCIO EN HONDURAS¹

A. Resumen ejecutivo

Este estudio tiene como objetivo la revisión de los avances realizados en política comercial entre 1998-99 y el examen de la necesidad de reformas políticas adicionales que mejoren la posición competitiva de los productores hondureños en los mercados externos y nacionales. El estudio examina el reciente desempeño de la economía hondureña, describe y analiza las políticas que afectan las importaciones y exportaciones del país y sus efectos sobre la competitividad internacional de la producción de exportaciones y de productos competitivos con importaciones. Finalmente, propone una estrategia comercial e identifica las iniciativas clave necesarias para sustentar la estrategia propuesta para Honduras.

A1. Desarrollo reciente. Honduras logró un crecimiento económico moderado en el decenio de 1990, pero el reciente desempeño económico del país ha sido dominado por la devastación ocasionada por el huracán Mitch, así como también por una fuerte depreciación de la moneda nacional, altas tasas de interés y depresión de los mercados mundiales para sus principales exportaciones. El impacto del huracán sobre el país influirá indudablemente en la marcha del Gobierno y la secuencia de sus esfuerzos para reducir la pobreza, fortalecer el sistema financiero, modernizar el Estado y proveer de un ambiente propicio para permitir un crecimiento sostenible liderado por el sector privado.

Como muchos otros países, Honduras ha aumentado su comercio exterior en relación con su producción nacional, ha aumentado su participación en la integración transnacional de los procesos de producción y ha participado en el crecimiento de las transacciones bancarias internacionales. La participación de Honduras en el proceso de globalización ha sido muy activa hasta 1996. A partir de esa fecha, esta participación parece haberse aletargado por la concentración de su comercio en pocas mercancías y países socios, por las políticas macroeconómicas y comerciales del país, así como por severos desastres como el huracán Mitch y la volatilidad de los precios mundiales de sus principales exportaciones

La subcontratación internacional ha sido el factor impulsor para la globalización de la producción en el sector manufacturero y la industria de maquila o ensamblaje ha sido la única en conectarse al crecimiento de la producción internacional. El comercio en Honduras se ha concentrado en pocas exportaciones primarias de mercancías. La transferencia de nuevas tecnologías y la difusión de nuevas habilidades en la fuerza de trabajo ha sido, por lo tanto limitada, y la especialización en la producción ha continuado dependiendo de la dotación de mano de obra no calificada y de los recursos naturales del país.

La concentración geográfica de exportaciones e importaciones en el mercado norteamericano tuvieron un impacto favorable en el país a lo largo del decenio de 1990 a causa del fuerte y sostenido crecimiento económico de este mercado. Sin embargo, ya se ha iniciado la

¹ Versión revisada, traducida y editada por el Proyecto PEP, del informe de los Consultores Greta Boye y Montague Lord, "Trade- Related Policies and Practices in Honduras", Tegucigalpa Febrero 2001.

diversificación hacia otros mercados lo que reducirá el riesgo de una concentración de mercado en los años venideros. El comercio con otros países centroamericanos representa el 17 por ciento del total del comercio hondureño y el balance entre las exportaciones e importaciones está bastante equiparado. En contraste, las importaciones de Honduras desde la Unión Europea de lejos exceden sus exportaciones a este mercado, aunque recientemente han aumentado los esfuerzos por penetrar este mercado. En Asia, Japón es el mayor socio comercial y el comercio con ese país es bastante equilibrado.

Las políticas de reforma instituidas por el país desde comienzos de la década de los noventa, cuando el país comenzó a liberalizar y poner énfasis en las actividades sostenibles de exportación, han sido igualmente importantes para el desempeño de las exportaciones de Honduras. Las reformas económicas han dado un gran estímulo al desarrollo de las *maquiladoras* en Honduras. Actualmente existen más de 200 plantas maquiladoras que emplean 125,000 trabajadores que generan más de 660 millones de dólares americanos de valor agregado en el país. Este monto hace que la maquila se constituya en la industria que genera el mayor ingreso de exportación del país. Si bien es claro que para reducir la sensibilidad de la economía a los choques externos a mediano y a largo plazo se requiere diversificar las exportaciones tanto en términos geográficos como de productos, existe una carencia de consenso sobre prescripciones para aliviar estos choques a corto plazo.

A2. Políticas y prácticas de importación. La estructura arancelaria de Honduras refleja las reformas hacia la mayor apertura económica implementadas en el país y en la región en los últimos diez años. El 7.5% por ciento de promedio simple es bastante bajo y ha habido un ligero mejoramiento respecto al promedio de 7.8% en 1999. El promedio arancelario, ponderado por el comercio de 1999, es de 8.3% para el universo de productos. La desviación estándar es igual a 7.6 para el arancel vigente en el 2000, comparado con el 8.0% del año anterior. La dispersión, aunque considerada razonable, sugiere la posible existencia de diferencias en la protección entre las industrias y, consiguientemente, la preferencia proporcionada a algunas industrias respecto a otras.

A un nivel más desagregado, la mayoría de las partidas arancelarias del sistema actual se encuentran en una situación igual o inferior al 20%, distribuidas en seis niveles arancelarios. El nivel arancelario más común es del 1%, que se aplica a 47 por ciento del universo arancelario. Cada una de los niveles de 5, 10, 17 y 20% son aplicados a un ámbito de entre el 11 y 13% del total de partidas arancelarias. Solo 15 productos se encuentran con niveles arancelarios por encima del 20%. Nueve de ellos están en el rango de 40 a 55% y los seis restantes entre 25 y 35%. Los aranceles altos o picos arancelarios se limitan a partidas arancelarias donde el consumo local puede abastecerse de ciertos productos agrícolas o terminados, tales como ciertos cortes de pollo y pavo.

Esta estructura arancelaria coincide con el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC), acordado en el marco del Mercado Común de Centro América (MCCA), con un rango arancelario del 5 al 20% para la generalidad de los productos. En 1995, los países miembros del MCCA acordaron trabajar en la plena implementación de un arancel externo común con un rango entre el 0 y 15% para la mayoría de los productos, pero permitieron a cada país determinar el momento de efectuar los cambios.

Los productos comerciados dentro del MCCA reciben tratamiento arancelario cero con excepciones para productos sensibles tales como combustibles, vehículos y sus partes y cierto equipo electrónico. A pesar de la armonización de los aranceles externos y del programa de liberalización para aranceles internos, que legalmente coloca a la mayoría de los aranceles en cero, recientemente el comercio intrarregional ha experimentado problemas de restricciones unilaterales aplicadas por algunos países socios que han afectado negativamente el sistema regional de comercio.

En términos de generación de ingresos fiscales, la mayor parte de la recaudación de impuestos de importación (79%) se generó de importaciones sujetas a niveles arancelarios entre 10 y 20%. Una cantidad reducida del ingreso fiscal por importaciones (4.7%) se generó de partidas arancelarias gravadas con 40% o más de los tres niveles restantes.

Es conveniente simplificar aún más la estructura arancelaria para acercarse a la estructura arancelaria comunitaria. En este sentido, sería útil para Honduras considerar la incorporación de todos los aranceles por arriba del 25% al nivel del 20% y reducir el nivel de 20% de acuerdo con el Programa del Mercado Común. Estas enmiendas tienen importantes implicaciones. Desde un punto de vista práctico, éstas harían el programa arancelario más lógico y, probablemente, se rebajaría el promedio ponderado por comercio y la desviación estándar. La eliminación de los niveles de aranceles altos también requiere de voluntad política por parte del gobierno, ya que aparentemente existieron presiones (*lobbying*) para dar una alta protección a un número limitado de productos. Más aún, un esquema arancelario revisado reflejaría mejor el cambio del país de dejar de proteger a nuevas industrias forzándolas a competir sobre terrenos más igualitarios que en la actualidad y estaría más en conformidad con el movimiento global de liberalización del comercio.

Otros temas relacionados con el arancel incluyen el sistema de banda de precios, que fue adoptado por todo los miembros del MCCA, a excepción de Costa Rica, y que tiene el objetivo de nivelar las amplias fluctuaciones de los precios internacionales. El sistema de banda de precios actúa efectivamente como sistema de aranceles variables; las variaciones en los precios internacionales se usan como criterios para modificar el nivel del arancel aplicado al producto dentro del sistema. El mecanismo de banda de precios es compatible con las regulaciones establecidas por la Ronda Uruguay, mientras los aranceles no excedan las consolidaciones arancelarias acordadas en las negociaciones. La valoración de importaciones es también un punto importante en el comercio. A pesar del importante progreso hecho al implementar el Acuerdo de Valoración de la OMC, todavía queda el trabajo de su aplicación. Lo más notable es que parece que las listas de precios referenciales, especialmente para productos agrícolas, permanecen en uso por el Departamento de Aduana. La utilización de listas de precios referenciales no solamente es una violación al Acuerdo, sino que ha ocasionado una considerable confusión dentro del Departamento de Aduanas, porque los funcionarios aduaneros de frontera que han recibido algún entrenamiento de la OMC, no se sienten seguros de la acción que deben realizar cuando reciben una lista de precios de referencia de sus superiores.

Honduras también aplica cuatro diferentes recargos, además de los aranceles “ad valorem”. El primer impuesto es un pago por administración de aduana de 0.05% que es aplicado al 28 por ciento del universo arancelario; los criterios para la selección de productos que deben ser

gravados con este pago no son claros. Los otros tres gravámenes se refieren a impuestos indirectos que afectan tanto a productos importados como nacionales. El “impuesto específico al consumo” a un nivel de 20%, se aplica a ciertos productos agrícolas como peras, manzanas y té verde y a otros productos como perfumes, bebidas alcohólicas y vehículos. Estos productos constituyen únicamente el 1.5% del total de partidas arancelarias. El “impuesto selectivo al consumo” puede ser de un 15% o un impuesto específico que se aplica a productos como el alcohol y los cigarrillos; estos impuestos gravan únicamente a 88 productos que constituyen con menos del 1% (0.4) del universo arancelario. Finalmente, un impuesto sobre ventas del 12% que se aplica a la mayoría de los productos y un 15% al licor y al tabaco, aunque algunas mercancías están exentas.

En años recientes, Honduras ha hecho importantes mejoras en la eliminación de restricciones no arancelarias al comercio, especialmente eliminando las cuotas de importación y los requerimientos de licencias de importación. Sin embargo, permanecen otros obstáculos más difíciles de medir. Las entrevistas de campo revelan que Honduras todavía mantiene un gran número de barreras a la importación bajo la forma de obstáculos administrativos. Una comparación de nuestros hallazgos con los de estudios que involucran las barreras de importación en otros 25 países, permite observar que Honduras ocuparía el quinto lugar más alto de aplicación de obstáculos administrativos a las importaciones. Las autoridades hondureñas actualmente utilizan 11 de los 22 tipos posibles de obstáculos identificados en el estudio. Esta incidencia relativamente alta se compara con el promedio de 7.6 tipos de barreras usadas por todos los países.

A3. Medidas que afectan exportaciones. A través del tiempo, Honduras ha reducido sus intervenciones dirigidas a controlar o gravar las exportaciones. A excepción de los controles sobre el azúcar, las medidas de políticas de exportación están más estrechamente vinculadas a sus políticas de importaciones que a medidas directas de exportación.

- *Tasas de protección efectiva.* La actual estructura arancelaria escalonada afecta directamente a la producción local e, indirectamente, a las exportaciones de otras industrias que los recursos que tenían se han desviado hacia la industria local por causa de las políticas de sustitución de importaciones. El alcance de este tipo de protección ha sido medido por la tasa de protección efectiva (TPE).

Los productos con TPE más alto son el arroz (127%) y el azúcar (75%). El arroz producido de forma mecánica tiene una protección más alta que el arroz producido tradicionalmente a causa de su menor valor agregado. La alta tasa para el azúcar se asocia con el alto valor de protección nominal sobre el producto. Los productos con menos TPE son el algodón, cuyo arancel nominal a la producción es de únicamente el 1% y la palma africana cuyo arancel nominal a la producción es de 5%. Estos productos con la mayor TPE son los más protegidos y, generalmente, los recursos han sido dirigidos sobre todo hacia la producción de estos productos en comparación con los recursos que se les destinarían bajo un sistema de libre comercio. Existe, por lo tanto, una ineficiencia económica considerable dado que los recursos se han desviado a actividades menos productivas que están protegidas frente a los bajos precios internacionales y no a

actividades en las que Honduras posee una ventaja comparativa natural. Este nivel de protección puede ayudar a explicar por qué Honduras no exporta más.

- *Otras medidas de control del comercio* Más allá del impuesto implícito de exportación que un arancel de importación puede producir, el proteccionismo negativo que afecta a los exportadores es, además, magnificado por las Barreras No Arancelarias (BNA). Debido a sus potenciales y amplios efectos sectoriales y en la economía, es importante examinar la magnitud y la equivalencia arancelaria de estas barreras no arancelarias. Lamentablemente, mientras una aproximación directa a la clasificación y medición de las BNA es útil para propósitos de políticas, a menudo es difícil calcular sus dimensiones individuales e impactos asociados. Entre los varios métodos generales que han sido utilizados para medir las BNA, está la *medida de comparación de precios*, que calcula las barreras no arancelarias BNA en términos de aranceles equivalentes o precios relativos. Esta aproximación se enfoca en el diferencial de precios que surge de varias medidas de control del comercio.

En este trabajo se ha estimado el impacto de las medidas no arancelarias como la diferencia entre los precios de importación CIF observados de los productos agrícolas seleccionados (incluido el arancel correspondiente) y los precios correspondientes del productor local. El diferencial de precios causado por políticas no-arancelarias y distorsionadoras es mayor para el azúcar. Entre 1997 y 1999, la tasa arancelaria implícita de ambos, aranceles aduaneros y las barreras no-arancelarias, creció del 43 al 137 por ciento y, en 1999, el arancel *ad valorem* equivalente de las políticas no-arancelarias distorsionadoras creció al 97 por ciento. Ambos, el sorgo y el arroz, tienen tasas similares de políticas no-arancelarias distorsionadoras, sin embargo, las del sorgo se mantuvieron casi inalteradas entre 1997 y 1999, mientras que las del arroz aumentaron durante ese período. Las barreras al maíz fueron básicamente en forma de aranceles aduaneros. En contraste, el café, la palma africana, los bananos y los frijoles tuvieron todas tasas negativas de protección ya que los precios medidos en frontera exceden los precios locales. Esencialmente, la diferencia calculada representa un subsidio a los productores y consumidores locales.

- *Tasa efectiva de cambio* En gran parte, la apreciación en el período de reconstrucción post-Mitch refleja los grandes flujos de capitales de los donantes, asociados con un incremento en el precio de los productos y servicios no transables. El lempira se apreció en términos reales cerca del 24 por ciento entre 1994 y 1999 debido al lento ajuste de la tasa de cambio nominal ante los cambios de los precios relativos entre Honduras y sus socios comerciales. Las monedas de otros países centroamericanos subieron también de valor en términos reales durante ese período, pero el aumento de valor en esos países fue considerablemente menor que en Honduras. Como resultado, las exportaciones de Honduras son ahora sustancialmente menos competitivas con los países vecinos que a mediados de los noventa. Con el continuo aumento del valor del lempira en el 2000 y más adelante, la competitividad del sector de los transables en la economía podría estar seriamente minada.

Además de esta pérdida de competitividad, el aumento del valor del lempira ha estimulado probablemente las importaciones y minado una recuperación de la producción

local, empleo e ingresos fiscales, debido a la pérdida de la rentabilidad de la producción local. Eventualmente, un déficit comercial no sostenible llevará a la devaluación, y los consumidores que anticipen esta devaluación probablemente compararán mayores mercancías extranjeras en anticipación de precios más altos en el futuro, mientras los especuladores se trasladarán a dólares y otras monedas, anticipándose a la devaluación.

A4. Recomendaciones Las reformas de política propuestas tienen como objetivo sustentar una estrategia para el comercio y la inversión, que se dirige a cuatro temas relevantes y que están interrelacionados: (i) la liberalización de las políticas de comercio con el objetivo de reducir y simplificar la estructura arancelaria; (ii) reducción o eliminación de las barreras no arancelarias distorsionadoras del comercio; (iii) sostenibilidad macroeconómica y capacidad de predicción de las políticas monetaria, fiscal y de la tasa cambiaria y; (iv) la mejora del ambiente regulador y procesal en los temas relevantes que afectan la actividad comercial e inversora. Una particular atención se ha dada a la compatibilidad de las reformas de política propuestas con los planes nacionales, y el sustento que las iniciativas identificadas puedan ofrecer. Como parte de estas iniciativas, es importante tomar en cuenta que el análisis que sustente las decisiones de elaboración de políticas requiere de una información totalmente detallada que no está siempre disponible. Los datos del comercio, inversión y producción no están disponibles en la SIC, tampoco existe la capacidad de procesar rápidamente las bases de datos que están disponibles. Los datos de producción para el subsector industrial o sus segmentos están disponibles en el Banco Central, pero no se encuentran datos sobre los insumos materiales. Más aún, la confiabilidad de los datos para los segmentos industriales, parecen cuestionables y existen grandes discrepancias entre la información provista por diferentes fuentes de datos, a pesar del uso de las mismas nomenclaturas. Una mejora en el acceso a los datos, una mayor confiabilidad de los datos, el procesamiento de una base de datos y una capacidad de análisis son importantes prioridades para el país.

Otros temas relevantes de importancia para el comercio y la inversión en Honduras son aquéllos relacionados con la formación de instituciones y programas que puedan sustentar las políticas que ya han sido adoptadas o que puedan ejecutarse. Por ejemplo, para el fortalecimiento de instituciones los donantes internacionales podrían proveer asistencia para establecer un sistema de información integrado que incluiría facilidades progresivas para el uso de computadoras, información actualizada de las medidas de control del comercio y un sistema de implementación de acuerdos comerciales. Para divulgar una nueva política de comercio, una acción que se recomienda en este informe, es que se pueda proporcionar un entrenamiento para la elaboración de informes periódicos sobre el desarrollo del comercio. La capacitación también puede proporcionarse para sustentar las futuras negociaciones comerciales, como el análisis del impacto de adherirse a un acuerdo en particular, y entrenamiento en el idioma inglés. Finalmente, puede brindarse una asistencia en la implementación y monitoreo de los acuerdos comerciales, especialmente en áreas de solución de diferencias y prácticas desleales de comercio.

B. Desarrollo reciente de la economía hondureña

B1. El ambiente económico

Honduras ha alcanzado un crecimiento económico moderado en la década de los 90. El Producto Interno Bruto (PIB) real creció a un ritmo del 2.8 % promedio anual, aunque con algunas

grandes variaciones en algunos años. El PIB per cápita estimado en sólo de 800 US dólares en 1999 y permaneció en los mismos niveles reales durante la década. El reciente desempeño económico del país ha estado dominado por los efectos devastadores del huracán Mitch, ocurrido en octubre de 1998, así como por un tipo de cambio apreciado, un crédito costoso y mercados mundiales deprimidos para las principales exportaciones del país. A pesar de la devastación ocasionada por el huracán en 1998, la economía creció a una tasa cercana al 3% en términos reales, concordante con la tasa de crecimiento de la población, pero en 1999, la actividad económica se contrajo en un 3%. Los grandes desembolsos gubernamentales requeridos para los esfuerzos de alivio y rehabilitación y los menores ingresos fiscales aumentaron el déficit fiscal, mientras que la caída en las exportaciones y las mayores cuentas de importación para la rehabilitación y la reestructuración agravaron el déficit comercial y la brecha financiera. No obstante, durante el curso de 1999, los grandes ingresos por donaciones ayudaron a reducir el déficit combinado del sector público, anterior a las donaciones, a un 0.7% del PIB y las transferencias a gran escala ayudaron a limitar el creciente déficit en cuenta corriente a menos del 6% del PBI. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2000a), las reservas internacionales brutas equivalieron a 4.3 meses de importaciones de bienes y servicios al final de 1999. El amplio impacto negativo del huracán Mitch en el país, indudablemente influenciará la marcha y la continuación de los esfuerzos gubernamentales para la reducción de la pobreza, el fortalecimiento del sistema financiero, la modernización del Estado y la provisión y habilitación de un medio ambiente adecuado para un crecimiento sostenido del sector privado.

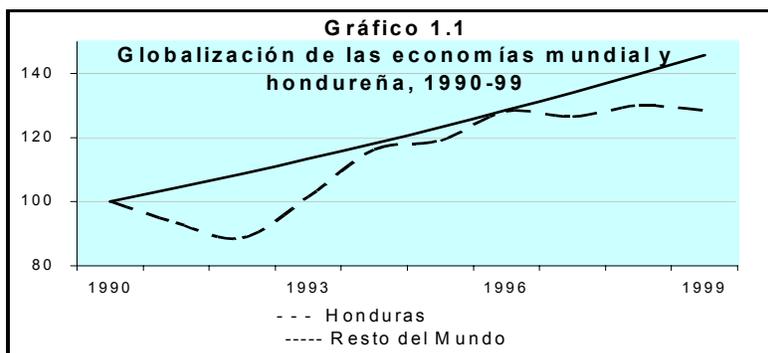
B2. El proceso de globalización

Como muchos otros países, el crecimiento del comercio en Honduras ha sido más rápido que el de la producción desde principios de la década de los 90. El llamado proceso de globalización refleja la rápida expansión de las redes de producción internacional, empujada por el deseo de las compañías de localizar sus filiales donde puedan elaborar con más efectividad determinadas partes del proceso de producción para mejorarla y penetrar los mercados. En general, las redes de producción transnacionales están motivadas por los esfuerzos de explotar internacionalmente el factor diferencial de costos, minimizar los costos de transacción, acceder a grupos de capacidades especializadas y a mercados crecientemente competitivos y reducir el tiempo de respuesta a los cambios tecnológicos y a los requerimientos del mercado. En la economía global, el crecimiento del comercio motivado por la producción transnacional excedió el crecimiento de la producción total global por un promedio superior a 3 puntos porcentuales anuales entre 1990 y 1999. De año en año las variaciones en este margen han sido pequeñas, moviéndose en un rango de 1.5 a 5.5 puntos porcentuales.

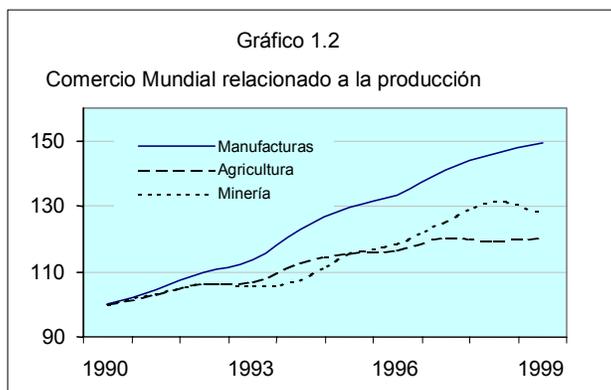
A pesar de las grandes variaciones anuales, Honduras ha tenido éxito en mantener la misma tasa de globalización que el resto del mundo hasta 1996.² Después de una aguda declinación a principios de la década, la importancia del comercio en la economía asciende drásticamente entre 1993 y 1996. No obstante, desde entonces el crecimiento del comercio sólo ha excedido el de la producción total por un margen promedio de 2 puntos porcentuales y, recientemente, ha desaparecido. Esta situación se demuestra en el gráfico 1.1, donde la diferencia entre el volumen del comercio y el de la producción total se calcula como un índice (1990=100) para permitir una comparación visual entre Honduras y el resto del mundo.

² La tasa de globalización a través de la intensificación del comercio internacional y los enlaces financieros es medida por la expansión del comercio internacional en relación con la producción total, la producción transnacional de firmas multinacionales fuera de sus países de base y la red internacional de préstamos bancarios.

La experiencia de Honduras en la última década y, especialmente, en los dos últimos años refleja un número de importantes características de globalización, especialmente relacionadas con mercancías; la composición geográfica del comercio, comercio interno y políticas macroeconómicas, y severos impactos externos a la economía como el del huracán Mitch y la volatilidad de los precios de los principales productos de exportación del país en los mercados mundiales.

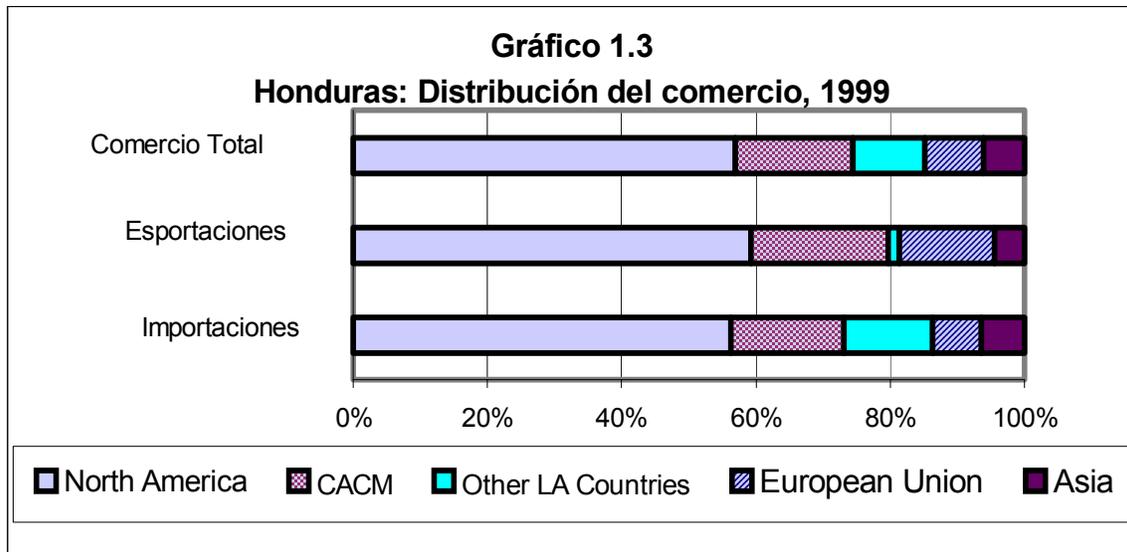


Volúmenes de comercio y dependencia comercial. Tanto en su producción como en sus exportaciones, Honduras se mantiene altamente dependiente de pocos productos primarios y, por tanto, el país importa la mayoría de los bienes de capital y de los productos finales. El café representa más de un cuarto de los ingresos por exportaciones, y más de la mitad de los ingresos totales procedentes solamente de ocho productos primarios (Véase el cuadro 1.1 y los cuadros anexos A.1 y A.3).



Dado que las subcontrataciones externas han sido el factor de empuje de la globalización en la economía mundial, el comercio de manufacturas ha crecido mucho más rápido que las actividades agrícolas y mineras (Véase el gráfico 1.2). Como resultado, con excepción de la *maquila* o ensamblaje, la industria de productos producidos y exportados por Honduras han estado menos asociados con actividades de producción transnacional que en muchos otros países en desarrollo. La transferencia de nuevas tecnologías y la difusión de nuevas habilidades en la fuerza de trabajo han sido, por consiguiente, más limitadas que en otras partes y la especialización en producción ha continuado dependiendo de la inexperta fuerza de trabajo del país y de su dotación de recursos naturales. No obstante, un creciente número de empresas

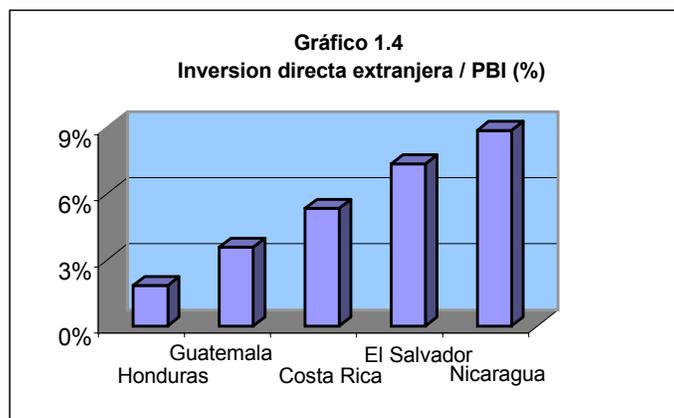
locales se ha venido comprometiendo en convenios de franquicias para adquirir derechos de marca, tecnología de negocios y economías de escala.



La concentración geográfica de las exportaciones e importaciones en el mercado de Estados Unidos tuvo un impacto favorable en el país durante los años noventa en razón del fuerte y sostenido crecimiento económico de ese mercado (Véase el gráfico 1.3). Sin embargo, se ha realizado una diversificación a otros mercados lo que reducirá el riesgo de concentración en un sólo mercado en los años venideros. El comercio con los otros países de Centro América representa actualmente cerca del 17% del total de exportaciones y el balance entre exportaciones e importaciones está relativamente equilibrado. Por el contrario, las importaciones de Honduras de la Unión Europea exceden con mucho a sus exportaciones, a pesar del reciente incremento de los esfuerzos de penetración en ese mercado. En Asia, sólo Japón es un importante socio comercial.

Reformas a la política

económica De igual importancia que el desempeño exportador de Honduras ha sido la reforma de políticas instituidas por el Gobierno desde principios de la década de los 90, cuando el país inició su proceso de liberalización y enfatizó en las actividades sostenibles de exportación como parte de su programa global de desarrollo. La presentación de un amplio programa de reforma en 1990



siguió a una década de bajo y volátil crecimiento económico, derivado de la aplicación de

políticas de sustitución de importaciones e intervención estatal que desalentaron tanto las inversiones del sector privado como el ahorro interno. Las reformas implementadas entre 1990 y 1992 incluyeron: (a) reducciones arancelarias a un rango de 5-20 % y eliminación de barreras no arancelarias al comercio; (b) liberalización del comercio agrícola, eliminando el control y las garantías de precios; (c) liberalización de la tasa de cambio a través de la flotación del lempira; (d) mejoramiento del marco legal para asegurar los derechos de propiedad; y (e) liberalización de los mercados financieros que eliminó el control de las tasas de interés (Banco Mundial, 1994). El retroceso en muchas de estas políticas económicas en 1993 llevó a un agudo crecimiento del déficit fiscal y del desbalance comercial, aceleró la inflación y los controles de divisas externas.

Entre 1994 y 1998, el Gobierno tuvo éxito en reducir el déficit fiscal de un 11% del PIB a un 1.5%, y en disminuir la inflación del 23 al 13%. Sin embargo, el desbalance comercial continuó creciendo y el servicio de la deuda externa alcanzó el 35% del presupuesto gubernamental. A fines de 1999, la deuda externa pública total de Honduras, luego de la plena aplicación de todos los mecanismos tradicionales de alivio de deuda, alcanzó cerca de 3.1 billones de dólares en términos actuales de valor neto. Esto equivale a cerca del 135% de las exportaciones y a más del 300% de los ingresos del gobierno central. En julio del 2000, la Asociación Internacional de Desarrollo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional acordaron apoyar un amplio paquete de reducción de deuda para Honduras bajo la mejorada Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC).

En su política comercial, el Gobierno se unió a los demás miembros del Mercado Común Centro Americano (MCCA) para trabajar hacia la implementación total de un arancel externo común entre 0% y 15% para la mayoría de los productos. En 1997, los niveles arancelarios fueron reducidos al 1% para todos los bienes de capital, medicamentos e insumos agrícolas, y materias primas e insumos originarios de fuera de la región centroamericana. Hasta la fecha, las industrias manufactureras en Honduras tienen todavía que beneficiarse plenamente de éstos y otros convenios regionales, ya que las relativamente altas tasas de interés, el crédito insuficiente, el alto costo de los insumos y la complicada ley de inversiones han menoscabado la competitividad de las industrias. Las inversiones extranjeras como porcentaje del PBI son menores en Honduras que en otros países de Centro América (Véase el gráfico 1.4). Sin embargo, Dole Food Company y Chiquita Brands International han invertido mucho en el país en una variedad de industrias que incluyen cervecerías, plásticos, cemento, jabón, envases y zapatos.

No obstante, las reformas económicas han ofrecido un fuerte estímulo para el desarrollo de las *maquiladoras* en Honduras. Establecidas bajo la Iniciativa de Estados Unidos para la Cuenca del

Cuadro 1.2
Honduras: Precios de Exportación, 1996-99
(Porcentajes)

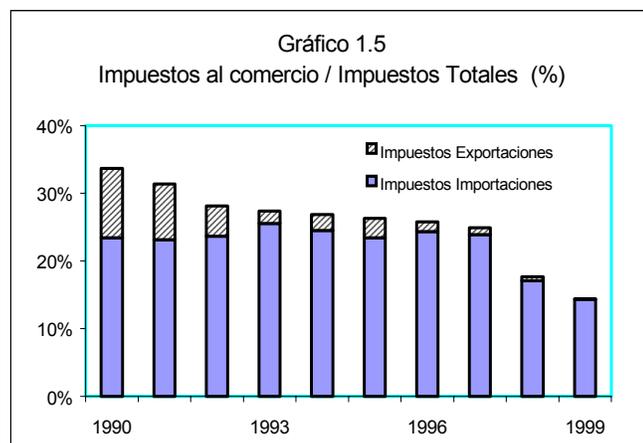
	% de Export.	1996	1997	1998	1999
Café	28%	-30%	40%	-3%	-30%
Banano	11%	7%	-11%	-3%	-10%
Camarón	9%	-1%	8%	-6%	2%
Melón	2.8%	5%	3%	0%	5%
Jabón	2.4%	1%	1%	0%	1%
Zinc	2.3%	-2%	33%	-25%	26%
Langostas	2.0%	1%	0%	1%	0%
Piña	1.2%	5%	2%	0%	2%
Madera	1.1%	9%	6%	-12%	7%
Azúcar	0.7%	-4%	0%	-2%	4%
Tabaco	0.6%	0%	30%	6%	-11%
Metal	0.5%	2%	-10%	14%	-4%
Carne	0.3%	-14%	7%	10%	-13%
Plomo	0.2%	20%	-6%	-9%	-3%

Fuente: Derivado de datos del Banco Central de Honduras.

Caribe, la industria en Honduras está dirigida al mercado de textiles y de ropa de Estados Unidos. Con la aprobación de la ley de 1998, que designa a todo el país como zona de Libre Comercio (ZLC), Honduras se ha convertido en el principal exportador Centroamericano de productos de la industria de ensamblaje al mercado de Estados Unidos y el segundo proveedor mundial a ese mercado. De acuerdo con la Fundación de Inversiones y Desarrollo de Exportaciones (FIDE) y la Asociación Hondureña de Maquiladores, existen actualmente más de 200 plantas que emplean a 125,000 trabajadores y generan más de 300 millones de dólares en ingresos de divisas extranjeras. Esta cantidad convierte a estas industrias en las que generan mayor ingreso por exportaciones en el país.

En años recientes, el Banco Central de Honduras ha seguido una prudente política monetaria, con base en el mantenimiento del crecimiento de la base monetaria en línea con el PIB nominal. Operaciones de mercado abierto están reemplazando los requerimientos de reservas y de inversiones obligatorias. La inflación fue reducida al 11% al final de 1999, la más baja desde 1992. Hasta principios de 1999, las autoridades siguen una regla en la que el tipo de cambio se ajusta con base en el diferencial de la inflación nacional con sus principales socios comerciales. Esta regulación fue abandonada posteriormente como resultado de fuertes presiones hacia la apreciación del lempira motivada por grandes ingresos de capital. Si bien el mantenimiento de esta regla cambiaría habría llevado a la depreciación del lempira, el FMI apoyó el cambio de política ya que de la otra manera se hubiera producido una expansión monetaria por la gran acumulación de reservas monetarias (FMI, 2000a). Una vez que los ingresos de capital disminuyan, el FMI espera que las autoridades reviertan la regla de la tasa de cambio y sigan un sistema de determinación del tipo de cambio basada más en el sistema de mercado.

Los impuestos fiscales han permanecido relativamente estables en relación con el PIB desde el inicio de las reformas. Los impuestos al comercio internacional, no obstante, han declinado continuamente de 33 a 14% (Véase el gráfico 1.5). Si bien una parte importante de esta pérdida de ingresos resulta de la reducción o eliminación de los impuestos a la exportación de café, banano y otros productos, la participación de los impuestos de importación en el total de ingresos por impuestos cayó del 23



al 14%. Mayores iniciativas de reforma que implican al ingreso fiscal son, por lo tanto, muy importantes para el Gobierno, especialmente a la luz del estrechamiento de la base productiva impositiva luego del huracán Mitch. Más aún, la apreciación de la moneda ha reducido sustancialmente el valor de las importaciones medidas en precios hondureños. Como resultado, se han producido efectos negativos en el equilibrio fiscal, debido a la reducida valoración de la base impositiva nacional.

° *Impacto externo.* Honduras ha venido siendo afectada por grandes desastres naturales, así como por diversos *shocks* externos que han incidido en los principales productos de exportación en términos de comercio. El huracán Mitch destruyó más del 70% de la red de carreteras del país, 90 puentes fueron destruidos o dañados severamente y la cosecha bananera casi fue destruida totalmente. El masivo apoyo internacional llegó y se fue implementando muy lentamente en razón de la necesidad de supervisión de las agencias y la falta de planificación y capacidad ejecutiva dentro del país (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2000). No obstante, la reconstrucción de la infraestructura del país y de su capacidad productiva va a requerir de varios años más.

Además de a los efectos resultantes de desastres naturales, Honduras es muy susceptible a las fluctuaciones en los mercados de sus principales exportaciones.

El café y el banano en conjunto, representan el 40% del valor de sus exportaciones de mercaderías, y la declinación de los precios de estos productos en los mercados mundiales durante 1998-99 redujo aún más los ingresos por exportaciones, ya severamente afectados por el daño en las cosechas resultante del huracán (Véase los cuadros 1.2 y 1.3). Tanto las exportaciones de ambos productos como las de madera, zinc y azúcar, se recuperaron mucho en el año 2000. Como resultado de estos incrementos y de una modesta expansión de las importaciones, el déficit en el comercio de mercaderías se ha contraído desde hace un año.

Mientras que es claro que la diversificación tanto geográfica como de productos va a requerir un plazo mayor para reducir la susceptibilidad de la economía a impactos externos, hay una falta de consenso respecto a las recomendaciones para aliviar los golpes a corto plazo (Consúltense el Proyecto RPO 674-98 del Banco Mundial: *Consecuencias de los impactos temporales al comercio en los países en desarrollo.* Engel y Meller, 1993).

Cuadro 1.3
Honduras: Desempeño exportador, 1990-99
Promedio de cambio anual

	V al or	Volum en	Precio
Banano	-13.9	-11.7	-3.9
Café	9.9	3.3	8.0
Madera	-1.2	-7.1	6.2
Carne	-15.6	-14.7	-1.2
Plata	4.8	4.1	1.5
Plomo	12.5	11.8	-0.4
Zinc	4.6	2.8	-0.5
Azúcar	-3.8	-4.7	1.1
Camarón	21.4	14.6	5.6
Langosta	4.8	-2.5	8.5
Tabaco	21.6	15.8	4.2
Melón	28.4	14.0	13.1
Piña	6.6	0.0	7.1
Jabón	42.5	29.4	7.7
Honduras Total	5.3	na	na
Product. Agri. Mund. b/	3.3	4.1	-0.8
Manufacturas Mund. b/	6.6	6.9	-0.3

Fuente: Elaboración propia

C. Políticas de importación

C1. Medidas arancelarias

C1a. Estructura arancelaria de Honduras

Como miembro del MCCA, Honduras ha adoptado el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC)³ que define el Arancel Externo Común (AEC) de dicho grupo de integración. Los gravámenes arancelarios dentro del AEC tienen un rango de 5 a 20 por ciento, permitiéndose cierto número de excepciones.

El SAC contiene tres secciones separadas de aranceles de importación que Honduras aplica según el producto y el origen de los bienes importados. La parte primera contiene el arancel externo común aplicado por Honduras y los otros miembros del MCCA a productos originarios de fuera del Mercado Común. La sección segunda contiene aproximadamente 50 partidas arancelarias que fueron incorporadas en la Sección primera en 1998, es decir, estos aranceles fueron armonizados. La Sección tercera contiene excepciones al arancel externo común y, por tanto incluye aranceles que pueden ser alterados por cada país sin aprobación previa de los miembros del Mercado Común.

En 1995, Honduras y otros miembros del MCCA acordaron realizar esfuerzos dirigidos a la plena incorporación de un arancel externo común con un rango de entre 0 y 15 por ciento para la mayoría de los productos, pero permitieron a cada país la determinación del tiempo oportuno para realizar los cambios. En 1997, el Gobierno introdujo un plan gradual de reducción arancelaria y programó su culminación para diciembre del 2000, cuando el máximo arancel para bienes de consumo disminuyó a 15%.

El comercio intrarregional de productos originarios del MCCA se encuentra libre de gravámenes arancelarios, con excepciones para productos sensibles tales como combustibles, vehículos y sus partes y ciertos equipos electrónicos. A pesar de la armonización de aranceles externos y el programa de liberación de aranceles internos que legalmente coloca la mayoría de los aranceles en cero, con las excepciones ya mencionadas, el sistema ha experimentado recientemente problemas que han afectado negativamente al comercio regional. El caso más reciente es el de Honduras y Nicaragua, cuando en noviembre de 1999 Nicaragua unilateralmente, y violando las

Recuadro 3.1 Características de la Estructura Arancelaria de Honduras

- × Actual versión en uso: SAC 1992
- × Número de partidas Arancelarias: 5,918
- × No. de partidas Arancelarias con importaciones a/: 5,124
- × Número oficial de niveles b/: 13
- × Promedio simple: 7.5%
- × Promedio ponderado a/: 8.3%
- × Arancel máximo: 55%
- × Arancel mínimo 1%
- × Dispersión: 7.6 b/
- × Aranceles pico
- × Escalonamiento arancelario
- × Sesgo anti exportador c/

a/ Basada en la información de importaciones CIF 1999 proporcionado por el MIC.

b/ Medido por la desviación estándar.

c/ Tratado en la IV parte de este informe.

³ El SAC utiliza la nomenclatura del Sistema Armonizado (SA) de Designación y Codificación de Mercaderías (versión 1992), extendiéndolo a ocho dígitos. El Gobierno está moviéndose hacia la implementación de la versión del Sistema Armonizado de 1996.

obligaciones del Tratado, impuso un arancel del 35 por ciento a las importaciones de Honduras. La acción fue inmediatamente posterior a la ratificación por Honduras del tratado con Colombia sobre derechos territoriales marítimos, que el Gobierno de Nicaragua consideró atentatorio a la soberanía nicaragüense.

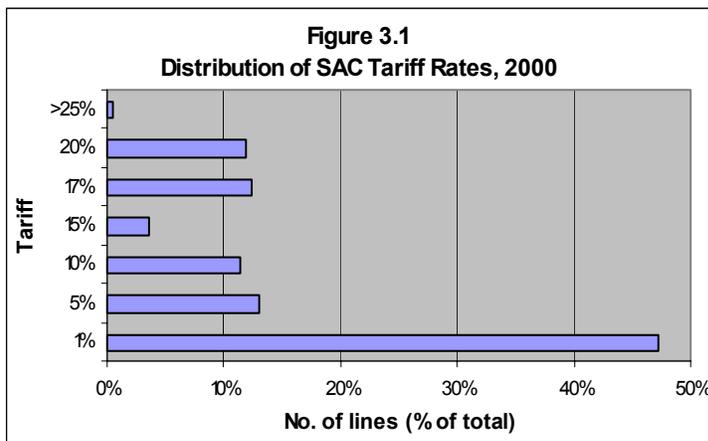
Tasa Nominal de Protección. La actual estructura arancelaria de Honduras refleja ampliamente las sustanciales reformas que se han efectuado desde hace diez años en la orientación de la política comercial del país. El promedio arancelario es relativamente bajo, 7.5 por ciento, y representa un leve mejoramiento respecto al promedio vigente en 1999, 7.8 por ciento. Sin embargo, este promedio simple no refleja adecuadamente la importancia restrictiva de los aranceles, ya que un número reducido de partidas con aranceles altos podrían estar orientadas a restringir justamente los mayores flujos potenciales de comercio o también podrían estar aplicándose a partidas arancelarias de baja importancia comercial. En el primer caso, el promedio simple de aranceles subestimaría la capacidad restrictiva del arancel y, en el segundo caso, lo sobrestimaría. El promedio ponderado por comercio de las tasas arancelarias ayuda a eliminar ese sesgo. Sin embargo, la desventaja de esta aproximación es que las importaciones sujetas a aranceles altos tendrían una baja en la demanda, lo que introduce un sesgo hacia abajo en el cálculo. Nuestro cálculo de promedio ponderado por el comercio de 1999, da como resultado un 8.3% para el esquema arancelario del 2000.

Otro indicador útil es la dispersión de las tasas arancelarias nominales, medidas por la desviación estándar. Este indicador nos permite medir el grado de discriminación en la protección otorgada por el sistema arancelario a las distintas actividades productivas. La desviación estándar del actual arancel equivale a 7.6 por ciento, comparada con el 8.0 del año anterior. Esta dispersión sugiere la existencia de diferencias de protección entre las industrias y, consecuentemente, la preferencia beneficia a algunas industrias sobre otras. Los aranceles más altos, de entre 25 y 55 por ciento, se aplican a ciertos tipos de jugo de naranja concentrado, azúcar, zapatos, aves de corral, vehículos, arroz y cigarrillos. Excluyendo esos aranceles, la desviación estándar cae a un 7.3, que es considerada razonable, aunque todavía indica que existe alguna dispersión. Todos los aranceles de importación son *ad valorem* y son calculados sobre el valor CIF (costo, seguro y flete) de las importaciones, que luego es convertido a dólares americanos a la tasa de cambio publicada por el Banco Central en la fecha de la declaración. Una medida más indicativa del grado de protección que la Tasa de Protección Nominal (TPN), es la Tasa de Protección Efectiva (TPE) que toma en cuenta no sólo el arancel del producto final importado sino también el arancel que afecta a los insumos incorporados en el proceso de producción del producto competitivo con dicha importación. Las tasas de protección efectiva estimadas para industrias seleccionadas se muestran en el inciso D. de este informe.

El *Apéndice Estadístico* contiene útil información sobre la estructura arancelaria completa de Honduras de acuerdo con las Secciones del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías (SA), al igual que la estructura arancelaria para productos agrícolas. Las armas y municiones (Sección 19) están sujetas a una tarifa de importación del 18%, seguidas por arte y antigüedades (Sección 21) que están sujetas a un arancel de importación del 16%. Calzado (Sección 12) y textiles (Sección 11) están ambos sujetos a un arancel de importación del 15%. En el caso de los productos agrícolas, las importaciones de carne (Capítulo II) están gravadas con la tasa más alta, 19%, seguidas de bebidas (Capítulo XXII) que se les aplica un arancel del 18%. Los aranceles de importación aplicados a la carne presentan también una alta desviación estándar

de 10.9% aunque no es tan alta como la de cereales, cuyo arancel promedio es del 14% y su desviación estándar es del 15.1%

Niveles arancelarios y aranceles pico. La mayoría de las partidas del actual esquema arancelario se encuentran distribuidas en cinco niveles, a pesar de que actualmente existe un total de 13 niveles arancelarios (Véase el gráfico 3.1). El nivel más común es el 1%, que se aplica al 47 por ciento del total de partidas arancelarias. Hay cuatro niveles que se aplican a cantidades casi



iguales del universo arancelario: el arancel del 5% se aplica al 13 por ciento, aranceles del 17 y 20% se aplican cada uno al 12 por ciento y el arancel del 10% corresponde al 11 por ciento del universo arancelario. El nivel de 15% se aplica a menos del 4 por ciento del total de partidas arancelarias y, los 7 niveles restantes se aplican a menos del 0.5 por ciento del total del esquema arancelario.

Los aranceles más altos (aranceles pico) están limitados normalmente a partidas arancelarias en las que existe producción local competitiva y el mercado internacional se estima distorsionado por prácticas comerciales de algunos países oferentes. Esto ocurre con ciertos productos agrícolas como en los casos de las aves de corral (los aranceles para ciertos cortes de pollo y pavo son mayores en 5 ó 7 veces que el arancel promedio), el arroz y el azúcar. Otro caso es el de vehículos de motor, que están gravados más de 5 veces la tasa promedio por consideraciones vinculadas a criterios impositivos de carácter redistributivo, pues su consumo se considera orientado a las clases de mayores ingresos.

La distribución del valor de las importaciones y el ingreso estimado por los aranceles son motivo también de la continua simplificación de la estructura arancelaria (Véase el cuadro 3.1). Aun no los impuestos al comercio como un instrumento óptimo para lograr un ingreso objetivo, pues distorsionan las selecciones de producción y consumo (Tarr, 1998), el simple ejercicio de estimar el ingreso de acuerdo con los aranceles muestra que los aranceles pico no ofrecen propósitos útiles desde el punto de vista de generación de ingresos. En 1999, la mayor parte del ingreso de Honduras (79 %) proveniente de impuestos a la importación fue generado por importaciones gravadas por cuatro niveles arancelarios (17, 15, 20 y 10%). Un menor ingreso (22 %) fue generado por importaciones con seis niveles de arancel aplicado (5, 1, 30, 35, 45, 40%) y una insignificante cantidad (0.4 %) de ingreso fue generada por importaciones gravadas con los restantes tres niveles de arancel.

Desde el punto de vista fiscal y administrativo, sería útil para Honduras simplificar aún más su estructura arancelaria, siguiendo las guías establecidas por el MCCA: considerar incluir todos sus aranceles superiores al 25% en el nivel de 20% y reducir las tasas de 20% de acuerdo con la programación del MCCA. Por ejemplo, los cuatro niveles arancelarios por encima del 35%, es

Cuadro 3.1
Valor de las importaciones e ingreso hipotético
por nivel arancelario, 1999

Nivel	Valor Total		Ingreso Total ^{a/}		
	\$US mill.	%	\$US mill.	%	
17%	334.0	12.7	56.8	25.5	Mayor ingreso
15%	312.4	11.8	46.9	21.1	
20%	190.6	7.2	38.1	17.2	
10%	313.6	11.9	31.4	14.1	
5%	265.2	10.1	13.3	6.0	Menor ingreso
1%	1,154.1	43.8	11.5	5.2	
30%	23.8	0.9	7.1	3.2	
35%	19.3	0.7	6.8	3.0	
45%	11.5	0.4	5.2	2.3	
40%	11.1	0.4	4.5	2.0	
55%	1.0	0.0	0.6	0.3	Ingreso Insignifi cante
50%	0.4	0.0	0.2	0.1	
25%	0.0	0.0	0.0	0.0	
Total	2,637.0	100.0	222.2	100.0	

^{a/} Ingreso hipotético basado solamente en aranceles ad valorem en efecto durante el año 2000.
Fuente: Ministerio de Comercio e Industria.

decir, 40, 45, 50 y 55% que solamente se aplican a nueve productos (azúcar, tres tipos de arroz, cuatro diferentes tipos de partes de aves de corral frescas y congeladas y cigarrillos, respectivamente) podrían incluirse en la categoría del 20%. Del mismo modo, los niveles de arancel del 25 y 30% podrían eliminarse incorporando los 6 productos (dos tipos de jugos, un tipo de zapatos y tres tipos de vehículos), en las categorías del 20 ó 17%.

Las revisiones sugeridas a la estructura arancelaria actual tienen importantes implicaciones. Desde un punto de vista práctico, podrían hacer más lógico el esquema

arancelario e, igualmente, podrían disminuir el promedio ponderado por comercio y la desviación estándar. La eliminación de los niveles arancelarios altos también requiere voluntad política del Gobierno, puesto que ellos han resultado de la presión de grupos de interés (cabildeo) que han obtenido una alta protección para un limitado número de productos. Más importante, un esquema arancelario revisado podría reflejar mejor un cambio en el país al dejar de proteger industrias nacientes forzándolas a competir en mayor igualdad de condiciones y podría estar más en línea con el movimiento general hacia la liberalización del comercio.

Escalonamiento arancelario. La estructura arancelaria de Honduras tiene un fuerte escalonamiento de acuerdo con el grado de elaboración de los productos, con aranceles a los insumos considerablemente más bajos que los aplicados a productos intermedios y finales. Los aranceles aplicables a importaciones de terceros países han sido estructurados de la siguiente manera: (a) arancel de 1% aplicado a insumos (materias primas y bienes de capital) importados, no producidos en la región; (b) arancel del 5% aplicado a productos importados, pero que existe producción en el MCCA, (c) arancel del 10% aplicado a todos los productos intermedios y, (d) arancel del 15% aplicado a todos los productos finales. La clasificación del SIECA se usa para definir los productos con base en su uso final.

Cuadro 3.2
Comparación de los niveles arancelarios entre los países del MCCA y sus socios
comerciales de mayor importancia
(porcentaje)

	Año	Todos los productos		Productos Primarios			Productos Manufacturados			
		Aranceles Promedio Simple	Desviación Estándar	Aranceles Promedio Ponderado	Aranceles Promedio Simple	Desviación Estándar	Aranceles Promedio Ponderado	Aranceles Promedio Simple	Desviación Estándar	Aranceles Promedio Ponderado
Honduras	1999	7.8	8.0	5.7	9.3	8.5	10.2	7.3	7.6	4.7
Costa Rica	1999	7.2	13.8	4.3	12.2	24.8	7.6	5.7	7.3	3.5
El Salvador	1998	5.7	7.9	4.3	10.0	8.4	6.5	4.4	7.3	3.8
Guatemala	1998	8.4	9.5	5.7	8.6	7.3	8.3	8.3	10.1	5.1
Nicaragua	1999	10.9	7.5	8.5	13.6	10.3	11.3	10.1	6.1	7.8
Canadá	1999	7.2	25.7	3.6	15.6	54.1	6.4	4.9	6.0	2.9
UE	1999	5.6	5.9	3.2	9.8	8.1	3.3	4.1	3.9	3.2
EEUU	1999	4.8	11.6	2.5	6.1	24.7	3.1	4.5	5.5	2.4

Fuente: Banco Mundial, *Indicadores de Desarrollo Mundial 2000*.

Algunos cálculos del Banco Mundial muestran un escalonamiento inverso para Honduras, con los promedios arancelarios más altos para los productos primarios que aquéllos de los productos manufacturados (Véase el cuadro 3.2). De los cinco países del MCCA, la dispersión más alta medida en términos de diferencias en puntos porcentuales entre el arancel promedio ponderado por comercio para productos primarios y manufacturados, fue la de Honduras (5.5 puntos porcentuales), seguida de Costa Rica (4.1 puntos porcentuales). La dispersión más baja es la de la Unión Europea (UE) con 0.1 puntos porcentuales y la de Estados Unidos con 0.7 puntos porcentuales. En el momento en que se realizó el presente estudio no había disponibilidad de información desagregada de las importaciones clasificadas por el uso final y podría ser muy útil verificar los resultados alcanzados por el Banco Mundial del análisis del actual régimen arancelario.

C1b. Negociaciones arancelarias

La mayor preocupación de los encargados de la política comercial hondureña en los últimos años ha sido el campo de las negociaciones comerciales tanto a nivel multilateral como regional y bilateral.

La mayoría de estos convenios tienen importantes implicaciones para el acceso a los mercados de productos hondureños. A nivel bilateral, Honduras actualmente tiene convenios con diferentes características de preferencia arancelaria con 10 países (Véase el recuadro 3.2) y se están negociando en la actualidad acuerdos con Canadá, Taiwán y la República Dominicana.

Recuadro 3.2 Acuerdos Bilaterales de Honduras

Honduras ----- EEUU
 México
 Unión Europea
 Panamá
 Chile
 Colombia
 Venezuela
 Canadá
 Taiwan
 República Dominicana

Fuente: Secretaría de Industria y Comercio.

A nivel multilateral, Honduras negoció dentro de la OMC un conjunto de aranceles con techos consolidados, y el país se comprometía a no elevar por encima de ellos sus aranceles de importación. Los niveles aplicados actualmente reflejan los adoptados bajo el esquema del Mercado Común Centroamericano y están por debajo de los estipulados en los compromisos de la OMC. Sin embargo, existen tres excepciones: los aranceles aplicados al pollo (50%), los cigarrillos (60%) y el azúcar (40%) están fuera del esquema del Mercado Común, pero se mantienen dentro de los techos consolidados de la OMC⁴.

C1c. Otras materias relacionadas con aranceles

La Ley de 1992 sobre Modernización del Sector Agrícola especifica el marco legal para el establecimiento de un *sistema de bandas de precios* con el objetivo de suavizar las amplias fluctuaciones de los precios internacionales⁵. Todos los miembros del MCCA, con excepción de Costa Rica, adoptaron el sistema de bandas de precios. Al mismo tiempo, estos países liberalizaron el comercio regional de granos básicos con la eliminación formal de medidas no arancelarias y el control de precios, reduciendo la intervención estatal en el mercadeo directo de muchos productos agrícolas. El mecanismo de banda de precios actúa de la siguiente manera: primero, para maíz, arroz y sorgo, se establecen precios *piso* y *techo* cada año antes de la primera estación de siembra; seguidamente, cuando los precios internacionales de importación caen por debajo del precio piso, se aplican aranceles adicionales de importación (*ad valorem* sobre el valor CIF de importación) e, igualmente, cuando los precios internacionales de importación exceden el precio techo fijado por la banda, se aplican descuentos al arancel de importación. El sistema de bandas de precios, por lo tanto, actúa efectivamente como un sistema de aranceles variables; las variaciones de los precios internacionales son usadas como criterio para modificar el nivel del arancel aplicado al producto dentro del sistema. De acuerdo con el Banco Mundial (1994), sobre un período de varios años el cambio promedio neto en aranceles resultantes de este sistema fue cero y en consecuencia, no afectó el nivel de protección. Bajo bandas de precios, los aranceles del arroz aumentaron su valor base del 25% (incluyendo recargo) al 45% (arancel máximo permitido) a fines de 1992 y los del maíz aumentaron del 25 al 34% en el mismo período, como respuesta a los inusualmente bajos precios internacionales. Dichos aranceles disminuyeron posteriormente cuando los precios internacionales empezaron a aumentar otra vez.

Este mecanismo de bandas de precios ha sido cuestionado por su supuesta incompatibilidad con los compromisos del Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay del GATT/OMC. Sin embargo, existen opiniones en el sentido de que mientras los aranceles resultantes de la banda de precios no excedan las consolidaciones acordadas en la negociación arancelaria, el sistema no estaría en contradicción con ningún compromiso establecido. Aún más, el sistema de bandas de precios, así aplicado, resultaría complementario a la salvaguardia especial para la agricultura permitida por el GATT: mientras el sistema de bandas de precios permite la variación de los aranceles por debajo del nivel de consolidación arancelaria del país, la salvaguardia especial permite que, bajo ciertas circunstancias, se aumenten los aranceles por encima de las consolidaciones arancelarias. Sin embargo, dados los estrictos criterios para la aplicación del mecanismo de salvaguardia, su uso es improbable.

⁴ Para un análisis informativo sobre intereses y opciones para los países latinoamericanos en las negociaciones OMC 2000, con énfasis especial en aranceles aplicados a los productos agrícolas, ver Paz Cafferata y Valdés, 1999

⁵ Sobre bandas de precios para productos agrícolas ver Paz Cafferata, 1993.

Cercanamente vinculados a los niveles arancelarios y a su estructura, están los temas de nomenclatura y valoración. La *nomenclatura* aduanera de Honduras sigue el sistema internacional, al contener las Reglas Generales de Interpretación del Sistema Armonizado, las secciones y capítulos necesarios, las notas legales, las partidas a cuatro dígitos y las subpartidas a seis dígitos. Además, Honduras y el resto de países centroamericanos ha expandido las subpartidas de seis a ocho dígitos por razones impositivas y utiliza la versión autorizada en español.

La *valoración* de las importaciones es también un tema relacionado con la reforma arancelaria porque los aranceles se aplican al valor de entrega de las importaciones, que es validado por los funcionarios aduaneros. Hasta su unión a la OMC, Honduras, al igual que muchos países, basó su sistema de valoración en la Definición de Valor de Bruselas (DVB), que era el sistema usual en el mundo antes del Acuerdo de Valoración del GATT y que todavía es utilizado por algunos países. La DVB se basa en un valor teórico, es decir, el precio al que los bienes podrían encontrarse en el mercado abierto. La DVB, por tanto, tiene una flexibilidad considerable, dado que los valores fácilmente se pueden ajustar hacia arriba y es posible cobrar mas ingresos bajo diferentes métodos de valoración. En contraste con este procedimiento, el Acuerdo de Valoración del GATT utiliza el valor de transacción (precio pagado o pagable) de los productos. Si el valor de transacción no está disponible, existen métodos alternativos de valoración que deben ser aplicados en un estricto orden definido por el Acuerdo. La característica clave del Acuerdo de Valoración del GATT es, por tanto, su falta de flexibilidad en la interpretación que lo hace transparente y predecible. Muchos países en desarrollo temen una pérdida de ingresos y el control bajo el nuevo sistema, ya que los precios de los embarques son imposibles de aumentar para propósitos impositivos. Honduras cuando se unió a la OMC, como muchos otros países en desarrollo, escogió retrasar la implementación del Acuerdo de Valoración por cinco años. El plazo llegó a su fin y el Gobierno ha dado pasos para su implementación y ha delineado un plan para los restantes decisiones que debe realizar.

A pesar del importante progreso realizado en la implementación del Acuerdo de Valoración, todavía queda trabajo por realizar para su aplicación.. En este contexto, el uso de listas de referencia de precios no sólo es una violación al Acuerdo, sino que, además, ha causado considerable confusión entre los funcionarios aduaneros de frontera quienes, habiendo recibido alguna capacitación de la OMC, no están seguros de las acciones a tomar cuando la lista de precios les es dada por sus superiores.

C2. Medidas para-arancelarias

Honduras aplica cuatro recargos adicionales a los aranceles *ad valorem*. El primer impuesto es un pago por administración aduanera de 0.05 por ciento que se aplica al 28% de las partidas arancelarias; el criterio para la selección de productos sujetos a este pago no es claro. El segundo es un “impuesto específico al consumo” de 20% que es aplicado a ciertos productos agrícolas (peras, manzanas, té verde), perfumes, bebidas alcohólicas y vehículos, entre otros; estos productos representan sólo el 1.5% del universo arancelario. Un tercer “impuesto selectivo al consumo” del 15% que se aplica a productos como alcohol y cigarrillos; estos impuestos son aplicados solo a 88 productos que representan menos del 1 por ciento (0.4) del número total de partidas arancelarias. Finalmente, un impuesto a las ventas del 12% que es aplicado a la mayoría

de los productos y un 15% a licores y tabacos. Entre los productos exceptuados de este impuesto se incluyen alimentos básicos, combustibles, medicinas, agroquímicos, productos de limpieza domésticos, libros, revistas y materiales educativos, maquinaria y herramientas agrícolas, artesanías y bienes de capital como camiones, tractores, grúas y computadores. Estos impuestos, ya sean en forma de impuesto al consumo, ventas o valor agregado, están considerados como restricciones a la importación sólo cuando el impuesto discrimina entre el producto nacional (producido o con potencial de ser producido) y el producto importado.

C3. Prohibición de importaciones

Existen prohibiciones de importación de algunos productos que compiten con ciertas industrias domésticas. Las industrias protegidas varían en el tiempo, pero en julio de 2000, las prohibiciones de importación incluían cemento, azúcar y arroz procedente del sudeste asiático al igual que carne de res de América del Sur.

C4. Otras medidas de control del comercio

Honduras ha realizado mejoras significativas en las medidas no arancelarias de control al comercio en años recientes, especialmente a través de la eliminación de cuotas de importación y de requerimientos de licencias de importación. Sobre la base de entrevistas de campo realizadas con empresarios de Tegucigalpa y San Pedro Sula, se examinó la aplicación de los varios tipos de barreras no arancelarias en Honduras. Dichas entrevistas revelaron que Honduras todavía mantiene un gran número de barreras a la importación en forma de obstáculos administrativos. En términos del número de estos obstáculos administrativos aplicados por este país, en comparación con los aplicados por otros 25 países estudiados mediante una muestra compilada por la UNCTAD, se encuentra que Honduras resulta dentro del tercio superior entre los países con mayor cantidad de obstáculos⁶.

De particular importancia para exportadores de países extranjeros que están intentando penetrar en el mercado local son las regulaciones de salud y sanitarias y los requerimientos de etiquetaje. Las regulaciones sanitarias se han aplicado a importaciones de aves de corral, lo que es considerado como una barrera por muchos exportadores de Estados Unidos. El etiquetado y registro de alimentos procesados han sido también considerados dañinos al comercio, debido al largo proceso de aprobación.

Algunos empresarios locales han citado también las medidas fitosanitarias como perjudiciales para el desarrollo de nuevos productos y obstructivas para nuevas posibilidades de exportación. En particular, el Ministerio de Salud fue mencionado por demorar la aprobación de las certificaciones de alimentos y otros productos, dando como resultado pérdidas de tiempo y de interés en el lanzamiento de nuevos productos. Estos obstáculos administrativos actúan como desincentivo al desarrollo de las exportaciones.

⁶ A partir de 1998, la UNCTAD inició una base de datos que agruparía y clasificaría las medidas de control al comercio en tres amplias categorías: medidas arancelarias, medidas para-arancelarias y medidas no-arancelarias. La categoría de medidas no-arancelarias fue dividida en: medidas de control de precio, medidas financieras, medidas de licencia automática, medidas de control de cantidad, medidas monopolísticas y medidas técnicas. El sistema de codificación ha resultado con más de 100 medidas de control del comercio.

D. Medidas que afectan las exportaciones

D1. Instrumentos de política de exportaciones

A través del tiempo, Honduras ha reducido la intervención dirigida a controlar o gravar las exportaciones. Los impuestos a las exportaciones de productos alimenticios del mar, azúcar y ganado vacuno en pie fueron eliminados en 1998, mientras que los impuestos a la exportación de bananos fueron reducidos a cuatro centavos la caja de 40 lbs en el 2000. Actualmente se aplican controles a las exportaciones de azúcar, pues los exportadores, antes de recibir el permiso de exportación, deben demostrar que existen provisiones suficientes para cubrir las necesidades domésticas. Excepto en estos casos, las medidas de política de exportación de Honduras están más cercanamente vinculadas a sus políticas de importación que a medidas directas de exportación. Los aranceles graduales que ofrecen niveles bajos para la importación de materias primas, usadas como insumos en las industrias nacionales y los niveles altos para la importación de productos finales que compiten con las industrias locales, afectan directamente la producción nacional e indirectamente las exportaciones de otras industrias que han obtenido sus recursos de ellas por políticas de sustitución de importaciones. El impacto de estas políticas en las exportaciones se examina en las siguientes secciones.

Un instrumento, usado persistentemente por Honduras para compensar el impacto de las medidas de control de importaciones, es el uso de regímenes aduaneros especiales para facilitar el procesamiento de exportaciones.⁷ Las industrias de procesamiento de exportaciones operan bajo la Ley de Zonas Libres puesta en vigencia a principios de la década de los 70, el Régimen de Importación Temporal (RIT) de 1984 y la Ley de Zonas de Procesamiento de Exportaciones de 1987.⁸ Bajo la Ley de Zonas Libres se establecen áreas geográficas donde las empresas reciben excepciones de derechos de importación para equipo y materias primas, los procedimientos de importación son más eficientes, se conceden excepciones de impuestos a la renta y otros impuestos, y existe libertad de manejo de moneda extranjera. Mientras las empresas productoras exporten por lo menos el 95% de su producción anual reciben exenciones de impuestos a la renta. En contraste, las empresas bajo el RIT pueden importar insumos intermedios, equipo, maquinaria y sus partes libres de derechos, pero deben depositar una fianza con las autoridades, no reciben exenciones de impuestos a la renta y deben seguir los procedimientos normales cuando importan y exportan insumos y productos. La Ley de Zonas de Procesamiento de Exportaciones establece formas más tradicionales de ZPE en Honduras y las firmas que operan bajo este régimen reciben el mismo tipo de beneficios que aquéllos otorgados bajo la Ley de Zonas Libres, pero reciben algunos beneficios adicionales como insumos libres de derechos y exenciones impositivas por 20 años.

⁷ Estas medidas para industrias de procesamiento de exportaciones no son específicas por producto, pero de alguna forma están disponibles para amplias categorías de exportaciones no tradicionales o manufacturadas. Dado que los incentivos no son específicos por producto, la OMC en sus Evaluaciones de Políticas Comerciales en el pasado no ha realizado un análisis de estas medidas a nivel de partidas arancelarias o grupos de productos, sino más bien sólo ha observado la presencia o ausencia de ciertas clases de programas y sus características principales (Michalopoulos, 2000).

⁸ El material de este inciso está extraído del completo examen de las ZPE en Centroamérica preparado por Jenkins, Esquivel y Larraín (1998).

D2. Tasas de Protección Efectiva

Aparte de su importante contribución al ingreso gubernamental, los aranceles continúan siendo usados para proteger el mercado local de industrias nacionales. El escalonamiento arancelario por etapas de producción en Honduras refuerza las políticas de sustitución de importaciones y favorece las clases de producción menos beneficiosas que tienen un valor agregado pequeño para la economía. El escalonamiento arancelario promueve la producción de bienes finales en lugar de bienes intermedios y de capital, otros insumos materiales y mercancías no transables, lo que es típico de las ahora desfavorecidas políticas de sustitución de importaciones e impone un pesado costo a consumidores de algunos productores para el beneficio de otros.

El grado de este tipo de protección puede ser medido por la *Tasa de Protección Efectiva* (TPE). Mientras que la *Tasa de Protección Nominal* (TPN) mide el grado de protección por la diferencia entre el precio de frontera de productos hechos en el extranjero y el precio de los productos interno de los productos similares hechos por productores locales, *la tasa de protección efectiva* (TPE) mide el aumento en el valor agregado de la industria protegida sobre el valor agregado de la misma industria medido en términos de precios de frontera. Para una industria, o empresa, el valor agregado es la diferencia entre el valor total de producción y el costo de los insumos intermedios usados en la producción del producto final. Dado que el valor agregado mide el retorno del capital y del trabajo usados en la industria o empresa, cuanto más grande es la proporción de importaciones con bajos aranceles usada en la producción del producto, más alta es la protección efectiva y, por tanto, más atractiva es la industria para inversión. De igual manera, la magnitud de la TPE crece agudamente cuando el monto de los componentes de valor agregado se hace menor en relación con los insumos. Por esta razón, producciones de valor agregado bajo que simplemente mezclan materiales importados, envasan o ensamblan productos, son industrias de alta protección efectiva⁹.

El análisis de las TPE entre las industrias puede mostrar como la estructura arancelaria presente influencia la producción y la distribución de beneficios y costos entre las industrias y consumidores hondureños y puede mostrar el grado al que mayores reformas de política arancelaria pueden transferir el sesgo arancelario inducido existente de la sustitución de importaciones a la expansión de las exportaciones y la inversión en la producción de no transables. El análisis, sin embargo, requiere de la aplicación de coeficientes técnicos de producción derivados de tablas de insumo-producto al valor total de los insumos materiales transables. Como no existe una tabla de insumo-producto para Honduras, hemos limitado el presente análisis a productos agrícolas seleccionados en la UPEG (1997) para los cuales se pueden construir coeficientes de producción. Futuros trabajos de este tipo de análisis de Honduras podrían fácilmente extenderse a una cobertura más amplia de industrias realizando entrevistas selectivas a empresas e industrias líderes y comparando los resultados con otras tablas

⁹ El cálculo de la TPE se basa en la medición de la diferencia entre el valor agregado observado con la estructura arancelaria existente y el estimado para la industria bajo condiciones de libre comercio. El valor agregado bajo libre comercio es calculado deduciendo del valor agregado observado, el ingreso equivalente a los aranceles de la producción de la industria y el costo equivalente de los aranceles que afectan los insumos intermedios usados en la producción. Específicamente, la TPE para un producto es el porcentaje en que el valor agregado doméstico (V) excede el valor agregado internacional (W), que se hubiera obtenido en ausencia de la estructura arancelaria vigente. La diferencia entre V y W , expresada como porcentaje de W es la TPE, i.e. $TPE = (V - W) / W$.

de insumo-producto, por ejemplo, las de Estados Unidos (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1997) y de la Unión Europea (EUSTAT, 1995).

El cuadro 4.1 resume las TPE estimadas para 15 productos agrícolas para los que se encontró información disponible. Es importante enfatizar que estos estimados están derivados de datos razonablemente agregados de costos de producción y de valor agregado¹⁰. A pesar de estas limitaciones, los estimados ofrecen enseñanzas generales en la dirección de la protección bajo la presente estructura arancelaria gradual. Para propósitos de comparación, las TPE han sido también calculadas para un arancel uniforme de 8%, que sería neutral para ingresos de impuestos al comercio bajo el actual régimen arancelario.

Cuadro 4.1
Honduras: Tasas de Protección Efectiva para Productos Seleccionados (%)

	Valor de Producción (mill. Lempira)	Régimen Existente		TPE bajo arancel uniforme 8%
		TPN	TPE	
Bananos	5,189.3	17%	27%	8%
Café	3,267.5	17%	20%	8%
Maíz, tradicional	1,258.4	20%	20%	8%
Maíz, mecanizado		20%	26%	8%
Azúcar	881.0	40%	75%	8%
Piña	819.4	17%	33%	8%
Fríjol, tradicional	789.5	17%	18%	8%
Fríjol, mecanizado		17%	23%	8%
Palma Africana	712.8	5%	7%	8%
Sorgo	291.5	20%	23%	8%
Melón	186.6	17%	21%	8%
Arroz, tradicional	46.3	45%	57%	8%
Arroz, mecanizado		45%	127%	8%
Sandía	31.2	17%	18%	8%
Algodón	11.6	1%	1%	8%

TPN – Tasa de protección nominal.

TPE - Tasa de protección efectiva

Fuente: para los estimados de TPN y TPE, vea apéndice cuadro a.9; 1999, el valor de la producción fue obtenido de la UPEG de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Las tasas de protección efectiva casi siempre exceden las tasas correspondientes de protección nominal de cada producto, sugiriendo que los productores están más protegidos en relación con otros de lo que se revela al observar solamente la protección arancelaria de la producción. Los productos con las TPE's más altas son arroz y azúcar. El arroz mecanizado tiene una TPE más alta que el arroz producido tradicionalmente en razón de su más bajo valor agregado. La alta protección efectiva del azúcar está asociada con la alta tasa de protección nominal del producto. En la parte más baja de la distribución de TPE, está el algodón, con un arancel nominal a la producción de sólo el 1% y la palma africana con un arancel nominal a la producción del 5%. Aquellos productos con las TPE más altas son los más protegidos y los recursos habrían sido generalmente más atraídos hacia la producción de esos productos en comparación con su atracción de recursos bajo libre comercio. Hay, por tanto, una considerable ineficiencia económica porque los recursos han sido distraídos hacia actividades menos productivas que están protegidas y lejos de actividades en las que Honduras tiene una natural ventaja comparativa. Este nivel de protección puede ayudar a explicar por qué Honduras no exporta más.

Una estructura arancelaria ampliamente defendida es la de niveles arancelarios uniformes para todos los productos comerciados. Si todos los aranceles fueran puestos a la tasa de 8%, neutral en términos de ingresos fiscales, todos los precios de frontera estarían afectados por el mismo porcentaje. Los resultados de los cálculos de TPE, presentados en la columna final del cuadro

¹⁰ Ver Vousden, 1990, para una discusión de estas y otros supuestos fundamentales para el cálculo de la TPE

4.1, confirman que las TPE igualarían las correspondientes TPN de 8%.¹¹ Cualquier movimiento hacia incentivos neutrales a través de un arancel uniforme, no deberían discriminar en contra de industrias productoras de insumos con escalonamiento arancelario. Un camino para evitar dicha discriminación sería el de aplicar en general un método de “acordeón” que disminuyera los aranceles más altos al siguiente nivel más bajo sin cambiar los aranceles más bajos, seguida de rondas sucesivas en que los altos aranceles existentes se fueran disminuyendo hasta alcanzar al final un arancel uniforme.¹²

La considerable disminución de la protección arancelaria desviaría más producción que en el presente al mercado de exportación, no obstante es difícil predecir qué industrias se favorecerían sin el uso de un modelo general para la economía. Teoría y práctica en conjunto sugieren que la estructura neutral de incentivos de un arancel uniforme, alentaría una combinación de industrias en las que Honduras tiene actualmente ventajas comparativas naturales y el desarrollo de industrias en corriente con crecientes transferencias tecnológicas asociadas con mayores actividades de inversión.

D3. Sesgos antiexportadores inducidos por aranceles

El mayor aprovechamiento de la protección que el mercado nacional ofrece sobre los mercados de exportación, hace que los productores en Honduras favorezcan más este mercado sobre el mercado internacional. Habiendo promovido industrias de sustitución de importaciones en el pasado, Honduras continúa protegiendo sus industrias manufactureras que producen para el mercado doméstico. En contraste, a parte de la ley de importaciones temporales, hay pocas medidas provistas directamente para incrementar la competitividad de las exportaciones. Existe disponibilidad de un sistema de devolución de derechos (*duty drawbacks*) pero pocos productores se benefician del mecanismo por los engorrosos procedimientos administrativos. El financiamiento a las exportaciones es limitado, especialmente para pequeñas y medianas empresas. La actual estructura de aranceles da mayor protección a productos terminados que a materias primas, bienes de capital y otros insumos. Mientras esta estructura arancelaria gradual apunta a fomentar producción a través de la sustitución de importaciones, crea un sesgo antiexportador que es inconsistente con el objetivo expresado por el Gobierno de promover una estrategia de globalización¹³.

Cuadro 4.2

Honduras: Sesgo antiexportador

	Sesgo Anti-exportador
Arroz, tradicional	44.7%
Arroz, mecanizado	44.1%
Azúcar	39.3%
Maíz, tradicional	20.0%
Maíz, mecanizado	19.8%
Frijoles, tradicional	16.9%
Sandía	16.9%
Bananos	16.8%
Café	16.8%
Melón	16.8%
Frijoles, mecanizado	16.7%
Piña	16.4%
Sorgo	6.2%
Palma africana	4.7%
Algodón	0.6%
Promedio	19.8%
Desviación Estándar	13.2%

Fuente: Apéndice Estadístico Cuadro A. 10

¹¹ La igualdad se mantiene cuando todos los bienes son exportables y la TPN no es prohibitiva.

¹² Un verdadero método de “acordeón” bajaría todos los aranceles al nivel siguiente más bajo.

¹³ La extensión de este sesgo anti exportador, indicado como *B*, puede ser estimada para productos *j* usando la siguiente fórmula: $B_j = (1 + t_j) / (1 + \sum t_i a_i) - 1$, *t_j* indica el arancel del producto, *t_i* los aranceles de los insumos, y *a_i* los coeficientes técnicos.

Los resultados presentados en el cuadro 4.2 muestran la extensión del sesgo entre los principales productos agrícolas. Por encima del sesgo promedio de 19.8%, están los sesgos del arroz, azúcar y maíz. Aquellos países que tienen los más altos aranceles al producto y los más bajos aranceles a los insumos, desvían la producción y las inversiones de actividades orientadas a la exportación hacia otros sectores de la economía. Estos sectores tienden a ser emergentes de nuevas actividades orientadas a la exportación que tienen que competir en la economía internacional bajo condiciones difíciles.

D4. Otras medidas de control del comercio

Más allá del impuesto implícito a la exportación que un arancel de importación puede producir, el proteccionismo negativo que afecta a los exportadores es magnificado más aún por las barreras no arancelarias (BNA) discutidas en el capítulo anterior. Además a sus efectos directos en las industrias que están siendo protegidas, estas BNA tienen efectos indirectos a través del impacto que las barreras de un sector tienen en otros y de los efectos que todas las barreras tomadas en conjunto tienen en el tipo de cambio.

Es importante examinar la magnitud y equivalencia arancelaria de las barreras no arancelarias debido a sus posibles efectos en el nivel sectorial y en la economía en su conjunto. Aunque su consideración resulta muy útil para propósitos de política, por lo general es muy difícil calcular la magnitud de las distintas barreras no arancelarias, así como los impactos asociados a ellas. Entre los varios métodos generales que han sido usados para medir las BNA está la *medida de comparación de precios*, que calcula las BNA en términos de aranceles equivalentes o precios relativos. Esta estimación se enfoca en el diferencial de precios derivados de las distintas medidas de control de comercio.¹⁴

Para calcular el diferencial de precio, empezamos por recurrir a la ley de un solo precio que sostiene que, por la competencia entre vendedores y arbitraje en mercados de bienes, los precios de productos idénticos vendidos en diferentes países serán los mismos después de hacer ajustes por costos de transacción tales como transporte y medidas de control de comercio. Algebraicamente, esta relación puede expresarse como sigue:

$$P_j^d = r^e (1+t_j) P_j^m$$

donde P_j^d y P_j^m son el precio del productor doméstico y el precio en el mercado mundial respectivamente; r^e es la tasa de cambio de equilibrio, y t_j es una estimación gruesa del porcentaje de aranceles, otras medidas de control del comercio, transporte y otros costos de transacción. Si los costos de transacción son insignificantes para productos homogéneos y la ley de precio único es válida para todos los productos, entonces la diferencia entre precios nacionales y mundiales será dominada por el efecto de los aranceles y las barreras no arancelarias al comercio en el precio nacional del producto j .

¹⁴ Para aplicaciones de la aproximación de comparación de precios, ver Bhagwati y Srinivasan (1975), Baldwin (1975), Eurostat (1988), y Sazanami, Urata y Kawai (1995). Para una discusión general de los esfuerzos hechos para calcular los equivalentes ad valorem, ver Laird (1996).

Las exportaciones de Honduras están dominadas por mercancías primarias homogéneas, por lo que la Ley de Precio Único debería mantenerse después de que se haga el pago por costos de transacción y medidas de control de comercio. Bajo estas condiciones, podemos calcular t_j como la tasa equivalente de arancel *ad valorem* que crearía el mismo diferencial entre el precio doméstico y de importación como el arancel más las barreras no arancelarias. Específicamente:

$$t_j = (P_j^d - e^e P_j^m) / e^e P_j^m$$

es la cuantificación equivalente al arancel del diferencial de precios.

La tasa de cambio de equilibrio en nuestros cálculos es aquella que prevalezca en un ambiente no distorsionado para ajustar los precios domésticos en lempiras a equivalentes en dólares americanos. Usando 1995 como año base porque el déficit comercial estuvo en su nivel más bajo desde 1992, estimamos la tasa de cambio de equilibrio como $e_t^e = e_{90}^n P_t^f / P_t^n$, donde e_{90}^n es la tasa de cambio nominal en 1990, P_t^f es el índice de precios al consumidor (IPC) de Estados Unidos y P_t^n es el índice de precios al consumidor (IPC) de Honduras.

Estimamos el diferencial de precio de los precios observados de importación CIF de productos agrícolas seleccionados y los correspondientes precios de los productores domésticos. Los resultados se presentan en el cuadro A.13 del Apéndice y se resumen en el cuadro 4.3. El diferencial de precios causado por las políticas no arancelarias distorsionadoras es mayor para el azúcar. Entre 1997 y 1999, la tasa arancelaria implícita de los aranceles aduaneros y las barreras no arancelarias en conjunto creció del 43 al 137%, y, en 1999, el equivalente en arancel *ad valorem* de las políticas no arancelarias distorsionadoras creció a 97%. Tanto el sorgo como el arroz tienen tasas similares de políticas no arancelarias distorsionadoras, aunque las del sorgo permanecieron casi sin cambios entre 1997 y 1999, mientras que las del arroz crecieron durante el período. Las barreras del maíz han sido básicamente aranceles aduaneros. En contraste, café, palma africana, bananos y frijoles han tenido tasas negativas de protección desde que los precios medidos en la frontera exceden los precios nacionales. Esencialmente, esta diferencia cuantificada representa un subsidio a productores y consumidores domésticos. Estas distorsiones de precio son difíciles de medir desde simples cálculos de equivalentes arancelarios del precio, y una mejor aproximación sería medir el *subsidio equivalente de producción* (SEP), que es el subsidio directo a la producción que tendría el mismo efecto en la producción que el subsidio real.

Cuadro 4.3
Honduras: Medidas de comparación de precios de las medidas de control de comercio, 1999

Azúcar	137%	40%	97%
Sorgo	36%	20%	16%
Arroz	60%	45%	15%
Maíz	18%	20%	-2%
Café	-12%	0%	-12%
Palma Africana	-21%	0%	-21%
Bananos	-26%	-3%	-22%
Frijoles	-10%	17%	-27%

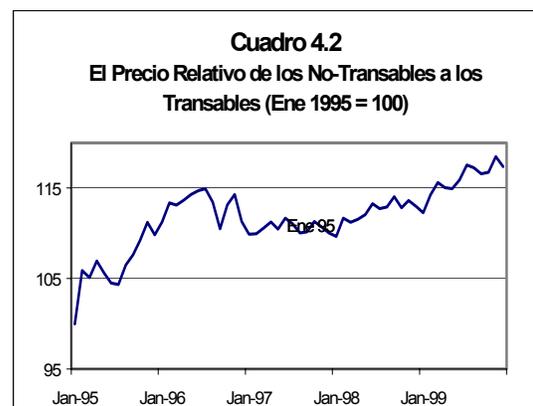
Fuente: Ap A.13.

A pesar de la información y los problemas de interpretación en relación con la comparación de los precios de los productos nacionales e importados y la interpretación de los costos de transporte y transacción del producto, el método de comparación de precios es un método simple de estimación de la magnitud de las políticas no arancelarias distorsionadoras, especialmente

para productos homogéneos. Dado que el transporte y las diferencias de calidad entre los productos extranjeros y domésticos no varían sustancialmente en el tiempo, la medición de series en el tiempo es más indicativa de la magnitud y dirección de las BNA que la medición a través de las secciones.

D5. Tasas de cambio efectivas

De acuerdo con un consenso ampliamente extendido, el lempira se ha apreciado en términos reales respecto al dólar americano y las monedas de sus principales socios comerciales (Véase, por ejemplo, FMI, 2000b y BID, 2000). En gran parte, la apreciación en el periodo de los esfuerzos de reconstrucción post-Mitch reflejan los grandes ingresos de capital de los donantes asociados con un aumento en el precio de los bienes y servicios no transables. El gráfico 4.2 muestra el movimiento de los precios de los no transables en relación con el de los transables desde 1995. Un aumento relativo en el precio



refleja un crecimiento en el costo nacional de producir bienes transables. Esto hace que la producción de bienes transables o comercializables produzca menos ganancias e induce a mover los recursos hacia el sector no transable. Si los precios relativos en otros países centroamericanos y en el resto del mundo han permanecido sin cambios, entonces el aumento en el precio relativo en Honduras representa un grado de deterioro de competitividad internacional de la economía. Con la continua apreciación del lempira en el año 2000 y más allá, la competitividad del sector de transables de la economía puede ser socavada profundamente.

Para el período previo al Mitch, Martínez (1999) encontró que movimientos en la tasa de cambio real fueron explicados básicamente por los diferenciales en las tasas de interés, las variaciones en los términos de intercambio y el progreso tecnológico. En el período más reciente, la banda cambiaria suavizó lo que de otra manera hubiera sido una aguda apreciación del lempira. Este sistema combina una tasa de cambio central o de paridad, que se modifica frecuentemente por pequeños incrementos, con una banda alrededor de la paridad dentro de la cual se permite la fluctuación de la tasa de cambio del lempira (para aplicaciones en otros lugares, ver Williamson, 1996). A pesar de la modesta apreciación del lempira resultante de la aplicación de esta regla cambiaria, ello agravó la creciente sobrevaloración del lempira ocurrida desde 1994. En total, el lempira se apreció cerca de un 24% entre 1994 y 1999 a causa del lento ajuste de la tasa de cambio nominal en relación con el cambio de precios entre Honduras y sus socios comerciales. Las monedas de otros países centroamericanos también se apreciaron en términos reales durante ese período, pero las apreciaciones en estos países fueron considerablemente menores que en Honduras. Como resultado, las exportaciones de Honduras son ahora sustancialmente menos competitivas que a mediados de los 1990, respecto a las de sus países vecinos competidores.

A pesar de que Estados Unidos es el mercado más importante para Honduras, la pérdida de competitividad de las exportaciones ha ocurrido sobre todo respecto a sus otros mercados. Entre 1994 y 1999, Honduras experimentó la mayor pérdida de competitividad respecto a Asia y a la Unión Europea, ya que muchas de las monedas de esas dos regiones se devaluaron con respecto

Cuadro 4.4
Tasas reales de cambio efectivo en los países de Centroamérica, 1990-99
(1994 = 100)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Honduras	118.9	118.7	119.1	109.3	100.0	111.0	108.4	115.1	122.7	123.5
Costa Rica	111.8	102.0	104.0	102.4	100.0	104.6	101.2	101.6	104.5	106.2
El Salvador	83.2	85.5	86.4	95.1	100.0	107.6	114.4	116.7	119.7	109.8
Guatemala	75.8	89.2	94.2	95.6	100.0	98.4	103.0	114.7	117.9	107.7
Nicaragua	118.1	113.0	110.2	107.2	100.0	101.0	102.8	102.7	106.4	105.4

Nota: un incremento en el índice refleja una apreciación; una caída refleja una depreciación.

Fuente: Para Honduras, cálculos propios (para detalles, ver Apéndice Estadístico y Anexo D); para otros, información del BID.

al dólar. Sin embargo, la pregunta si las exportaciones de Honduras se beneficiarían o no de una devaluación se mantiene como una interrogante empírica. La reacción de las exportaciones de productos primarios como café y bananos, dependería de la flexibilidad –precio de sus curvas de demanda lo que determinará a su vez la posibilidad de un incremento en el ingreso de divisas por estas exportaciones (Véase Lord, 1992).

Cuadro 4.5
Honduras: Índices de competitividad internacional, total y regional, 1990-99
(1994 = 100)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	84.1	84.3	84.0	91.5	100.0	90.1	92.2	86.9	81.5	81.0
América del Norte	87.7	86.2	85.1	92.4	100.0	87.1	90.2	86.1	81.4	82.4
MCCA	67.9	74.2	75.1	86.7	100.0	94.4	100.6	98.8	93.6	88.5
Otros países LA	87.2	87.8	85.9	94.5	100.0	91.6	90.3	88.8	85.6	79.9
Unión Europea	95.9	91.5	94.8	91.3	100.0	97.8	97.6	81.4	75.8	72.6
Otros países	88.7	84.5	81.7	85.8	100.0	100.9	101.1	84.1	73.0	70.7
Medio Oriente	77.6	78.2	79.6	88.4	100.0	95.2	100.8	97.1	91.5	90.3
Asia	75.6	76.0	77.4	89.9	100.0	95.2	88.0	76.0	63.6	70.3

Nota: Un incremento en el índice refleja un mejoramiento en la competitividad; una caída refleja una pérdida de competitividad.

Fuente: Calculados de la inversa de las tasas reales de cambio efectivo para cada región en el Cuadro A.7 del Apéndice.

Además de la pérdida de competitividad exportadora, la apreciación del lempira es posible que haya estimulado importaciones y socavado una recuperación de la producción nacional, el empleo y el ingreso fiscal a causa de la pérdida de ganancias de producción. Al final, un insostenible déficit comercial llevará hacia la devaluación y los consumidores que prevean esta devaluación, posiblemente, adquieran más productos extranjeros anticipándose a mayores precios de esos mismos productos, mientras que los especuladores cambiarán a dólares y otras

monedas, anticipando la devaluación. La cuestión es si Honduras puede usar la tasa de cambio como un instrumento de equilibrio para la cuenta corriente y también como un instrumento con el que se consiga un balance interno y externo sostenible a mediano plazo, usándolo para reemplazar las restricciones comerciales. El balance interno en este contexto se refiere a las condiciones necesarias para lograr equilibrio en la cuenta corriente, condición que implica compatibilidad con ingresos de capital sostenibles a largo plazo.

E. Recomendaciones

E1. Visión general

Desde 1990, las medidas de liberalización del Gobierno de Honduras han movido la economía desde anteriores políticas de sustitución de importaciones y profunda recesión en la década de los 80 hacia aquéllas que pueden llevar a un crecimiento económico sostenible. Muchas de estas iniciativas, sin embargo, reflejan las llamadas reformas de primera generación que han buscado hacer posible la operación de las señales de mercado para que así los recursos puedan ser asignados eficientemente en la economía. Las reformas de “Segunda generación” que tratan de los obstáculos macroeconómicos, de infraestructura y reguladores para hacer negocios en Honduras, han recibido mucha menor atención. Hasta ahora nuestra evaluación sobre el desempeño comercial reciente del país sugiere que son éstos los factores que han creado un ambiente que inhibe la estructura competitiva de la economía.

recuadro 5.1
Honduras: Recomendaciones de Políticas Comerciales y de Políticas de Sustento
Macroeconómico y Ajuste Estructural

Política	Implementada
Liberalización Arancelaria	Comprometida como parte de los programas de apoyo a la estabilización y el ajuste estructural del FMI y Banco Mundial.
Eliminación de las barreras no arancelarias al comercio	Sí en términos de política, pero no en términos de obstáculos burocráticos y administrativos.
Tasas de cambio unificadas y competitivas	Sí, bajo un sistema de subastas para regular la asignación de moneda extranjera.
Liberalización de las inversiones	Sí, pero se mantienen inconsistencias en las solicitudes legales para inversionistas, trámites burocráticos y supervisión financiera inadecuada
Disciplina Fiscal	Si, a pesar de que el déficit se ha incrementado durante la reconstrucción post-Mitch
Redireccionamiento de las prioridades del gasto público hacia salud, educación e infraestructura.	Movimiento general hacia las metas, pero la oposición a la privatización se mantiene como un obstáculo a la modernización del estado.
Reforma impositiva incluyendo la ampliación de la base impositiva y reducción de las tasas marginales	En general sí, con cambios en el impuesto a la renta, al patrimonio empresarial, a las ventas y otros. Mantiene amplias exenciones de impuestos a la renta.
Liberalización financiera	Limitada ya que aún existe la necesidad de reducir las tasas de interés y mantener la estabilidad financiera a través políticas monetarias y fiscales coordinadas.
Derechos de propiedad seguros	Limitada, ya que leyes y regulaciones de títulos de propiedad no son claros y aún son contradictorios.
Privatización	En general sí, pero se mantiene un gran número de empresas públicas.

Los principales factores que actualmente inhiben el establecimiento de un ambiente económico a nivel institucional que conduzca a actividades de negocios del sector privado, es la falta de una estrategia gubernamental en el comercio y las inversiones que guíe las políticas y apoye las ventajas del sector privado para el crecimiento de las exportaciones, el excesivo número de niveles arancelarios del régimen vigente, los múltiples obstáculos al comercio y la inversión y la erosión de la competitividad internacional de los productos hondureños debido a la apreciación de la moneda.

En este estudio, la reforma de políticas comerciales se analiza en el amplio contexto de las políticas que afectan al comercio y a las inversiones. Esencialmente estas iniciativas están separadas, por un lado, en políticas de reforma estructural dirigidas a la liberalización del comercio, distorsiones a la inversión y al precio y reducción de la intervención estatal y, por otro en políticas macroeconómicas orientadas a la estabilidad económica a través de políticas fiscales, monetarias y tasas de cambio. Como mecanismo para facilitar este proceso y mejorar la coordinación del amplio rango de temas en políticas y prácticas relacionadas con el comercio, el presente informe ha tratado las políticas económicas y los asuntos reguladores dentro de las cuatro siguientes áreas interrelacionadas:

- Políticas de liberalización del comercio dirigidas a reducir y simplificar la estructura arancelaria.
- Reducción o eliminación de las barreras no arancelarias distorsionadoras del comercio.
- Sostenibilidad macroeconómica y predictibilidad de las políticas monetaria, cambiaria y fiscal.
- Mejoramiento en el ambiente regulador y asuntos de procedimiento que afectan la actividad comercial y de inversiones.

E2. Resumen de las recomendaciones

Las reformas de política propuestas, resumidas en el recuadro 5.2, tienden a apoyar la estrategia ya mencionada para comercio e inversiones. En la identificación de las reformas de política, se ha dado particular atención a su consistencia con los planes nacionales y al apoyo que las iniciativas identificadas podrían ofrecer. Además, hay un gran número de programas y proyectos ya en funcionamiento en Honduras. Recientes esfuerzos realizados por las agencias internacionales para acelerar el proceso de recuperación, han guiado a planes que, a veces, han sido contradictorios. Mas aún, con frecuencia los posibles efectos de estos proyectos no son considerados adecuadamente dentro del rango de nuevas propuestas que impactan al comercio y las inversiones. La actual estrategia de comercio e inversiones busca desarrollarse en iniciativas existentes para asegurar que ellas generen resultados que sean consistentes con otros programas que tienen efecto en el país.

Como parte de estas iniciativas, es importante anotar que el análisis que apoya las decisiones de hacer políticas, requiere una información razonablemente detallada que actualmente no está disponible. La información sobre comercio, inversiones y producción no es fácil acceder a ella en la SIC ni tampoco existe la capacidad de procesar con rapidez las bases de datos que sí están disponibles. La información sobre producción para subsectores o segmentos de la industria están disponibles en el Banco Central, pero la información sobre sus insumos materiales no está. Mas aún, la confiabilidad de la información para segmentos industriales así como al nivel industrial, es cuestionable y existen grandes discrepancias entre la información suministrada por diferentes fuentes, a pesar de que usan la misma nomenclatura. Por lo tanto, mejorar el acceso a información, la confiabilidad de la información, el procesamiento de datos y la capacidad de análisis se mantienen como importantes prioridades para el país.

Otros temas de importancia vinculados con el comercio y las inversiones en Honduras son aquellos relacionados con la estructura institucional y de programas que sustentan las políticas adoptadas o que podrían ser implementadas. Por ejemplo, fortalecer aquellas instituciones a las que los donantes internacionales podrían dar asistencia para establecer un sistema integrado de información que incluiría mejoramiento de las capacidades en el manejo del sistema informático o de computación, información actualizada sobre medidas de control de comercio y un sistema de implementación de los acuerdos comerciales. Para difundir una nueva política comercial, acción que se recomienda en el presente informe, se propone brindar capacitación en la preparación de informes frecuentes de desarrollo del comercio. También es recomendable profundizar la capacitación para sustentar las futuras negociaciones comerciales, tales como el análisis de suscribir un acuerdo y capacitación en el idioma inglés. Finalmente, se debe brindar asistencia para la implementación y monitoreo de los acuerdos comerciales, especialmente en las áreas de prácticas desleales de comercio y solución de controversias.

Cuadro 5.2
Políticas propuestas de comercio e inversiones

Restricciones Existentes	Iniciativa Propuesta		Impacto/Beneficio Esperado
	No. / Título	Descripción del Proyecto	
La falta de estrategias de comercio e inversión cohesivas para guiar la formulación de políticas detiene al Gobierno de desarrollar internamente políticas consistentes y posiciones de negociación	[P1] Diseñar e Implementar una Estrategia Nacional de Comercio e Inversión	Crear un grupo de trabajo con representantes de las organizaciones claves del sector privado (FIDE, COHEP) y del Gobierno (Secretaría de Industria y Comercio) para presentar prioridades, recomendar soluciones y desarrollar una estrategia integrada consistente con los planes de desarrollo nacionales y regionales. La estrategia contendría también un plan de acción que asigne responsabilidades a ambos sectores (público y privado). Crear una base institucional para ajustar la estrategia como sea necesario y mantener el diálogo entre el sector privado y el público.	Las estrategias ayudaran a determinar las prioridades para las negociaciones y decidir una posición conjunta de los países centroamericanos para ser presentada en las numerosas negociaciones donde estos países son presentados como grupo, mientras al mismo tiempo se asegura la participación de representantes del sector privado.

Restricciones Existentes	Iniciativa Propuesta		Impacto/Beneficio Esperado
	No. / Título	Descripción del Proyecto	
Políticas relacionadas con aranceles			
Algunos productos mantienen aranceles prohibitivamente altos y resultan con protecciones efectivas (TPE) y exageradas que llevan a la pérdida de bienestar en los consumidores y a una mala asignación de recursos. Estos altos aranceles no generan un significativo ingreso por impuestos de comercio.	[P2] Reducción de la dispersión arancelaria y convergencia hacia un nivel arancelario uniforme	Eliminar los niveles arancelarios por encima de 25 por ciento (es decir 25,30, 40, 45, 50 y 55%) que solo se aplican a 29 productos. Cambiar gradualmente a un arancel uniforme empezando con una estrategia tipo "acordeón", que reduzca los aranceles más altos en rondas sucesivas.	Un arancel uniforme promoverá el desarrollo de industrias que tienen ventajas comparativas naturales. Una estructura arancelaria simplificada permitirá a los importadores de aprovechar al máximo las ventajas de las mejoradas condiciones de acceso al mercado que resultarían de la liberalización del comercio. Reduciría las presiones políticas por sobreprotección y el contrabando y mejoraría la transparencia en las pólizas de aduana.
Políticas de importación no relacionadas con aranceles			
Se ha dado poca atención a las reformas de "segunda generación" que tratan de como las distorsiones no arancelarias restringen el comercio y crean obstáculos para hacer negocios. Las restricciones no arancelarias existentes incluyen el uso de regulaciones técnicas impropias (regulaciones exageradas de mercadeo y etiquetado, estándares técnicos anticuados), reglas de origen poco claras y valoraciones ad-hoc.	[P3] Implementar Reformas de Segunda Generación en Medidas de Control del Comercio	La propuesta se basa en una aproximación secuencial al diseño e implementación de políticas para rectificar distorsiones existentes al comercio que serán usados en la próxima Evaluación de Política Comercial de la OMC: (a) preparar un inventario de las medidas de control de comercio utilizando el sistema de clasificación de la UNCTAD (TRAINS), (b) utilizar los resultados de (a) para cuantificar las medidas de control del comercio, (c) medir los efectos de las medidas de control del comercio y (d) adoptar políticas para eliminar las distorsiones no arancelarias al comercio.	Debido a que se han efectuado muy pocas mediciones, evaluaciones y soluciones para las distorsiones no-arancelarias en Honduras, esta iniciativa se referirá principalmente a las distorsiones potencialmente más restrictivas y sentará las bases para su eliminación.
La información sobre las regulaciones y procedimientos administrativos y burocráticos remanentes que influyen el ambiente de negocios, es inadecuada y desactualizada.	[P4] Seguimiento, Racionalización y Modernización de los Procedimientos Administrativos para Importaciones y Exportaciones	Revisión, racionalización y publicación de una lista corta de regulaciones y procedimientos de exportación e importación sobre la base de lo que se está haciendo. Asegurar que las "ventanillas únicas" están operando efectiva y eficientemente y que la documentación es requerida solamente por razones estadísticas.	Esta iniciativa permitirá a la SIC adoptar un rol mas activo que en el pasado reciente para identificar y eliminar obstáculos administrativos y burocráticos para hacer negocios en Honduras.
Políticas relacionadas con las exportaciones			
La competitividad internacional de Honduras ha disminuido desde mediados de los 1990s basada en la tasa de cambio real del lempira.	[P5] Impacto de la Política de Tasa de Cambio en la Balanza de Pagos y Competitividad Internacional	Examinar las condiciones necesarias para determinar la tasa de cambio de equilibrio fundamental (FEER) para la balanza de pagos con lineamientos para la tasa de cambio efectiva real óptima (y tasas de cambio nominales asociadas) necesarias para lograr equilibrio global en la balanza de pagos.	Es posible que Honduras pudiera afectar significativamente la demanda por sus exportaciones en el mercado global así como en mercados particulares como Estados Unidos y la Unión Europea, a través del mejoramiento de su competitividad internacional basada en la tasa de cambio real del lempira.
Las zonas de procesamiento de Exportaciones (ZPE) permanecen altamente	[P6] Diversificación Industrial en las ZPE y	Hacer que políticas económicas orientadas hacia afuera sean centrales para el programa de diversificación industrial de las ZPE, con	La integración de las políticas de exportación orientadas hacia afuera para sostener una diversificación de las ZPE y un programa de encadenamientos hacia

Restricciones Existentes	Iniciativa Propuesta		Impacto/Beneficio Esperado
	No. / Título	Descripción del Proyecto	
concentradas en la industria textil y tienen pocos encadenamientos hacia atrás con materias primas localmente producidas.	Encadenamientos hacia atrás	encadenamientos hacia atrás a través de la liberalización de código y regulación de inversiones, la eliminación de barreras al comercio discrecionales y promoción de flujos externos de tecnología.	atrás también promoverá inversiones extranjeras directas en industrias diversificadas, facilitará flujos de tecnología externa, desarrollando por tanto las capacidades empresariales y la rapidez de expansión del sector privado en soporte de las industrias.

E3. Diseño de estrategias nacionales de comercio e inversiones

PI. Estrategia nacional de comercio e inversiones

Antecedentes. La estrategia global para comercio y las inversiones en Honduras debe estar necesariamente inmersa dentro del plan de desarrollo del país y en estrecha relación entre el crecimiento del comercio y las inversiones y el desarrollo de los sectores real y financiero de la economía. Mientras el comercio, será motivado indudablemente, por las ventajas comparativas del país, es igualmente claro que por el pequeño tamaño de Honduras, el comercio será dirigido por el deseo de los productores de desarrollar economías de escala y una variedad de ganancias derivadas de la especialización en producción a niveles nacional, regional y global.

A la luz de estos antecedentes, la estrategia propuesta se basa en un comercio dirigido por el mercado y una expansión de las inversiones apoyada por políticas y prácticas del sector público y por el desarrollo de la infraestructura, que es consistente y está integrada en los planes nacionales y regionales de desarrollo. Para el comercio, esta estrategia significa la reducción o eliminación de barreras al comercio, incluyendo los obstáculos administrativos y burocráticos, con el objetivo de expandir el comercio y aumentar la competitividad internacional del país. Para las inversiones, la estrategia significa una especialización de la producción a niveles nacional, regional y global con la meta de expandir la inversión directa doméstica y extranjera mucho más allá de las tasas de crecimiento históricas. Vista dentro de este marco de trabajo, la estrategia de comercio toma en cuenta las cercanas vinculaciones que existen entre comercio e inversiones y otros sectores productivos y de apoyo como el financiero.

Soluciones, recomendaciones y propuestas. Los principales elementos de una estrategia gubernamental sobre comercio e inversiones podrían ser los siguientes:

- *Reforzamiento de las iniciativas y capacidades del sector privado.* El crecimiento económico y el desarrollo de Honduras está dirigido por el mercado, por lo que el mejoramiento del ambiente de comercio e inversiones apunta a fortalecer las iniciativas y capacidades del sector privado, ayudando a los productores a lograr economías de escala, a sacar partido de las complementariedades de producción regional y global y a ampliar mercados. El Gobierno ayudará a expandir inversiones privadas nacionales y extranjeras para la producción de bienes domésticos y exportables. La confianza en estas fuerzas del mercado para fijación de precios y decisiones de inversión

requiere de un ambiente económico más liberal y abierto en el país que apoye la entrada, operación y salida de firmas.

- *Asegurar el apoyo del sector público en los niveles institucional, de políticas y de infraestructura.* El sector público tendrá que ofrecer tres tipos de iniciativas: (a) un ambiente facilitador para el sector privado, (b) coordinación de las políticas económicas en el sector público y (c) infraestructura de apoyo para el desarrollo de la producción y de las actividades orientadas al comercio. Un ambiente facilitador significa que las regulaciones restrictivas, del mismo modo que los obstáculos burocráticos y administrativos a las prácticas de comercio e inversiones, tendrán que ser identificadas y eliminadas. La coordinación de las políticas económicas sugiere la necesidad de examinar las políticas comerciales en el contexto más amplio de los programas sectoriales y las políticas económicas del Gobierno. El desarrollo de la infraestructura está dirigido a sustentar actividades de comercio e inversiones a través de un mejoramiento institucional y de políticas que afectan crédito, impuestos, movilidad laboral y entrada, operación y salida de firmas locales y extranjeras. Al mismo tiempo, la eliminación de deficiencias en la infraestructura industrial y las limitaciones en el transporte y las comunicaciones resultantes del huracán Mitch, necesitan de atención urgente para sostener las actividades productivas del sector privado. Estas deficiencias y limitaciones plantean ahora un importante desafío al crecimiento y al desarrollo de las actividades orientadas al comercio. No obstante que estas limitaciones están siendo tratadas en el marco del actual programa de recuperación, nuevas demandas planteadas por el crecimiento anticipado de la actividad industrial en el país significarán una presión adicional en el transporte, comunicaciones y otros servicios públicos.

La estrategia propuesta para promover el comercio y mejorar su marco competitivo está basada en una expansión del comercio y de las inversiones amplia y dirigida por el mercado que se apoya en las políticas y prácticas del sector público y el desarrollo de la infraestructura, y que está integrada y siendo consistente con el plan nacional de desarrollo del Gobierno. También toma en cuenta las vinculaciones que existen entre las políticas de amplia base que facilitan el comercio y las inversiones en la economía.

Los principales lineamientos para estas iniciativas de política son los siguientes:

- ⌘ En *políticas públicas*, el desarrollo de una estrategia nacional que enfatice el papel “facilitador” del sector público a través de reformas de política y procedimientos para apoyar al sector privado en vencer las limitaciones existentes, apuntará a promover la especialización de productos y las actividades productivas de alto valor agregado dirigidas hacia los mercados nacional e internacional.
- ⌘ En el *comercio*, la reducción o eliminación de barreras al comercio, incluyendo los obstáculos burocráticos y administrativos, y el mejoramiento de los incentivos de promoción del comercio apuntará a traer cambios dinámicos en las ventajas comparativas del país para reducir costos de producción a través del aprovechamiento de economías de escala y diversificación del comercio, aumentando así la competitividad internacional de las actividades productivas de alto valor agregado.

- ⌘ En *inversiones*, la globalización de los procesos de producción, a través de la movilización de la inversión directa nacional y extranjera, apunta a traer recursos financieros muy necesitados y alienta la transferencia de tecnología a la industria de maquinarias y las actividades productivas de alto valor agregado en los sectores agrícola y minero.
- ⌘ En *servicios financieros*, la movilización de recursos financieros y la expansión de las actividades bancarias y de seguros que buscarían hacer disponible el tan necesario capital para las inversiones del sector privado y las actividades orientadas a la exportación.
- ⌘ En *transporte, comunicaciones y otros proyectos de infraestructura*, el mejoramiento de las facilidades que sustentan el traslado de las materias primas hacia los locales de procesamiento de producción y sus productos finales hacia los mercados nacionales y extranjero, apuntará a proveer un ambiente de infraestructura favorable para atraer inversiones y facilitar la especialización de la producción en actividades productivas de alto valor agregado.
- ⌘ En *política fiscal*, el mantenimiento de una situación fiscal sólida, unida a la implementación de las reformas en los impuestos a la propiedad y el mejoramiento de la administración tributaria llevará a mejorar la confianza del inversionista en el manejo económico.
- ⌘ En *el desarrollo del sector privado*, el enfoque en los temas de procedimientos que inhiben la actividad empresarial apuntará a reducir restricciones administrativas y a crear el marco institucional necesario para apoyar actividades exitosas del sector privado.

El sector privado, a través de COHEP, propuso recientemente elementos clave para una estrategia de comercio exterior de Honduras (Mejía, 1999). La estrategia está delineada dentro del contexto de la globalización, la tendencia creciente por cambio tecnológico y la creciente interdependencia entre países. Dentro de este marco, que complementa el descrito arriba, el objetivo general es: lograr una inserción más profunda de Honduras en el comercio mundial, consiguiendo así que se estimule la producción local de bienes y servicios, mientras, al mismo tiempo, se promueve eficiencia, diversificación y competitividad.

Los objetivos estratégicos a corto, mediano y largo plazo relacionados con *políticas de comercio e inversiones* que el COHEP propone, son los siguientes. A corto plazo, el primer objetivo es determinar prioridades para las negociaciones, siendo las cinco principales las que siguen: (i) perfeccionamiento del proceso de integración centroamericana; (ii) la adopción de un Acuerdo de Libre Comercio e Inversión con México, República Dominicana, Chile, Panamá, Grupo Andino y otros países; (iii) mejoramiento de las preferencias arancelarias en el marco de la ICC; (iv) la revisión y la evaluación de los compromisos con la OMC y (v) la inclusión de productos en el SGP de la Comunidad Europea. Un segundo objetivo es la determinación de una posición conjunta de los países centroamericanos para ser presentada en las numerosas negociaciones donde estos países se muestran como grupo, asegurando, la participación de representantes del sector privado.

Un tercer objetivo es reforzar la Secretaría de Industria y Comercio y avanzar en el programa de modernización del gobierno a través del diseño de una estrategia de comercio más completa que aquella propuesta por el sector privado, determinar estrategias de negociación y analizar el impacto en las exportaciones de las políticas macroeconómicas, entre otras. Un cuarto objetivo es la creación de un mecanismo formal y sistemático para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas de comercio exterior con la participación de los sectores público y privado. Otros objetivos de corto plazo incluyen la reestructuración del SIC para una mejor respuesta a las necesidades de información, planeamiento y ejecución de la política comercial, el establecimiento de un sistema integrado de información y el diseño de un programa de capacitación enfocado en instrumentos de política comercial internacional y administración de tratados.

Los objetivos de mediano plazo se focalizan en el diseño de una política macroeconómica orientada al mejoramiento de la producción exportable, el mejoramiento en la coordinación de las políticas sectoriales, la revisión de los incentivos a la exportación y la simplificación del marco judicial que está relacionado con el comercio internacional. A largo plazo, los objetivos especificados por COHEP se focalizan en mejorar y consolidar un grupo selecto de productos y servicios destinados a mercados de exportación, implementar acuerdos comerciales, diversificar los mercados de exportación, mejorar la competitividad de las industrias nacionales, perfeccionar los mecanismos de coordinación entre los sectores público y privado y, finalmente, la implementación de un esquema comercial propio del país en función de la producción exportable, el proceso económico internacional y los objetivos de una política económica.

El plan de acción presentado por COHEP toma en cuenta la realidad de que actualmente no existe en Honduras una política comercial clara y cohesiva, reconociendo, sin embargo, que el Gobierno está obligado a formular su política comercial dentro de compromisos legales adquiridos en varios niveles diferentes. Esos compromisos legales deben incorporar las obligaciones *multilateral* es derivadas de la OMC, los compromisos *regionales* derivados del Mercado Común Centroamericano, los compromisos *bilaterales* entre Honduras y otros países y, finalmente, los compromisos *nacionales* bajo las leyes de Honduras. Tanto el sector público como el sector privado están conscientes de esas obligaciones legales, lo que está reflejado en el énfasis dado por ambos sectores a las negociaciones de acuerdos comerciales. De hecho, las negociaciones han dominado por muchos años el tema del comercio internacional en Honduras y, tal como se menciona arriba, fueron incluidas como de alta prioridad en la estrategia propuesta por el sector privado. No obstante, participar en negociaciones *per se* no es parte válida de una política comercial; más bien, son medios para alcanzar metas dentro de un marco definido. Por lo tanto, dado de que actualmente no existe en Honduras una política comercial formal, se le debería dar alta prioridad a su diseño y su implementación.

En segundo lugar, sería más beneficioso para Honduras si tanto el Gobierno como el COHEP consideraran cambiar el enfoque de la participación del país en negociaciones, dejando de suscribir numerosos acuerdos para estudiar y entender el impacto de entrar a participar en una asociación de comercio. Una vez que el impacto del acuerdo es claro, ambos sectores (público y privado) deben decidir si el acuerdo ayudará o no a llevar a cabo la estrategia comercial. Tercero, debe darse prioridad al mejoramiento del marco macroeconómico del país a corto plazo, mas bien que a mediano plazo. Una política macroeconómica sólida ofrecerá las bases para una nueva

política comercial, especialmente en lo que se relaciona con tasas de cambio y política fiscal. Todos los restantes objetivos estratégicos propuestos por COHEP parecen razonables, especialmente aquellos relacionados con una creciente participación del sector privado.

Finalmente, la capacidad de formular políticas de apoyo a la ya mencionada estrategia depende de una permanente estructura institucional para (a) mantener y manejar una buena base de datos, (b) analizar los resultados de cálculos, (c) utilizar los resultados de los análisis para un manejo económico nacional, y (d) formular conclusiones y recomendaciones de política. Hasta ahora no existe una unidad con este tipo de competencia en el Gobierno de Honduras.

E4. Profundización de reformas arancelarias

Muchas de las recientes iniciativas de comercio del Gobierno se pueden resumir en los acuerdos arancelarios multilaterales y regionales que se han negociado en un esfuerzo de expandir el acceso a los mercados. Sin embargo, existe muy poco, si lo hay, análisis de las consecuencias de estos acuerdos en los sectores productivos de la economía, el nivel de empleo y la distribución de beneficios a diferentes industrias. La cuantificación de esas consecuencias podría ofrecer valiosos discernimientos a los que elaboran las políticas y mejores lineamientos de política en áreas de libre comercio, especialmente a la luz de una reciente revisión de estudios que evalúan los acuerdos de integración regional. Esa revisión encuentra que el impacto del regionalismo depende de manera crítica de las circunstancias que rodean cada acuerdo, especialmente para países de pequeña importancia comercial como Honduras que no tienen capacidad de influenciar los términos internacionales de comercio (De Rosa, 1998).

Las recomendaciones que emergen de este estudio incluyen una propuesta para reducir inmediatamente el número de niveles arancelarios y una propuesta para considerar la unificación de los aranceles para asegurar que hay incentivos neutrales para la producción de bienes finales, bienes intermedios y de capital, otros insumos materiales y mercancías no comercializables.

P2. Reducción de la dispersión arancelaria y convergencia hacia un nivel arancelario uniforme

Antecedentes. La estructura arancelaria de Honduras, por el número de niveles arancelarios, resulta innecesariamente complicada y otorga una protección selectiva a través de aranceles pico. Actualmente, dicha estructura tiene 13 niveles arancelarios, aunque la mayoría de las partidas arancelarias se ubican en niveles de entre 1 y 20%. Por ejemplo, los niveles de 25 y 30% se aplican a 6 productos (de un total de 5,918 productos posibles) y los niveles entre 35 y 55% se aplican a 23 productos. Estos aranceles excesivamente altos o picos, están generalmente limitados a partidas arancelarias donde la industria local puede proveer ciertos productos agrícolas primarios o procesados. Específicamente, estos aranceles altos protegen la producción local de aves de corral, azúcar, jugo de naranja y arroz oro y ciertos tipos de vehículos automotores.

Esta dispersión arancelaria resulta en tasas de protección efectiva (TPE) bastante altas para ciertos productos agrícolas. El promedio ponderado por comercio de la TPE es de 26% para los 15 productos examinados, comparada con una tasa de protección nominal (TPN) de 18% para los

mismos productos. El efecto de altos aranceles de importación para estos productos ha sido la disminución de las importaciones globales por debajo de lo que hubieran sido con la creciente demanda del consumidor en Honduras. Además de la pérdida de bienestar del consumidor, la protección ha producido cambios en el precio de los factores de producción y de los propios productos finales y afectó la asignación de los recursos internos en Honduras. Estas políticas de sustitución de importaciones hacen que la producción para el mercado doméstico sea más ventajosa que la producción para los mercados de exportación, ya que el precio interno excede el precio potencial de mercados extranjeros. Como resultado, estas políticas de sustitución de importaciones discriminan a las exportaciones y producen aumento en el sesgo antiexportador. Para los 15 productos agrícolas seleccionados, nuestros cálculos indican que el sesgo antiexportador promedio alcanza un 20 por ciento, que es alto comparado con otros países.

Los aranceles por encima del 20% están también cuestionados en términos de generación de ingresos. La mayor parte de ingresos por impuestos de importación estimados para Honduras en 1999 (79 por ciento) fueron generados por importaciones con cuatro niveles diferentes de arancel aplicado (17, 15, 20 y 10%). Menor ingreso (22 por ciento) fue generado por importaciones con seis niveles de arancel aplicado (5, 1, 30, 35, 45 y 40%); y una insignificante cantidad (0.4 por ciento) del ingreso generado por importaciones gravadas con los restantes tres niveles arancelarios (25, 50 y 55%).

Soluciones, recomendaciones y propuestas. Una estructura arancelaria ampliamente respaldada es el arancel con tasa uniforme para todos los productos comercializados. El hecho de que sea un solo arancel reduce significativamente el incentivo de hacer *lobbying* para la protección de ciertas industrias. Menos *lobbying* significa menor corrupción gubernamental y una mejor señal al sector privado de que las industrias anteriormente protegidas deben competir con las demás sobre bases iguales y, si es necesario, cambiar a otras más ventajosas y ahorrar recursos. El contrabando de bienes también se reduce en un sistema de arancel uniforme porque los bienes dejan de estar sujetos a aranceles prohibitivos y el incentivo para el comercio ilegal se elimina. Por último, un arancel uniforme conlleva muchas ventajas administrativas: es transparente, no hay error en la clasificación de los bienes y la corrupción de las autorizaciones aduaneras es reducida (Tarr, 1998).

Cualquier movimiento hacia incentivos neutrales a través de un arancel uniforme, con todo, no debiera discriminar en contra de las industrias de producción de insumos con escalonamientos arancelarios. Una manera de evitar esta discriminación sería la adopción generalizada del método “acordeón” que bajaría los aranceles más altos a un nivel dado sin realizar cambios en los aranceles bajos, seguido de rondas sucesivas hasta que los altos aranceles prevalecientes fueran reducidos a un arancel uniforme al final del período de transición. La considerable disminución en la protección de la producción podría cambiar su dirección hacia los mercados de exportación, aunque es difícil de predecir qué industrias serían favorecidas sin el uso de un modelo de toda la economía. Teoría y práctica sugieren que la estructura neutral de incentivos de un arancel uniforme promovería el crecimiento de industrias en las que, hasta ahora, Honduras tiene ventajas comparativas naturales y el desarrollo de industrias en corriente con las crecientes transferencias de tecnología, asociadas con una gran actividad de inversiones extranjeras.

Los cuatro niveles arancelarios por encima del 35% (es decir, 40, 45, 50 y 55%) se aplican sólo a nueve productos (caña de azúcar, tres tipos de arroz, cuatro diferentes tipos de partes de aves de corral congeladas y frescas y cigarrillos, respectivamente) y podrían ser incluidas en el nivel de 20%. Así mismo, los niveles arancelarios de 25 y 30% podrían también ser eliminados incorporando los 6 productos (dos tipos de jugos, un tipo de zapatos y tres tipos de vehículos) actualmente gravados a esos niveles sea en el nivel arancelario de 20% o en el de 17%. Estas revisiones harían más lógico el esquema arancelario y, así mismo, disminuirían el promedio ponderado por comercio y la desviación estándar.

La eliminación de los niveles arancelarios altos también requiere de determinación política por parte del Gobierno, ya que es aparente que se han realizado esfuerzos de *lobbying* para conseguir alta protección para un limitado número de productos. Más importante aún, un esquema arancelario revisado reflejaría mejor el cambio del país al dejar de proteger industrias nacientes, forzándolas a competir con bases más igualitarias que en la actualidad, y ponerse más en línea con el movimiento global hacia la liberalización del comercio.

E5. Agenda pendiente sobre las medidas de control del comercio

Los cambios en la estructura arancelaria, mencionados pretenden: (a) simplificar y mejorar la transparencia de los aranceles y (b) reducir el escalonamiento arancelario que refuerza las políticas de sustitución de importaciones y favorece la clase menos beneficiosa de producción que tiene poco valor a la economía. En el presente grupo de recomendaciones, tratamos las reformas de “segunda generación” que apuntan a eliminar o reducir medidas de control de comercio que debilitan la competitividad internacional de las exportaciones. Estas recomendaciones de política están basadas en seleccionar, dar prioridad y dar secuencia a las medidas de política de segunda generación más habitual o frecuentemente diseñadas para superar los obstáculos más importantes que continúan inhibiendo las prácticas de competitividad empresarial en Honduras. Ejemplos de ese tipo de obstáculos incluyen la utilización de regulaciones técnicas impropias: reglas difíciles de mercado y etiquetado, estándares técnicos arcaicos, falta de claridad en las reglas de origen y valoración *ad hoc*.

P3. Implementación de reformas de segunda generación en medidas de control del comercio

Antecedentes. *Hasta* la fecha, muchas de las iniciativas llevadas a cabo por el Gobierno de Honduras reflejan reformas de primera generación que buscan facilitar el funcionamiento de las señales del mercado para que los recursos puedan ser eficientemente asignados en la economía. Las reformas de segunda generación tratan de la forma en que distorsiones no arancelarias restringen y crean obstáculos hacer negocios en Honduras y han recibido mucha menor atención.

Parte de estas medidas no arancelarias caen dentro del campo de los obstáculos técnicos al comercio. A pesar de la adhesión de Honduras al Acuerdo de Barreras Técnicas al Comercio de la OMC y a la adopción de legislación de protección al consumidor, reformas concretas en el diseño y aplicación de regulaciones sanitarias y fitosanitarias y requisitos de etiquetado se mantienen como importantes problemas para hacer negocios en Honduras. Se han aplicado regulaciones sanitarias a importaciones de aves de corral, las que son consideradas como medidas no arancelarias por muchos exportadores de Estados Unidos. El registro y el etiquetado

de alimentos procesados han sido también considerados como perjudiciales para el comercio. Las leyes hondureñas requieren que todos los productos alimenticios procesados sean etiquetados en español y registrados en la Secretaría de Salud, lo que ha sido reportado tanto por proveedores del mercado nacional como por proveedores de manufacturas locales, como problemático, debido al largo proceso de aprobación. Empresarios locales han citado también las medidas fitosanitarias como perjudiciales para el desarrollo de nuevos productos y que obstruyen nuevas posibilidades de exportación. En particular, la Secretaría de Salud fue citada por demoras en aprobar la certificación de alimentos y otros productos, dando como resultado pérdidas de tiempo y, con frecuencia, de interés en proseguir con el lanzamiento de un nuevo producto. Tales obstáculos administrativos actúan como desincentivadores para el desarrollo de exportaciones.

Soluciones, recomendaciones y propuestas. Ya que ha habido relativamente pocos estudios en el área de medición, evaluación y solución de distorsiones no arancelarias en Honduras, la presente propuesta se basa en una aproximación secuencial al diseño e implementación de políticas para rectificar las distorsiones existentes en el comercio:

Paso 1, inventario de Medidas de Control del Comercio: Preparar un sistema de información desagregado de las medidas de control de comercio por tipo y sector, siguiendo el sistema de clasificación de la UNCTAD (TRAINS). Incluir una evaluación de las normas técnicas (estándares sanitarios y fitosanitarios y los requisitos de etiquetado) nacionales para determinar el grado en que se constituyen en barreras innecesarias o exageradas para el comercio. Particular atención debería darse a los procedimientos realizados por la Secretaría de Salud en la certificación de alimentos y de otros productos.

Paso 2, cuantificación de las Medidas de Control del Comercio: Utilizando los resultados del inventario de las medidas de control del comercio, cuantificar la presencia y dimensión de las medidas usando medidas frecuencia-tipo, medidas de comparación de precios y barreras no arancelarias específicas.

Paso 3, medición de los Efectos de las Medidas de Control del Comercio: Utilizando los resultados del inventario de medidas de control del comercio, cuantificar los efectos de las medidas existentes basados en procedimientos tales como el índice de restricción de comercio (IRC), el índice de sesgo antiexportador (SAE) y tasas efectivas de asistencia (TEA).

Paso 4, Programa para la Eliminación de las Distorsiones No Arancelarias al Comercio: Basada en los resultados de la medición y evaluación de las distorsiones no arancelarias, adoptar políticas que eliminarían los obstáculos al comercio en Honduras, incluyendo procedimientos para asegurar la correcta aplicación y seguimiento de normas técnicas.

P4. Monitoreo y racionalización de los procedimientos administrativos para importaciones y exportaciones

Antecedentes. Hasta la fecha, la información actual sobre el ámbito y el ordenamiento de los factores burocráticos y administrativos remanentes que influyen el ambiente de negocios es inadecuada. Mas aún, se ha abierto recientemente una ventanilla única para exportadores, pero en

la actualidad tiene muy poca actividad debido a la escasa oferta de servicios y la consecuente falta de interés del sector privado.

Soluciones, recomendaciones y propuestas. Para remediar esta situación, el sector privado debería realizar una evaluación de los obstáculos de hacer negocios en Honduras. Esta evaluación debe revisar el tiempo y el esfuerzo requerido para completar los procedimientos de importación y exportación, incluyendo tasas o pagos, medir el impacto de realizar mejoras al sistema e implementar recomendaciones dirigidas a mejorarlo. Una vez terminado, debe adaptarse una lista completa de procedimientos y requisitos de calificación para todas las actividades que requieren licencias y otras autorizaciones administrativas. Estos requisitos deben estar claramente articulados y disponibles para el público a través de documentación accesible.

En un esfuerzo por resolver los restantes asuntos de procedimientos, la SIC debe adoptar un papel más activo que en el pasado para identificar y eliminar los obstáculos administrativos y burocráticos a fin de hacer negocios en Honduras. Mientras el COHEP ha realizado algunos esfuerzos para identificar estos obstáculos, no ha habido investigaciones de empresas para monitorear las restantes restricciones a las actividades de comercio e inversiones. Estas investigaciones o estudios deben ser parte de las actuales funciones de la SIC para tener éxito en racionalizar las reglas y procedimientos que implementan las leyes y poner en práctica los resultados a través de la ventanilla única para exportadores.

Como parte de los esfuerzos de revitalización para la ventanilla única, se incluyen las siguientes actividades específicas: (i) proveer asistencia técnica a través de expertos en comercio internacional que ayudarían a definir la visión de la unidad, sus tareas y métodos de trabajo y que diseñarían la base de datos para promoción de exportaciones; (ii) capacitación del personal en técnicas de evaluación de nuevas oportunidades de exportación y desarrollo de estudios de mercado; (iii) desarrollo de un programa de recomendaciones orientado a apoyar a los exportadores, especialmente los de productos no tradicionales; (iv) ayuda financiera para visitas de campo fuera del país para ganar experiencia en programas similares de otros países; y (v) crear materiales de referencia como estadísticas internacionales disponibles en medios electrónicos, fuentes bibliográficas de información y otras fuentes de información, a muchas de las que se puede acceder por Internet.

Siguiendo la apreciación del sector privado, sería muy útil realizar un análisis comparativo de las reformas reguladoras que han sido aplicadas por otros países en desarrollo y que han atraído exitosamente inversiones orientadas a la exportación. La muestra de países debería comprender aquellos con niveles relativamente similares de desarrollo y debería incluir lecciones de los países del Sudeste asiático. El estudio ayudaría a guiar a los que hacen políticas en las restantes reformas reguladoras que Honduras necesita completar para atraer actividades orientadas a la exportación de industrias diversificadas.

E6. Mejoramiento de la estabilidad, diversificación y competitividad de las exportaciones

En la actualidad es ampliamente aceptado que las perspectivas de crecimiento para países en desarrollo se mejoran significativamente a través de regímenes de comercio orientados hacia

afuera y con incentivos razonablemente uniformes (básicamente a través de la tasa de cambio) para la producción de los bienes de exportación y de los competitivos con importaciones (Krueger, 1997). Las reformas en esta sección están dirigidas a aumentar las exportaciones a través de mecanismos específicos para la exportación y el mejoramiento de su competitividad internacional.

P5. Impacto de la tasa de cambio en la balanza de pagos y la competitividad internacional

Antecedentes. La demanda de exportaciones hondureñas está siendo crecientemente afectada por la disminución de la competitividad internacional del país, basada en la tasa de cambio real del lempira. Esta declinación, desde 1995, ha sido más significativa en el mercado de la Unión Europea que en otros mercados tales como Estados Unidos. Como resultado, los productores hondureños confrontan una posición relativamente desfavorable en el mercado de Estados Unidos y una posición todavía más desfavorable en el emergente mercado de la Unión Europea, donde los productores han estado intentando incrementar su porción de mercado. Es probable que Honduras pudiera influenciar significativamente en la demanda de sus exportaciones en el mercado global, así como en mercados específicos de exportación como Estados Unidos y la Unión Europea mejorando su competitividad internacional basada en la tasa de cambio real del lempira.

Soluciones, y recomendaciones y propuestas. Según la teoría de *overshooting* de Dornbusch (1976), una tasa de cambio subvaluada ofrece un modo de proteger las industrias nacionales elevando el costo de las importaciones en competencia y estimulando las exportaciones de industrias nacionales. Alternativamente, una tasa de cambio sobrevaluada debilita los esfuerzos de promover exportaciones. Utilizando una combinación de políticas arancelarias y cambiarias, el Gobierno de Honduras puede lograr un equilibrio en cuenta corriente o en la balanza general de pagos y, por tanto, debería examinar las condiciones necesarias para determinar la tasa de cambio de equilibrio fundamental para la balanza de pagos. Mediante el enfoque de flexibilidad en la balanza de pagos, el análisis debiera examinar los efectos de cambios en la tasa cambiaria en las cuentas corriente y de capital.

Sin embargo, cabe reconocer que la utilización del enfoque de flexibilidades para evaluar el ajuste de balanza de pagos no toma en cuenta el efecto del proceso de ajuste de la tasa de cambio sobre la búsqueda simultánea del balance interno y externo en la economía por parte del Gobierno. No obstante, el análisis daría lineamientos sobre la óptima tasa de cambio efectiva real y la tasa de cambio nominal asociada, necesaria para lograr un equilibrio general en la balanza de pagos.

P6. Diversificar las actividades de las ZPE y desarrollar encadenamientos hacia atrás

Antecedentes. A pesar de los beneficios de empleo que generan las zonas de procesamiento de exportaciones (ZPE) permanecen altamente concentradas en la industria textil y generan pocos encadenamientos hacia atrás para materias primas producidas en el país. Cerca del 95 por ciento de compañías producen textiles y prendas de vestir, mientras que el 5 por ciento restante se ocupa de plásticos, maquinaria y producción metálica y electrónica. Las ZPE son vistas como mecanismos de creación de empleo y generación de moneda extranjera más que como un motor

que dirija el crecimiento de las exportaciones. Consecuentemente, la creación de encadenamientos no ha sido una prioridad en la agenda de políticas de Honduras. Como una indicación del grado de encadenamientos hacia atrás de estas firmas, Jenkins, Esquivel y Larraín (1998) han estimado que entre el 25 y 33 por ciento de la producción total resulta en desembolsos interno de salarios, renta, materias primas y servicios y que esta proporción ha ido creciendo en el tiempo. Sin embargo, la mayor parte de estos desembolsos es en salarios, por lo que la cantidad gastada en materias primas producidas en el país es pequeña.

Soluciones, recomendaciones y propuestas. Dada su proximidad con el mercado de Estados Unidos, Honduras debiera establecer un programa de diversificación dirigido hacia esas industrias en las que las compañías de EE UU tienden a subcontratar una creciente porción de sus productos: calzado, juguetes, procesamiento de información, equipos e iluminación para las casas, fabricación de semiconductores, procesamiento de alimentos, partes de automóviles, cervecería, redes de comunicación y farmacéuticos (Sturgeon, 1997). Sobre la base de sus ventajas comparativas de fuerza laboral capacitada y semicapacitada, Honduras se debería enfocar en ensamblaje corto y manufactura de componentes simples, con vistas a competir finalmente por facilidades de producción de volumen en productos con mediana y alta elaboración. Dado que las firmas de Estados Unidos tienden a competir sobre la base de costos, calidad y tiempo de entrega, Honduras necesitará identificar, apuntar y promover industrias específicas activamente como Costa Rica, República Dominicana, Jamaica e India han hecho con las industrias electrónicas y de procesamiento de datos. Mientras que el marco legislativo general para las ZPE ya ha sido establecido, Honduras necesita desarrollar lineamientos promocionales para inversiones extranjeras como nuevas industrias, procedimientos de aprobación más eficientes y transparentes y apoyo institucional para información industrial, tecnología y encadenamientos hacia atrás. Desde la perspectiva de políticas, un programa de diversificación industrial en las ZPE que promueva encadenamientos hacia atrás necesita sostenerse en políticas económicas orientadas hacia afuera que contengan los siguientes elementos: (a) liberalización del código y regulaciones de inversión relativos a la promoción de nuevas inversiones del sector privado, particularmente la inversión directa extranjera y los flujos de tecnología extranjera; (b) completar la venta de la participación gubernamental en las empresas de propiedad del estado (EPE); (c) eliminación de BNA al comercio y obstáculos administrativos y burocráticos a la entrada, funcionamiento y salida de firmas; (d) medidas promocionales para flujos requeridos de tecnología extranjera bajo términos y condiciones razonables, y (e) tratamiento igualitario para nuevas inversiones sea de inversores extranjeros o nacionales.

E7. Acuerdos de implementación

El nivel de esfuerzos o el horizonte de tiempo varía considerablemente para la implementación de diferentes políticas. En general, las iniciativas inmediatas de corto plazo no se relacionan con el sistema operativo del gobierno y usualmente, incluyen reformas de un “plumazo” de las estructuras arancelarias, eliminación de medidas de control del comercio, la eliminación de regímenes discriminatorios de inversión y la adopción de incentivos a la inversión. Las medidas más exigentes con frecuencia incluyen una base institucional fuerte para su implementación exitosa. Las iniciativas que podrían ser implementadas en el 2001 requerirían regularmente, de apoyo institucional en forma de un equipo de cómputo o capacitación o del establecimiento de nuevas entidades o instituciones. Las iniciativas que deberían ser implementadas en el 2002 requerirían de la asignación y puesta en marcha de nuevas funciones en las instituciones

gubernamentales. La prioridad y etapas de los proyectos recomendados están basadas en la estimación del impacto que estas iniciativas tendrían en las siguientes áreas: (1) el crecimiento de la economía, (2) la promoción del sector privado, (3) el desarrollo del país determinado por el mercado, (4) el apoyo de pequeñas y medianas empresas, y (5) el efecto en temas cruciales como el alivio a la pobreza.

Las recomendaciones presentadas en este estudio están basadas en la complementariedad de los ajustes estructurales y las políticas macroeconómicas en el diseño global de las reformas de política comercial. Esta aproximación está motivada por las conclusiones empíricas de Aziz y Wescott (1997) y otros que indican que las iniciativas individuales de política son menos efectivas en promover el crecimiento económico que lo que son una combinación de políticas que se refuerzan mutuamente. Dar secuencia a las reformas económicas en Honduras puede, por lo tanto, no ser tan efectivo como crear políticas complementarias que desde el principio creen un ambiente favorable a las inversiones y al crecimiento.

Recuadro 5.3
Etapas de las reformas de políticas de comercio propuestas

Secuencia de Implementación	Reformas de Política		
	Aranceles de Importación	BNA's a las Importaciones	Desarrollo de Exportaciones
<i>Inmediata</i>	« Diseño e Implementación de una Estrategia Nacional de Comercio e Inversiones [P1]		
	« Inicio de reducción de la dispersión arancelaria y convergencia hacia un nivel arancelaria uniforme [P2]	« Implementación de Reformas de Políticas de Segunda-Generación de Medidas de Control del Comercio [P3]	« Evaluación del Impacto de la Política de Tasa de Cambio en la Balanza de Pagos y la Competitividad Internacional [P5]
<i>2002</i>	« Continuación (P2)	« Monitoreo y racionalización de los Procedimientos Administrativos para Importación/Exportación [P4]	« Diversificación de las Industrias de las ZPE's y Promoción de Encadenamientos hacia Atrás [P6]
<i>2003</i>	« Continuación (P2)		Continuación (P6)

Recuadro 5.4
Actividades propuestas de reforzamiento institucional

Recomendación de Política Complementaria	Actividad Propuesta	Descripción
[P1]: Diseño e Implementación de una Estrategia Nacional de Comercio de Inversiones	Sistema de Información en Promoción de Exportaciones	Desarrollo de un completo sistema de información en promoción de exportaciones en el MIC que serviría como punto focal tanto para los funcionarios gubernamentales como para actuales y potenciales exportadores. Adicionalmente a crear un vínculo con el sistema de información de medidas de control del comercio (MCC), este sistema se enfocará en oportunidades de exportación y análisis de nuevos mercados usando tecnología basada en la Web hasta su mayor extensión posible.
	Sistema de Información sobre Implementación de los Acuerdos Comerciales	Hasta la fecha, Honduras ha ingresado en numerosos acuerdos comerciales sin haber establecido mecanismos de seguimiento para su implementación y monitoreo. Este sistema de información se vincularía a los sistemas de información de MCC y promoción de exportaciones y ofrecería material detallado en obligaciones comerciales y futuras negociaciones. Estudios de casos sobre solución de diferencias de otros países también serían incluidos.
	Capacitación en la preparación de informes periódicos de Desarrollo del Comercio	Esta asistencia intenta establecer un marco de trabajo para la publicación y difusión de informes periódicos, trimestrales o anuales, de comercio incluyendo el impacto de haberse unido a acuerdos comerciales. Cada publicación contendría conceptos estándar de comercio con una parte especial sobre asuntos de comercio que preocupan a Honduras. La capacitación se ofrecería en como diseñar y preparar el informe. Se daría asistencia para implementar un mecanismo para su difusión constante a través de los sistemas de información establecidos anteriormente.
	Establecimiento de un punto de comercio para Honduras	En colaboración con COHEP y FIDE, establecer y mantener por el MIC un Punto de Comercio en Internet.
	Apoyo a futuras negociaciones comerciales	Dar apoyo en futuras negociaciones comerciales, específicamente con Canadá y China a través de capacitación en técnicas de negociación para materias específicas. También se daría capacitación en las áreas de análisis del impacto de las negociaciones, así como en idioma inglés.
	Creación de una autoridad que implemente la legislación Anti-dumping	Establecimiento de una autoridad que implemente la legislación antidumping y que ofrezca capacitación en la implementación y monitoreo de los actuales y próximos compromisos.

Recuadro 5.4
Actividades Propuestas de Reforzamiento Institucional (continuación)

Recomendación de Política Complementaria	Actividad Propuesta	Descripción
[P1]: Diseño e Implementación de una Estrategia Nacional de Comercio 4e Inversiones	Solución de diferencias	Se proveería asistencia técnica para: (i) preparar manual de procedimientos; (ii) preparar programas informativos en temas relacionados con prácticas desleales de comercio de acuerdo a la producción del país o a líneas de productos específicos; (iii) desarrollo de una base de datos automatizada en las áreas de dumping y subsidios; (iv) capacitar personal en la aplicación de los compromisos del Gobierno en los acuerdos de la OMC y el MCCA; y (v) permitir que las diferencias (disputas) sean conducidas usando o al menos entendiendo el idioma inglés a través de entrenamiento en idioma inglés técnico.
[P4]: Implementación de Reformas de Política de Medidas de Control de Comercio de Segunda Generación	Monitoreo de los procedimientos administrativos directamente relacionados con comercio	Establecer una Unidad permanente dentro del MIC para monitoreo de los pasos administrativos requeridos para importación y exportación de bienes y servicios.
	Monitoreo de los procedimientos administrativos para inversión extranjera	En colaboración con COHEP y FIDE, establecer un grupo de trabajo para el monitoreo de todos los pasos administrativos requeridos para la entrada, operación y salida de empresas extranjeras en el país.
	Sistema de Información de comercio / medidas de control de comercio	Para asegurar información consistente y detallada en estadísticas de comercio y medidas de control de comercio (MCCs), esta actividad centralizará la información de comercio para brindar un sistema de fácil acceso para una amplia difusión de la información, y se desarrollará un completo y consistente sistema de información que cubra aranceles y otras medidas de control de comercio utilizando para ello el esquema de clasificación de la UNCTAD (TRAINS).
	Simplificación de procedimientos Aduaneros	Mayor simplificación de los procedimientos aduaneros con especial énfasis en procedimientos fuera de las zonas de libre comercio y los parques industriales y en autorizaciones sanitarias y fitosanitarias.
	Racionalización de los procedimientos de Inversión Extranjera Directa	Simplificación de los procedimientos de autorización y trámites posteriores a la autorización de inversiones.
[P7]: Impacto de la Política de Tasas de Cambio en la Balanza de Pagos y la Competitividad Internacional	Mejoramiento de las capacidades de análisis de la Balanza de Pagos	Dar capacitación al Ministerio de Industria y Comercio, al Ministerio de Finanzas y al Banco Central en el enfoque de elasticidad / absorción de balanza de pagos, usando un modelo de equilibrio parcial para tratar los efectos de cambios en aranceles y regímenes de tasas de cambio en las cuentas corriente y de capital.

Recuadro 5.4
Actividades Propuestas de Reforzamiento Institucional (continuación)

Recomendación de Política Complementaria	Actividad Propuesta	Descripción
P7]: Impacto de la Política de Tasas de Cambio en la Balanza de Pagos y la Competitividad Internacional	Desarrollar Capacidades de Elaboración de Modelos Macroeconómicos	Apoyo al diseño y coordinación de políticas de comercio y macroeconómicas con el desarrollo de capacidades de elaboración de modelos macro en el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Finanzas y el Banco Central basados en el modelo Mundell-Fleming para examinar los efectos de la liberalización de comercio y los cambios en las tasas de cambio en la macroeconomía abierta de Honduras, usando el conocido marco IS-LM que incluye la determinación de las cuentas de comercio y capital de la balanza de pagos.

F. Bibliografía

American Textile Manufacturing Institute (2000). *Promises Unkept: A Report on Market Access for United States Products Five Years into the WTO*. Washington, DC: American Textile Manufacturing Institute.

Aziz, J., and R.F. Wescott (1997), "Policy Complementarities and the Washington Consensus". *Working Paper* WP/97/118. Washington, DC: International Monetary Fund.

Balassa, B. (1965), "Tariff Protection in Industrial Countries: An Evaluation". *Journal of Political Economy* 73: 573-94.

Baldwin, R.E. (1991), "Measuring the Effects of Nontariff Trade-Distorting Policies". In J. de Melo and A. Sapir (eds), *Trade Theory and Economic Reform: North, South, and East: Essays in Honor of Béla Balassa*. Oxford: Basil Blackwell.

Baldwin, R.E. (1975), *Foreign Trade Regimes and Economic Development: The Philippines*. New York: National Bureau of Economic Research.

Bhagwati, J., and T.N. Srinivasan (1975), *Foreign Trade Regimes and Economic Development: India*. New York: National bureau of Economic Research.

Cashin, P., and C.J. McDermott (1998), "Terms of Trade Shocks and the Current Account". *Working Paper* WP/98/177. Washington, DC: International Monetary Fund.

Corden, M. (1966), "The Structure of a Tariff System and the Effective Tariff Rate" *Journal of Political Economy* 74: 221-37.

- Deardorff and Stern, 1997, "Measurement of Non-Tariff Barriers". Economics Department. *Working Papers* No. 179. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Deaton, A.S. (1992), "Commodity Prices, Stabilization, and Growth in Africa," *Research Program in Development Studies, Discussion Paper* 166. New Jersey: Princeton University.
- Deaton, A.S., and G. Laroque (1992), "On the Behavior of Commodity Prices," *Review of Economic Studies*, 59:1-24.
- De Rosa, D.A. (1998), "Regionalism and Development". World Bank Policy Research Report.
- Dornbusch, R. (1976), "Expectations and Exchange rate Dynamics". *Journal of Political Economy* 84 (6):1161-1176.
- Ebrill, L. J. Stotsky and R. Gropp (1999), *Revenue Implications of Trade Liberalization*, Washington, DC: International Monetary Fund.
- Engel, E., and P. Meller (eds) (1993), *External Shocks and Stabilization Mechanisms*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Eurostat (1988), *Purchasing Power Parities and gross Domestic Product in real Terms: Results 1985*. Luxembourg: Office of Official Publications of the European Communities.
- Government of Honduras (1999), 'Plan Maestro de la Reconstrucción y Transformación Nacional'.
- Harberger, A.C. (1990), "Reflections on Uniform Taxation". In R. Jones and A. Krueger (eds), *The Political Economy of International Trade: Essays in Honor of Robert Baldwin*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hausmann, R., and M. Gavin (1996), "Securing Stability and Growth in a Shock Prone Region: The Policy Challenge for Latin America". *Office of the Chief Economist. Working Paper* N. 315. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Hood, R. (1998), "Fiscal Implications of Trade Reform". In J. Nash and W. Takacs (eds.), *Trade Policy Reform: Lessons and Implications*. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development.
- International Monetary Fund (2000a), "Honduras – Second Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility and Request for Waiver of Performance Criteria". Washington, DC: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund (2000b), "Honduras: Statistical Annex". Washington, DC: IMF *Staff Country Report* No. 00/5. International Monetary Fund.

- Jenkins, M., G. Esquivel, and F. Larraín B. (1998), "Export Processing Zones in Central America". *Discussion Paper* No. 4. Harvard Institute for International Development.
- Krueger, A. (1997), "Trade Policy and Economic Development: How We Learn". National Bureau of Economic Research. *Working Paper* 5896.
- Laird, S. (1996), "Quantifying Commercial Policies". In J.F. Francois and K.A. Reinert (eds), *Applied Methods for Trade Policy Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Lord, M. (1991), *Imperfect Competition and International Commodity Trade: Theory, Dynamics, and Policy Modelling*. Oxford: Clarendon Press.
- Lord, M.J. (1991b), "Price Formation in Commodity Markets." *Journal of Applied Econometrics*, Vol.6: 239-254.
- Lord, M. (1992), "Imperfect Competition and Developing Countries' Trade". Paper presented at the American Economic Association Meetings, New Orleans, 3-5 January.
- Lord, M. (ed.) (1998), *The Handbook of Latin American Trade in Manufactures*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Mejía, J. E. (1999), 'Comercio Internacional'. Paper presented at the 'Tercer Congreso de la Libre Empresa', Roundtable No. 8. December 1, 1999.
- Michalopoulos, C. (2000), "Trade Policy and Market Access Issues for Developing Countries: Implications for the Millennium Round". Washington, DC: The World Bank. Mimeo.
- Ministry of Agriculture and Livestock (MAG, 1999), "Plan de Reconstrucción del Sector Agrícola". March 2, 1999. Mimeo.
- Ministry of Agriculture and Livestock (MAG, 1998), 'Nueva Agenda Agrícola, 1998-2002'. August 1998.
- Mitra, P. (1992), "The Coordinated Reform of Tariffs and Indirect Taxes". *World Bank Research Observer* 7(2).
- Murphy, K. (2000), 'Investment Opportunities in the Northern Zone of Honduras'. Mimeo.
- Nathan Associates, Inc. (2000), *The Economic Analysis of Tariff Reform in Egypt*. Cairo: Development Economic Policy Reform Analysis Project.
- Nelson, R.R. (ed.) (1993), *National Innovation Systems*, New York, Oxford University Press
- Nogues, J. (1989), "Latin America's Experience with Export Subsidies," *Working Paper* 182. Washington, DC: The World Bank.

- Paz Cafferata, J. (1993), 'Una Síntesis de la Experiencia de Banda de Precios en Centro América'. Revised paper presented at the *Seminar on Stabilization of Agricultural Prices sponsored by FAO/IBRD in Santiago, Chile, September 1993*.
- Paz Cafferata, J. and A. Valdés, (1999), 'Interests and Options in the WTO 2000 Negotiations: Latin America and Caribbean'. Paper presented at the 1999 Global Conference on 'Agriculture and the New Trade Agenda from a Development Perspective: Interests and Opinions in the WTO 2000 Negotiations', Geneva, Switzerland.
- Qureshi, A. (1996), "The Trade Policy Review Mechanism". In *The World Trade Organization: Implementing International Trade Norms*, Manchester University Press.
- Regional Unit for Technical Assistance (RUTA, undated). "Strategy for the Development of the Non-Traditional Agricultural Export Sector of Honduras to the Year 2020: English Language Executive Summary". Mimeo.
- RUTA, 1998. *Estrategia para el Desarrollo del Sector Agroexportador No Tradicional al Año 2020*. Prepared by RUTA with support of 'Proyecto de Apoyo a la Gestión Sostenible de Recursos Naturales' (PAGS).
- Sazanami, Y., S. Urata, and H. Kawai (1995), *Measuring the Costs of Protection in Japan*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Sturgeon, T.J. (1997), "Does Manufacturing Still Matter? The Organizational Delinking of Production from Innovation". Working Paper 92B. Berkeley Roundtable on the International Economy, University of California at Berkeley.
- Tarr, D. (1998), 'The Design of Optimal Tariff Policy for Russia'. The World Bank.
- Unidad de Planeamiento y Evaluación de Gestión (UPEG, 1997), "Coeficientes de Protección Nominal y Efectiva de Productos Agrícolas Seleccionados". Tegucigalpa: Secretaría de Agricultura y Ganadería.
- United States Department of State (1998), 1997 Country Report on Economic Policy and Trade Practices: Honduras. Report submitted to the Senate Committees on Foreign Relations and on Finance and to the House Committees on Foreign Affairs and on Ways and Means (January 31, 1999).
- United States Department of State (1999), "1998 Country Report on Economic Policy and Trade Practices – Honduras". Washington, DC: Bureau of Economic and Business Affairs, U.S. Department of State.
- United States Department of State (2000), "1999 Country Report on Economic Policy and Trade Practices – Honduras". Washington, DC: Bureau of Economic and Business Affairs, U.S. Department of State.

Vousden, N. (1990), *The Economics of Trade Protection*. Cambridge: Cambridge University Press.

Williamson, J. (1996), *Crawling Band as an Exchange Rate Regime: Lessons from Chile, Colombia, and Israel*. Washington, DC: Institute for International Economics.

World Bank (1994), *Honduras Country Economic Memorandum/Poverty Assessment*. Report No. 13317-HO. Washington, DC: Latin America and the Caribbean Region, World Bank.

SECCIÓN II: ANÁLISIS DE LOS INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES¹⁵

A. Introducción

Honduras es un país que no ha logrado reducir significativamente su grado de dependencia de las exportaciones de productos agrícolas y mineros no procesados a los mercados mundiales como mecanismo para financiar su desarrollo. A partir de la década de los 60, el país inició un proceso de industrialización mediante la sustitución de las importaciones y la integración económica regional. El objetivo era diversificar la producción interna para diversificar posteriormente las exportaciones de bienes. Cuarenta años después, el 60% de las exportaciones totales de bienes es de productos agrícolas y mineros no procesados.¹⁶

Por su parte, los programas de estabilización y de ajuste estructural iniciados a partir de los años 80, no han sido muy efectivos en lograr reorientar, diversificar e incrementar la producción nacional hacia los mercados mundiales. Más bien, el incremento de la producción y de la exportación se ha dado de manera insuficiente en la producción de nuevos productos agrícolas con ventaja comparativa revelada (melones, piñas y camarones, entre otros) y, de manera notable, en la industria de la maquila textil.

Como complemento de los programas de estabilización y ajuste estructural, incluyendo la devaluación del tipo de cambio para establecer un tipo de cambio real más competitivo, se promulgaron leyes de incentivos a las exportaciones, también denominados “plataformas de exportación”, tales como el Régimen de Importación Temporal (RIT), las Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP) y las Zonas libres (ZOLI). La aplicación de esos esquemas han tenido un impacto significativo en el desarrollo de la industria de ensamblaje ligero, especialmente en la confección de prendas de vestir, como resultado del esfuerzo realizado para atraer inversiones extranjeras en ese campo. En 1989, las exportaciones de servicios de maquila fueron de US\$ 30.9 millones, llegando a ser de US\$ 455.2 millones en 1998¹⁷, que representó el 22% de las exportaciones totales de bienes y servicios del país.¹⁸ Consecuentemente, la generación de empleo y el incremento del nivel de vida de la población alrededor de esa industria ha mejorado sustancialmente.¹⁹

El gran reto que enfrenta Honduras para los próximos años podría resumirse de la siguiente forma:

Cómo implementar una estrategia de desarrollo integrada, coherente y comprensiva, dirigida a un incremento de la producción y a una creciente inserción de la economía hondureña en la

¹⁵ Informe preparado para el Proyecto PEP por el Consultor Eduardo Alonso, “Análisis de los Incentivos a las Exportaciones”, Tegucigalpa, abril 2001.

¹⁶ En esta cifra no se incluye el valor agregado de la maquila.

¹⁷ En 1999, el valor agregado de la maquila fue de US \$ 541.1 millones.

¹⁸ Esa cifra fue calculada a partir de la participación del valor agregado de la maquila dentro de una cifra de exportaciones totales de bienes y servicios de maquila.

¹⁹ Según la Asociación Hondureña de Maquiladores (AHM), a febrero del año 2000 la industria de la maquila genera 120.000 empleos directos, y el salario anual promedio del trabajador en la industria es de más de US \$ 2.500,- (alrededor de US \$ 200,- mensuales), mientras que el ingreso per cápita del país es de solamente US \$ 600,- anuales.

economía mundial de tal manera que sea exitosa y sostenible a mediano y largo plazo, beneficiando a la sociedad hondureña con una reducción importante de la pobreza y generando mayores niveles de riqueza que permitan a la población incrementar sensiblemente su nivel de vida.

La inserción de la economía hondureña en la economía mundial es una oportunidad para incrementar los niveles de riqueza del país. La globalización económica, con sus elementos de homologación de gustos y preferencias de los consumidores y su característica de acercamiento de los mercados, hace que la inserción en la economía mundial no sea una opción sino una realidad que el país debe saber aprovechar para impulsar su desarrollo. Para lograr una inserción exitosa en la economía global, los sectores productivos de Honduras han de ser competitivos internacionalmente; para ello, los incentivos a la producción son determinantes. Esos incentivos se refieren, no al otorgamiento de subsidios a la producción y a la exportación, sino a la totalidad de los elementos determinantes de la competitividad de una empresa, de un sector productivo y de la economía del país como tal, que son elementos tendientes a incrementar la productividad de las diferentes actividades económicas.

El objetivo del presente trabajo es analizar el tema de la promoción de las exportaciones en Honduras. Dentro de ese contexto se inscribe la revisión del esquema de incentivos a las exportaciones, la provisión de servicios de promoción de exportaciones así como el marco institucional respectivo, como mecanismos de apoyo a un eficiente desempeño de los sectores productivos y exportadores del país.

Dado que el tema de la promoción de las exportaciones no está de ningún modo desligado de otros temas tales como la política macroeconómica, la política comercial externa, la atracción de inversiones extranjeras, el financiamiento para las exportaciones y, en general, de la existencia de un entorno que facilite la competitividad de la producción y de las exportaciones del país, será necesario hacer referencia a ellos. No obstante, debe señalarse que la política macroeconómica, en especial la política cambiaria y el tema del financiamiento para las exportaciones, no es un aspecto que se abordará en el presente trabajo. Ambos temas son objeto de otros trabajos complementarios del presente que se están elaborando y son parte integral del tema general de la política de comercio exterior que el país ha de adelantar en los próximos años.

B. Estructura del comercio hondureño

B1. Antecedentes

Con el propósito de dilucidar más claramente los retos que el país enfrenta en su desarrollo, y sin pretender hacer un análisis profundo de la evolución de la economía hondureña en las últimas décadas, a continuación se repasan algunos de los criterios que marcaron el estilo de desarrollo que aplicó el país en el pasado.

Honduras, conjuntamente con los demás países de la región centroamericana, impulsó el esquema de sustitución de las importaciones a inicios de la década de los años 60. El objetivo final de esa estrategia de desarrollo era impulsar el desarrollo industrial. A partir de una economía interna diversificada, se pretendía, en una etapa posterior, diversificar la estructura del comercio exterior e impulsar la inserción en la economía mundial de manera que se evitara el

supuesto estrangulamiento del comercio exterior, producto del deterioro en los términos de intercambio del comercio de productos agrícolas no procesados, a cambio de la importación de bienes industriales.

A fines de la década de los 60, Honduras se separó del proceso de integración económica centroamericano, fundamentalmente por su insatisfacción con los beneficios que se derivaban de ese proceso. Sin embargo, el país continuó el proceso de sustitución de importaciones y firmó una serie de tratados bilaterales de comercio con los demás países del área, siempre con el objetivo de ampliar el mercado interno hondureño con el mercado interno de los otros países de la región. No fue sino hasta en 1992 que Honduras se reincorporó como miembro pleno del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

B2. La estructura del Producto Interno Bruto

La participación del sector agrícola en el PIB ha disminuido del 34% en 1960 al 19% en 1998, mientras que la participación del sector industrial manufacturero en el PIB se ha incrementado, del 12% en 1960 al 19% en 1998²⁰. El esfuerzo de industrialización al amparo del esquema de sustitución de las importaciones, aplicado durante la década de los sesenta y los setenta, se vio reflejado en un incremento muy modesto de la participación de la industria manufacturera dentro del PIB, sólo tres puntos porcentuales. Sin embargo, a partir de 1990, la participación del sector industrial manufacturero en el PIB supera el 15%, llegando a representar el 19% en el año 1998. Dicho incremento de la industria manufacturera en el PIB se debe fundamentalmente al incremento de la industria de manufactura liviana, la maquila, sin que el resto de la industria manufacturera del país haya experimentado un crecimiento mayor. En sólo diez años se establecieron 216 empresas maquiladoras en la zona norte de Honduras que generan más de 125.000 empleos directos.

B3. La estructura de las exportaciones

Con respecto a la estructura de las exportaciones de bienes y servicios de Honduras, la participación del banano, el café, la madera, la carne, la plata, el plomo, el zinc y el azúcar en las exportaciones totales de bienes y servicios se redujo de más de un 80% al 34.2% en las últimas cuatro décadas. Lo anterior es evidencia de que ha habido una importante diversificación de las exportaciones de bienes y servicios en ese período, que ha sido muy significativa en la última década. Esa diversificación se dio gracias a la creciente exportación de camarones, langosta, tabaco, piñas y melones, productos en los que se han venido revelando crecientemente ventajas comparativas, conforme se han ejecutado las medidas de ajuste estructural durante los años ochenta y noventa (Véase el cuadro N° 6.1).

²⁰ Se toma como referencia las cifras correspondientes al año 1998, dado que las cifras de 1999 no son representativas del curso normal de la evolución de la economía hondureña por la tragedia natural del huracán Mitch que devastó la producción agropecuaria del país.

CUADRO N° 6.1

Honduras

Estructura del Producto Interno Bruto

1960, 1970, 1980, 1990, 1998, 1999

(porcentajes de participación)

RAMA DE ACTIVIDAD	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998	1999
Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	34%	38%	31%	27%	24%	22%	22%	22%	19%	16%
Explotación de Minas y Canteras	2%	2%	2%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
Industria Manufacturera	12%	12%	14%	16%	15%	15%	16%	18%	19%	20%
Construcción	4%	4%	5%	5%	6%	6%	5%	5%	5%	5%
Electricidad, Gas y Agua	1%	1%	1%	1%	1%	2%	3%	5%	5%	5%
Transporte, Almacenaje y Comunicaciones	7%	6%	6%	7%	7%	6%	6%	5%	5%	5%
Comercio, Restaurantes y Hoteles	13%	13%	14%	15%	16%	13%	12%	12%	12%	13%
Establecimientos Financieros y otros	2%	2%	5%	6%	6%	7%	7%	9%	11%	11%
Propiedad de Viviendas	8%	7%	7%	7%	5%	8%	7%	6%	6%	6%
Administración Pública y Defensa	4%	3%	4%	3%	8%	9%	7%	6%	6%	6%
Servicios Comunes, Sociales y Personales	13%	12%	11%	10%	10%	11%	12%	10%	11%	11%
Producto Interno Bruto a costo de factores	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia, a partir de cifras del Banco Central de Honduras.

Por otra parte, el esfuerzo que el país ha realizado en materia de atracción de inversión extranjera directa se encuentra reflejado en el impresionante incremento de las exportaciones de servicios de maquila para el ensamblaje de productos textiles. Esas exportaciones, medidas con base en el valor agregado, han llegado a representar el 23.4% en 1998 y el 32.2% de las exportaciones totales de bienes y servicios de maquila del país en el año 1999. De hecho, Honduras se ha convertido en la actualidad en el segundo abastecedor mundial de prendas vestir ensambladas, luego de que en 1994 ocupara el lugar 17, y en el primer abastecedor de la región de la Cuenca del Caribe al mercado de Estados Unidos, luego de que en 1994 ocupara el tercer lugar.

Los productos diferentes de la maquila y los productos agrícolas y mineros no procesados que exporta el país, también han incrementado su participación en las exportaciones totales, pasando del 16.8% a al 28.1% a lo largo de las últimas décadas.

CUADRO N° 6.2

**Honduras: Exportaciones de bienes FOB por principales productos y servicios
1960, 1970, 1980, 1990, 1998, 1999**
(en millones de dólares y porcentajes)

PRODUCTO	1960	1970	1980	1990	1995	1998	1999
Banano	28.1	75.3	228.0	357.9	214.2	175.7	37.7
Café	11.8	25.9	172.9	180.9	349.3	429.8	256.1
Madera	8.2	16.2	36.2	16.1	19.0	16.4	12.6
Carne refrigerada	1.1	9.7	60.7	25.3	13.0	4.0	2.3
Plata	2.3	5.6	15.7	4.7	5.5	7.8	5.4
Plomo	n.d.	4.0	10.0	4.2	1.8	3.2	2.6
Zinc	n.d.	4.3	10	46.4	27.1	36.3	39.4
Azúcar	n.d.	1.2	29.3	12.4	6.8	10.2	5.3
Subtotal productos tradicionales	51.5	142.2	562.8	647.9	636.7	683.4	361.4
Participación en el total	83.2%	79.4%	68.5%	78.0%	43.3%	34.2%	21.5%
Camarones y Langostas	n.d.	1.4	11.7	65.7	158.6	188.7	193.2
Tabaco	n.d.	2.3	13.3	2.5	5.5	8.6	10.5
Piñas	n.d.	0.2	n.d.	12.2	21.5	18.5	19.2
Melones	n.d.	n.d.	n.d.	6.6	25.4	43.8	47.0
Subtotal productos no tradicionales	n.d.	3.9	25.0	87.0	211.0	259.6	269.9
Participación en el total	n.d.	2.1%	3.0%	10.5%	14.4%	13.4%	16.0%
Otros productos (no tradicionales de exportación)	10.4	33.1	234.3	96.1	380.3	545.8	509.9
Participación en el total	16.8%	18.5%	28.5%	11.6%	25.9%	28.1%	30.3%
Subtotal productos no tradicionales (incl. Otros)	n.d.	37.0	259.3	183.1	591.3	805.4	779.8
Participación en el total	n.d.	20.6%	31.5%	22.0%	40.2%	41.4%	46.4%
Valor Agregado de la Maquila	0.0	0.0	0.0	0.0	241.8	455.2	541.1
Participación en el total	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	16%	23.4%	32.2%
Total productos no tradicionales	10.4	37.0	259.3	183.1	833.1	1260.6	1320.9
Participación en el total	16.8%	20.6%	31.5%	22.0%	56.7%	64.9%	78.5%
Total (sin maquila)	61.9	179.1	822.1	831.0	1228.0	1488.8	1141.2
Total (incl. Maquila)	61.9	179.1	822.1	831.0	1469.8	1944.0	1682.3

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Banco Central de Honduras y de la Asociación Hondureña de Maquiladores (AHM).

B4. Análisis de la estructura de las exportaciones

Es indudable el éxito que ha tenido Honduras en su esfuerzo de inserción en la economía mundial. Haber logrado una diversificación tan significativa de su comercio exterior es en sí un logro que debe destacarse. Como se mencionó, las exportaciones de banano, café, madera, carne, plata, plomo, zinc y azúcar han reducido su participación en el total del 83.2% en 1960 a un

34.2% en 1998. Esas exportaciones son las denominadas tradicionales, y las exportaciones denominadas no tradicionales, incluyen el valor agregado de la maquila como exportación de servicios, han incrementado su participación de menos del 16.8% en 1960 al 64.9% en el año 1998. En términos de diversificación entre exportaciones tradicionales y no tradicionales, la diversificación es evidente. No obstante, los productos no tradicionales que exporta Honduras revisten ciertas características que a continuación se analizan.

B4a. El caso de los productos agrícolas de exportación no tradicional

Los productos agrícolas no tradicionales que el país produce son exportados sin mayor procesamiento y están igualmente sujetos a los vaivenes de los precios en los mercados internacionales de los productos tradicionales de exportación.

Esas exportaciones, conjuntamente con las exportaciones de productos denominados tradicionales, representaron el 48.5% de las exportaciones totales en 1998. Desde ese punto de vista, si bien se ha dado una diversificación de las exportaciones, la fragilidad de la economía ante *shocks* externos se mantiene. De hecho, al día de hoy el país experimenta un *shock* externo importante debido, por una parte, al incremento de los precios del petróleo y, por otra, a la disminución de los precios del café, del banano, del azúcar y de algunos otros nuevos productos de exportación, denominados no tradicionales, como son el melón y la piña.

Lo anterior sugiere que el país se encuentra en la etapa fácil de promoción de las exportaciones, en la que se exportan bienes con ventaja comparativa revelada como consecuencia fundamentalmente del establecimiento de un tipo de cambio real competitivo. En un futuro deberá hacerse un mayor esfuerzo por incrementar el valor agregado de esa producción y lograr una diferenciación de esos productos en el mercado.

B4b. El caso de la industria de la maquila textil

La industria de la maquila textil ha representado un enorme beneficio para la generación de empleo y para las exportaciones de servicios, además de contribuir con una serie de efectos multiplicadores positivos en la economía, especialmente alrededor de San Pedro Sula. Sin embargo, dicha industria basa sus atributos competitivos principalmente en el relativo bajo costo de la mano de obra, la inexistencia de cuotas a la exportación de esos productos y a la existencia de incentivos fiscales a la exportación.

Esas condiciones, por las cuales dicha industria se ha desarrollado tan exitosamente, generan en la actualidad un alto grado de vulnerabilidad en la industria, ya que no son las condiciones requeridas para mantener su capacidad competitiva en el futuro.

Bajo costo relativo de la mano de obra hondureña. La inminente adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), con lo cual este país podrá gozar de la Cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF), representa una seria amenaza a la competitividad de la industria de la maquila en Honduras. China cuenta con abundante mano de obra e, incluso, a un costo relativo menor que Honduras. Otros países en similares condiciones se sumarán a ese proceso como Vietnam.

Por otra parte, según un reciente análisis de la empresa James A. Austin y Asociados, Honduras ocupa el lugar 20 de 23 en términos de valor por “metro cuadrado equivalente de ropa”²¹, una medida que indica que Honduras se encuentra produciendo aquellos productos más vulnerables a que su producción sea trasladada a países con menores costos relativos de la mano de obra a partir del año 2005, fecha en la cual se libera el comercio mundial de productos textiles.

Además, el concepto de la maquila en Honduras se refiere a la subcontratación de parte del proceso productivo fuera de la empresa, sin que los insumos intermedios cambien su propiedad. Ese concepto tradicional de la maquila trata de empresas radicadas en un país en desarrollo que envían insumos y productos intermedios al exterior para someterlos a un proceso de ensamblaje, mediante inversión directa o bajo el esquema de subcontratación con empresas nacionales. Por sus características, ese proceso es intensivo en mano de obra y se realiza en un país en desarrollo en razón de las diferencias en salarios, reexportándose el producto final al país de origen y cancelando impuestos de internación únicamente sobre el valor agregado al producto en el exterior.

Las nuevas tendencias en el mercado mundial de productos textiles apuntan a un nuevo concepto denominado “paquete completo”, mediante el cual el empresario debe encargarse no sólo de la producción y el ensamblaje del producto final, sino también de la obtención de todos los insumos, accesorios, empaques, etiquetas e, incluso, del diseño de los productos, todos elementos requeridos para ofrecer un servicio integral de producción a la cadena de distribución al consumidor en el exterior.²²

En conclusión, Honduras puede perder la ventaja competitiva que ha venido mostrando en los últimos años en su industria de ensamblaje ligero, en especial por la creciente participación de otros países con costos de mano de obra relativamente menores. La reorientación de la producción hacia productos menos susceptibles de que su producción sea trasladada a otros países con menores costos de mano de obra y la aplicación de la modalidad de “paquete completo” en la producción son aspectos que ya se están iniciando en la industria, pero que han de profundizarse en los próximos años a efectos de consolidar e, incluso, incrementar la actividad económica alrededor de esta importante industria para el país.

La expiración del acuerdo multifibras. En los acuerdos de la Ronda Uruguay de la OMC, de la cual Honduras es miembro desde 1995, se estableció el desmantelamiento del Acuerdo Multifibras a partir del año 2005. Este acuerdo regula, mediante cuotas, las exportaciones de textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo hacia los países desarrollados al amparo de la OMC.

Dicha situación representa una segunda amenaza importante para el futuro de esa industria en Honduras. Países que han desarrollado una importante capacidad competitiva y que, por razones de cuota – falta de acceso a los mercados – no han incrementado su participación en el mercado mundial de textiles y prendas de vestir, estarán en capacidad de abastecerlo. No debe olvidarse

²¹ “Square Meter Equivalent of Cloth”, SME. Véase al respecto Murphy, K., Investment Opportunities in the Northern Zone of Honduras, Tegucigalpa, Setiembre 2000.

²² Gitli, E., “La industria de la maquila en Centroamérica”, Oficina Internacional del Trabajo, San José, Costa Rica, 1997. Véase también en lo sucesivo Murphy, Kevin X, Investment Opportunities in the Northern Zone of Honduras, Op.cit.

que países como Taiwán y Corea, no sólo han desarrollado esa industria sino que también la han verticalizado al desarrollar toda la industria de suplidores y servicios a lo largo de la cadena productiva, que en sus componentes básicos incluye la producción, el procesamiento y la logística y comercialización internacional. El hecho de que la industria maquiladora en Honduras no esté verticalmente integrada, con suplidores locales de materias primas, bienes intermedios y servicios requeridos por la industria, la pone en una situación difícil ante la perspectiva de la desaparición de las cuotas de exportación a nivel mundial.

En conclusión, Honduras ha desarrollado su ventaja competitiva al amparo del Acuerdo Multifibras. La expiración de ese acuerdo a partir del año 2005 puede afectar la competitividad internacional de esa industria, ya que la atracción de los países para el establecimiento de ese tipo de industria no radicará más en la existencia o no de cuotas de exportación ni en el costo relativo de la mano de obra, sino que se basará en otros atributos competitivos tales como la productividad, basada en el ofrecimiento de servicios integrales a los compradores en el exterior. En ese sentido, países como China, Pakistán, India, Vietnam y otros podrían presentar condiciones de atracción para esa industria mejores que las que Honduras. Claro está que la posición geográfica de Honduras es privilegiada con respecto a esos otros países y, sin embargo, es preciso cuestionarse si será posible retener las industrias ya establecidas en el país, a cuántas y bajo qué condiciones, de manera que no se genere una crisis social de consecuencias insospechadas en la región norte del país, aparte de la reducción significativa del ingreso de divisas por concepto de las exportaciones de esos servicios.

Los acuerdos de la OMC sobre eliminación de subsidios. En los acuerdos de la Ronda Uruguay de la OMC, se establece que a partir del año 2003 se deben eliminar los incentivos a las exportaciones considerados como prohibidos a partir de esa fecha. En el caso de Honduras, ese incentivo sería el otorgamiento de la exoneración del impuesto sobre la renta para las empresas establecidas en zonas industriales de procesamiento para la exportación (ZIP) o en las zonas libres (ZOLI).²³ No obstante, los acuerdos contenidos en el Capítulo de Subsidios y Derechos Compensatorios de la OMC establecen que la prohibición de subsidios no será aplicada a países con un ingreso per cápita menor a los US \$ 1.000, por lo que Honduras estaría exento de esa prohibición.²⁴

Al estar autorizado a mantener el incentivo mencionado, Honduras puede mejorar su posición competitiva en relación con los demás países de la región centroamericana y del Caribe,²⁵ dado que los otros países de la región tendrán que desmantelarlos. No obstante, es preciso cuestionarse si el mantenimiento de esos incentivos será suficiente para consolidar la situación actual de la industria de ensamblaje textil e, incluso, incrementar su participación en las exportaciones de bienes y servicios, dado que los argumentos anteriores prevalecen en el sentido de que la estrategia ha estado basada en los costos de mano de obra relativamente bajos y en la existencia del sistema de cuotas a la exportación.

²³ Más adelante se explica el detalle y el funcionamiento de cada uno de estos regímenes de fomento de las inversiones, también denominados plataformas para la exportación.

²⁴ Originalmente Honduras no se encontraba dentro de la lista explícita de países autorizados en mantener esos subsidios a las exportaciones mientras no superen la barrera de US \$ 1.000 de ingreso per cápita, pero finalmente se logró en diciembre del 2000 que el país fuera incluido en esa lista.

²⁵ Con excepción de Nicaragua y Haití, que tienen un ingreso per cápita menor al de Honduras.

Por otra parte, es importante mencionar que la autorización de no dismantelar los incentivos o subsidios a las exportaciones es por tiempo limitado, mientras el país no logre superar la barrera de los US\$ 1.000 de ingreso per cápita anual. Asimismo, el hecho de que el país esté dentro de la lista de países con un ingreso per cápita menor a US\$ 1.000 no significa necesariamente que esos subsidios no son recurribles en caso de que los aplique. Ambos elementos dan un sentido de temporalidad a la utilización continuada de ese incentivo por lo que, desde una perspectiva de incremento del ingreso per cápita y de incremento de las exportaciones, sería recomendable su modificación.

Otro aspecto de importancia en el contexto de los incentivos o subsidios a las exportaciones es aquel relacionado con la lógica de que los sectores exportadores exitosos sean aquellos exentos de la obligación de contribuir con los ingresos fiscales. Si bien las empresas exportadoras, exentas de esas obligaciones, generan toda una actividad importante que redunde en la generación de empleo y en el incremento del nivel de vida de la población relacionada con esa industria, debe diferenciarse entre ellas. Por una parte, están las empresas extranjeras que realizan actividades de ensamblaje en el país y reexportan el producto terminado a su país de origen. Estas empresas generalmente trabajan bajo el concepto de “centro de costos” y, por tanto, no generan utilidades en Honduras, por lo que para éstas la exoneración del impuesto sobre la renta es irrelevante; las utilidades se generan en su país de origen y ahí cancelan sus obligaciones tributarias. Aquellas empresas extranjeras que sí generan utilidades en el país actualmente no pagan impuesto sobre la renta por estar exentas; sin embargo, bajo el concepto de renta global, estas empresas sí tienen que cancelar el impuesto de renta en su país de origen. En este caso, la firma de un tratado de Doble Imposición con el país de origen de esas empresas, fundamentalmente Estados Unidos, haría posible cancelar los impuestos de renta en Honduras, rebajando ese pago del pago de impuesto de renta que esas empresas deben hacer en su país de origen. Así, se estaría contribuyendo al fisco sin afectar a las empresas extranjeras establecidas en el país, dado que el impuesto de renta lo estaría cancelando en Honduras en lugar de cancelarlo en su país de origen.

Por otra parte, están las empresas nacionales que, al amparo de los regímenes especiales, realizan actividades de maquila bajo subcontratos con empresas en el exterior o venden servicios a empresas bajo el mismo régimen, generando en ambos casos utilidades no sujetas al impuesto sobre la renta. Estas empresas hondureñas son las reales beneficiarias de la exención del impuesto sobre la renta. Es aquí donde cabe preguntarse si es conveniente esa exención al impuesto sobre la renta, máxime si esa exención ya se ha eliminado para otras empresas hondureñas que son exportadoras, no maquiladoras, y que sí tienen que cancelar ese impuesto.²⁶

Desde una perspectiva de largo plazo, el mantenimiento de los incentivos a las exportaciones debe considerarse sólo como una acción a corto plazo. A la larga, sólo los incrementos de la productividad y la existencia de una competitividad genuina de la industria de la maquila vis a vis con otros países harán no sólo que esa industria se consolide, sino que también se expanda y contribuya más al desarrollo nacional.

²⁶ Las empresas exportadoras bajo el Régimen de Importación Temporal (RIT) gozaron, hasta 1994, del beneficio de la exoneración del impuesto sobre la renta.

En conclusión, dada la importancia de la industria del ensamblaje de productos textiles para la economía hondureña, es conveniente tener presente las actuales amenazas que se ciernen sobre esta industria en el contexto internacional, con el propósito de emprender acciones que más bien tiendan a fortalecer y ampliar su presencia en la economía del país, tales como una mayor integración vertical en la producción, la producción de productos menos susceptibles de que su producción sea trasladada al exterior y una mayor utilización de la modalidad “paquete completo”.

B4c. Las exportaciones no tradicionales

En el rubro “otras exportaciones no tradicionales” se encuentran las “nuevas” exportaciones. Son aquéllas que han mostrado ventaja comparativa revelada a partir de la corrección de los macroprecios, así como otros bienes industriales y agrícolas que el país ha venido produciendo y exportando tradicionalmente,²⁷ incluyendo aquellas exportaciones que el país realiza al mercado centroamericano y que consisten primordialmente en exportaciones de productos manufacturados. Esas exportaciones han experimentado un crecimiento significativo en la última década, al haber pasado de US \$ 96.1 millones en 1990 a US \$ 380.3 millones de dólares en el año 1995 y a US \$ 545.8 millones en 1998. Sin embargo, dichas cifras son cuestionables, dado que las exportaciones a Centroamérica no son registradas por la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) en razón del libre comercio existente entre los países centroamericanos. Además, el Banco Central hace ajustes a las cifras de “otros productos no tradicionales de exportación”, en razón de esa falta de registro y de una aparente subfacturación que se da en ese comercio. Dichos ajustes, que se han venido realizando a partir de 1993, explican el salto en esas exportaciones entre 1990 y 1995 y, en los últimos años, sin existir una base estadística confiable para explicar ese incremento. A pesar de lo anterior, esas exportaciones no tradicionales son muchas y de muy variada naturaleza y, en la mayoría de los casos, individualmente no superan su participación más allá del 3% del total de las exportaciones del país (Véase el cuadro N° III).

Por su importancia potencial para el incremento de las exportaciones del país en el futuro, su arraigo dentro de la vocación agrícola del país y por las posibilidades de que se fomenten procesos de industrialización a partir de esa incipiente producción agrícola para la exportación, es recomendable analizar más detenidamente las exportaciones de esos “otros productos no tradicionales.” A partir de un conocimiento mayor de esos productos y de las empresas que los producen se podrán desarrollar programas para el fomento de la producción y de las exportaciones a fin de incrementar su industrialización y la posibilidad de generar eslabonamientos de cadenas productivas con el propósito de incrementar su participación en las exportaciones totales del país con mayor valor agregado, contribuyendo a la solidez y la competitividad sostenible de las exportaciones hondureñas a mediano y a largo plazo.

B5. Principales mercados de exportación e importación de honduras

El primer socio comercial de Honduras es Estados Unidos, a cuyo mercado se dirigió el 53.2% de las exportaciones en el año 1998. Europa ocupa el segundo lugar como mercado de destino

²⁷ La diferencia con las exportaciones tradicionales radica en la definición de las mismas: las exportaciones tradicionales contemplan únicamente las exportaciones de café, banano, azúcar y carne, principalmente, mientras que las exportaciones no tradicionales contemplan todas las demás exportaciones, incluyendo las exportaciones de servicios de maquila.

con el 26.2% y Centroamérica ocupa el tercer lugar con un 16.6%. Ninguno de los demás mercados de destino de las exportaciones hondureñas representa más del 0.4% de las exportaciones totales del país (Véase el cuadro N° 6.4).

Lo anterior significa, por una parte, que las exportaciones de Honduras se dirigen en un 79.4% a los mercados internacionales y que, desde ese punto de vista, su economía está muy relacionada con esos mercados. Por otra parte, el mercado centroamericano, que es el mercado natural de Honduras, ha sido importante y ha venido creciendo en los últimos años, habiendo pasado las exportaciones de US \$ 22.9 millones en 1990 a US \$ 180.8 millones en 1995 y a US \$ 262.3 millones en 1998. Ello evidencia el potencial que tiene el mercado regional para las exportaciones del país. En ese sentido, la profundización del proceso de integración económica centroamericana y, en especial, la constitución y el perfeccionamiento de la unión aduanera que están adelantando Honduras, Guatemala y El Salvador merecen una prioridad política como mecanismo de ampliación de mercados hacia una mayor inserción competitiva en los mercados mundiales. Los demás mercados de destino de Honduras responden solamente por el 12.9% de las exportaciones totales, evidenciando su poca importancia actual para la producción y las exportaciones hondureñas, aunque debe destacarse también que las exportaciones a esos mercados han venido mostrando un comportamiento ascendente (Véase el cuadro N° 6.4).

CUADRO N° 6.3
Honduras: Desglose de “otros” productos de exportación
1997, 1998, 1999

Descripción del producto	1997	1998	1999
Puros y cigarros	78,969.4	64,231.9	55,429.0
Sillas y otros asientos, muebles de madera, de metal, otros	22,826.8	26,469.1	18,709.3
Manufacturas de madera	0.0	32,298.4	28,318.7
Legumbres y hortalizas preparadas o conservadas	14,088.4	23,092.6	21,250.2
Aceites vegetales fijos y fluidos y otros	2,127.9	35,319.5	16,041.4
Papel toalla, cartones, papel carbón, los demás	9,041.2	18,563.1	7,925.1
Dátiles, plátanos, mangos, y otros	11,055.7	16,721.0	7,541.8
Gasógenos, motores, bombas, hornos, maquinas, las demás	6,879.3	10,913.9	13,989.8
Madera en bruto, aserrada, manufacturas, los demás	21,546.1	1,462.8	8,538.4
Legumbres y hortalizas frescas, frijoles y otros	5,981.8	9,991.6	13,626.4
Polietileno, celulosas, resinas, tubos, pvc, placas, otros	4,752.3	9,597.3	8,056.0
Café tostado, descafeinados, sucedáneos con café	2,698.2	13,112.5	3,185.4
Pescados, Jaibas, pulpos, caracoles y otros	6,786.9	4,717.1	5,565.1
Extracto y esencias de café yerba mate, salsas y otros	1,604.3	9,056.3	6,364.7
Aluminio en bruto, chapas, planchas, cables, trenzas	1,525.2	4,883.4	10,101.5
Maquinas generadoras, motores transformadores. Otros	1,567.7	6,105.5	6,773.6
Ferroaleaciones, tubos, polvo de hierro, otros	2,790.7	7,342.3	3,754.3
Cacao en grano entero o tostado	4,740.0	5,678.8	2,952.1
Extractos cuertientes, colorantes, pinturas y barnices	801.6	6,420.9	5,816.7
Desperdicios y desechos de fundición, hierro, otros	1,039.9	5,535.1	5,326.3

Bulbos, cebollas, árboles arbusto, y otros	2,451.2	4,301.1	3,904.0
Carbones activados, colofonias insecticidas, herbicidas	3,768.4	3,144.7	3,528.2
Tractores, vehículos, camiones, cinturones, otros	2,140.6	3,757.8	3,345.0
Azúcar de remolacha, caña y otros	3,044.7	3,131.9	2,617.0
Aceites de petróleo, lubricantes, vaselina, otros	1,967.6	2,556.2	3,482.3
Leche, nata, mantequilla, quesos y otros	1,448.9	2,720.6	3,056.3
Flúor, cloro, bromo, yodo, hidrógeno, óxidos, carbonatos	205.3	1,768.0	4,536.8
Guatas, Telas sin tejer, otras mechas y materiales text.	2,017.1	1,955.8	1,509.6
Semillas y frutos oleaginosos y otros	1,542.9	1,704.8	1,690.5
Otros	74296.5	41368.8	31060.7
Sub-total otros productos	293,706.6	377,922.8	307,996.2
Ajustes por Comercio con Centro América	159,600.0	78,124.5	116,000.0
Otros ajustes por precio	53,030.2	52,538.6	47,214.2
Total Otros productos de Exportación	506,336.8	508,585.9	471,210.4

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del Banco Central de Honduras y de la Embajada de los Estados Unidos de América en Honduras.

CUADRO N° 6.4 HONDURAS

Exportaciones de bienes FOB y servicios de maquila según mercado de destino(1) (millones de dólares y porcentajes)

PAISES	1990, 1995, 1998, 1999							
	1990	%	1995	%	1998	%	1999	%
Estados Unidos (sin maquila)	410.4	49.4%	608.2	49.8%	626.3	39.7%	457.4	36.6%
Estados Unidos (con maquila)	n.d.	n.d.	850.0	58.1%	1081.5	53.2%	998.5	55.8%
Canadá	3.6	0.4%	5.3	0.4%	6.3	0.4%	5.9	0.5%
México	2.4	0.3%	2.5	0.2%	5.9	0.4%	1.6	0.1%
Centroamérica	22.9	2.8%	180.8	14.8%	262.3	16.6%	257.2	20.6%
Colombia	1.1	0.1%	1.9	0.2%	0.4	0.0%	1.6	0.1%
República Dominicana	0.2	0.02%	1.3	0.11%	1.1	0.07%	4.1	0.33%
Europa	285.8	34.4%	297.7	24.4%	412.5	26.2%	263.3	21.1%
Subtotal (sin maquila)	726.4	87.4%	1097.7	90.0%	1314.8	83.4%	991.1	79.4%
Subtotal (con maquila)	n.d.	n.d.	1339.5	91.6%	1770.0	87.1%	1532.2	85.6%
Resto del Mundo (sin maquila)	104.7	12.6%	122.5	10.0%	262.0	16.6%	257.6	20.6%
Resto del Mundo (con maquila)	n.d.	n.d.	122.5	8.4%	262.0	12.9%	257.6	14.4%
Total (sin maquila)	831.1	100.0%	1220.2	100.0%	1576.8	100.0%	1248.7	100.0%
Total (con maquila)	n.d.	n.d.	1462.0	100.0%	2032.0	100.0%	1789.8	100.0%

Fuente: Banco Central de Honduras y Asociación Hondureña de Maquiladores (AHM)

(1) Las exportaciones de maquila se toman con base en el valor agregado de la exportación.

CUADRO N° 6.5

HONDURAS
Importaciones de bienes CIF según origen
(millones de dólares y porcentajes)

PAISES	1990, 1995, 1998, 1999							
	1990	%	1995	%	1998	%	1999	%
Estados Unidos	397.7	42.5%	705.2	42.9%	1165.8	47.6%	1193.3	43.7%
Canadá	3.6	0.4%	10.9	0.7%	11.1	0.5%	16.0	0.6%
México	56.0	6.0%	72.2	4.4%	118.7	4.8%	136.6	5.0%
Centroamérica	74.6	8.0%	290.2	17.7%	501.7	20.5%	540.9	19.8%
Colombia	12.4	1.3%	18.7	1.1%	16.1	0.7%	28.0	1.0%
República Dominicana	0.9	0.10%	4.8	0.29%	6.8	0.28%	6.1	0.22%
Europa	153.5	16.4%	187.9	11.4%	197.2	8.1%	227.3	8.3%
Subtotal	698.7	74.7%	1289.9	78.5%	2017.4	82.4%	2148.2	78.8%
Resto del Mundo	236.1	25.3%	352.8	21.5%	432.2	17.6%	579.6	21.2%
Total	934.8	100%	1642.7	100%	2449.6	100%	2727.8	100%

Fuente: Banco Central de Honduras y Asociación Hondureña de Maquiladores (AHM)

CUADRO N° 6.6
HONDURAS
Balanza Comercial
(millones de dólares) (1)
1990, 1995, 1998, 1999

PAISES	1990	1995	1998	1999
Estados Unidos (sin maquila)	12.7	-97.0	-539.5	-735.9
Estados Unidos (con maquila)	n.d.	144.8	-84.3	-194.8
Canadá	0.0	-5.6	-4.8	-10.1
México	-53.6	-69.7	-112.8	-135.0
Centroamérica	-51.7	-109.4	-239.4	-283.7
Colombia	-11.3	-16.8	-15.7	-26.4
República Dominicana	-0.7	-3.5	-5.7	-2.0
Europa	132.3	109.8	215.3	36.0
Resto del Mundo	-131.4	-230.3	-170.2	-322.0
Total (sin maquila)	-103.7	-422.5	-872.8	-1479.1
Total (con maquila)	n.d.	-180.7	-417.6	-938.0

Fuente: Banco Central de Honduras y Asociación Hondureña de Maquiladores (AHM)

(1) Las exportaciones de maquila se toman con base en el valor agregado de la exportación.

Con respecto a las importaciones de bienes a Honduras, Estados Unidos es el principal abastecedor del país, seguido de Centroamérica, Europa y México. Los demás países, tales como Colombia, Canadá y República Dominicana, no participan en más de un 0.5% en las importaciones totales del país (Véase el cuadro N° 6.5).

Finalmente, en el cuadro N° 6.6 se presenta la Balanza Comercial de Honduras con sus principales socios comerciales, con la distribución del déficit comercial del país en relación con ellos.

El conocimiento de la estructura de las exportaciones, su análisis, así como el destino de las exportaciones y el origen de las importaciones es fundamental para evaluar adecuadamente las acciones de negociaciones comerciales internacionales que se están llevando a cabo en Honduras, como a continuación se describe.

B6. La negociación de tratados de libre comercio

En los últimos años, se ha desatado una verdadera ola de negociaciones de tratados de libre comercio entre diversos países del mundo y, en especial, entre los países del continente americano. Estas negociaciones se han venido realizando en respuesta a la creciente apertura de mercados y como preparación al establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el año 2005. La perspectiva de que, a partir de ese año, entrará a operar una zona de libre comercio hemisférica, ha conducido a que los países del área se adelanten a los hechos y traten de garantizarse el acceso a los mercados antes de la entrada en vigor de ese acuerdo. Así, por ejemplo, México ha sido muy agresivo en la firma de tratados de libre comercio, no habiéndose dado por satisfecho con ser parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México, sino también ha firmado tratados de libre comercio con Chile, los países centroamericanos, Colombia y Venezuela y recientemente con la Unión Europea. Chile también ha sido un país que ha estado muy activo en la negociación de tratados de libre comercio.

Los países centroamericanos también han estado activos en la negociación de Tratados de Libre Comercio. En los primeros años de la década de los noventa Costa Rica firmó su primer tratado de libre comercio con México; en los últimos años ha negociado tratados de libre comercio con Chile y la República Dominicana y actualmente se encuentra negociando tratados de libre comercio con Panamá, Trinidad y Tobago y Canadá. Los demás países de la región²⁸ concluyeron recientemente la negociación para un Tratado de Libre Comercio con México, el cual entrará a operar una vez que sea ratificado por los respectivos congresos;²⁹ igualmente, esos países han venido participando conjuntamente con Costa Rica en la negociación de los tratados de libre comercio con República Dominicana, Chile, Panamá, el Pacto Andino y Canadá, pero negociando por separado el tema de acceso a los mercados.

En general, la negociación de tratados de libre comercio responde a la necesidad de mejorar el acceso a los mercados internacionales. En ese sentido, aquellos países que se queden rezagados en ese proceso tendrán menores oportunidades de lograr mayores exportaciones una vez que entre en operación el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Por otra parte, entre más tratados de libre comercio se negocien, menores son las posibilidades de desviación del comercio, con lo que el efecto negativo se reduce. Sin embargo, la negociación y firma de tratados de libre comercio, bajo las premisas descritas, presupone que responden al interés y a la capacidad que tengan los sectores de producir, exportar e incrementar la participación de sus

²⁸ Nicaragua finalizó las negociaciones para un tratado de libre comercio con México en 1998.

²⁹ El Congreso de Honduras no ha ratificado todavía el Tratado de Libre Comercio con México, el cual fue firmado en Junio de 1999.

productos en los mercados externos y, a cambio, se facilite la importación de productos de otros países. En otras palabras, la negociación de los tratados de libre comercio supone que el sector empresarial de un país está preparado no sólo para competir en el mercado local con las importaciones, sino también de exportar competitivamente sus productos a los mercados internacionales.

Sin embargo, da la impresión de que en Honduras la negociación de los tratados de libre comercio se ha convertido en un fin en sí mismo, en lugar de ser un medio para incrementar las exportaciones del país.³⁰ Ello por las siguientes razones:

1. La firma de tratados de libre comercio no está precedida de un análisis exhaustivo de las posibilidades de exportación a los mercados de los países con los que se negocia y tampoco de actividades de promoción de las exportaciones efectivas y de asistencia al mercadeo internacional que conduzcan a un aprovechamiento real de las posibilidades de exportación supuestamente creadas con la firma de los tratados.
2. La negociación de asimetrías para los períodos de desgravación arancelaria pretenden resguardar la protección del mercado local para las empresas nacionales y, a menudo, las negociaciones se centran en las asimetrías más que en propiciar un ambiente de más libre comercio para el beneficio de la población del país, a fin de que pueda acceder a productos de más bajo precio y de mejor calidad.
3. La negociación de los tratados no se acompaña de la institucionalidad necesaria para su adecuada administración, creando una capacidad nacional de seguimiento periódico a la evolución del comercio entre los países. Sin esa capacidad institucional no es posible evaluar la evolución del comercio, tomar medidas correctivas y promover acciones de fomento de la producción y de la exportación para el abastecimiento de esos mercados.
4. La negociación de tratados no se acompaña del marco jurídico para actuar diligentemente ante la posibilidad de comercio desleal que pueda afectar negativamente a la producción nacional, con lo que se corre el peligro de que la producción nacional sea desplazada del mercado injustamente.
5. La negociación de los tratados no está precedida o complementada con programas de reconversión productiva de las empresas hondureñas para que estén, no sólo en capacidad de defender su mercado local competitivamente, sino también de incrementar sustancialmente su producción y sus exportaciones a los mercados de los países con los que se negocian esos tratados.
6. La negociación de tratados de libre comercio no se enmarca dentro de una estrategia de desarrollo nacional y regional que contemple elementos de fomento de la producción, elimine los sesgos antiexportadores prevalecientes y propicie un ambiente adecuado para las inversiones, la producción y el incremento de más exportaciones, y más diversificadas.

³⁰ Según algunas personas entrevistadas para la preparación del presente trabajo, Honduras se ha visto obligada a negociar tratados de libre comercio, ya que los otros países de la región lo han venido haciendo, independientemente de si el sector productivo del país está preparado para hacerlo o de si existe o no una estrategia de desarrollo productivo y de exportaciones para aprovechar esos tratados de libre comercio.

En conclusión, Honduras presenta una estructura en sus nuevas exportaciones que ha estado centrada en la industria de la maquila textil; ésta enfrentará grandes desafíos en los próximos años, por lo que debe promoverse un fortalecimiento de esa industria, de manera que no solo se mantenga sino que se expanda. Por otra parte, el rubro de “otras exportaciones” ha venido mostrando un crecimiento ascendente, sin contar para ello con mayores incentivos como ha sido el caso de la industria de ensamblaje, y con características muy interesantes desde el punto de vista de valor agregado y variedad de productos. Finalmente, en el campo de las negociaciones comerciales internacionales, si bien se han adelantado esfuerzos importantes de negociación, éstos están aislados del desempeño económico de los diversos sectores productivos y no han sido acompañados de análisis exhaustivos de posibilidades de desarrollo de exportaciones ni de actividades de promoción de exportaciones tales como la organización de misiones comerciales, la participación en ferias internacionales, la provisión de información de precios, productos y mercados, entre otras.

Es imperativo que se inicien acciones tendientes a ligar las negociaciones comerciales con programas de fomento de las exportaciones, así como impulsar programas de mejoramiento de la competitividad de los diversos sectores productivos para generar las capacidades requeridas tanto para defender su participación en el mercado local como para incrementar su participación en las exportaciones del país.

C. Análisis de los incentivos a las exportaciones

Las políticas macroeconómicas y comerciales básicas para promover el crecimiento mediante la apertura económica son bien conocidas y esencialmente contemplan los siguientes elementos:³¹

- Un tipo de cambio real y estable que asegure la competitividad de las exportaciones.³²
- Control de la inflación mediante políticas prudentes en materia monetaria y fiscal.
- Desgravación arancelaria, eliminación de cuotas a la importación de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital y eliminación de los impuestos a la exportación.³³
- Desarrollo de infraestructura física en puertos, aeropuertos, telecomunicaciones y carreteras. Desregulación económica, simplificando y agilizando trámites y procedimientos para el establecimiento y operación de empresas a fin de conseguir el desarrollo del comercio exterior.
- Asegurar una adecuada capacitación y entrenamiento de la mano de obra, mediante el fortalecimiento de la educación en todos los niveles.

No obstante, el logro de todos esos objetivos no siempre es viable. A menudo no se cuenta con los recursos necesarios para proveer una infraestructura adecuada, los procesos de mejoramiento de la educación toman mucho tiempo y los procesos de cambio de políticas encuentran a menudo resistencia por parte de los diferentes actores en la sociedad, a pesar del posible convencimiento generalizado de que esas políticas económicas y comerciales básicas son indispensables para

³¹ Véase al respecto y en lo sucesivo: Radelet, S., *Manufactured Exports, Export Platforms and Economic Growth*, Harvard Institute for International Development, 1999.

³² Este es un requisito indispensable y condicionante del éxito de la política de fomento de las exportaciones, para mantener la competitividad internacional de las exportaciones. Aparentemente el tipo de cambio en Honduras está actualmente sobrevaluado, lo que afecta seriamente la competitividad internacional de las exportaciones hondureñas, independientemente de los regímenes especiales de exportación que se establezcan.

³³ Los impuestos a la exportación fueron derogados en Agosto de 1999, mediante el Decreto 111.

generar un proceso exportador vigoroso que propicie exitosamente el cambio del modelo de desarrollo requerido para impulsar el crecimiento y el desarrollo.

Por esas razones muchos países se han visto en la necesidad de establecer regímenes de excepción con el propósito de crear condiciones propicias para el fomento de la inversión y las exportaciones a corto plazo y trabajar paralelamente al ritmo que les sea posible en la eliminación de esas distorsiones en el entorno que afectan la competitividad de las exportaciones.

Esos regímenes de excepción, denominados también “plataformas de exportación”, actúan, para las empresas que operan en ellas, como enclaves integradas en la economía mundial, que no son afectadas por los problemas de la competitividad internacional del resto de la economía de un país. Su objetivo es propiciar un ambiente de libre comercio en el que las distorsiones no afecten la competitividad internacional de los productos que ahí se producen y que se exportan a los mercados internacionales.

Esas “plataformas de exportación” son básicamente de carácter aduanero y buscan crear un entorno económico en el que las empresas tengan acceso, libre de todo tipo de impuestos a la importación y a la exportación, a materias primas, bienes de capital y bienes intermedios para la producción. Entre ellas se encuentran las siguientes:

- Zonas francas de procesamiento industrial, generalmente un parque industrial en el que se albergan las empresas beneficiadas.
- Empresas individuales con los mismos beneficios que las empresas en un parque industrial (*bonded warehouses*).
- Sistemas de devolución de impuestos (*draw-back*).
- Sistemas de suspensión temporal del pago de impuestos.

Dado que en algunos las distorsiones son muy altas y no se considera suficiente el establecimiento de plataformas de carácter estrictamente aduanero para garantizar un régimen de libre comercio, algunos países complementan dichas plataformas con subsidios compensatorios a las distorsiones de costo para compensar rezagos cambiarios, tarifas de servicios públicos distorsionadas, la inflación y otras. Por otra parte, ante la necesidad de muchos países de complementar su ahorro interno con inversión extranjera directa y la competencia entre países por atraer esa inversión extranjera, algunos países complementan las plataformas de exportación con incentivos adicionales, tales como la exoneración del impuesto sobre la renta, el subsidio para la generación de empleo y otros mecanismos para hacer atractiva la inversión en el país.

Así, se entrelazan los incentivos aduaneros y los incentivos o subsidios fiscales con el propósito de desarrollar actividad económica amparada a esas plataformas de exportación. Con el pasar del tiempo y en caso de éxito con la aplicación de esa estrategia para promover la inversión y la exportación, bien se puede dar el caso de los sectores productivos amparados en esas plataformas se conviertan en los sectores más dinámicos de la economía, que son, a la vez, los sectores que no pagan impuestos e, incluso, reciben subsidios para su actividad. Al constituirse esos sectores en poderosos grupos de presión, se dificulta el desmantelamiento de los subsidios

compensatorios de distorsiones y de las exenciones tributarias, sobre todo si paralelamente se justifican dichas acciones al haberse eliminado en gran medida las distorsiones en el entorno.

Es importante recalcar el hecho de que las plataformas de exportación no son más que regímenes de excepción ante la falta de competitividad existente en un país, pero que esas plataformas o regímenes especiales de exportación han de volverse innecesarios y ser desmantelados una vez que se hayan eliminado las distorsiones en el entorno económico que afecta la competitividad internacional de su economía.

En Honduras, también se han establecido esas plataformas de exportación y, al igual que en muchos otros países, esos regímenes especiales de exportación presentan una mezcla de incentivos aduaneros y fiscales. A continuación se presentan los diferentes esquemas de incentivos a las exportaciones existentes en Honduras.

C1. El Régimen de Importación Temporal (RIT)

El Régimen de Importación Temporal, conocido como RIT, se otorga a las empresas que exportan el total de su producción³⁴ con el beneficio de importar, libre de todo tipo de derechos, materias primas, bienes intermedios y bienes de capital *exclusivamente relacionados con el proceso productivo*.³⁵ Hasta 1994, las empresas acogidas a este régimen tenían también derecho a la exoneración del impuesto sobre la renta.

HHH

En este régimen puede participar toda actividad económica relacionada con la exportación. No obstante, no está claro si las empresas comercializadoras que importan bienes intermedios o finales y, a su vez, lo venden a empresas exportadoras, tienen acceso al RIT.³⁶

El RIT se aplica, además, bajo los siguientes tres mecanismos:

a. Subcontratación.

Las empresas pueden aplicar al RIT cuando realizan contratos para otras empresas exportadoras, igualmente beneficiarias del RIT o de cualquier otro esquema de incentivos a la exportación (ZIP o ZOLI).

b. Complementación.

³⁴ Aunque la ley estipula claramente que los beneficiarios del régimen son solamente las empresas 100% exportadoras, es conocido que muchas empresas no 100% exportadoras lo disfrutaban, sin que haya habido en los últimos años denuncias y mucho menos sanciones por defraudación fiscal al respecto.

³⁵ Dicha limitación impide a las empresas importar libre de derechos todos aquellos implementos no directamente relacionados con el proceso productivo, según el criterio de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) de la Secretaría de Hacienda al respecto.

³⁶ Dado que este régimen se otorga a empresas individualmente y fuera de una zona industrial específicamente diseñada para la exportación, este sistema actúa en cierta medida como el sistema de "bonded warehouses".

Las empresas pueden aplicar al RIT cuando actúan como proveedores de insumos para empresas exportadoras, igualmente beneficiarias del RIT o de cualquier otro esquema de incentivos a la exportación (ZIP o ZOLI).

c. Transferencia.

Venta de insumos, bienes intermedios o bienes finales a otras empresas beneficiarias del RIT, únicamente.

Los mecanismos bajo los cuales se permite operar como empresa del RIT permite el desarrollo de proveedores o de exportadores indirectos, con lo que se cuenta con un mecanismo importante para el fortalecimiento de las cadenas productivas y la generación de mayor valor agregado nacional en la exportación.. No obstante, la restricción de que las empresas tienen que ser cien por ciento exportadoras es una limitación importante para que empresas que generalmente se dedican al abastecimiento del mercado local puedan ser también ocasionalmente o bien parcialmente empresas proveedoras de empresas de exportación.

Finalmente, el RIT puede catalogarse como un régimen de excepción estrictamente aduanero, ya que crea la condición de facilitación de las importaciones y las exportaciones libre de impuestos, sin que existan incentivos fiscales adicionales.

C2. Las Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP)

Las Zonas Industriales de Procesamiento, conocidas como ZIP, son parques industriales en los que se instalan empresas industriales cien por cien exportadoras y en las cuales debe darse un proceso productivo de transformación (“salto arancelario”)³⁷. Las empresas agroindustriales, en las que no se da un proceso productivo de transformación, están excluidas de los beneficios que se otorgan a través de la Ley de Zonas de Procesamiento Industrial,³⁸ que son los siguientes:

- ... Importación, libre de todo tipo de impuestos, de materias primas, bienes intermedios, maquinaria y equipo, incluso el equipo no relacionado directamente con el proceso productivo.³⁹
- ... Exoneración del impuesto sobre la renta por 20 años.
- ... Exoneración de los impuestos municipales por 10 años.

Como se puede observar, las ZIP contemplan incentivos de carácter aduanero (la exoneración de impuestos para la importación) y, además, contemplan incentivos de carácter fiscal, fundamentalmente con el propósito de hacer atractiva la inversión extranjera en el país.

Dado que el plazo de vigencia de la exoneración de impuesto sobre la renta y de los impuestos municipales es limitado, y ante la expiración de ese período para muchas empresas, éstas están

³⁷ Las empresas que proveen servicios a las empresas exportadoras también pueden ubicarse en los parques industriales, aunque sus “productos” no sean exportados (servicios de mantenimiento de equipo, etc.).

³⁸ Decreto 37-87 del año 1987.

³⁹ En el caso de vehículos se autoriza solo la importación de vehículos tipo pick up.

ahora aplicando al Régimen de Zonas Libres que, como se describe a continuación, no tiene límite en cuanto a las exoneraciones de impuestos, con lo que el régimen ZIP ha perdido relevancia.

C3. Las Zonas Libres (ZOLI)

Las Zonas Libres, conocidas como ZOLI, tienen su origen en la Ley Constitutiva de la Zona Libre de Puerto Cortés, promulgada a fines de 1972, que fue modificada para permitir que otras empresas se puedan acoger a sus beneficios.

A diferencia de las zonas de procesamiento industrial, que son parques industriales en los que se instalan las empresas para tener acceso a los beneficios que se ofrecen, las ZOLI pueden establecerse en cualquier lugar como empresas individuales.⁴⁰ Además, en las ZOLI pueden establecerse empresas industriales, de servicios y comerciales, aunque las solicitudes para operar como estas últimas no han sido tramitadas.⁴¹ Al igual que en las ZIP, en las ZOLI no se pueden instalar empresas agroindustriales que no tengan un proceso productivo de transformación y las empresas tienen que ser 100% exportadoras.⁴²

Los beneficios que las empresas pueden obtener al instalarse bajo la modalidad ZOLI son los siguientes:

- ... Importación libre de todo tipo de impuestos de materias primas, bienes intermedios, maquinaria y equipo, incluso el equipo no directamente relacionado con el proceso productivo.
- ... Exoneración permanente del impuesto sobre la renta.
- ... Exoneración permanente de los impuestos municipales.

Al igual que en el caso de las ZIP, en las ZOLI también se encuentran entremezclados los incentivos de tipo aduanero con los beneficios de tipo tributario, con la diferencia de que en este régimen las exoneraciones fiscales son de por vida. Esa situación ha conducido a que últimamente las empresas acogidas a las ZIP se han venido acogiendo a las ZOLI, con lo que el régimen de las ZIP ha venido perdiendo importancia.

En resumen, los regímenes de excepción o plataformas de exportación que han venido siendo aplicadas en Honduras contienen incentivos de carácter aduanero así como de carácter fiscal (Véase el cuadro N° 6.7). Es muy probable que los incentivos de carácter fiscal hayan sido otorgados con el propósito de compensar distorsiones muy altas existentes en el entorno así como “competir” con los otros países de la región centroamericana y del Caribe, que al igual que

⁴⁰ En ese sentido, las ZOLI son en realidad “bonded warehouses”.

⁴¹ Dado el beneficio de exoneración de impuesto sobre la renta que establece este régimen de exportación, no se ha querido autorizar el establecimiento de empresas comercializadoras para evitar que empresas nacionales vendan al costo en las zonas y las empresas comercializadoras en las zonas exporten con el beneficio del impuesto sobre la renta, evitando el pago de impuesto sobre la renta de las empresas nacionales.

⁴² El Reglamento de esas leyes establece que se puede vender un máximo de 5% en el mercado local, previo permiso de la Secretaría de Industria y Comercio y previo pago de los aranceles sobre el *valor fob* y otros impuestos respectivos.

Honduras optaron por el otorgamiento adicional de incentivos fiscales como mecanismo para atraer inversión extranjera.

No obstante, con excepción de Honduras, Nicaragua y Haití, todos los demás países de la región se verán obligados a dismantlar los incentivos fiscales a las exportaciones en vista de los acuerdos de la OMC que exigen su desaparición a partir del año 2003. Honduras, Nicaragua y Haití están autorizados a mantenerlos, dada su condición de países con un ingreso per cápita menor a los US\$ 1.000.

Ahora bien, las empresas exportadoras de las zonas ZIP y ZOLI, que en su mayoría son empresas maquiladoras de la industria textil, se han convertido en el sector más dinámico de la economía hondureña, siendo responsables del 30% de las exportaciones totales de bienes y servicios de maquila del país. El hecho de que esas empresas no paguen impuestos, aún siendo el sector más dinámico de la economía, pareciera contradictorio. Además, es cuestionable el no pago de impuestos como argumento para la compensación de distorsiones, dado que algunas de esas empresas de por sí actúan como centros de costos y como tales no generan utilidades sujetas al impuesto de renta; tal es el caso de las empresas extranjeras, no siendo ese el caso de las empresas nacionales que están en esa actividad. Estas empresas realizan actividades de maquila bajo subcontratos con empresas en el exterior o venden servicios a empresas bajo el mismo régimen, generando en ambos casos utilidades que no están sujetas al impuesto sobre la renta.

Estas empresas hondureñas son las reales beneficiarias de la exención del impuesto sobre la renta, y es aquí donde cabe preguntarse si es conveniente esa exención al impuesto sobre la renta, máxime si esa exención ya se ha eliminado para otras empresas hondureñas que son exportadoras, no maquiladoras, y que sí tienen que cancelar ese impuesto.⁴³

Con respecto a las empresas extranjeras que sí generan utilidades en el territorio nacional, una de las posibilidades es la negociación y la firma de un Acuerdo de Doble Imposición con Estados Unidos, con lo cual las empresas que pagan impuestos en Honduras los pueden descontar de su pago de impuestos en Estados Unidos, con lo cual el fisco no deja de percibir ingresos que a la postre son importantes.

C4. La desgravación arancelaria

Como se mencionó, la promulgación de regímenes de excepción responde a la necesidad de colocar en una situación de libre comercio al sector exportador, mientras se eliminan las distorsiones existentes en el entorno que afectan negativamente la competitividad internacional del sector exportador.

Una de las distorsiones en las que más se ha avanzado en cuanto a su eliminación es el arancel de importaciones. En efecto, durante los últimos años Honduras, conjuntamente con los demás países miembros del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, se ha abocado a un programa de desgravación arancelaria, cuyo objetivo para el año 2000 era el establecimiento

⁴³ Como se mencionó, las empresas exportadoras bajo el Régimen de Importación Temporal (RIT) gozaban hasta 1994 del beneficio de la exoneración del impuesto sobre la renta.

de un “techo” arancelario del 15% y un “piso” arancelario del 0%, según el Tercer Protocolo del Convenio Arancelario Centroamericano.

Actualmente, Honduras presenta la siguiente estructura arancelaria:⁴⁴

- ° 15% para bienes finales.
- ° 10% para bienes intermedios producidos en la región.
- ° 5% para materias primas producidas en la región.
- ° 1% para bienes de capital, bienes intermedios y materias primas **no** producidos en la región.

CUADRO N° 6.7
Honduras: Regímenes de Incentivos*

Regimen de Importación Temporal	Zonas Industriales de Procesamiento	Zona Libre
(RIT)	(ZIP)	(ZOLI)
Tipo de empresas beneficiarias	Tipo de empresas beneficiarias	Tipo de empresas beneficiarias
100% exportadoras	100% exportadoras	100% exportadoras
Cualquier actividad económica de bienes y servicios (sin excepción)	Industriales de transformación y de servicios para empresas en las zonas	Industriales de transformación, comerciales y de servicios
Beneficios / Incentivos	Beneficios / Incentivos	Beneficios / Incentivos
<u>Aduaneros</u>	<u>Aduaneros</u>	<u>Aduaneros</u>
Importación libre de todo tipo de impuestos para materias primas, bienes intermedios y bienes de capital, exclusivamente relacionados con proceso productivo.	Importación libre de todo tipo de impuestos para materias primas, bienes intermedios y bienes de capital, no necesariamente directamente relacionados con el proceso productivo.	Importación libre de todo tipo de impuestos para materias primas, bienes intermedios y bienes de capital, no necesariamente directamente relacionados con el proceso productivo.
<u>Tributarios</u>	<u>Tributarios</u>	<u>Tributarios</u>
No hay	a. Exoneración del impuesto sobre la renta por 20 años; b. Exoneración de impuestos municipales por 10 años.	a. Exoneración permanente del impuesto sobre la renta; b. Exoneración permanente de impuestos municipales.
Mecanismos de operación	Mecanismos de operación	Mecanismos de operación
<u>Subcontratación</u>		
Trabajos para empresas exportadoras		
<u>Complementación</u>	Exportación directa	Exportación directa
Proveedor de empresas exportadoras		
<u>Transferencia</u>		
Venta de insumos a empresas exportadoras		

* Los regímenes especiales de exportación se tramitan ante la Secretaría de Industria y Comercio. La Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) es la que ejerce la función de control y fiscalización.

⁴⁴ Existen excepciones a esa estructura arancelaria con aranceles superiores para azúcar, cigarrillos, carne de pollo, concentrado de naranja, calzado, vehículos y arroz.

Dado que Honduras no ha ratificado todavía el Tercer Protocolo al Convenio Arancelario Centroamericano, no ha podido establecer todavía el “piso” de 0% para la importación de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital no producidos en la región.

Una vez que los países centroamericanos logren nuevamente el arancel externo común, bajo los parámetros acordados, probablemente se mantenga en ese nivel por un período indeterminado. No pareciera factible que se inicien acciones para reducir el arancel a las importaciones de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital producidos en la región y equiparlo con el arancel para las materias primas, bienes intermedios y bienes de capital no producidos en la región. Aún así, persisten las discrepancias con respecto a la clasificación de los productos, bien final o insumo,⁴⁵ asunto que únicamente con un arancel uniforme podría ser resuelto. Por esa razón, y mientras no se establezca un arancel uniforme, será necesario el mantenimiento de los regímenes de excepción en cuanto a los incentivos arancelarios que otorgan.

C5. Compras locales de las empresas en regímenes especiales

El tratamiento de las compras locales, esto es de las compras que realizan las empresas acogidas a los regímenes especiales a las empresas nacionales no acogidas a esos regímenes, amerita un análisis por la importancia que las compras locales pueden tener para el desarrollo de exportadores indirectos y para la creación de eslabonamientos productivos de las empresas en regímenes especiales con el resto de las empresas en el país (mayor valor agregado).

Los productos, que las empresas locales venden en el mercado local, están sujetos al pago del impuesto sobre las ventas (IGV) que, en la actualidad, es de un 12%. Cabe destacar que las ventas locales a las empresas acogidas a los regímenes especiales no son consideradas como una exportación y que, por tanto, son consideradas como una venta local sujetas al pago de impuesto sobre las ventas.⁴⁶

No obstante, las empresas acogidas a regímenes especiales que compren localmente a empresas no acogidas a esos regímenes sí tienen el derecho de obtener la exención de ese impuesto o bien un crédito fiscal⁴⁷ para aquellas compras relacionadas directamente con el proceso productivo de las empresas y que se incorporen en él. Con ello se da la posibilidad, por lo demás compatible con las normas de la OMC, de una especie de reembolso de los impuestos indirectos.

⁴⁵ Actualmente, la importación de tela, por ejemplo, es considerada como la importación de un producto final, aunque se utilice para la confección de productos textiles que son bienes finales para el consumo.

⁴⁶ Únicamente se consideran exportaciones aquellas ventas que hagan empresas acogidas a un régimen de exportación a otras empresas acogidas a regímenes de exportación. Por ejemplo, se considera una exportación que una empresa bajo el régimen RIT, bajo la modalidad de subcontratación, complementación o transferencia, venda sus productos a una empresa acogida al régimen ZIP o bien al régimen ZOLI. Pero que una empresa no acogida a ningún régimen de exportación venda a una empresa acogida a algún régimen de exportación no se considera una exportación. Al no considerarse como una como una exportación, la compra local no estaría exenta del impuesto de ventas, con lo cual para las empresas acogidas a regímenes especiales sería más conveniente adquirir esos productos del exterior.

⁴⁷ Según el Artículo 6 de la Ley del Impuesto sobre las Ventas, las empresas exportadoras están exentas del pago de ese impuesto. No obstante, las autoridades afirman que dicha exención se otorga también mediante un crédito fiscal. Las empresas acogidas a los regímenes especiales han venido negociando con las autoridades gubernamentales que se otorgue la exención al impuesto sobre las ventas.

Sin embargo, la obtención del crédito no es automática, se tiene que presentar una solicitud, tiene que renovarse la autorización año con año y el trámite respectivo es engorroso y poco transparente.

Por las razones anteriores, sería conveniente que se analice la posibilidad de otorgar una exención al pago de impuestos de ventas⁴⁸ o bien establecer un sistema simple para la obtención de los créditos fiscales respectivos.

Cabe destacar, que mientras se mantenga la estructura arancelaria actual, que penaliza la importación libre de derechos de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital producidos en la región centroamericana, todo proveedor de empresas bajo regímenes especiales tendrá que estar igualmente acogido a alguno de ellos, ya que de lo contrario no podría competir en una situación de libre comercio en comparación con posibles competidores del exterior.

En ese sentido, sería igualmente conveniente relajar los requisitos que se exigen en la solicitud del Régimen de Importación Temporal (RIT), de manera que se facilite a todas las empresas nacionales, tanto las que exportan todo como sólo una parte acogerse a él y puedan desarrollar actividades de proveeduría para otras empresas “riteras” así como acogidas a los otros regímenes especiales de exportación con el propósito de crear mejores condiciones para el desarrollo de los exportadores indirectos.

C6. Otros incentivos a las exportaciones

Además de los regímenes especiales, el Gobierno Hondureño ha establecido dos mecanismos de agilización y facilitación de trámites a las empresas como la Ventanilla Única de Exportación o Centro de Trámites de las Exportaciones (CENTREX) y la Ventanilla Única de Inversiones.

C6a. El Centro de Trámites de las Exportaciones (Centrex)

Mediante el Decreto Ley 180-87 de diciembre de 1987 se creó el Centro de Trámites de Exportación (Centrex). En el Centrex se han centralizado, simplificado y agilizado los trámites para la exportación, ya que en él se encuentran delegados de otras instancias gubernamentales (Aduanas, Secretaría de Agricultura, Secretaría de Salud, Secretaría de Finanzas, Banco Central y Secretaría de Industria y Comercio), de manera que se tramitan en un solo lugar los formularios de exportación con todos los permisos respectivos (certificados de origen⁴⁹, certificados fitosanitarios, certificados zoonosanitarios, etc.). El Centrex sólo tiene oficinas en Tegucigalpa y en San Pedro Sula, de manera que otras exportaciones se realizan a través de las oficinas del Banco Central en otras partes del país. Vale la pena mencionar que en última instancia es el Banco Central el que da la autorización para exportar, debido al control de divisas que ejerce.⁵⁰

⁴⁸ Según el Artículo 15 de la Ley del Impuesto sobre las Ventas los servicios de electricidad, entre otros servicios, están exentos del pago de ese impuesto.

⁴⁹ A pesar de que se emiten aquí los certificados de origen, el CENTREX no se hace una verificación estricta del valor agregado que los productos tienen que cumplir para calificar y beneficiarse de los esquemas preferenciales de acceso a los mercados internacionales, aunque periódicamente se visite las empresas.

⁵⁰ Las empresas amparadas a los regímenes ZOLI y ZIP, así como las empresas maquiladoras, están exentas de la regulación respecto al reintegro de divisas. Únicamente en lo referente al cambio de divisa extranjera para el pago

Además de su función principal de tramitación de formularios de exportación, el Centrex elabora estadísticas, brinda asesoría a empresas sobre la clasificación arancelaria de sus productos de exportación y, en general, sobre particularidades de los esquemas de acceso preferencial.

El sector empresarial se muestra satisfecho con el trabajo del Centrex, al recibir la tramitación de los formularios de exportación el mismo día en que se presentan. No obstante, si bien el Banco Central está presente en el Centrex, la firma de las autorizaciones se realiza en el Banco Central, para lo que debe ser llevada a esta entidad diariamente la documentación respectiva, que luego se le entrega al exportador en el Centrex.

A pesar de que el Centrex ofrece aparentemente un servicio satisfactorio al sector empresarial, convirtiéndose en un beneficio para el sector exportador, el centro no cuenta con los recursos financieros necesarios para la actualización tecnológica de su equipo o bien para dar un mejor servicio de información a los usuarios, a través de publicaciones sobre temas específicos, publicación de estadísticas, etc. Una posibilidad de hacerle llegar recursos al Centrex es mediante el cobro por los formularios de exportación que emite. La experiencia en otros países⁵¹ en ese sentido ha sido buena, haciendo llegar una cantidad importante de recursos a la Ventanilla Única, importantes para la renovación de equipo, producción de publicaciones informativas y publicación de estadísticas, que son informaciones útiles y de interés para muchas instituciones y empresas. La centralización de trámites en el Centrex debería ser para todas las exportaciones del país, de manera que se puedan emitir las estadísticas respectivas, en estrecha coordinación con el recientemente creado Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

C6b. La Ventanilla Única de Inversiones

El Artículo 22 de la Ley de Inversiones establece la creación de una ventanilla única “... para asistir al inversionista en todo lo relacionado con la operación de sus inversiones”,⁵² con el objetivo de centralizar administrativamente la ejecución de los trámites, operaciones, procedimientos y otros aspectos similares vinculados al proceso de inversión para simplificar, facilitar y agilizar la prestación de estos servicios por el sector público.

La Ventanilla Única de Inversiones funcionó durante dos años, pero fue cerrada en 1994. Actualmente se quiere volver a abrirla, lo que indudablemente vendrá a beneficiar el proceso de información, asistencia y tramitación de las inversiones en el país. Sin embargo, el presupuesto respectivo solicitado no fue aprobado, por lo que la reapertura de la Ventanilla Única de Inversiones está suspendida hasta que se cuente con el presupuesto respectivo.

C7. Conclusión

de bienes y servicios nacionales, esas empresas están obligadas a hacerlo a través del Sistema Bancario Nacional.

⁵¹ En Costa Rica, por ejemplo, se aplica un cobro de US\$ 3,- por cada formulario de exportación e importación que se utilice, siendo la Ventanilla Única de Comercio Exterior la única autorizada a emitirlos. En Honduras ya existe un mecanismo de venta de esos formularios, siendo beneficiarios el Estado y el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), por lo que tendría que revisarse la posibilidad de financiar al CENTREX con esos recursos o bien identificar otra fuente de financiamiento.

⁵² Decreto 80-92 de Junio de 1992.

Los regímenes de incentivos a las exportaciones que se aplican en Honduras están centrados en aspectos aduaneros y fiscales, que han servido para atraer inversión extranjera y para fortalecer el desarrollo exportador. Mediante la exoneración de impuestos a la importación de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital se ha colocado a las empresas en capacidad de competir internacionalmente en un régimen de libre comercio.

Sin embargo, la sola existencia de esos esquemas de incentivos no garantiza el éxito en el esfuerzo exportador. Como se mencionó, uno de los elementos determinantes de la competitividad internacional lo es también el tipo de cambio, cuya apreciación en Honduras parece afectar seriamente la competitividad de las exportaciones. Como dice Radelet:

“... although export platforms can help exporters overcome many distortions in the domestic economy, they cannot compensate for substantial macroeconomic imbalances and distortions, especially an overvalued exchange rate”⁵³. Y, “Similarly, high and variable inflation rates undercut exporters because of rising and uncertain production costs. Even with good export platform facilities in place, no country has succeeded with manufactured exports in a highly distorted macroeconomic environment”⁵⁴.

Ahora bien, más allá de esa consideración, es preciso cuestionarse si es conveniente que se mantenga la mezcla de incentivos aduaneros y fiscales en los regímenes de exportación.

Con respecto a los incentivos aduaneros, dada la política arancelaria vigente, sí es conveniente mantenerlos, simplificarlos y promover que lo reciban cada vez más empresas exportadoras, directas e indirectas.⁵⁵ Debe modificarse el RIT para que las empresas que no son cien por cien exportadoras lo puedan utilizar, teniendo así la posibilidad de producir para el mercado local y para el mercado de exportación, directa o indirectamente.

Con respecto a los incentivos fiscales, en especial la exoneración del impuesto sobre la renta y de los impuestos municipales (permanente en el caso de las ZOLI y de veinte años y diez años respectivamente en el caso de las ZIP), cabe cuestionarse su necesidad en el futuro. Como ya se ha mencionado, por una parte la mayoría de las empresas bajo esos regímenes trabajan como centros de costos, de manera que no generan utilidades y, por ello, no están sujetas al impuesto sobre la renta. Por otra parte, en el caso de aquellas empresas que sí generan utilidades y, por tanto, están exentas del impuesto sobre la renta, esas empresas sí pagan impuestos en su país de origen con la aplicación del concepto de renta global. En ese sentido, es conveniente estudiar la posibilidad de negociar y firmar un acuerdo de doble tributación con los países origen de esas inversiones extranjeras, especialmente con Estados Unidos a efectos de que el pago de impuestos se realice en Honduras y se descuenta del pago de impuestos de esas empresas en sus países de origen.

Claro está que Honduras goza de la excepción a la obligación de eliminar los subsidios a las exportaciones a partir del año 2003, según los acuerdos de la OMC al respecto. Esa “ventaja”

⁵³ Radelet, S., Op.cit., pág. 19.

⁵⁴ Radelet, S., Op.cit., pág. 19.

⁵⁵ En ese sentido, es importante revisar los requisitos para la obtención del Régimen de Importación Temporal con el propósito de simplificarlos, en especial lo relacionado con el estudio socio-económico que debe presentarse con la solicitud respectiva.

podría aprovecharse en los próximos años como mecanismo para la atracción de inversiones, dado que en la región de Centroamérica y el Caribe únicamente Honduras, Nicaragua y Haití podrán mantener ese beneficio. Sin embargo, a largo plazo debe pensarse más creativamente en mecanismos que, a partir de la obligación del pago de impuestos, las empresas puedan deducir de su pago de impuestos los gastos y las inversiones que realizan en infraestructura (calles, alumbrado público, generación propia de energía, programas de capacitación de empleados, médico de empresa), de manera que, bajo una figura de contribución al fisco por el desarrollo de su actividad económica, se reconozca también la contribución de las empresas a la provisión de infraestructura y capacitación que el Estado, por su incapacidad financiera, no puede proveer.

Otro aspecto relacionado con las empresas exportadoras es el pago de impuesto de ventas por la compra de insumos locales. Supuestamente se puede obtener un crédito fiscal por el pago de ese impuesto, pero el trámite es complejo y poco transparente, por esa razón es conveniente agilizar y simplificar ese trámite o bien establecer el procedimiento de exoneración de ese impuesto para las compras locales que se utilicen en procesos de exportación.

Lo anterior, acompañado de un programa de fomento de los vínculos entre las empresas exportadoras y proveedores nacionales (exportadores indirectos), puede contribuir fuertemente no sólo a un mayor asentamiento de las empresas extranjeras en el país, sino también a generar una mayor vinculación de las empresas nacionales con las empresas exportadoras.

Finalmente, el hecho de que todos los incentivos a las exportaciones hasta ahora mencionados se centren en la creación de un ambiente que reduzca los costos de operación de las empresas en Honduras, no es suficiente para garantizar la competitividad internacional. Aspectos como la calidad, el diseño de productos, el cumplimiento de normas internacionales en materia ambiental y en asuntos metrológicos, la disposición de tecnologías adecuadas, entre otros aspectos, son hoy en día determinantes en la competitividad internacional de las empresas, a la par de los aspectos meramente relacionados con los costos de producción.

Lo anterior es especialmente relevante para que las empresas nacionales, tradicionalmente centradas en la producción para el abastecimiento del mercado local y centroamericano, puedan exportar competitivamente a los mercados internacionales.

En ese sentido, los esquemas de incentivos a las exportaciones deben complementarse con esquemas adicionales (plataformas) de provisión de servicios a las empresas exportadoras y potencialmente exportadoras, de manera que se incrementen los incentivos de tipo aduanero y de servicios, por una parte, y se reduzcan los incentivos fiscales, por otra.

D. De los incentivos a las exportaciones al fomento de la competitividad

Aunque Honduras esté excluida de la obligación de dismantelar los subsidios a las exportaciones, que en su caso son la exoneración del impuesto sobre la renta y la exoneración de los impuestos municipales para las actividades orientadas a la exportación, el objetivo de la política económica en general es elevar el nivel de ingreso de la población hondureña, con lo cual la política de incentivos debe definirse dentro de la visión de un país que desea elevar su ingreso per cápita a más de los US\$ 1000 anuales. En ese sentido el mantenimiento de esos

subsidios a las exportaciones no es conveniente dentro del marco de una estrategia de desarrollo de largo plazo.

Asimismo, los acuerdos de la OMC que restringen las posibilidades a los países para otorgar subsidios a las exportaciones, no deben verse como una restricción a posibilidades futuras de fomento de las actividades productivas en el país, sino más bien como una oportunidad para repensar sustancialmente la política de promoción de las exportaciones, ligándola con la política macroeconómica, la política de fomento de la producción y la política comercial externa, dentro del contexto de la promoción de la competitividad sistémica. La promoción de exportaciones es exitosa en la medida que la política macroeconómica esté orientada a la inserción en la economía mundial y en la medida en que exista una política de fomento de la producción.

Los avances más recientes en materia de competitividad internacional sugieren que para que un país y sus empresas sean competitivos, debe promoverse el concepto de la competitividad sistémica.

Dicho concepto consiste en llevar acciones simultáneas a nivel macro, a nivel meso así como a nivel micro. De esta manera se subraya la importancia de que para lograr un mejoramiento notorio de la competitividad de la producción hondureña, dentro del contexto de la globalización y de la creciente apertura del país, deben existir políticas y estrategias integrales de fomento de la competitividad cuyos objetivos han de ser congruentes en todos los niveles entre sí, respondiendo a una política general de fomento de la producción orientada hacia el mejoramiento de su capacidad competitiva.

D1. El nivel macro

Las acciones a nivel macro se expresan a partir de una política general de fomento de la producción orientada al logro de la competitividad internacional, considerando su compatibilidad con la política de estabilización macroeconómica, con la política de apertura e inserción en la economía mundial y con los acuerdos internacionales de comercio. Contempla, además, mecanismos de fortalecimiento institucional en el sector público y en el sector privado, facilitando la coordinación y la efectividad de las políticas y de las acciones a tomar dentro del sector público, sector privado y entre el sector público y el sector privado.

En este sentido, se trata de identificar aquellas acciones tendientes a eliminar cuellos de botella y distorsiones que afectan la competitividad de todos los sectores productivos, más allá de aquellos factores de orden macroeconómico como el tipo de cambio, la inflación, las tasas de interés, la política fiscal, la reforma del estado y la infraestructura, entre otros temas.

D2. El nivel meso

Las acciones a nivel macro deben ser complementadas con acciones a nivel meso, para lograr un impacto de las políticas sobre la competitividad de las diferentes actividades productivas. Esas acciones a nivel meso consisten en identificar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas a nivel de grupos de empresas e instituciones públicas y privadas de diversa naturaleza en determinadas actividades y con fuertes nexos entre sí, así como en la definición de acciones

diversas para convertir amenazas en oportunidades y debilidades en fortalezas de las actividades seleccionadas como prioritarias, considerando también acciones de mejoramiento de la competitividad en instituciones y empresas relacionadas con la actividad central seleccionada.

El enfoque que se sugiere aplicar para la definición y ejecución de acciones de modernización de los sectores productivos hondureños es el enfoque de *clusters*⁵⁶. Ese enfoque apunta a la identificación de acciones para el mejoramiento de la competitividad y de la productividad a lo largo de toda la cadena productiva de actividades específicas en las áreas de producción, procesamiento, logística y comercialización. Además, puede ser un instrumento importante para promover específicamente, aunque no exclusivamente, la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PYME), dada su falta de capacidad para satisfacer grandes pedidos, su rezago tecnológico, el escaso acceso al financiamiento, la adquisición conjunta de materias primas, entre otras debilidades que enfrentan ante la competencia internacional.⁵⁷

Dada la escasez de recursos para llevar a cabo los procesos de “construcción” de *clusters*, es necesario priorizar aquellas actividades en las que, a partir de la construcción de los *clusters*, se identificarán las acciones específicas a ejecutar para mejorar la competitividad de los diferentes sectores industriales.

Como resultado de la aplicación de esa metodología en la implementación de la política de desarrollo productivo de Honduras, no sólo se podrán identificar específicamente las actividades que requieren de asistencia técnica en las cadenas productivas señaladas como prioritarias, sino que también se detectarán los requerimientos de asistencia técnica en otras cadenas productivas y *clusters*, las necesidades de acción a nivel sectorial, a nivel institucional sectorial (fortalecimiento de las asociaciones de empresarios e instituciones públicas) y las definiciones de acción a nivel de la política de desarrollo productivo que requiere el país.

La aplicación de esta metodología abrirá un abanico de oportunidades para suministrar asistencia técnica y transferencia de conocimientos por la vía de proyectos específicos que puedan definirse a partir de la realización de los diagnósticos propuestos.

D3. El nivel micro

⁵⁶ Un “*cluster*” es un grupo geográficamente denso de empresas e instituciones conexas, pertenecientes a un campo concreto, unido por rasgos comunes y complementarias entre sí. Por su dimensión geográfica, un “*cluster*” puede ser regional, nacional o incluso supranacional. Los cúmulos adoptan varias formas, dependiendo de su profundidad y complejidad, pero la mayoría de ellos comprenden empresas de productos o servicios finales, proveedores de materiales, componentes, maquinaria y servicios especializados, instituciones financieras y empresas de sectores afines. En los “*clusters*” también suelen integrarse empresas que constituyen eslabones posteriores de la cadena productiva (es decir, canales de distribución o clientes), fabricantes de productos complementarios, proveedores de infraestructura, las instituciones públicas y privadas que facilitan información, formación, investigación y apoyo técnico especializado (universidades, grupos de reflexión, entidades de formación profesional) y los institutos de normalización. Los organismos del Estado que influyen significativamente en un *cluster* pueden considerarse parte de él. Por último, en muchos “*clusters*” están incorporados asociaciones comerciales y otros organismos colectivos de carácter privado que apoyan a los miembros del “*cluster*”. Porter, M., *Cúmulos y Competencia*, Nuevos objetivos para empresas, Estados e Instituciones. Nuevas aportaciones y conclusiones, 1999, Pág. 205.

⁵⁷ Véase al respecto Tussie, D., y Lengyel, M., *WTO Commitments on Export Promotion*. En: *Revista Integración y Comercio*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), No. 4/5, Volumen 2, Enero – Agosto 1998, Pág. 71 y siguientes.

Las acciones a nivel meso deben complementarse, a su vez, con las acciones a nivel micro, específicamente acciones de asistencia técnica, financiera y transferencia de conocimientos que requieren las empresas pequeñas y medianas para lograr fortalecer su capacidad competitiva. En el caso de las acciones a nivel micro, se trata de identificar acciones específicas a nivel de grupos de empresas de un mismo eslabón de la cadena productiva.

Las acciones balanceadas a nivel macro, meso y micro buscan asegurar que, a partir de su aplicación, se mejore sustancialmente la competitividad de las actividades productivas seleccionadas, pero, además, que se mejoren las condiciones del entorno determinantes de la competitividad de la producción y de sus empresas.

El abordaje de la competitividad de esa forma se debe al hecho de que la competencia internacional es intensa y lo será aún más, como consecuencia del proceso de globalización y de la mayor cantidad de países que trata de ingresar en los mercados mundiales. Además, los términos de la competencia se han modificado, y como se mencionó anteriormente, la diferenciación de productos, la certificación de la calidad, la prontitud de entrega y la utilización de normas internacionales, entre otros aspectos, son igualmente determinantes de la competitividad internacional y de los costos de producción.

Es absolutamente necesario y urgente que Honduras inicie un proceso de fomento de la producción y de modernización de su estructura productiva bajo la metodología descrita, a partir de la importante diversificación de la producción y de la exportación que ha logrado en los últimos años, pero que muestra un alto grado de fragilidad.

No es conveniente que el desarrollo del país se base en la producción y exportación, en más de un 68.4%,⁵⁸ de productos que revisten altos grados de vulnerabilidad en su competitividad internacional. A esto hay que añadir que el restante 43.5% que tradicionalmente ha estado sujeto a *shocks* externos, que no garantizan que el país pueda desarrollarse en el futuro de manera que incremente los niveles de ingreso y bienestar de su población.

Tampoco es conveniente que el país adelante negociaciones comerciales internacionales para establecer tratados de libre comercio sin que esta negociación se enmarque dentro de una estrategia integral, coherente y comprensiva de desarrollo del país, que no sólo contemple el fomento de la producción y la promoción de las exportaciones para aprovechar esos tratados de libre comercio, sino que, además, esté acompañada de la institucionalidad requerida para que esa estrategia de desarrollo se pueda implementar.

En otras palabras, la política de promoción de las exportaciones debe estar estrechamente ligada con las políticas de producción y con la política comercial externa de negociaciones comerciales internacionales dentro del concepto de competitividad sistémica descrito, partiendo de una política macroeconómica que favorezca la inserción en la economía mundial.

El problema es que Honduras no cuenta con los elementos determinantes de la competitividad genuina, como una mano de obra debidamente capacitada y los recursos tecnológicos, capaces de

⁵⁸ Esta es la participación de los bienes tradicionales y no tradicionales (incluyendo la exportación de servicios de la maquila) en las exportaciones totales de bienes y servicios de la maquila del país.

lograr la diferenciación de los productos que se venden en los mercados internacionales y determinantes de la ventaja competitiva dinámica que le permitan a la estructura productiva del país incorporar el conocimiento y el desarrollo tecnológico en la producción para mantener la ventaja competitiva en el futuro.

Para ello se requiere de una gran cantidad de elementos que no están presentes en Honduras y que van desde la capacitación de la mano de obra, a nivel escolar, vocacional, técnico y universitario, pasando por los procesos de transferencia, difusión y adaptación tecnológica, los procesos de financiamiento para la adquisición de maquinaria y equipo con las últimas tecnologías, el fomento de la producción articulada a lo largo de la cadena productiva, una infraestructura adecuada, costos de transacción competitivos a nivel internacional, trámites ágiles, sencillos y transparentes para la instalación y operación de empresas, la seguridad jurídica para las inversiones, hasta la constitución de un marco institucional en el sector público y privado que provea los servicios complementarios requeridos por las empresas para lograr y mantener su competitividad en el mercado internacional.

Esos elementos, y otros adicionales, son los que conforman el marco de los nuevos incentivos que debe establecerse en Honduras para la promoción de la producción y de las exportaciones.

D4. Consideraciones preliminares para un nuevo esquema de incentivos

Antes de entrar a describir los componentes de un nuevo esquema de incentivos a la producción y a la exportación para Honduras, conviene establecer algunas consideraciones preliminares:

- El nuevo esquema de incentivos está orientado al fomento de la producción nacional de bienes y de servicios, tradicionales y no tradicionales, indistintamente de los mercados de destino: local, centroamericano o fuera de Centroamérica. La competitividad requerida por los sectores productivos hondureños no es solamente para el mercado internacional sino también para su competitividad en el mercado local, mercado que ha venido experimentando una creciente apertura económica y que se profundiza, más allá de la estructura arancelaria convenida a nivel centroamericano, con la negociación o firma de tratados de libre comercio a nivel bilateral, subregional, regional y hemisférico se completa con el creciente proceso de globalización y del inminente inicio de una nueva ronda de negociaciones a nivel multilateral en el marco de la OMC, todo esto apunta a una profundización de la inserción de la economía hondureña en la economía mundial.
- El nuevo esquema de incentivos aquí presentado **no** pretende compensar distorsiones macroeconómicas existentes como la aparente sobrevaluación del lempira y las altas tasas de interés vigentes en el mercado. Esas distorsiones deben ser eliminadas mediante las políticas cambiarias, financieras y fiscales respectivas, a cargo del Banco Central y de la Secretaría de Finanzas. Se advierte, sin embargo, que sin eliminarse esas distorsiones macroeconómicas, el esquema de incentivos propuesto no rendirá los frutos esperados, por lo que deben tomarse las acciones complementarias requeridas para eliminar esas distorsiones.

- Otro tipo de distorsiones existentes en el entorno y que afectan seriamente la competitividad de los sectores productivos es el estado de deterioro de la infraestructura física en puertos, aeropuertos, carreteras y vías de acceso, así como los altos costos de transporte, manejo de carga y tarifas portuarias. La solución a esos problemas ha de darse a partir de la priorización política de la solución a los problemas, y de una acción interministerial en diversos campos de acción: reformulación de los sistemas de fijación de tarifas, reorganización de la administración portuaria y aeroportuaria, desarrollo de obras de infraestructura, etc. Al igual que lo relacionado con las distorsiones macroeconómicas, se advierte que sin acciones en el campo de la infraestructura física, tendientes a lograr una ampliación y a mejorar la eficiencia administrativa respectiva, difícilmente se podrá lograr el incremento de las exportaciones requerido para que la inserción de la economía hondureña en la economía mundial sea exitosa.
- El esquema propuesto es la base a partir de la que deben desarrollarse políticas y estrategias de comercio exterior; el esquema propuesto no pretende ni puede convertirse *per se* en la estrategia de desarrollo del sector. En ausencia de la posibilidad y conveniencia de establecer nuevamente subsidios a las exportaciones, la filosofía de otorgar incentivos en sustitución de una estrategia es cosa del pasado y, en su lugar, han de desarrollarse políticas y estrategias de producción y comercio exterior que hagan posible lograr metas preestablecidas de incremento y diversificación de las exportaciones. Aparte de colocar a las empresas en una situación de libre comercio para el desarrollo de sus exportaciones, los incentivos buscan el mejoramiento de la competitividad internacional, de acuerdo con sus determinantes.

D5. Elementos constitutivos del nuevo esquema de incentivos

Como se mencionó, el nuevo esquema de incentivos a la exportación busca fortalecer los incentivos de tipo aduanero para colocar a las empresas en una situación de libre comercio; fortalecer los incentivos de servicios a todas las empresas, exportadoras y no exportadoras y reducir los incentivos de tipo tributario específicos para el sector exportador, aunque propone incentivos de tipo tributario compatibles con las normas internacionales de comercio, válidos para todas las empresas del país, exportadoras y no exportadoras, todo con el afán de elevar la capacidad competitiva tanto para el mercado local como para el mercado internacional.

El replanteamiento de la política de promoción de exportaciones, a partir de los acuerdos de la OMC sobre subsidios al sector exportador, considera los márgenes de maniobra aún existentes en la normativa internacional de comercio.

D5a. La estructura arancelaria

Honduras, conjuntamente con los demás países de la región, ha acordado establecer una estructura arancelaria, con las excepciones del 15% para bienes finales y del 0% para materias primas, bienes intermedios y bienes de capital no producidos en la región, del 10% para bienes intermedios y bienes de capital producidos en la región y del 5% materias primas producidas en la región.

Mientras esa estructura arancelaria prevalezca, será necesario mantener el esquema de Régimen de Importación Temporal (RIT), lo que significará mantener un régimen de excepción, dada la continuada protección que se está manteniendo a la producción de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital producidos en la región.

EL mantenimiento del RIT no deja de significar una complejidad administrativa, desde el punto de vista de que las empresas tienen que hacer una solicitud, por lo demás restringida a las empresas totalmente exportadoras y el Estado tiene que ejercer un control para evitar abusos en el sistema que, en la actualidad, deja mucho que desear.

Por lo tanto, se recomienda iniciar, conjuntamente con los demás países de la región, un programa de desgravación arancelaria para las materias primas, bienes intermedios y bienes de capital producidos en la región, de manera que, en un plazo perentorio, se establezca el arancel único centroamericano con 15% para bienes finales y 0% para materias primas, bienes intermedios y bienes de capital, indistintamente de su origen. Esa desgravación arancelaria sería congruente con el programa de mejoramiento de la competitividad que se describe abajo.⁵⁹

D5b. Los regímenes especiales de fomento de las exportaciones

En cuanto a los regímenes especiales o plataformas de exportación, se recomienda lo siguiente:

- ***El Régimen de Importación Temporal (RIT).*** Mantener el RIT tal y como está funcionando actualmente, ya que es un mecanismo aduanero para colocar a las empresas exportadoras en un régimen de libre comercio y, a la vez, es un régimen que promueve el desarrollo de los exportadores indirectos.

No obstante, se recomienda hacer dos modificaciones para ampliar el RIT y hacer posibles dos elementos que se considera importantes:

1. Establecer la posibilidad de que empresas que no son totalmente exportadoras puedan ser empresas “riteras”. Ello posibilitaría que empresas que normalmente producen y venden para el mercado local puedan destinar alguna parte de su producción para el mercado de exportación, sea abasteciendo a otras empresas bajo RIT, ZIP o ZOLI, sea exportando directamente parte de su producción. Dicha modificación permitiría que las empresas se inicien en el proceso exportador, sin tener que abandonar el mercado local, que en un inicio es definitivamente la parte más importante de su negocio.
2. Que bajo la figura de RIT sea posible importar bienes finales o insumos para su distribución a empresas “riteras” o bien a empresas bajo ZIP y ZOLI, sin que haya procesamiento. Esta modificación al RIT es importante para facilitar que empresas distribuidoras de insumos, sujetos al pago de impuestos de importación, puedan abastecer a empresas exportadoras con esos insumos, que a menudo son clasificados como bienes finales. De esta manera, en el caso de empresas exportadoras requieran de un proveedor local de insumos, éste puede hacerlo sin tener que cancelar los impuestos de internación

⁵⁹ Cabe anotar que aún así se deberían mantener los regímenes especiales, por la clasificación que se dé a los productos (insumo o bien final), como se mencionó anteriormente.

respectivos, con lo que no se vería obligado el exportador a hacerlo directamente. Por supuesto que dicha modificación al RIT vendría a entrelazar las empresas exportadoras con las empresas proveedoras de insumo locales.

La importancia actual del RIT es vital, al ser accesible también al exportador indirecto, con lo que se estimula la integración vertical de la economía, generando un mayor valor agregado en la exportación.

- **El Régimen de Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP).** Con respecto a este régimen se recomienda, gestionar inicialmente la eliminación del impuesto sobre la renta y de los impuestos municipales a mediano plazo, esto es en los próximos dos o tres años. Paralelamente, se recomienda estudiar la posibilidad de firmar acuerdos de Doble Imposición con los países de origen de las empresas extranjeras instaladas bajo ZIP, principalmente con Estados Unidos, de manera que el pago de impuestos sobre la renta se realice en Honduras y sea deducible del pago de impuestos que estas empresas deben cancelar en su país de origen.

Al mismo tiempo, sin embargo, deben hacerse las modificaciones legales respectivas para que las empresas bajo este régimen puedan deducir del pago de impuestos aquellas actividades que realizan y que les afecta su competitividad, porque el Estado no provee los servicios respectivos. Este punto es válido para todas las empresas, por lo que se retomará más adelante.

- **El Régimen de Zonas Libres (ZOLI).** El Régimen ZOLI tiene la particularidad de que se otorga a empresas individualmente, no existiendo la obligación de que la empresa se encuentre ubicada dentro de un parque industrial (modalidad *bonded warehouses*).

Se recomienda modificar ese régimen para fomentar el desarrollo rural del país, mediante los siguientes cambios en la legislación respectiva:

1. Eliminar la restricción de que debe haber un procesamiento industrial para que una empresa se pueda acoger a este régimen, de manera que empresas agroindustriales nacionales y extranjeras que produzcan, empaquen y exporten bienes agrícolas no procesados lo puedan hacer bajo ZOLI, al igual que empresas que importan y distribuyen insumos para las empresas exportadoras. La eliminación de esa restricción sería un atractivo interesante para que empresas se instalen en zonas rurales del país para exportar productos agrícolas, incorporando a los pequeños y medianos agricultores de zonas rurales en ese esfuerzo.

Es importante mencionar que el otorgamiento de incentivos para el establecimiento de empresas en zonas rurales requiere de una reflexión en cuanto al tipo de empresas que se desea promover. Si el objetivo es que las empresas que se puedan ubicar en zonas urbanas se instalen en zonas rurales, entonces los incentivos propuestos pueden aplicarse. Sin embargo, existe una gran variedad de empresas que, por su naturaleza, sólo se establecerían en zonas rurales y cabe preguntarse si sería o no conveniente que se les ofrezca los mismos incentivos que a las primeras. En todo caso, los beneficios debieran otorgarse únicamente a nuevas empresas.

2. Mantener únicamente la exoneración de impuesto sobre la renta a las exportaciones, pero restringida a diez años, incorporando la salvedad de que dicha exoneración puede eliminarse según los acuerdos internacionales de comercio⁶⁰ y eliminar la exoneración de impuestos municipales.
3. Eliminar la restricción de que las empresas tengan que ser cien por cien exportadoras, a efectos de que empresas que tradicionalmente venden en el mercado local se inicien en el negocio de la exportación.

D5c. Aspectos tributarios

En cuanto a aspectos tributarios relacionados con los regímenes especiales, se recomienda tomar acciones en el campo del Impuesto sobre las Ventas así como en relación con la deducción del pago de impuesto sobre la renta de aquellas inversiones que hacen las empresas y que son inversiones que debiera hacer el Estado.

Con respecto al Impuesto sobre las Ventas se recomienda modificar la ley respectiva, de manera que la compra local de insumos por parte de empresas exportadoras o indirectamente exportadoras se realice exenta del Impuesto sobre las Ventas y que el trámite respectivo sea simple y ágil.

En cuanto al impuesto sobre la renta, se recomienda establecer la posibilidad de deducir del pago de impuestos o, en su caso, acreditar al pago de servicios públicos de una serie de inversiones y gastos que realizan las empresas, precisamente por no obtener el servicio público respectivo, tales como:

1. Construcción de infraestructura física pública que algunas de esas empresas han realizado: calles públicas, alumbrado público, etc.
2. Pago de servicios médicos en la empresa.
3. Capacitación que las empresas realizan a sus trabajadores, a pesar de que cancelen mensualmente al Instituto de Formación Profesional el 1% de su planilla.
4. Otros gastos que realizan las empresas y que se reconozcan como un aporte que debiera haber dado el Estado.

Finalmente, cabe mencionar la importancia de la reforma propuesta al impuesto sobre la renta, en trámite legislativo, en sus elementos de incentivos como la reinversión de utilidades, la depreciación acelerada, el reconocimiento fiscal de gastos por incorporación de nueva tecnología así como los gastos en investigación y desarrollo.

D5d. Incentivos de servicios

Uno de los espacios de maniobra existentes dentro de los acuerdos de la OMC sobre subsidios a la exportación, es el de financiar con fondos públicos actividades con externalidades, siempre

⁶⁰ La idea es que si el país llega a sobrepasar la cifra de US \$ 1.000 antes de los diez años de exoneración del impuesto sobre la renta, no exista problema legal al respecto. En todo caso, una vez que las empresas extranjeras sean sujetas del pago de impuesto sobre la renta podrán deducir ese pago de su pago de impuestos en el exterior, existiendo un Tratado de Doble Imposición.

que esos fondos no estén dirigidos a empresas o grupos de empresas específicos y los productos no estén específicamente dirigidos a la exportación.⁶¹ Esas actividades son, por demás, actividades cruciales dentro del contexto de la competitividad internacional y muy apropiadas para las pequeñas y medianas empresas.

- ° **Investigación y desarrollo precompetitivo.** Las empresas que desean exportar deben incurrir en gastos no despreciables para conocer los mercados de exportación, información que no está disponible adecuadamente. Igual sucede con la información tecnológica que las empresas requieren para mejorar su capacidad competitiva o con la necesidad de contar con certificación (por ejemplo, ISO) para poder participar en los mercados internacionales.

Las fallas del mercado en estas áreas son abundantes, dado que no es fácil conocer los canales de comercialización en el exterior, las exigencias en cuanto a diseño y normas internacionales, incluyendo normas ambientales, las preferencias de los consumidores extranjeros, los requerimientos de calidad, información tecnológica y no se provee la asistencia técnica requerida por las empresas para poder acceder y aprovechar esa información.

La confección de estudios de mercado y otra información sobre precios, productos, mercados, tecnologías, canales de comercialización – actividades relacionadas con el apoyo al *marketing* internacional de los productos - puede ser financiada perfectamente con fondos públicos, siendo ese financiamiento un incentivo / subsidio no recurrible según las normas de la OMC.⁶²

En Honduras, ya existe una serie de esfuerzos en materia de información comercial. Por ejemplo, en la Cámara de Comercio e Industrias de Cortés opera desde mayo del 2000 el Centro Nacional de Información (CNI), creado con el apoyo técnico y financiero de la Unión Europea. En él los empresarios pueden obtener información de todo tipo relacionada con el comercio exterior. Igualmente, FIDE opera el Centro de Información Comercial (CIC). FIDE cuenta además con el Registro de Exportadores de Honduras (Rexhon), a través del que se divulga la información sobre los exportadores hondureños por la vía del Directorio de Exportadores. También la Cámara de Comercio e Industria de Cortés planea publicar en el futuro un Directorio de Exportadores. FIDE, por otra parte, ha trabajado también en el establecimiento de una Red de Centros de Información y Desarrollo Empresarial (CIDE) y opera también el Sistema de Información Empresarial Hondureño (SIEH), así como un EUROCENTRO para promover negocios con empresas europeas.

No obstante, esas instituciones no cuentan con los recursos financieros a largo plazo requeridos para disponer de un sistema de información comercial permanente, masivo y gratuito a todas las empresas, que, además, se complementa con acciones específicas de promoción de exportaciones, como lo es el mercadeo, con la participación en ferias y misiones comerciales, la organización de misiones de compradores del exterior, el desarrollo de sectores específicos para la exportación, en una etapa posterior a la investigación y el desarrollo precompetitivo.⁶³ Además,

⁶¹ Véase al respecto y en lo subsiguiente: Tussie, D., Lengyel, M..., Op.cit., pág. 75 y siguientes.

⁶² Entidades como PROCHILE en Chile, PROEXPORT en Colombia, BANCOMEXT en México y PROCOMER en Costa Rica, son ejemplos de instituciones públicas que preparan información útil para las empresas exportadoras y potencialmente exportadoras, a través de sus servicios de información comercial, la confección de estudios de mercados, información sobre precios, productos, mercados, canales de comercialización, etc.

⁶³ Sobre este punto se volverá más adelante.

debe contemplarse también la necesidad de establecer bases de datos e información tecnológica y difundirlos entre el sector empresarial.

- ° **Capacitación.** Los programas de capacitación con cargo a las instituciones públicas respectivas, como es el caso del Instituto de Formación Profesional (Infop) en Honduras, también es un área a la que se pueden destinar recursos públicos sin temer que éstos sean recurribles, ya que la capacitación no estaría dirigida exclusivamente a la exportación. En ese sentido, ya existen propuestas muy concretas acerca de una reestructuración del Infop⁶⁴ que conduzca a que la capacitación que ahí se imparta esté más en línea con las necesidades de capacitación de los sectores productivos.

Pero no sólo a nivel del Infop debe promoverse la capacitación en las empresas. La utilización de mecanismos de deducción de impuestos por capacitación que se dé a la mano de obra de las empresas a diferentes niveles, sin que esté orientada necesariamente a la exportación, es otra posibilidad que debiera explorarse. En fin, este es un campo muy amplio de acción, en el que los compromisos de la OMC dan libertad de acción y en el que debiera invertirse mucho para mejorar la capacidad competitiva de las empresas.

Las acciones que se desarrollen para promover la transferencia de conocimiento a las empresas en materia de normas técnicas, normas ambientales, información tecnológica, información sobre precios, productos y mercados y capacitación, no son recurribles si se realizan según las normas establecidas en la OMC.

D6. Algunas consideraciones sobre políticas y estrategias para la promoción de las exportaciones

El esquema de incentivos existente en Honduras, con las modificaciones y ampliaciones sugeridas, es un marco adecuado para fomentar la atracción de inversiones y el fomento de la producción con potencial exportador. Sin embargo, el esquema o plataforma de exportación no es más que la base para el desarrollo de políticas y estrategias orientadas al desarrollo y al fomento de las actividades de exportación.

Tradicionalmente, las políticas y estrategias para el desarrollo de las exportaciones se han concentrado más en realizar acciones de fomento de la actividad comercial, a través de la participación en ferias internacionales para promover la oferta actual, que en la provisión de información de precios, productos y mercados de sectores productivos definidos como prioritarios. Éstos, a la vez, parten de la oferta actual o de lo que se considera pueden ser ofertas potenciales, derivadas de reflexiones sobre las ventajas comparativas del país.

En Honduras se está haciendo actualmente un estudio de oferta exportable por la Cámara de Comercio e Industria de Cortés con el apoyo técnico y financiero de la Unión Europea. En sí la identificación de la oferta exportable es un buen avance en materia de preparación de la promoción de exportaciones, pero no debe creerse que esa oferta identificada sea automáticamente exportable.

⁶⁴ Concretamente existe una propuesta concreta del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) que debiera ser revisada a la luz de lo que aquí se propone.

A menudo se olvida o no se considera que las ventajas comparativas a nivel mundial presentan un patrón cambiante, lo mismo que los precios de los productos de exportación, y que es necesario monitorear los mercados internacionales desde el punto de vista de la demanda y su evolución en el tiempo.

Por tanto, la política de promoción de exportaciones debe partir del conocimiento de la demanda en los mercados internacionales de manera que la oferta nacional, potencialmente exportable, se ajuste a esa demanda internacional en términos de precio, calidad y cumplimiento de los requerimientos de esa demanda en los mercados internacionales.

Por otra parte, las políticas y las estrategias para la promoción de las exportaciones están desligadas a menudo del fomento de la productividad y de los requisitos que los productos deben cumplir para poder ser exportables a los mercados internacionales. Con frecuencia, los esfuerzos de exportación fracasan porque no se provee información adecuada antes de iniciarse el esfuerzo exportador o bien no se califican los productos a exportar ni las empresas respectivas desde el punto de vista de su capacidad para exportar de manera sostenida. A veces puede ser más conveniente que determinadas actividades de promoción se centren en la producción para el mercado local en calidad y precio de exportación, antes de que se promueva la exportación de productos. Lo anterior es especialmente válido para empresas pequeñas y medianas, muchas de ellas del sector de productos alimenticios frescos, que deberían concentrarse en mejorar su calidad en el mercado local, para luego emprender el esfuerzo exportador.

De ahí que, a la hora de diseñar programas de fomento de las exportaciones, deba considerarse no sólo la capacidad de exportación en el corto plazo, sino la capacidad de las empresas de mantenerse en el mercado en el largo plazo, lo que implica una evaluación rigurosa de la capacidad de esas empresas de incorporarse sostenidamente en el proceso exportador. De lo contrario, muchos esfuerzos que se hagan en ese sentido no se podrán consolidar.

Otro aspecto que a menudo no se considera en las actividades de fomento de las exportaciones es el relacionado con la generación de un mayor valor agregado en la producción exportable, así como la sustitución eficiente de las importaciones, que posteriormente puede convertirse en oferta de exportación.

El análisis constante de las posibilidades de generación de mayor valor agregado en la producción y su difusión como oportunidades de negocios, debe ser parte de toda una política y estrategia para incrementar las exportaciones del país. Dentro de ese contexto, las bolsas de subcontratación, mediante las que se procura un acercamiento entre proveedores de insumos y bienes intermedios y productores de bienes finales, incrementando el valor agregado de la producción, son un instrumento estratégico importante para lograr un mayor entrelazamiento de la estructura productiva, creando condiciones para la exportación de productos con mayor valor agregado nacional.

Por otra parte, el análisis de los flujos de importación al país y de las posibilidades de sustitución eficiente de parte del sector productivo, también ha de ser parte de las políticas y estrategias de promoción de exportaciones, ya que la promoción de la sustitución eficiente de las importaciones

no sólo ayuda a contrarrestar el déficit comercial, sino que coloca al sector productivo en capacidad de exportar con mayor valor agregado.

El proceso de fomento de la producción y de las exportaciones tiene que tener como objetivo lograr una mayor diversificación de la estructura productiva, generar mayor valor agregado y propiciar la diferenciación de productos. Para ello, también es fundamental la atracción de inversión extranjera, promoviendo las inversiones directas, coinversiones y alianzas estratégicas de todo tipo con empresas nacionales.

Finalmente, y con el propósito de aprovechar los tratados de libre comercio que se están negociando, es preciso iniciar programas de fomento de las exportaciones tendientes a facilitar la exportación de nuevos productos a nuevos mercados. Honduras padece un déficit comercial persistente y alto, lo que hace necesario incrementar la producción y las exportaciones para financiar ese déficit comercial, conjuntamente con las exportaciones adicionales de servicios que se puedan desarrollar en el país como el turismo. Las prioridades en promoción de las exportaciones deben estar en los países con los que ya se han negociado tratados de libre comercio que ya entraron en vigencia o pronto estarán vigentes, como es el caso de México, República Dominicana, el mercado regional centroamericano y Panamá. A pesar de que Honduras también negoció un tratado de libre comercio con Chile y está en proceso de negociación de tratados con el Pacto Andino y con Canadá, el aprovechamiento de su mercado natural, Centroamérica, y otros mercados adyacentes, pareciera ser lo más lógico a promover.

Dentro de ese contexto de fomento de la producción y de las exportaciones, es importante hacer énfasis que la promoción de las exportaciones no tiene sentido, si no existe paralelamente un programa de fomento de la producción, que no sólo incremente la producción - oferta - sino que también contribuya a que esa producción sea exportable a través del mejoramiento de la competitividad.

Por todo lo anterior, la promoción de las exportaciones a través de sus mecanismos de facilitación de información sobre precios, productos, mercados, la organización de la participación en ferias y misiones comerciales, incentivos dirigidos a compensar el sesgo antiexportador, entre otras medidas de promoción de exportaciones, deben complementarse con mecanismos de fomento de la productividad como la capacitación y el entrenamiento del recurso humano, la transferencia y difusión tecnológica, la facilitación de la certificación de la calidad, la aplicación de normas técnicas y ambientales, el financiamiento para el sector exportador, la infraestructura física adecuada a los requerimientos del sector exportador, la desregulación económica tendiente a agilizar y simplificar los trámites y procedimientos para la producción y la exportación y la seguridad jurídica de las inversiones. Todas ellas apuntan al objetivo del incremento de la productividad en los procesos productivos que es, en última instancia, el factor determinante para una exitosa inserción de cualquier economía en la economía internacional.

Esto significa diseñar políticas dirigidas a aumentar la productividad de los sectores productivos, independientemente del mercado de destino de su producción.

El esquema de trabajo de “construcción” de *clusters*, considerando los aspectos macro, meso y micro descritos, es una metodología que engloba los aspectos de fomento de la producción,

mejoramiento de la productividad, identificación de oportunidades de negocios e identificación de necesidades de atracción de inversiones extranjeras para complementar el *cluster*. Estos sirven de base para definir una estrategia de promoción de exportaciones, basada en la competitividad internacional de los diferentes sectores productivos agrupados.

Para la ejecución de las políticas y las estrategias de fomento de la competitividad sugeridas es necesario contar con un marco institucional adecuado. En el siguiente capítulo se presenta una propuesta de organización institucional para la ejecución de una política de fomento de las exportaciones que parta de acciones de fomento de la producción y de la competitividad internacional de la economía hondureña.

E. Marco institucional para el fomento de la competitividad y las exportaciones

Para poder ejecutar un programa nacional de mejoramiento de la competitividad de los sectores productivos de Honduras con miras a incrementar su capacidad de exportación a los mercados internacionales, es necesario contar con un marco institucional adecuado que posibilite la ejecución de las políticas y las estrategias como las planteadas en el capítulo anterior.

En Honduras existen algunas instituciones, públicas y privadas que realizan actividades de negociación comercial, promoción de inversiones para la exportación y promoción de exportaciones en general. Asimismo, existen algunos programas de Organizaciones No Gubernamentales que ayudan a ciertos sectores productivos a exportar.

Sin embargo, es necesario contar con un andamiaje institucional y con una organización interinstitucional ordenada, a cuyo cargo esté la ejecución de la política y la estrategia de fomento de la competitividad y de las exportaciones aquí propuesta.

Para poder constituir ese andamiaje institucional es necesario reorientar ciertas instituciones, por una parte, y crear nuevas instituciones, por otra.

Con el propósito de tomar en consideración la ejecución de las propuestas presentadas a lo largo del presente documento, a continuación se presenta una propuesta de marco institucional. Esta propuesta es una contribución al debate que ha de darse acerca de cuál ha de ser el marco institucional más adecuado para el fomento de la competitividad y las exportaciones hondureñas.

E1. Fortalecimiento del Área de Negociaciones Comerciales Internacionales e Integración Económica de la Secretaría de Industria y Comercio

Dada la importancia que ha venido adquiriendo la negociación de tratados de libre comercio y la integración económica centroamericana para la economía hondureña, es fundamental contar con una Dirección de Integración Económica y Política Comercial que tenga la capacidad no sólo de negociar en los foros internacionales de comercio, sino también la capacidad de administrar adecuadamente los Tratados de Libre Comercio firmados, dar el seguimiento respectivo a la evolución del comercio al amparo de esos tratados y desarrollar la capacidad de acción ante supuesto comercio desleal o presuntas irregularidades que se presenten en el flujo del comercio entre los países.

Para garantizar el fortalecimiento de esa secretaría a mediano y a largo plazo para que se mantenga su criterio técnico en el desarrollo de sus actividades, se sugiere la creación de un fideicomiso para la estructuración y el financiamiento permanente de las negociaciones comerciales internacionales, que incluya el apoyo respectivo al sector público y a las organizaciones privadas, en especial el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), entidad con la que la Secretaría debe coordinar estrechamente en esta materia y para lo que el sector privado debe también contar con los recursos requeridos.

El desarrollo de la actividad de negociaciones comerciales internacionales podría también desarrollarse alternativamente en una Secretaría de Comercio Exterior, como órgano especializado en la materia

E2. Creación de una nueva entidad de promoción de las exportaciones

La propuesta de la creación de una nueva entidad de promoción de exportaciones responde a la necesidad de contar con una institución que reviste características muy especiales, por las que debe contarse con un marco jurídico igualmente muy especial.

Por una parte, la promoción de las exportaciones es una actividad de naturaleza pública, sin embargo, la experiencia de otros países al respecto indican que constituir una entidad pública con ese fin, corre el peligro de politizarse, además de que no contaría con la agilidad que se requiere para dar un servicio de alta calidad al sector privado, dadas las limitaciones presupuestarias, de pago de personal calificado y de libertad de contratación que enfrentan las entidades públicas. Por esas razones es que no se considera apropiado que la promoción de exportaciones se realice a partir de la Unidad de Promoción de Exportaciones de la Secretaría de Industria y Comercio, como se propone.

Por otra parte, la creación de una entidad estrictamente privada tampoco es la respuesta adecuada para realizar la actividad de promoción de exportaciones; las acciones de promoción de exportaciones deben ir en función de la política comercial externa del país, a la vez que responder a las prioridades que al respecto establezca el Poder Ejecutivo y servir de enlace entre el Poder Ejecutivo y el sector privado exportador y potencial exportador en cuanto a la actividad de penetración de los mercados externos. Y dentro de ese contexto, debe proporcionarse al sector privado una serie de servicios de alta calidad, dado que se trata de asistir a las empresas exportadoras en su inserción en la economía mundial. Una entidad estrictamente privada no garantiza que se tomen en cuenta suficientemente las prioridades de la política comercial externa del país.

Por lo anterior, la entidad de promoción de exportaciones que se plantea crear por ley de la República, es una entidad de carácter mixto, en la que tanto el sector público como el sector privado tengan representación y actúe como un ente de coordinación entre esos sectores para la definición de la política de promoción de exportaciones del país. Aquí es preciso debatir la constitución de la Junta Directiva de esa entidad, siempre en búsqueda de que las decisiones que ahí se tomen sean en beneficio de las actividades de búsqueda y penetración de mercados externos, con toda la asistencia técnica que las empresas privadas, en especial las pequeñas y medianas requieren para incursionar exitosamente en los mercados internacionales. Una posibilidad es que esa organización tenga en su Junta Directiva una mayoría del sector privado,

pero que participe también la Secretaría Industria y Comercio⁶⁵ y otros representantes del Poder Ejecutivo. Por las razones de riesgo de politización de esa organización mencionada, no se recomienda que la Presidencia de la Junta Directiva esté a cargo de la Secretaría de Industria y Comercio y tampoco se recomienda que los representantes del sector privado sean representantes de las asociaciones gremiales. Más bien, los representantes del sector privado han de ser empresarios o personas muy ligadas y conocedoras de la problemática del comercio exterior, nombradas por plazos no prorrogables de cuatro años a partir de un proceso de selección muy desligado de los vaivenes políticos, para que se asegure que la dirección de la institución no se politice ni se confunda con los intereses gremiales.

Las acciones que dicha organización de promoción de exportaciones debe realizar son, al menos, las siguientes:

- Realizar una fuerte campaña de divulgación y concienciación de, la importancia del comercio exterior para el país.

Aquí se trata de lograr una conciencia dentro del sector empresarial hondureño de la importancia de la apertura comercial, las exportaciones y la inserción en la economía mundial como mecanismo para impulsar el desarrollo del país. Aparentemente no existe en Honduras el grado de concienciación necesario al respecto de concienciación.

- Establecer un sistema de información comercial.

Las bases de datos de información comercial y los sistemas de información comercial que se puedan desarrollar son importantes para la preparación de las negociaciones comerciales internacionales. Aquí se ve un servicio importante que una entidad de promoción de exportaciones puede dar a las autoridades públicas que negocian los tratados de libre comercio. Además, los sistemas de información comercial son de gran importancia para el sector empresarial, al proveerles información útil para su toma de decisiones mediante la información sobre precios, productos y mercados externos que las empresas exportadoras necesitan.

El acceso a la información comercial básica ha de ser gratuito, y con costo creciente para el usuario según las necesidades específicas de las empresas. Se trata de que la recopilación y procesamiento de información comercial que haga la entidad promotora de las exportaciones sea de utilidad para las empresas, pero que esa misma entidad actúe como una empresa especializada en información comercial y esté en capacidad de satisfacer demandas de información más específicas de las empresas, para lo que éstas deben cancelar un monto razonable. El sistema de información comercial debe servir también al propósito de divulgar en el exterior la oferta exportable del país, sin costo alguno para el empresario, sino como un servicio de promoción de exportaciones. Mecanismos como la confección del directorio de exportadores, tanto impreso como en CD, la creación de páginas WEB para la difusión internacional de todas las empresas exportadoras, son mecanismos idóneos de promoción que

⁶⁵ O en su defecto, un Ministro de Comercio Exterior, si se decide crear una institución ministerial nueva a cargo de las negociaciones comerciales internacionales y la administración de tratados de libre comercio.

sirven a las empresas. ⁶⁶ Dado que algunas cámaras y otras organizaciones ya ofrecen sistemas de información comercial, sería conveniente establecer un Sistema Nacional de Información Comercial, enlazando todos los sistemas y haciéndolos más accesibles a las empresas interesadas.

En esa misma línea, debe desarrollarse un programa de inteligencia comercial, de manera que se cuente con información detallada, actualizada y útil para la toma de decisiones en las empresas.

- Desarrollar programas de capacitación al sector empresarial.

Otra función importante de una entidad de promoción de las exportaciones es la capacitación del sector empresarial en todo lo referente al negocio de exportar así como sobre las normas internacionales del comercio.

Frecuentemente las empresas exportadoras presentan dificultades en lo referente a cotizaciones internacionales además, debe contribuirse en las empresas en la constitución de los departamentos de exportación, entre otros aspectos. Por otra parte, tanto la normativa de la OMC como las negociaciones en marcha para el establecimiento de el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y los acuerdos comerciales establecidos a través de la firma de los Tratados de Libre Comercio firmados y por firmarse con terceros países, tienen implicaciones directas sobre el sector empresarial, por lo que es necesario establecer programas de capacitación y divulgación de esas negociaciones y acuerdos comerciales, de manera que el sector privado esté debidamente informado, pueda desarrollar otras acciones de capacitación y las empresas tomen las medidas respectivas.

- Realizar perfiles de países y perfiles de mercado y divulgarlos a la comunidad empresarial del país.

Como parte de las actividades de inteligencia comercial, la institución debe realizar perfiles de países, de mercados y de productos específicos y divulgarlos entre la comunidad empresarial, información que incluya los canales de comercialización, los gustos y preferencias de los consumidores, de los sistemas de pagos internacionales, los aranceles, la cultura empresarial, además de información específica que se puede elaborar sobre sectores económicos, principales importadores y exportadores, etc.

- Organizar la participación en ferias y misiones comerciales de empresas exportadoras a mercados de interés.

También la organización de la participación en ferias y misiones comerciales en el exterior es un servicio que requieren las empresas exportadoras y potencialmente exportadoras, en especial las pequeñas y medianas, que no cuentan con los recursos para organizar

⁶⁶ FIDE publicó recientemente el Primer Directorio de Exportadores de Honduras, a partir del programa REXHON que se desarrolla para promover el registro de empresas exportadoras. Sin embargo, por razones presupuestarias, la promoción que FIDE hace de las empresas depende de su contribución financiera a las actividades de promoción que hace la institución, hecho que no debiera excluir a ninguna empresa exportadora y que debiera ser un servicio público que se dé para divulgar la oferta exportable del país.

individualmente visitas al exterior La participación en ferias internacionales tiene el propósito de dar a conocer la oferta exportable del país, pero, a la vez, conocer a la competencia y los requerimientos que los productos deben cumplir para ser objeto de comercialización internacional. Las ferias son sólo el inicio del conocimiento de los mercados internacionales y, a la hora de la evaluación, debe considerarse cuál fue el objetivo de la participación en la feria. Así, si el objetivo fue vender, deben evaluarse las ventas, si el objetivo fue conocer, debe evaluarse qué se conoció y en qué medida lo que se conoció se traducirá en una oferta exportable que luego puede ser incorporada en una misión comercial.

El programa de ferias internacionales debe ser congruente con la política de comercio exterior y con las estrategias definidas. Por ello, la participación en ferias internacionales y la organización de misiones comerciales debe centrarse en aquellos productos y mercados a los cuales el país debe incrementar sus exportaciones, como resultado de la negociación de tratados de libre comercio.

No se propone aquí subsidiar esas misiones comerciales, sino brindar el servicio que necesitan muchas empresas pequeñas en relación con la identificación de posibles compradores, la organización de agendas de negocios y la asistencia en la logística, para que se facilite a empresarios pequeños y medianos, con potencial de exportación, el trabajo de buscar clientes en el exterior, más que el subsidio de los gastos de viaje en los que incurran las empresas.

- ° Organizar misiones de compradores en el exterior.

Al igual que es importante ir a conocer los mercados de exportación, es conveniente también organizar misiones de compradores del exterior al país, de manera que se pueda alcanzar a una mayor cantidad de oferentes locales, que sus potenciales clientes conozcan sus instalaciones físicas y conozcan el país de donde provienen los productos que eventualmente comprarán de los empresarios nacionales.

- ° Contribuir a establecer una estrecha relación entre el Programa Nacional de Competitividad (descrito abajo) y la política comercial externa, de manera que las negociaciones comerciales internacionales estén relacionadas con los programas de mejoramiento de la competitividad de los sectores productivos y con los programas de fomento de las exportaciones.

Se trata aquí de establecer una fuerte relación entre las negociaciones de acceso a mercados (listas de productos, asimetrías en acceso a mercados), la identificación de debilidades competitivas de los diferentes sectores productivos, las acciones para su mejoramiento y las políticas de promoción de exportaciones, desde el punto de vista del diseño de programas de promoción de exportaciones específicamente dirigidos a aprovechar el acceso a mercados brindado por la firma de los tratados de libre comercio. Con respecto a las asimetrías de acceso a mercados negociadas, se trata de incorporar en los programas de mejoramiento de la competitividad a aquellos sectores con debilidades competitivas y contribuir a eliminarlas mediante acciones específicas.

- Analizar los componentes de las “otras” exportaciones no tradicionales para potenciar su contribución al incremento de las exportaciones totales del país.

Las “otras” exportaciones no tradicionales del país, según las estadísticas presentadas en el presente trabajo, ha mostrado un incremento muy importante en los últimos años. Se trata aquí de analizar el desempeño de esas exportaciones y los sectores en los cuales están con el propósito de potenciar su contribución al incremento de las exportaciones del país.

1. Establecer oficinas comerciales en el exterior.

Muchos países han querido utilizar como mecanismo de promoción de exportaciones a los agregados comerciales ubicados en las embajadas del país en el exterior. La experiencia demuestra, sin embargo, que sólo en casos muy aislados dicha cooperación funciona adecuadamente, dado que la escogencia de los agregados comerciales en las embajadas no se realiza con criterios relacionados con el fomento del comercio exterior, la designación de esos funcionarios generalmente responde a un “botín” político del partido ganador de las elecciones. Además, las relaciones de jerarquía no están claramente definidas entre la entidad promotora de las exportaciones y la embajada respectiva.

Por lo anterior, se recomienda que, en la medida de lo posible, la entidad promotora de las exportaciones tenga oficinas comerciales apartadas de la embajada, con nombramientos de sus personeros estrictamente técnicos, pero siempre manteniendo una estrecha colaboración con la embajada, al ser ésta la representación diplomática del país en el exterior.

Los criterios para el establecimiento de oficinas en el exterior han de estar estrechamente ligados con las posibilidades reales de exportación que se hayan definido previamente. Además, es importante señalar que debe establecerse un sistema de monitoreo y evaluación de esas oficinas que arroje una relación costo – beneficio positiva en términos de incrementos de exportaciones atribuibles a las tareas que desarrollan esas oficinas.

E3. Creación de un Programa Nacional de Competitividad

Actualmente se está gestionando el financiamiento de un Programa Nacional de Competitividad con el Banco Mundial, a partir de los estudios y las recomendaciones que al respecto realizara el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE).

Independientemente de dónde se instale el Programa de Competitividad,⁶⁷ es importante que dicho programa realice sus tareas en una estrecha coordinación con el sector público y, por supuesto, con una fuerte participación de las empresas privadas sujetas de estudio en los diferentes *clusters* que se piensa desarrollar. Actualmente, FIDE ya cuenta con *clusters* diseñados en el sector Forestal y se está trabajando en la formación de *clusters* en el sector turismo y en la industria de ensamblaje liviano. En cuanto a la agroindustria, se cuenta con un diagnóstico preliminar que hizo el INCAE.

⁶⁷ Los criterios que deben seguirse para la escogencia de la institución en la que se ubicará el Programa Nacional de Competitividad son: alto grado de credibilidad, liderazgo y capacidad de aglutinar bajo un solo esfuerzo nacional a todas las instituciones, programas y proyectos que de una u otra forma contribuyan a la competitividad del país.

El Programa Nacional de Competitividad es clave no sólo para identificar los elementos de los diferentes *clusters* que se desarrollen, sino también para identificar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que enfrentan las empresas a lo largo de las cadenas productivas, en sus elementos de producción, procesamiento y logística y distribución. Una vez identificadas las debilidades y amenazas debe trabajarse en la formulación de las acciones a desarrollar para que esas debilidades se conviertan en fortalezas y las amenazas en oportunidades a través de acciones que deben ser desarrolladas por diferentes instituciones públicas y privadas en diferentes ámbitos. Tales ámbitos son, por ejemplo, el sector financiero, el de normalización, metrología y calidad, el de transferencia, adaptación y difusión tecnológica, el marco regulador, la información, la asistencia técnica, la atracción de inversiones extranjeras, entre muchos otros de los ámbitos relacionados con el fomento de la competitividad de los sectores productivos.

Por otra parte, las acciones que desarrolle el Programa Nacional de Competitividad deberán estar muy relacionadas con las acciones que se desarrollen en el campo de las negociaciones comerciales internacionales. Si se negocian tratados de libre comercio, es necesario precisar las oportunidades comerciales que se presentan al país de acceso a nuevos mercados, y dichas oportunidades comerciales deben servir de base para la determinación de prioridades de mejoramiento de la competitividad en el Programa Nacional de Competitividad y en la definición de prioridades en el programa de promoción de las exportaciones.

Asimismo, el Programa de Competitividad debe tener como objetivo la incorporación de mayor valor agregado en la producción exportable, para lo que deben desarrollarse programas tendientes a lograr una mayor vinculación de empresas nacionales con empresas exportadoras, identificando oportunidades de negocios, divulgándolas y desarrollando las acciones necesarias para mejorar la competitividad de las empresas para que puedan aprovechar esas oportunidades comerciales.

Partiendo de los esfuerzos que se están realizando ya, el Programa de Competitividad debe priorizar acciones de mejoramiento de la competitividad del *cluster* agroindustrial, dada la vocación agrícola del país y la necesidad de impulsar procesos de industrialización para el sector agrícola, generando mayor valor agregado en la producción y en las exportaciones e incorporando a la pequeña y mediana empresa agrícola en este esfuerzo.

Por ser el desarrollo de la competitividad algo que atañe a diversas instituciones del sector público y del sector privado, es necesario que ese esfuerzo se realice conjuntamente, asumiendo cada una de las instituciones participantes las responsabilidades respectivas de contribución al mejoramiento de la competitividad internacional de las empresas.

E4. Otros programas a establecer para el mejoramiento de la competitividad

Con el propósito de completar el panorama institucional para el fomento de la competitividad y las exportaciones hondureñas, se sugiere, además, establecer los siguientes programas o desarrollar las siguientes acciones

- ... Programa de Desregulación Económica, tendiente a facilitar y agilizar trámites y procedimientos, por lo menos en las siguientes áreas:
 - ... Ventanilla Única de Exportaciones (CENTREX)
 - ... Ventanilla Única de Inversiones.
 - ... Establecimiento y operación de empresas.⁶⁸
 - ... Seguridad jurídica de propiedades, mediante acciones de mejora en el Registro y el Catastro.
 - ... Revisión de costos (exógenos a las empresas), tales como fletes marítimos y costos de los servicios públicos, tendientes a eliminar distorsiones (no costo real) que afecte la competitividad de los sectores productivos.
- Programa de financiamiento, sin subsidios, de pre y posembarque para empresas exportadoras, y líneas de financiamiento para el desarrollo tecnológico.⁶⁹
 - Programa de Capacitación, reestructurando el Instituto de Formación Profesional Infop, con base en propuestas existentes o bien con base en nuevas propuestas. Además, potenciar los beneficios del Infop a las empresas mediante la certificación de entidades de capacitación privadas que puedan dar capacitación complementaria y permitir la deducción de los pagos al Infop o al impuesto sobre la renta por concepto de capacitación con la participación de otras entidades privadas de capacitación.
 - Programa de apoyo a la gestión tecnológica en las empresas, mediante el diseño de proyectos para evaluar la gestión empresarial y realizar diagnósticos tecnológicos en ellas, tendientes a mejorar la capacidad de gestión empresarial.
 - Reorientación del Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología (COHCIT) como institución promotora de la vinculación entre las universidades y los centros de investigación con los sectores productivos y como institución promotora del cambio tecnológico en el sector empresarial.
 - Establecer el libre manejo y tenencia de divisas al sector exportador, para facilitar las transacciones internacionales.⁷⁰

F. Consejo Nacional para el Fomento de la Competitividad y las Exportaciones

Como se ha reiterado en varias ocasiones a lo largo del presente documento, la política de promoción de exportaciones no tiene sentido si no se complementa con políticas de fomento de la producción, y éstas no tienen sentido si no se complementan con políticas de fomento de la competitividad genuina de la producción. El hecho de que la economía de Honduras y su desarrollo estén condicionados a su inserción en la economía mundial, bajo el contexto de la

⁶⁸ COHEP ya ha hecho una propuesta de simplificación de trámites y procedimientos para el establecimiento y operación de empresas.

⁶⁹ Al respecto, un trabajo complementario al presente profundiza en los aspectos de financiamiento.

⁷⁰ Las empresas bajo los regímenes especiales ZOLI y ZIP ya disfrutan de ese beneficio, el que deberá ser extendido a las demás empresas exportadoras bajo el Régimen de Importación Temporal (RIT), ya que estas empresas son igualmente exportadoras que las empresas bajo los otros regímenes especiales de exportación.

globalización y con una normativa del comercio internacional cada vez más orientada a “nivelar el campo de juego” entre todos los países del mundo, exige que se realice un esfuerzo enorme por mejorar la capacidad de los sectores productivos de participar exitosamente en la economía mundial, de la que ya forma parte la economía hondureña.

Por lo anterior, el tema del fomento de la producción y de las exportaciones se convierte en un tema muy complejo y de difícil administración, ya que requiere del concurso de muchas instituciones públicas y privadas, las que, en torno a la definición de una estrategia nacional de desarrollo, concilien posiciones y trabajen coordinadamente para desarrollar un ambicioso programa económico de mejoramiento de las capacidades productivas.

Por lo anterior, en el capítulo anterior se mencionaron una serie de acciones, programas e instituciones que deben crearse o deben reestructurarse, de manera que funcionen todas con un objetivo común: el logro de la competitividad y la inserción en la economía mundial.

No obstante, para que todas esas instituciones coordinen su trabajo y cada una de ellas contribuya al logro del objetivo común establecido, es necesaria la creación de una instancia de coordinación, que se denomina aquí el Consejo Nacional de Fomento de la Competitividad y de las Exportaciones.

Dicho Consejo tendrá la función de reunir a todas las instituciones, públicas y privadas, que tengan a su cargo las relaciones económicas internacionales, la competitividad, la promoción de las exportaciones y la atracción de inversiones extranjeras. Esas instituciones deberán actuar como núcleo básico del Consejo propuesto, el que deberá actuar como coordinador general de una “red multiagencial” para el mejoramiento de la competitividad de los sectores productivos hondureños.

Ese núcleo básico de instituciones debe complementarse con un grupo de instituciones y programas complementarios, que tendrán que atender aspectos de fortalecimiento de la competitividad de los “clusters”, y que comprenden, al menos, los siguientes:

- Normalización, metrología, control, aseguramiento y certificación de la calidad; creación de un sistema de calidad en Honduras.
- Vinculación de los sectores productivos con las universidades y centros de investigación.
- Fomento del desarrollo de servicios complementarios a las actividades en los *clusters*.
- Atracción de inversiones para el fortalecimiento de los *clusters*.
- Financiamiento adecuado de las actividades productivas.
- Capacitación y entrenamiento, acorde con las necesidades de los sectores productivos.
- Mejoramiento de la infraestructura, procesos de privatización y concesión de obra pública.
- Impulsar programas de transferencia, difusión y adaptación tecnológica.
- Promoción de las exportaciones.

Honduras desarrolla ya algunos esfuerzos “desperdigados” para el fomento de las exportaciones y el fomento de la competitividad. Pero dichos esfuerzos son insuficientes y deben complementarse con nuevos, y todos deben ser incorporados dentro de una estrategia nacional muy clara de inserción en la economía mundial.

Según Tussie y Lengyel (1998):

“Esto significa ... que el criterio tradicional de formulación de políticas de arriba hacia abajo, por el cual sólo la autoridad central decide las acciones, debe ser complementado, si no reemplazado, por un enfoque de abajo hacia arriba en el cual las iniciativas de los interesados directos tengan influencia en el diseño y la ejecución de las políticas nacionales. Obviamente, se necesitan numerosos agentes de ejecución que deben operar en niveles desagregados de la economía y cuyo papel es la coordinación de las iniciativas locales o sectoriales con el marco institucional nacional. Esto no significa, por supuesto, que el gobierno no tenga ninguna función. Significa que ella no será una réplica de lo que era antes, la de planificador o controlador, sino la de socio y coordinador general⁷¹.”

G. Conclusiones y recomendaciones

Las recomendaciones que aquí se presentan han sido priorizadas según el criterio de la factibilidad de iniciar su implementación en el corto plazo, de manera que ellas puedan contribuir al alivio de la pobreza, al incremento de las exportaciones y a la generación de empleo. Es importante mencionar que al determinar la factibilidad de las recomendaciones se tomó en cuenta el hecho de que a fines del presente año habrá un cambio de gobierno; por tanto corresponderá al sector privado hacer el esfuerzo necesario para que el inicio de esas acciones trascienda el gobierno actual y se profundicen en el próximo gobierno.

G1. Conclusiones

Las conclusiones más importantes del trabajo realizado son las siguientes:

1. *Honduras ha logrado un importante grado de diversificación de sus exportaciones en la década de los noventa.* Las exportaciones tradicionales, que representaban el 83.2% de las exportaciones totales en 1960, representan en 1998 el 34.2 % de las exportaciones totales del país; los denominados productos no tradicionales (camarones, langosta, piña, melón y tabaco) representan el 13.4%, los “otros” productos no tradicionales representan el 28.1%, y las exportaciones de servicios de maquila representan el 23.4% de las exportaciones totales del país.
2. *Los rubros de mayor crecimiento en las exportaciones del país durante la década de los noventa fueron la maquila (US\$ 0.0 en 1990, US\$ 241.8 en 1995 y US\$ 541.1 en 1999) y el rubro de “otros” productos no tradicionales (US\$ 96.1 en 1990, US\$ 380.3 en 1995 y US\$ 545.8 en 1998), siendo la cantidad de productos de exportación de estos últimos 508 en 1990 y de 1504 en 1999, evidenciando que el país exporta también muchos y muy diversos “otros” productos.*

⁷¹ Tussie, D., Lengyel, M., Op.cit., Pág.

3. *La maquila enfrenta tres amenazas importantes:*

- a. El desarrollo de la maquila textil en Honduras se ha basado en el costo relativo de su mano de obra; países como China, Vietnam y otros están incursionando en el mercado internacional con costos de mano de obra más bajos que los de Honduras.
 - b. A partir del año 2005 expira el Acuerdo Multifibras (AMF), con lo que desaparecen las cuotas de exportación para los países en desarrollo participantes en el mercado mundial de productos textiles y prendas de vestir; aquellos países con mayores niveles de productividad que Honduras serán más competitivos en el mercado internacional.
 - c. Las exportaciones hondureñas de servicios de maquila pueden ser sujetas de impuestos de compensación a partir del año 2003, según los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), a pesar de que el país tiene un ingreso per cápita menor a los US\$ 1000 anuales y, por tanto, estaría autorizado a mantener los subsidios a las exportaciones actualmente vigentes.
4. Los mercados de destino de las exportaciones de Honduras no están muy diversificados. El 79.4% de las exportaciones del país se dirige a los mercados de Estados Unidos y Europa. A Centroamérica se dirige el 16.6 de las exportaciones totales. Ningún otro mercado absorbe más del 0.4% de las exportaciones totales.
 5. La firma de Tratados de Libre Comercio abre nuevas oportunidades para las exportaciones hondureñas. El país ha firmado TLC con México, la República Dominicana y Chile, y se encuentra en proceso de negociación de TLC con Panamá, Canadá y los países del Pacto Andino.
 6. Desde el punto de vista de incentivos arancelarios, Honduras cuenta con esquemas o plataformas de exportación adecuadas para el fomento de las exportaciones y la atracción de inversiones. El Régimen de Importación Temporal es un régimen arancelario puro, mientras que en los Regímenes de Zonas Libres y de Zonas Industriales de Procesamiento se da una mezcla de incentivos fiscales y tributarios, la concederse bajo estos regímenes no solo la exoneración arancelaria sino también la exoneración del impuesto sobre la renta y la exoneración de impuestos municipales.
 7. El Régimen de Importación Temporal (RIT) se ofrece también al exportador indirecto; no obstante, este régimen es sólo aplicable a las empresas cien por cien exportadoras, directa o indirectamente.
 8. Es importante cuestionarse la necesidad de que se otorgue la exoneración del impuesto sobre la renta en los regímenes ZOLI y ZIP, dado que este incentivo no necesariamente es relevante para la atracción de inversiones. Sería útil analizar la posibilidad de negociar un Tratado de Doble Imposición con Estados Unidos.
 9. Los incentivos de servicios que se ofrecen no son todos los que se podrían ofrecer ni son ofrecidos con la amplitud que se requiere, a pesar de que existen esfuerzos aislados en

materia de incentivos de servicios: bases de datos con información sobre precios, productos y mercados, promoción de la oferta exportable del país en el exterior a través de diversos medios, etc.

10. Se requiere un abordaje comprensivo de la competitividad, estableciendo una ligación estratégica entre las negociaciones comerciales internacionales, el fomento de las exportaciones, el fomento de la competitividad y la atracción de inversión extranjera. No existe en el país una capacidad institucional en el sector público ni en el sector privado para abordar estos temas de manera integral y comprensiva.

G2. Recomendaciones

A continuación se presentan las principales recomendaciones, priorizadas según el criterio de su factibilidad en el corto plazo (próximos meses).

Recomendación	Acciones	Plazo	Resultado e Impacto
1. Diseñar una modalidad institucional de fomento de las exportaciones que en el corto plazo ofrezca incentivos de servicios a las empresas exportadoras.	<p>Centrar los incentivos de servicios en los mercados de México, Centroamérica y la República Dominicana (estudios de mercado, misiones comerciales, entre otros).</p> <p>Preparar misiones comerciales a Centroamérica, México y la República Dominicana.</p> <p>Identificar una masa crítica de empresas / sectores a fomentar específicamente y desarrollar un programa de concienciación de exportación en estas empresas.</p>	8 meses	<p>1 misión comercial a Centroamérica, 1 misión comercial a México, 1 misión comercial a República Dominicana.</p> <p>Impacto: Incremento de las exportaciones a México, Centroamérica y la República Dominicana por lo menos en un 5% en los próximos 12 meses.</p>
2. Modificar el RIT	Hacer las modificaciones requeridas (por ley o decreto) para hacer posible que el RIT sea utilizado por empresas no 100% exportadoras, directas e indirectas.	2 - 4 meses	Lograr que al menos 100 nuevas empresas sean beneficiarias del Régimen RIT en los próximos 10 meses.
3. Promover un mayor uso del RIT por parte de empresas exportadoras indirectas.	Identificar empresas proveedoras de empresas exportadoras y ofrecer el uso del RIT en sus operaciones.		Lograr que al menos 100 empresas proveedoras de exportadoras sean beneficiarias del RIT.
4. Reducción de la vulnerabilidad de las empresas maquiladoras.	Desarrollar un programa para que las empresas ofrezcan la modalidad "paquete completo", y otro para incrementar productividad de la mano de obra, y así producir otros productos menos vulnerables a costos de mano de obra.	10 meses	Lograr que al menos 50 empresas maquiladoras utilicen la modalidad "paquete completo" y que otras 50 empresas ensamblen productos menos vulnerables.
Recomendación	Acciones	Plazo	Resultado e Impacto

Recomendación	Acciones	Plazo	Resultado e Impacto
<p>5. Creación del Consejo Nacional para el Fomento de la Competitividad y las Exportaciones.</p> <p><u>Objetivo:</u> Reunir, en un solo ente a las instituciones públicas y privadas relevantes en las negociaciones comerciales internacionales, la atracción de inversión extranjera directa, la promoción de las exportaciones y el fomento de la competitividad.</p>	<p>Discutir las diferentes modalidades institucionales para fomentar adecuadamente las exportaciones y la competitividad, así como decidir sobre la más apropiada y su financiamiento.</p>	<p>3 meses</p>	<p>Sentar las bases para que a partir del Año 2002 las exportaciones de Honduras se incrementen a un ritmo de un mínimo de 10% anual.</p>
	<p>Elaborar un proyecto de ley de constitución del nuevo marco institucional para el fomento de las exportaciones y darlo a conocer a los candidatos al nuevo Gobierno.</p>	<p>4 meses</p>	
	<p>Decidir el marco institucional adecuado para el desarrollo de un programa de fomento de la competitividad (desarrollo de "clusters") e impulsar su constitución.</p>	<p>4 meses</p>	
	<p>Elaborar un Plan de Acción de Desregulación Económica relacionado con la competitividad de los sectores productivos.</p>	<p>5 meses</p>	
	<p>Discutir la posibilidad de negociar un Tratado de Doble Imposición con Estados Unidos.</p>	<p>5 meses</p>	
	<p>Identificar los proyectos de infraestructura más importantes para el fomento de la competitividad y las exportaciones y las modalidades de su desarrollo.</p>	<p>6 meses</p>	

Las recomendaciones anteriores son mínimas; otras recomendaciones podrían ser identificadas para su realización a plazo. La revisión constante de la ejecutoria de esas recomendaciones permitirá evaluar qué otras acciones podrán tomarse para fortalecer la capacidad exportadora del país.

H. Bibliografía

Agency for International Development. Export and Investment Promotion Services: Do they work? USAID Program and Operations Assessment Report No.6

Alonso, E., Tercera Generación de Incentivos. Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, enero 1995

Banco Central de Honduras, *Memoria Anual* 1999.

Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS), INCAE, *Honduras en el Siglo XXI: Una Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible*, Septiembre 1999

Cotler, P., Llona, A y Tomba, M., *Pobreza y Fragilidad de la Economía Hondureña*, noviembre 2000

Gitli, E., *La industria de la maquila en Centroamérica*, Oficina Internacional del Trabajo, San José, Costa Rica, 1997.

Gobierno de Honduras, *Estrategia para la Reducción de la Pobreza*. Junio 2000

Keesing, D., *Hacia una política comercial más exitosa para Honduras*. Enero 1998

Ley de Impuesto sobre Ventas (Decreto – Ley No. 24)

Ley de Ingreso de Divisas provenientes de las exportaciones (Decreto No. 108-90) y su reglamento (Acuerdo No. 1866).

Ley de Inversiones Extranjeras, Honduras 1992

Ley de Régimen de Importación Temporal (Decreto No. 190-86) y su reglamento.

Ley Constitutiva de la Zona Libre de Puerto Cortés (Decreto No. 356) y su reglamento.

Ley de Zonas Procesadoras de Exportación, Honduras 1987

Murphy, K., *Investment Opportunities in the Northern Zone of Honduras*, Tegucigalpa, septiembre 2000.

Porter, M., *Cúmulos y Competencia, Nuevos objetivos para empresas, Estados e Instituciones. Nuevas aportaciones y conclusiones*, 1999,

Peñaranda, César A, *Promoción de Exportaciones y Política Macroeconómica. El Caso del Perú*. Universidad del Pacífico, 1986

Radelet, S., *Manufactured Exports, Export Platforms and Economic Growth*, Harvard Institute for International Development, 1999.

Tussie, D., y Lengyel, M., *WTO Commitments on Export Promotion*. En: *Revista Integración y Comercio*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), No. 4/5, Volumen 2, enero – agosto 1998.

SECCIÓN III: HACIA UNA POLÍTICA COMERCIAL MÁS EXITOSA PARA HONDURAS: RECOMENDACIONES ⁷²

A. Hacia una estrategia fundamental de desarrollo más rápido de las exportaciones, apoyado por promoción vigorosa de las inversiones

Honduras muestra en su política comercial una preocupación casi exclusiva en las negociaciones, aunque no posee el personal necesario para alcanzar los resultados deseables a sus propios intereses en dichas negociaciones. A la vez, descuida las demás políticas, sobre todo internas, que son necesarias para un rápido crecimiento de sus exportaciones y, como consecuencia, para acelerar el desarrollo de la economía por las divisas producidas y por los bienes de capital, el aprendizaje, el personal capacitado y el *know-how* adquirido en el proceso de crecimiento rápido de su comercio internacional.

Honduras debe adoptar una estrategia para aumentar lo más rápido posible sus exportaciones, expandiéndolas agresivamente, sobre todo, en productos manufacturados basados en su mano de obra relativamente barata y su favorable ubicación geográfica. Además debe intensificar sus esfuerzos para expandir el turismo y aumentar sus exportaciones tradicionales y no tradicionales basadas en recursos naturales. El éxito de esta estrategia depende de una promoción vigorosa de la inversión, especialmente extranjera, y de tomar una serie de medidas para reformar el sistema actual y superar sus deficiencias. Necesita, sobre todo, un cambio de actitudes y una voluntad de mejorar. En la práctica, el Gobierno no ha dado prioridad a la exportación y eso debiera cambiarse.

Una clara estrategia proexportadora tiene el potencial de transformar rápidamente a la economía, aumentando a la vez el nivel de vida de forma significativa. Para ello, es necesario mejorar continuamente las condiciones que enfrenta el exportador y el clima de negocios en Honduras, y crear una cooperación estrecha entre el sector privado y el sector público para trabajar juntos en la corrección sistemática de las actuales debilidades y deficiencias del sistema y de la infraestructura. También hay que coordinar mejor el manejo gubernamental de los instrumentos y actividades vinculados a la cadena de exportación, recombiniéndolos administrativamente cuando esto sea deseable.

Honduras ya tiene exportaciones exitosas de manufacturas, ha logrado el segundo lugar entre los países pequeños de la Cuenca del Caribe y está en el proceso de atraer no sólo a maquilas que confeccionan ropa y producen prendas de vestir, si no también a industrias que exportan productos sencillos electrónicos y de ingeniería. El valor de las exportaciones de la industria maquiladora ha llegado a US\$1,240 millones en 1996 y continúa creciendo con mucha rapidez, mientras que el empleo en la industria se ha elevado hasta alrededor de 90,000 personas.

Las exportaciones manufacturadas, aun las más sencillas, pueden tener mucho valor como fuente de aprendizaje de cómo exportar y competir en el mercado internacional. Contando el valor de la

⁷² Informe preparado por el Consultor Donald B. Keesing para la Unidad Técnica de Apoyo (UNAT), Gobierno de Honduras, "Hacia una Política Comercial más Exitosa para Honduras: Recomendaciones del Consultor Donald B. Keesing". Tegucigalpa enero 1998.

maquila como exportaciones, estos productos ya representan más de 50 por ciento de las exportaciones hondureñas, aun con el precio elevado actual del café. Por supuesto, su contribución al valor agregado de las exportaciones es menor, pero este subsector tiene un crecimiento exitoso y crea muchas actividades relacionadas. Además, existen posibilidades de aumentar bastante el valor agregado en la maquila, a pesar de las reglas de origen estadounidenses que impiden el crecimiento de las industrias y procesos relacionados, produciendo paquetes completos de productos de exportación.

También se ha realizado una expansión muy satisfactoria del café y se ha tenido éxitos en varios productos no tradicionales basados en recursos naturales. Sin embargo, el país es muy vulnerable a una caída fuerte del precio del café, que podría producirse luego de los altos precios recientes en el mercado internacional, lo que ocasionaría un crecimiento errático de las exportaciones en los próximos años.

Actualmente, Honduras tiene excelentes perspectivas en el turismo y en la renovación de la minería, notable en minas de oro, aunque ello requiere de cambios de normas, trámites y políticas anticuadas.

Las posibilidades de expansión de la producción y exportación de manufacturas casi no tiene límite, puesto que dicha producción puede basarse en insumos importados de una amplia gama de países. En verdad, los límites de las exportaciones potenciales manufacturadas hondureñas vienen dados principalmente por la magnitud de su fuerza de trabajo y del tiempo que se requiera para aumentar su calidad, productividad y *know-how*. Esto será más factible cuando todas las cuotas de importación estén eliminadas al nivel mundial, como se prevé que sucederá con las cuotas textiles en el año 2004 y como ya sucede con las exportaciones de productos electrónicos y de ingeniería que no enfrentan cuotas. Esto implica que, con la estrategia sugerida, la desaparición del desempleo y del subempleo hondureño podría ser realidad en un plazo relativamente corto, unido a una alza de los sueldos y salarios reales. En Mauricio el desempleo abierto cayó del 20 por ciento al 2 por ciento en siete años, con una estrategia similar.

Todo esto depende, por supuesto, del grado de avance en la superación de las dificultades y deficiencias que ahora impiden las exportaciones y la inversión privada, además del cambio en la actitud de los hondureños y de su gobierno. Se han realizado cambios favorables, pero el ritmo de las reformas y avances deja mucho que desear. Los líderes políticos no han actuado con suficiente decisión para eliminar obstáculos, cambiar leyes y regulaciones, eliminar trámites y hacer las inversiones públicas necesarias para fortalecer las instituciones y la infraestructura para exportaciones e inversiones, lo que ha resultado en un innecesario estancamiento y atraso para Honduras. Hasta el momento, Honduras no realiza su potencial, mientras que la globalización y los avances en otras regiones amenazan con dejarlo atrás.

B. Recomendaciones en relación con las negociaciones y los acuerdos

Lo que Honduras necesita más como resultado de las negociaciones es una paridad con México en su tratamiento con Estados Unidos, lo antes posible. Actualmente, las exportaciones hondureñas, inclusive de prendas de vestir, tienen que pagar aranceles que las pone en desventaja respecto a las de México. La creación de un área de libre comercio en la Cuenca del Caribe sería de mucho interés para EEUU.

Otro tema importante en los próximos dos o tres años sería alcanzar un tratado de libre comercio entre el triángulo Honduras -El Salvador -Guatemala con México, que permita el cruce rápido y seguro de todas las fronteras de vehículos con contenedores, con inspecciones mediante muestras seleccionadas al azar, con excepciones de ciertos bienes fácilmente identificables, seleccionados con mucho cuidado. Un tratado de libre comercio con Nicaragua también tendría un valor especial.

En opinión del consultor, la estrategia de negociaciones seguida a partir de 1990 ha estado generalmente bien focalizada y algunos acuerdos logrados han sido valiosos, pero esta preocupación con las negociaciones ha distraído la atención de otras áreas de acción necesarias para el crecimiento de las exportaciones. Una de estas áreas es el mercado común centroamericano que todavía no está integrado. No funciona bien en dos aspectos importantes: no se puede cruzar las fronteras rápidamente y sin costos demasiado elevados, y se continúan aplicando aranceles que perjudican los intereses hondureños, incluso aún existe una fuerte protección a los bienes intermedios producidos en la región que impide el desarrollo de industrias hondureñas orientadas hacia la exportación.

Otro importante elemento que se debe valorar apropiadamente en la integración económica y política centroamericana es el beneficio para cada país de los esfuerzos del personal capacitado de los otros países, que contribuyen a la elaboración de acuerdos y políticas adecuados en muchas esferas necesarias en el comercio internacional actual, especialmente para cumplir con los acuerdos de GATT y de la OMC, pero también en normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias para resolver controversias en el mercado común, para fortalecer y transformar instituciones comunes, etc. Posiblemente, esfuerzos para negociar como un bloque pequeño puedan ayudar en las negociaciones del ALCA u otro acuerdo grande en el hemisferio.

Actualmente, lo que más necesita Honduras en esta área de negociaciones es la formación y capacitación de un cuerpo elite de expertos, sobre todo legales, que tengan el conocimiento de lenguas, o por lo menos del inglés, de los intereses económicos detallados del país y de los procesos de negociaciones para poder representar y aconsejar al gobierno en las negociaciones futuras, inclusive para la rectificación de las deficiencias para Honduras del Mercado Común Centroamericano y la extensión e intensificación de los demás acuerdos anticipados. También hay que identificar a los negociadores ya experimentados y exitosos. Honduras se beneficiaría de una mayor continuidad de los negociadores con experiencia y que hayan mostrado buenos resultados en el pasado.

Al parecer, se han previsto negociaciones con Estados Unidos, Canadá, México, Panamá, Chile, la Republica Dominicana, el CARICOM, otros grupos regionales latinoamericanos y Taiwán. Este último podría ofrecer una competencia fuerte en productos manufacturados, pero busca plataformas para exportar a Estados Unidos. En general, estas negociaciones no tienen ni amenazas ni oportunidades extraordinarias para Honduras, excepto por los acuerdos con Estados Unidos y con países vecinos que transformarían la situación en la vecindad y ofrecerían oportunidades para una intensificación del comercio, especialmente terrestre, con los tres países miembros de la NAFTA (TLCAN).

Para los responsables hondureños, es importante reconocer que no es necesario apresurarse para llegar a un acuerdo de libre comercio con cualquier país o grupo. Es normal pedir excepciones y plazos para facilitar un ajuste gradual en los sectores sensibles que no pueden competir de inmediato. En la NAFTA, México ha recibido un calendario de 15 años para ajustar paulatinamente ciertos productos y subsectores agrícolas, entre otros productos. Como país relativamente pobre, Honduras puede pedir tratamiento especial. Sin embargo, existen ventajas que se pueden obtener por aceptar una apertura bastante rápida, una vez que las deficiencias más serias del sistema institucional en Honduras hayan sido corregidas.

Esto implica que hay fuertes vínculos entre las reformas y el mejoramiento de las condiciones para los exportadores y lo que puede y debe buscar en las negociaciones. Si Honduras hace las reformas, las inversiones y la promoción necesarias para competir adecuadamente en el mercado internacional, puede anticipar buenos resultados en cualquier acuerdo.

C. Principales deficiencias ¿qué hacer para remediarlas?

Las deficiencias internas que obstaculizan la exportación y la inversión orientada hacia la exportación son muchas en este momento, empezando por la falta de una política de desarrollo económico y de una política comercial que enfatice suficientemente la exportación y sus ventajas para Honduras. El sector privado se queja mucho de la falta de decisión de las autoridades y de demoras en legislación que podrían mejorar bastante la situación.

Se podría hacer una lista larga de las deficiencias internas más serias para exportadores, hasta el punto que es difícil saber donde empezar. La lista debe comenzar con los problemas del exportador para encontrar financiamiento de corto plazo para producir las exportaciones. Encuentra problemas de requerimientos de garantías colaterales, costos elevados de préstamos y dificultades para obtener en préstamo suficiente capital de trabajo para producir las exportaciones, aun cuando tenga una carta de crédito irrevocable y una orden de compra excelente para productos que podría producir y exportar a tiempo. Estas dificultades impiden especialmente el ingreso y crecimiento de nuevos exportadores y la expansión de las exportaciones y de la producción sobre la base de órdenes de compra de nuevos clientes. Las altas tasas de interés y la incertidumbre relacionada con el tipo de cambio presentan problemas especialmente para las empresas medianas y pequeñas. Muchas maquilas y otras empresas dependen de insumos o de préstamos del exterior. Honduras podría mejorar bastante el sistema de financiamiento de exportaciones a corto plazo, pues existen mecanismos para asegurar la disponibilidad y el acceso al capital de trabajo preembarque para cada exportador competente y fiable. Por el contrario, la escasez de financiamiento para inversiones hondureñas, por períodos de más de tres años, es mucho más difícil de corregir en la situación macroeconómica actual, y depende de las decisiones empresariales de los bancos comerciales.

Otros problemas extremadamente serios se presentan en relación con la infraestructura física orientada hacia las exportaciones. La necesidad de modernizar y expandir Puerto Cortés debe de calificarse como alta prioridad dentro del programa de inversión pública. Los costos de energía eléctrica son demasiado elevados para los estándares internacionales y el servicio se interrumpe con frecuencia lo que ocasiona inversiones adicionales en muchas empresas para disponer de generadores auxiliares. Esto podría corregirse sobre la base de otra privatización parcial con inversionistas extranjeros, pero hay que tomar las decisiones necesarias. Una situación similar

existe en las telecomunicaciones, excepto que los rápidos avances tecnológicos están en proceso de romper el monopolio existente; no obstante, inversiones extranjeras en una privatización parcial serían muy deseables para aumentar sustancialmente el número de teléfonos, bajar los costos y mejorar los servicios rápidamente. Además de eso, hay que mejorar las principales vías terrestres y empezar a construir nuevas carreteras, sobre todo los llamados canales secos a El Salvador y Nicaragua, quizás también en la costa hacia Puerto Barrios en Guatemala. El proyecto de mejorar el aeropuerto de Tegucigalpa debe tener prioridad entre los aeropuertos. También hay que bajar, si es posible, los servicios marítimos y de transporte a Estados Unidos.

Los trámites y obstáculos administrativos al comercio internacional afectan seriamente tanto la importación de insumos y bienes de capital como la exportación de productos. Este problema se cuenta entre los más importantes y están estrechamente vinculados con la corrupción en la administración, especialmente de los funcionarios portuarios y de Aduana. Las reformas podrían realizarse rápidamente mediante una simplificación sustancial de todas las etapas y la eliminación de casi toda la documentación, hasta permitir que los exportadores de la zona aduanera puedan llegar a los puertos o aeropuertos y efectuar los trámites necesarios y embarcar sus exportaciones en unos pocos minutos como lo hacen en otros países. Después de este tipo de reformas los funcionarios portuarios y aduaneros no tocarían dinero y tendrían mucha dificultad en crear demoras, aun para la importación. Tal es la situación en muchos países después de las reformas en estos servicios. La meta clave debe ser la simplificación mediante reformas de todo tipo.

La escasez de personal capacitado y los niveles bajos de la educación podría corregirse lentamente con cursos nocturnos a cada nivel y requerimientos para que cada empresa mediana o grande ofrezca entrenamiento sistemático a sus empleados.

Otro obstáculo es la escasez de financiamiento y apoyo para la promoción de inversión en la industria, el turismo y otras áreas, a pesar de tener una organización promotora de alta calidad como FIDE y otras instituciones especializadas. Un aspecto importante de este problema es que el impuesto sobre la renta es mucho más elevado que en los otros países de la región y sirve para desincentivar la inversión. Mas aún, se ha descuidado mucho la promoción del turismo; el avance del turismo queda obstaculizado también por la falta de una visión unificada de sus posibilidades, tanto como por leyes anticuadas y por demoras en la aprobación de proyectos concretos. Honduras podría imitar a Costa Rica en ciertos aspectos de sus campañas de turismo, añadiendo las atracciones de las Ruinas de Copán.

Tomando en cuenta la experiencia internacional, no es recomendable realizar las acciones de promoción a través de un sistema de agregados comerciales, que generalmente han mostrado poco conocimiento de los negocios privados y de la comercialización, y cuya utilidad se limita a recoger información sobre las acciones de gobiernos. Las organizaciones eficaces en la promoción son casi todas privadas. Tampoco deben subsidiar la participación en las ferias, excepto en casos muy excepcionales cuando las empresas están ya bien preparadas para competir. La promoción de la inversión extranjera orientada hacia la exportación en general vale mucho más que la promoción de las exportaciones de bienes. Transferencias de fondos del sector público pueden ayudar a los esfuerzos privados de promoción.

En esta área de promoción recomiendo como lectura el informe de 1994 de la Oficina de Evaluación de USAID sobre “Export and Investment Promotion Services: Do They Work”, por Cressida McKean y James Fox; el estudio de 1988 del suscrito sobre “The Four Successful Exceptions: Official Export Promotion and Support for Export Marketing in Korea, Hong Kong, Singapore and Taiwan” y otras publicaciones del Banco Mundial sobre este tema por Paul Hogan, Andrew Singer y el suscrito, especialmente un libro pequeño publicado en 1991.

Esta lista debe extenderse mencionando las deficiencias de los aranceles, inclusive los ajustes proyectados para crear nuevos aranceles comunes en Centroamérica; los altos costos de ciertos insumos llamados bienes intermedios cuya producción está protegida en la región al costo de disminuir la competitividad de exportaciones fuera de la región y las deficiencias de los esquemas vigentes para manejar las maquilas y dar a otros exportadores exoneraciones y devoluciones de aranceles.

Los nuevos aranceles proyectados para el Mercado Común Centroamericano no tienen sentido y están en contra de los intereses de Honduras. Aranceles mínimos, aún del una por ciento sobre materias primas, no valen nada excepto para hacer menos competitivas las exportaciones. Un mejor esquema de aranceles para Honduras sería aranceles de cero sobre todos los insumos y casi todos los bienes de capital, aunque sean producidos en la región y estén considerados como bienes intermedios, combinados con aranceles más elevados que el propuesto tope de 15 por ciento sobre bienes finales de consumo, con la finalidad de producir ingresos para el Estado.

Todos los países asiáticos, cuyas economías han crecido fuertemente por el impulso acelerado de sus exportaciones, tienen típicamente seis o siete esquemas para la devolución o exención de aranceles, cada uno orientado a servir mejor a ciertos tipos de exportadores. Honduras en contraste, tiene sólo dos esquemas: la maquila o zona franca industrial para exportadores especializados y el RIT para los que exportan y producen en parte para el mercado interno o regional. El RIT contrasta con muchos esquemas de admisión temporal o suspensión de aranceles en otros países. La empresa que disfruta el derecho al uso del RIT no paga ninguna fianza a las autoridades cuando efectúa las importaciones, lo que es una buena política para empresas importantes con bastante capital fijo, pero pocas empresas están permitidas para usar el esquema. No hay sistema de fianzas para los aranceles potenciales de las empresas menos grandes y no bien conocidas, en caso de que no exporten los productos resultantes; no existe esquema de almacenes afianzados (*bonded warehouses*) para vender insumos a pequeños y medianos exportadores, sirviendo como brazo de las autoridades impositivas y no hay ningún esquema para devolución de aranceles.

Honduras no tiene los recursos humanos técnicamente capacitados para crear sistema de devoluciones basado en los coeficientes y los precios de los insumos. Una devolución (*drawback*) de aranceles caso por caso nunca funciona bien en países en vías de desarrollo, de manera que no se puede mejorar mucho el sistema de exoneraciones que existe ahora, excepto por las medidas ya sugeridas: aranceles al nivel de cero para todos los insumos, o cuando esto no se puede realizar, esquemas de admisión temporal afianzada y de almacenes afianzados para las empresas exportadores menos grandes que no sean maquilas.

En cuanto a las maquilas, las autoridades aceptan por lo general los coeficientes insumo-producto declarados por las empresas y no tienen recursos técnicos adecuados para cuestionar estas relaciones, de manera que las maquilas pueden importar más insumos de los utilizados para exportación y venderlos en el mercado local. Con corrupción de las autoridades portuarias y aduaneras, pueden también vender localmente sus propios productos ilegalmente sin pagar aranceles. Hay que reconocer, sin embargo, que el sector público no tiene los recursos humanos técnicos para revisar más detalladamente los coeficientes declarados por las empresas.

Existen sin duda posibilidades de aumentar mucho el valor agregado por empleado en las maquilas y en otras industrias que exportan, convirtiéndolas con sus industrias de apoyo en una fuerza industrial al nivel internacional. Para ello se requeriría extender las exoneraciones de arancel y posibilitar un buen acceso al capital de trabajo a los exportadores indirectos, inclusive las industrias textiles.

Regresando al problema de capital de trabajo preembarque para los exportadores que ahora tienen que depender de los bancos hondureños, su énfasis en el colateral y sus altas tasas de interés, la solución inmediata debe ser el mayor uso de las cartas de crédito como colateral, descontándolas con otras instituciones financieras.

A mediano plazo, la solución que este consultor recomendaría sería la creación de una agencia para darles a los bancos garantías contra el riesgo de que el exportador no pueda exportar con éxito según los términos de la carta de crédito irrevocable. La agencia tomaría el 85 ó 90 por ciento del riesgo que el exportador no ejecute la orden (*the exporter non-performance risk*), mientras que el banco comercial tomaría el resto. La agencia podría investigar que exportadores pueden producir qué productos satisfactoriamente para exportar y cuales son o no son fiables para recibir préstamos.

Otros cambios podrían recomendarse también para modernizar el sistema de financiamiento de capital de trabajo, por ejemplo, el uso sistemático de préstamos dos a dos, basados en las cartas de crédito, inclusive a empresas hondureñas, identificando y ayudando a los exportadores indirectos.

En el Lejano Oriente, la regla usual es que no hay que perder una orden de compra legítima por falta de capital de trabajo para la producción de los bienes ordenados. Esto resulta en crecimiento de exportaciones y de la economía a las mayores tasas posibles.

En suma, hay mucho que hacer para reorientar la política comercial y la promoción de inversiones para alcanzar un crecimiento rápido de las exportaciones y de la economía de Honduras. Algunos de los cambios de política sugeridos aquí pueden no ser fáciles, algunos necesitarán consejos técnicos, otros requieren dinero. Sin embargo, lo que se ha sugerido es fundamentalmente una política integral y coherente, que se podría plantear desde los inicios mediante acciones sistemáticas acompañadas por una visión anunciada del futuro de Honduras. Finalmente, no hay otra manera de acelerar el crecimiento de la economía, y si se aumentan sistemáticamente las divisas disponibles, va a ser posible alcanzar todos los demás objetivos hondureños en educación, salud y en cada meta deseable. Otros cuatro o cinco años de resultados

pobres en la exportación de bienes y servicios dejarían a Honduras más atrasado, con pocos fondos para mejorar sus recursos humanos y sus condiciones sociales.

D. Sugerencias para aliviar los conflictos con la estabilidad macroeconómica.

Varias recomendaciones ofrecidas anteriormente cuestan dinero, sin embargo, Honduras recién está emergiendo lentamente de una crisis macroeconómica y sigue con una balanza fiscal desfavorable. Las causas de esta crisis han incluido un sistema impositivo poco eficaz, un sector público demasiado grande e ineficiente y deudas acumuladas desde hace años, como resultado de la balanza fiscal desfavorable. En suma, la situación macroeconómica continúa siendo frágil.

Como ya se ha mencionado, el impuesto sobre la renta es demasiado elevado. Además de desfavorecer las inversiones, este impuesto causa mucha evasión y, probablemente, reduce el ingreso del gobierno. Para las industrias manufactureras, es recomendable un impuesto sobre la renta del 15 por ciento, eliminando todas las exenciones de estos impuestos en un período de unos años. Una política similar ha servido para incentivar mucho la inversión y las exportaciones y mejorar las finanzas públicas en economías desde Hong Kong a Mauricio y Lesotho. En contraste, el principal impuesto indirecto es sólo del 7 por ciento sobre la venta de bienes no esenciales y funciona como un Impuesto al Valor Agregado (IVA); con los créditos se puede pagar otros impuestos. La tasa es demasiado baja y casi no justifica los costos administrativos de recolección. Se podría recomendar un alza del IVA al 10 por ciento o más y posiblemente una extensión a otros bienes y servicios.

Las maquilas sufren simultáneamente de costos elevados por razón de las prestaciones y otros beneficios sociales y por la lenta tasa de devaluación. Las empresas exportadoras sufren por los controles y regulaciones de las divisas, mientras que todos los negocios sufren por un sector público tan grande e ineficiente.

En sus implicaciones fiscales, el tope del 15 por ciento, aceptado recientemente en el Mercado Común Centroamericano para los aranceles, amenaza la estabilidad de las finanzas de Honduras. Sería mejor quedarse con un arancel del 20 por ciento sobre bienes de consumo final y, a la vez, ir reduciendo a cero los aranceles sobre todos los insumos, inclusive para productos hechos en América Central y definidos como bienes intermedios. Las industrias protegidas de la región han tenido décadas para bajar sus costos y necesitan competencia, que ya enfrentan hasta cierto punto con las ventas ilegales de las maquilas y de los productores que reciben el RIT. Pero las autoridades del Estado necesitan el ingreso de los aranceles sobre los bienes de consumo final y, es probable, que este ingreso sea significativamente más grande con aranceles del 20 por ciento. Habría que bajar probablemente, si no eliminar, estos aranceles a largo plazo por razón de acuerdos internacionales futuros, pero Honduras no debe sentirse presionado para ajustarlos, antes del plazo que se acuerde en esos nuevos tratados.

La corrección de la situación macroeconomía facilitaría las medidas necesarias para expandir las exportaciones y las inversiones. Por ejemplo, una reducción grande del impuesto sobre la renta para industrias sería una contribución enorme. Una reducción del déficit fiscal permitiría tasas de interés menos altas. A la vez, los gastos tienen que estar más enfocados en las necesidades de las exportaciones.

SECCIÓN IV: LA POLÍTICA COMERCIAL DE HONDURAS HACIA EL 2005⁷³

A. Introducción

El propósito de este informe es el de disponer de una aproximación inicial acerca de las áreas y bases de la política comercial donde se requeriría de un mayor esfuerzo por parte del Proyecto, con especial énfasis en el fomento de las exportaciones, las negociaciones internacionales y la inversión extranjera.

Con el fin de evaluar rápidamente el estado de avance en el perfeccionamiento de la política comercial del país, el experto, con la colaboración de UDAPE, realizó diversas entrevistas a líderes y expertos de los sectores públicos y privados directamente involucrados en la materia; asimismo, dentro de las limitaciones de tiempo, el experto pudo revisar algunos trabajos, publicaciones y documentos sobre la materias más relevantes del caso y, en particular, los elementos de una estrategia de política comercial externa de Honduras preparado por la Secretaría de Industria, Comercio y Turismo.

El presente informe reúne las recomendaciones del experto las que, sin lugar a dudas, debieran ser discutidas con las autoridades del proyecto para elaborar un planteamiento final operativo que permita cumplir con el objetivo central del caso. Cualquier error de apreciación sólo es imputable al escaso tiempo para elaborar este informe.

B. Diagnóstico sobre la política comercial

La simple observación de los hechos permite señalar que durante los últimos años Honduras ha hecho un notable esfuerzo para reenfocar su sociedad y su economía hacia un modelo más moderno y eficaz que le permita crecer, desarrollarse y satisfacer las necesidades de su población. Casi no hay área que no haya sido reformada en alguna medida. Los beneficios y costos son conocidos y forman parte del debate natural de estos temas en la actualidad de muchos países en vías de desarrollo. Con todo, el balance neto parece favorable y el enfoque central debe ser el de continuar con el esfuerzo, pues los problemas básicos no están superados, las reformas deben ser perfeccionadas y completadas y los macroequilibrios alcanzados todavía son débiles.

B1. El necesario cambio sociocultural

Sin embargo, lo que más llama la atención es que dentro de todo el esfuerzo realizado la política comercial no aparece como el centro de los planteamientos económicos o de las tareas más centrales del país. Ello contrasta con la experiencia de otros procesos de reformas semejantes y

⁷³ Este documento fue elaborado en Febrero de 1997 por Augusto Aninat del Solar, Consultor Internacional, bajo contrato de UDAPE con fondos de USAID. El autor agradece la acertada colaboración prestada por UDAPE y en particular por el economista Sr. Jorge Navarro.

exitosos en economías pequeñas en tamaño (como es el caso de Chile y otras experiencias asiáticas) donde la decisión de la apertura al exterior, el papel de las exportaciones y de la inversión extranjera y nacional, la importancia del empresario y la capacidad de representación y negociación internacional han sido los pivotes centrales de casi todas las otras reformas político-económico-sociales. Con esta primera afirmación sólo se busca constatar que esta área de la política económica no ha tenido un papel protagónico, sin negar que han realizado algunas acciones de importancia. Como ejemplo puede citarse que no existe un documento de bases conceptuales sobre este campo que defina lo que se pretende en esta importante área de la economía nacional, los recursos asignados por el Estado a las organizaciones públicas responsables son escasos, los temas pertinentes no figuran en los medios de comunicación, etc.

Desde otra perspectiva, puede decirse que, si bien hay avances notables en la política de regulación del comercio exterior (por ejemplo: nivel del tipo de cambio más razonable, nivel y estructura de tarifas a las importaciones más eficiente respecto del pasado, buen comportamiento de las exportaciones de bienes y servicios), estos elementos no conforman parte relevante de la conciencia cultural del país. No es frecuente encontrar afirmaciones tales como: “las exportaciones son la fuente del crecimiento nacional”, “la apertura es indispensable para ser eficientes”, “los exportadores son las empresas del futuro”, “nuestras ventajas competitivas son...”, etc.

Así, la primera carencia es que no se ha creado un ambiente de conciencia nacional de la importancia de esta área y de optimismo sobre la inserción internacional de Honduras que asiente culturalmente las reformas en curso y las que quedan por realizar. El porqué es tal vez más importante y, en este caso, es posible afirmar que no ha existido el *marketing* necesario por parte de los agentes de sostener este cambio cultural para viabilizar la transición hacia el crecimiento sostenido o, también que el modelo transformador ha sido, en alguna medida, impuesto a falta de otras alternativas viables.

B2. El set de instrumentos relevantes para las políticas públicas

Una rápida revisión de los mecanismos principales que conforman la política comercial permite avalar tres grandes conclusiones preliminares:

- La economía dispone de un importante grado de apertura al exterior (alto coeficiente de exportaciones totales de bienes y servicios sobre el PBI; bajo nivel medio de protección nominal y efectiva), pero su equilibrio en el sector externo puede ser frágil si se desea mantener la tasa de crecimiento alcanzada y mayor aún si se trata de crecer más rápidamente (nivel de tipo de cambio; *stock* y flujo de la deuda externa; déficit de la cuenta corriente; escaso flujo de inversión extranjera directa).
- Si bien teóricamente hay muchas combinaciones de políticas para acelerar el crecimiento, casi todas pasan por aumentar las exportaciones de bienes y servicios. Este crecimiento depende entonces de algunos factores como el grado de atracción que puede ejercer el sector exportador sobre la asignación de los recursos disponibles. La economía hondureña está mostrando que si se practican políticas de apertura y de desregulación, existe una cierta capacidad de respuesta (caso del crecimiento exportador en zonas francas).

- La realidad inmediata podría presionar por desajustes transitorios en la balanza comercial y en el déficit fiscal programado, que podrían obligar a las autoridades a tener que ajustar los aranceles ante imposibilidades de utilizar reservas o endeudamiento. En estos casos podría existir el riesgo de que no se adopten las medidas técnicas más eficientes, tales como las sobretasas parejas temporales a todas las importaciones (equivalentes a una devaluación por el lado del tipo de cambio) u otras opciones inferiores como aplicar sobretasas de impuestos al consumo a los suntuarios no producidos.

Si bien la economía hondureña no tendría en la actualidad un sesgo antiexportador significativo, todavía existen algunos factores que pueden constituir obstáculos importantes y cuyo resumen matizadamente se expone a continuación.

Tipo de cambio y acceso a la divisa. Los representantes del sector privado no se quejan de este precio como tampoco de las condiciones de acceso a las divisas. El precio del mercado regulado a través de la “banda cambiaria” es muy similar al del mercado paralelo, la diferencia en los techos de la banda no es demasiado elevada y, al parecer, el Banco Central ha estado con más frecuencia acumulando reservas que perdiéndolas, aunque probablemente con mucha presión sobre las cuentas fiscales. El mercado de las divisas se observa como más equilibrado y ello sería un logro importante. No obstante, en la literatura técnica y desde el sector privado se considera que un tipo de cambio más flexible sería más conveniente en razón de las dificultades que se adjudican al gobierno para cumplir con las metas programadas, dadas la divergencias con el FMI y el inicio del período electoral presidencial (áreas fiscales, monetarias y financieras). Cumplir con el mantenimiento de un tipo de cambio de equilibrio a largo plazo del sector externo y elevado en términos reales parece ser algo importante e inherente a esta etapa del modelo.

Nivel y estructura arancelaria. Los niveles medios arancelarios no son elevados, no se detecta el uso de instrumentos para-arancelarios y, aunque existe una mayor dispersión arancelaria que la que un técnico desearía, esta variable no consagra grandes sesgos antiexportadores. Más aún, la estructura arancelaria tiene ciertas garantías de estabilidad y tendencia al existir compromisos derivados de la OMC (proceso de consolidación que, a pesar de sus excepciones, define un tope máximo posible) y de acuerdo con el marco de la integración centroamericana. Este proceso de integración que define un arancel externo común y una apertura recíproca total que limita la capacidad nacional de aumentar el nivel de protección arancelaria porque inmediatamente se constituye en un mayor subsidio a los productores de los países vecinos y castiga las exportaciones del país. Sobre estos conceptos se detecta un cierto grado de conciencia nacional, aunque existen dudas en el ambiente de los negocios sobre la capacidad del gobierno de cumplir oportunamente con los calendarios de desgravación previstos, debido a las eventuales pérdidas de ingresos fiscales de las reducciones arancelarias sin que se disponga de otras fuentes posibles de mayor recaudación.

Con ello se puede decir que no hay un mayor sesgo antiexportador derivado de esta variable y que el actual está limitado por cuanto:

- Existen regímenes de importación temporal que, aunque tienen problemas de control hacia el espacio interior, permiten que el sector exportador no cancele los aranceles

correspondientes a los insumos necesarios a su producción, aunque es más que probable que esta medida no logre comprender a los pequeños productores exportadores.

- Existen zonas francas de procesamiento industrial, lugares en los cuales se generan importantes flujos de maquila, con cifras significativas de empleos para exportar hacia algunos mercados relevantes y que denotan una creciente diversificación más allá de la típica área textil y confecciones.

No obstante, estos regímenes, desde una perspectiva técnico-económica, tienen el problema de segmentar la economía nacional y regional y de no fomentar el uso de materias primas, insumos y bienes de capital nacionales. En el caso de las zonas francas, llama la atención que los administradores, concesionarios de un privilegio otorgado por el Estado, no paguen por ello, apropiándose libremente de rentas indebidas.

El sector privado alega de forma reiterada acerca de las diferencias arancelarias todavía existentes respecto a los otros países socios centroamericanos, en razón del mayor plazo de que dispone la economía hondureña para adoptar la desgravación arancelaria ante el exterior. En principio, estas diferencias no serían mayores y estarían algo compensadas por la modificación de la relación de paridad cambiaria entre los pares de monedas y también, en el caso de los bienes de capital, por la posibilidad tributaria de depreciar con mayor celeridad en el caso hondureño.

Finalmente, en este campo, aunque no se dispuso de mayores antecedentes, se puede suponer una cierta fragilidad administrativa-aduanera en campos como la valoración y la clasificación arancelaria (dispersión y sustitución arancelaria) que podría repercutir sobre la fiscalidad del instrumento. Esta fragilidad también se expresaría para el régimen de admisión temporal y, en menor grado, sobre las zonas francas. En razón de ello, es posible prever en el futuro presiones de los productores locales por medidas *antidumping* y compensaciones por asimetrías en la competencia que podrían esconder protecciones injustificadas.

En el caso de las zonas francas, cabe señalar que, al parecer por razones de control aduanero, los productos elaborados en ellas deben cancelar el régimen general cuando ingresan al país o al mercado centroamericano, norma contraria a la de la Convención de Kioto, en la que es posible descontar el valor agregado nacional generado.

Sistema Tributario. En el caso de impuestos a la exportación, han sido eliminados y sólo existen algunos para los casos del banano, camarón y ganado en pie. No obstante, se han reincorporado las prohibiciones de exportación para los granos básicos con el objeto de mantener precios locales más bajos que los de la vecindad y, así, lograr un abastecimiento doméstico a un precio deseado. Esta prohibición es considerada como una amenaza al sistema de libertad de precios y de comercio exterior por parte del sector privado y, en particular, vista como una limitación al desarrollo exportador, ya que se prefiere el mercado local al internacional.

Tributación Indirecta. Existe un impuesto de ventas del 7% que es muy similar a un impuesto al valor agregado (IVA), aunque los bienes de capital no lo pagan. Más allá de sus probables problemas de cobertura evasión, este sistema no funciona como una devolución cuando se trata

de exportadores productores con menores transacciones en el mercado doméstico y a los que les corresponde recuperar los impuestos pagados en exceso: el monto de impuestos pagados por los insumos resulta mayor que aquéllos adeudados por las ventas finales en el mercado interno. Este sesgo antiexportador ha sido muy destacado en las entrevistas con el sector privado y técnicamente sería otra fuente de discriminación en contra de los mayores exportadores y, también, de la industria de materias primas locales y de intermedios afectando potencialmente su mayor integración entre el mercado local y regional centroamericano y el sector exportador.

Impuesto al consumo. Al igual que en muchos otros países importadores netos de energía, el consumo de petróleo y derivados es gravado y representa una fuente recaudadora de menor evasión. Si bien este impuesto es reclamado por el aparato productor y exportador por problemas de competitividad, este impuesto podría justificarse técnicamente si se supone que el mercado internacional no tiene precio a largo plazo que refleje la verdadera escasez del recurso y que se proceda a su devolución al sector productor y exportador dentro del sistema de un IVA. Para ello, el sector exportador deberá disponer de coeficientes técnicos sobre el uso de este insumo dentro de la estructura de costos del producto exportado. Otros impuestos al consumo se aplican a bebidas y cigarrillos, los que no proceden cuando estos bienes se exportan. Existe un impuesto a los vehículos automotores en función de la cilindrada del motor. Es probable que el fisco, con problemas de recaudación fiscal, se incline a capturar rentas por la vía de impuestos al consumo suntuario para financiar medidas de impacto social.

Impuestos municipales. Al parecer se detecta una fuerte presión por el crecimiento de éstos y otra causal para la mayor atracción de las zonas francas de procesamiento.

Impuestos a los factores. Los impuestos a la renta del capital (utilidades empresas) son considerados elevados por el sector empresarial y una fuente de pérdida de competitividad relativa, en especial con respecto a las otras economías centroamericanas. El impuesto a las utilidades discrimina por tramos de valor y, con ellos, afecta en mayor grado a las empresas más grandes, hecho que puede tener una cierta importancia en la eficiencia de algunos sectores ligados a ventajas competitivas con el exterior; aun más, es probable que las empresas nacionales tiendan a escaparse de él y no las grandes y extranjeras. Existe también un impuesto a los activos de las empresas.

El sistema de seguridad social (salud, jubilación y otros) se basa parcialmente en aportes patronales y técnicamente puede considerarse, desde la perspectiva de la empresa, como un impuesto al trabajo. Este factor puede afectar a la economía, sobre todo cuando los aranceles a los bienes de capital se pretende que sean de un 1%.

En este campo tributario es necesario aclarar conceptualmente al sector privado que no se requiere disponer de simetría perfecta entre los países que compiten internacionalmente (aún entre los socios de un esquema de integración) respecto de las tasas impositivas aplicables a la renta, a los activos y al consumo sino, más bien, de lo que se requiere es de un sistema tributario eficiente. Por otra parte, los sesgos del sistema impositivo descrito son un factor importante en la decisión de localización de una empresa y la alternativa de las zonas francas representa una fuente de segmentación o de formación dual de mercados. Finalmente, la igualdad tributaria otorgada al inversionista extranjero respecto del nacional sólo debe operar cuando las utilidades

no sean remitidas al extranjero y cuando no existan diferencias significativas entre la tasa impositiva nacional y la media extranjera. Este hecho podría justificar la aplicación de un impuesto adicional que evite el regalo injustificado al extranjero de una captación tributaria en el país. Todo ello, en particular, cuando no existen convenios que evitan la doble tributación.

Subsidios directos a las exportaciones. No se detectan mecanismos de este tipo que haya que derogar en función de las normas recientes de la OMC. Salvo que ellos operen por medio del sector financiero (créditos), los que no han sido analizados.

Tramitaciones burocráticas. Éstas no han sido mencionadas como algo problemático en la exportación e importación (existe una ventanilla única) pero sí en la operatividad de los permisos de instalación para la producción.

Financiamiento. Las reformas del sistema financiero y del mercado de capitales recién se inician y se detecta claramente la existencia de una serie de imperfecciones que deberían irse corrigiendo en el futuro. Los productores exportadores reclaman la inexistencia de un mercado fluido de capitales y de un orden financiero estable y resaltan que la tasa de interés real es demasiado elevada. Existe, al parecer, una alta deuda interna y un sin número de créditos a los sectores que necesitarían de una cierta racionalización. Mientras esta racionalización no sea definida, es posible que los exportadores difícilmente cuenten con un sistema eficiente que pueda apoyar sus actividades productivas.

Infraestructura física básica. La dotación de caminos y puertos es considerada como aceptable en términos relativos a otros países de la región. Se escuchan, eso sí, fuertes observaciones al sistema de transporte camionero (acción de sindicatos) y a los aeropuertos; pero, sobre todo, al costo de las telecomunicaciones (teléfonos y otras conexiones) y al precio de la energía. Los agentes privados esperan que los recientes esfuerzos legales (leyes aprobadas, reglamentos por elaborar, proyectos en el Congreso y privatizaciones) prosperen para resolver estos problemas.

Dado el tamaño y conformación geográfica del país, debe notarse que su distancia al punto internacional de embarque como de destino es una ventaja natural a cuidar y a no desperdiciar creando costos que la limiten.

Calidad de administración del Estado. Si bien el país ha hecho esfuerzos dentro del ámbito de la reforma del Estado y ha logrado asignar funciones y estructurar una cierta organización para responder por la política comercial dentro de la Secretaría de Economía (Industria, Comercio y Turismo), esta tarea seguirá siendo intrínsecamente de coordinación de diversos ministerios e instituciones y donde los actores privados deberían tener una participación creciente. Para ejecutar esta tarea, se hace necesario disponer de un plan o conjunto de ideas centrales que se desea ejecutar, ya sea porque es labor cotidiana o porque se estima necesario enfatizarlas o aprovechar algunos instrumentos u oportunidades ahora disponibles. Esta tarea de coordinación requiere de personal especializado y de un horizonte claro para ejecutarla.

En general, el personal actual parece escaso y poco calificado y las remuneraciones muy poco atractivas. En muchas áreas temáticas relevantes, no hay especialistas ni responsables claros; no existen documentos escritos que reflejen con claridad los programas de actividades ni las bases

de las políticas y, más bien, sí hay extensas listas de tareas a realizar con urgencia. Las disputas entre las instituciones son citadas, como en muchos otros países, como hechos propios del sistema. De otro lado, existe una carencia de información básica confiable y oportuna. A modo de ejemplo, las cifras de comercio exterior (bienes, servicios y movimiento de factores del territorio aduanero y jurídico) están atrasadas y no parecen ser muy confiables (hay buenos argumentos económicos para pensar que están subvaloradas).

Hoy en día es muy frecuente encontrar países donde el sector privado realiza algunas de las actividades citadas, pero en las entrevistas efectuadas se detectan las mismas deficiencias en muchas de las instituciones privadas. Tampoco se ha podido apreciar que se disponga de una cierta reflexión académica, universitaria o de centros de pensamiento e investigación privados, que colabore en estas tareas.

Sin embargo, existe una gran conciencia en las altas direcciones de las carencias en este campo administrativo institucional, público y privado, y se han iniciado algunas medidas para atender estos requerimientos (Cancillería, Industria, Comercio y Turismo).

En general, podemos decir que la economía hondureña ha estado sometida a un proceso de pérdida de soberanía instrumental en materia de política comercial derivado de: (i) las reglamentaciones del orden multilateral (OMC); (ii) los compromisos de la integración centroamericana; y (iii) las renegociaciones de su deuda externa (organismos internacionales). Por su parte, los recientes gobiernos parecen haberse convencido de la ineficiencia de ciertas intervenciones tradicionales y actualmente se tiene conciencia de la necesidad de usar otros nuevos instrumentos para los que no tienen mayor experiencia. Estas se plantean en virtud de: (i) las necesidades emergentes derivadas de la amplitud de las nuevas transacciones internacionales (bienes, servicios, y movimiento de factores) en las que el país se encuentra inmerso; (ii) la necesidad imperiosa de atender los requerimientos de su crecimiento exportador; (iii) la administración de la apertura que conllevará problemas de ajuste para algunos sectores; y (iv) las demandas de promoción para captar los beneficios derivados del comercio internacional y de remoción de obstáculos locales e internacionales para el mejor acceso a los mercados. El análisis anterior se ha basado principalmente en las transacciones de exportación de mercaderías, excluyendo los servicios y las importaciones, en razón de las consabidas limitaciones de tiempo e información y de lo señalado como áreas prioritarias en los términos de referencia.

B3. Las ventajas competitivas

Una carpeta variada. El acervo de información y sobre todo el esfuerzo realizado por limpiar la economía de señales equivocadas permite relevar que la economía hondureña dispone de un conjunto diversificado de ventajas potenciales que ya el mismo mercado estaría insinuando. Ello es importante, pues permite minimizar el conocido fenómeno de “pesimismo exportador” que ha sido tan influyente en estos países como, al mismo tiempo, concentrar acciones eficientes sustentadas en argumentos económicos en ciertas medidas de apoyo que clarifiquen estas ventajas.

Entre estas ventajas destacan:

- Los sectores de ventajas naturales tales como: minería, forestal, agropecuario (frutas, granos, ganado, tabaco) recursos marinos y acuicultura y el desarrollo de las industrias derivadas (refinación, maderas, alimentos) que se agregan a las conocidas tales como el banano y el café.
- La industria intensiva en mano de obra (textiles, confecciones y manufacturas ligeras varias) con alta productividad potencial del trabajo, tal como lo muestran las zonas de procesamiento.
- Los servicios donde destacan el turismo sobre la base de su cercanía a mercados de alto ingreso y disponibilidad de atracción cultural y de bellezas naturales vírgenes y el comercio o tránsito internacional (bodegas y servicios afines) por contar con una ubicación geográfica privilegiada y con un acceso por dos grandes océanos para abastecer múltiples mercados en la vecindad.
- Una cierta dotación de factores en el exterior correspondiente a capital nacional que ha buscado refugio en el exterior por problemas de inestabilidad y una mano de obra que trabaja en el exterior y que envía crecientes ingresos familiares.
- La disponibilidad de amplios recursos ociosos.
- La enorme capacidad de ganar eficiencia por medio de la mejora relativa en las políticas públicas y por la ganancia de horizonte al disponer de estabilidad.

Restricciones. Lamentablemente algunos factores aparecen como limitaciones serias para poder concretar estas ventajas y, entre ellas, deben citarse: aquellas inherentes a impedimentos legales para acceder a los recursos tales como los bosques, la tierra y los yacimientos mineros; a los ilegales como son los nominados problemas de seguridad jurídica (invasiones de tierra y amenaza a la propiedad privada); a la influencia perversa que ejercen las posiciones exageradas econoambientales; a las presiones que se originan desde el exterior basadas en los denominados fenómenos de *dumping* social (reclamos de trato laboral en zonas de procesamiento) y medio ambiental (recursos mineros, forestales y del mar) y a los problemas de la administración del Estado que no reglamenta leyes ya aprobadas.

A estas restricciones tradicionales, debería agregarse otro factor que corresponde a la escasa promoción que hace el propio país de estas ventajas, tanto en su interior como en el exterior relevante.

Finalmente, todavía se observan los rezagos de la influencia de la vieja cultura en la que se mira a las ventajas en productos primarios como una cierta maldición, cuando su explotación en la etapa actual de este país debería considerarse como un tesoro y los efectos de ciertas características de sus precios pueden ser atenuados con otros instrumentos de la política económica. Muchos países en desarrollo no tienen tanta diversidad como Honduras y han podido gestar un éxito exportador como Chile.

B4. La captación de beneficios desde el escenario internacional

La apertura realizada obliga, además de mantener su profundización y perfeccionamiento en el set instrumental tradicional, a captar una cierta información desde el exterior, a analizar los fenómenos relevantes que se presentan para negociar en diversos frentes como a representar los intereses del país ante diversos conflictos y foros. Si bien el sector privado tiene que jugar un papel creciente en estas materias, éstas son tradicionalmente responsabilidad del Estado sobre el cual recaen nuevas tareas. Especialmente para diseminar la información a todos los actores y para colaborar en crear una capacidad de análisis nacional de los fenómenos internacionales que permita representar y negociar oportunamente sus intereses.

Una evaluación tentativa de estos componentes de la política comercial moderna denota lo siguiente:

Red externa:

- i) Existe una infraestructura en el exterior que corresponde a la Cancillería, (Embajadas, Consulados, etc.) que dispone de ciertos recursos humanos y financieros que no puede desaprovecharse. Recientemente se ha tratado de cambiar su metodología de trabajo con el objeto de realizar actividades económico-comerciales programadas y sobre las que se pueda ejercer un cierto control evaluativo. Esta red, por ejemplo, dispone de comunicaciones electrónicas directas. No obstante, este proceso recién se inicia y se detectan principalmente vacíos en la ausencia de contenidos a proponer, capacidad de análisis de los fenómenos económicos, prontitud en las decisiones económico-comerciales y escasa capacidad para negociar, creándose problemas que deben ser resueltos por simples decisiones de política internacional sin mayores antecedentes y análisis económico.
- ii) Inexistencia de una academia o de una oferta que permita calificar al personal que debe trasladarse al exterior para desempeñar de mejor forma sus funciones económico-comerciales.
- iii) Al mismo tiempo que la Cancillería no participa en los procesos negociadores económico-comerciales y los agregados comerciales dependen de los embajadores, se presentan roces institucionales que dificultan las tareas de coordinación con otras instituciones que tienen responsabilidades en el diseño y administración de la política de comercio exterior.
- iv) No se dispone de documentos que expliquen las bases de la política comercial ni materiales básicos para promover una imagen del país o sus sectores más atractivos o sus esfuerzos de reformas.

En general, se puede concluir que el país inicia incipientemente una reflexión para establecer una red externa económico-comercial que le permita generar una información básica, diseminarla entre los actores relevantes, propender a una mayor capacidad nacional de análisis de los fenómenos internacionales económico-comerciales y contar con ideas, marcos conceptuales y materiales que aseguren una determinada función de representación y capacidad de negociación en el campo económico-comercial.

Negociaciones internacionales. Unilateralidad, multilateralismo y parcialidad: La economía hondureña ha hecho un gran esfuerzo de apertura unilateral (racionalización de su instrumental de política comercial) y multilateral (adhesión al GATT y OMC) y todo indica que deberá profundizar su esfuerzo de negociación bilateral (negociaciones con países y grupos de países) pues “no estar” tiene costos significativamente mayores que el simple balance tradicional de las investigaciones de los economistas sobre pequeños efectos netos creadores de comercio o riesgos de desviación que se reducen en forma importante cuando los aranceles son bajos.

Si bien en el marco unilateral, como se ha mencionado, todavía quedan algunas acciones de perfeccionamiento de las reformas efectuadas, en el campo multilateral hay otras acciones que se harán necesarias (valoración aduanera, reglamentos *antidumpings* y de competencia, sistema de propiedad intelectual y patentes, etc.) y sobre las cuales las autoridades tienen clara conciencia. Tal vez, donde mayores problemas se están presentando es en el área bilateral (pares o grupos de países). Estas dificultades se expresan en diferente forma y pueden agruparse como sigue:

- Discusiones acerca de la mayor conveniencia política y económica entre las acciones unilaterales, multilaterales y bilaterales.
- Opiniones divergentes acerca de la secuencia (oportunidad en el tiempo) de cada una de ellas y del *ranking* de selección de mercados.
- Contradicciones en los niveles de compromisos que deben establecerse, confusión conceptual en el manejo de los instrumentos.
- Fuertes limitaciones operativo-administrativas: recursos humanos y financieros.

El mayor riesgo se concentra en la rapidez de las decisiones políticas y de las imprevisiones económicas. Muchas de las posibles desventajas económicas y administrativas se desdibujan cuando se tienen respuestas instrumentales apropiadas. Lo aconsejable es prepararse de forma debida para poder comprometer cada mecanismo que se requiera.

Para un país pequeño en tamaño y sin mayor poder político, la posibilidad de captar beneficios del comercio internacional radica no sólo en su esfuerzo interno sino también en el tipo de reglas estables que logre instalar (la ley protege al más débil). Pero, obviamente, no cualquier ley cumple con ese propósito, así que el país debe prepararse para conocer sus intereses y para definir cuáles son las normas que le convienen. Ello sólo se logra a través del estudio y el aprendizaje efectivo.

Una combinación de unilateralidad con multilateralidad y bilateralidad puede ser eficiente en determinados casos, pero sobre ciertas bases y precisiones instrumentales que deben estar muy claras y donde, de forma muy especial, el país debe evitar segmentar en demasía los mercados por medio de normas muy diferentes y que no conlleven señales claras sobre los precios (normas de origen de las mercaderías) o generen condiciones inestables (normas sobre competencia, *dumping*, salvaguardias por razones de desequilibrios sectoriales, balanza de pagos, u otras tal como las soluciones a los conflictos por incumplimientos e interpretaciones jurídicas). A modo de ejemplo puede señalarse que las normas de origen pueden avalar condiciones monopólicas, esconder proteccionismos importantes, responder a solicitudes de “trajes a la medida” de grupos interesados en segmentar el mercado; y que las normas *antidumping* no se justifican cuando no

hay aranceles o ellos son muy bajos entre los países y sólo contienen en la mayoría de los casos fuertes deseos proteccionistas.

Un punto especial debe ser la compatibilidad del mercado centroamericano con las negociaciones con otros países o grupos de países para lo que se pueden plantear diversas variantes según el nivel de compromisos que se desee establecer. En este campo es muy importante defender áreas indispensables de unilateralidad que permitan a las economías atender coyunturas especiales (desequilibrios transitorios) y mantener diferencias acerca de la forma institucional de resolver los problemas (importancia del estado, pobreza, etc.)

Restricciones en acceso a los mercados. El acceso a los mercados internacionales no siempre es perfecto y Honduras ha debido soportar la aparición de restricciones y presiones que limitan su desarrollo exportador como también ha generado otras que afectan a otros países. La elaboración de un inventario permanente de ellas es tarea de la administración, así como las generaciones de acciones para suprimirlas o atenuarlas. Este listado al día es de gran importancia para el quehacer internacional del país y, si existe, demuestra el grado de relevancia que asume la política comercial tanto para sus exportaciones como en sus importaciones. Su publicación en los medios internacionales de comunicación es otra arma de importancia que suele citarse. Por otro lado, la mayoría de las veces la remoción conlleva negociaciones al nivel de planos variados y donde el enfoque bilateral y grupal puede reportar beneficios.

Atracción de factores internacionales, inversión extranjera. En el caso de la inversión extranjera, el país ha publicado una ley de inversión y firmado una multiplicidad de convenios bilaterales de protección a la inversión extranjera. Estos no son todos iguales y deberían investigarse sus diferencias, pues la diversidad puede conllevar una cadena de ajustes con problemas administrativos y de negociación. Desde una perspectiva institucional, la dirección de la Secretaría de Economía se ve insuficiente para llevar tareas de registro, promoción y evaluación.

Capacidad empresarial. Diversas quejas se presentaron sobre problemas derivados de visas de permanencia para profesionales extranjeros, hecho que dificultaría la posibilidad de invertir en el país. Mantener una política inteligente de captación regulada de este factor es una tarea prioritaria para un país como Honduras.

C. Propuestas

C1. Prioridad y viabilidad

La política comercial, en su definición más amplia, comprende una gran multiplicidad de elementos y, en razón de ellos, se hace necesario comenzar por definir sus áreas más importantes y urgentes a la luz de los requerimientos de la realidad del país. Sin embargo, se debe pensar que muchas de ellas no son atendibles en estos momentos, sea por razones económicas (problemas fiscales) o políticas (requieren de negociaciones en el Congreso, se inicia un período de elecciones presidenciales). Por otra parte, no debe olvidarse que, dadas las limitaciones de la administración, no se puede hacer todo de inmediato y que se hace indispensable actuar selectivamente. Las principales actividades prioritarias por ahora podrían concentrarse en:

C1a. Perfeccionamiento de los incentivos a las exportaciones

Del análisis realizado surgen como tareas centrales para la acción del gobierno:

- Preparar un proyecto de reforma tributaria que racionalice el sistema tributario, buscando mayores recursos, una mejor composición de los impuestos y eficiencia en la captación y, en particular, un trato más efectivo y eficiente a las exportaciones y a la inversión extranjera. En este campo debería prepararse un documento preciso con los sesgos antiexportadores de este sistema. No se estima complejo elaborar un sistema tributario favorable a las exportaciones y abundan los expertos en esta materia.
- Elaborar un conjunto de acciones destinadas a destrabar rápidamente el acceso nacional y extranjero a los sectores considerados portadores de ventajas competitivas. Tarea que debería involucrar directamente a los ministerios responsables, estableciéndose con claridad las actividades del caso y los plazos para cada una de ellos.

C1b. Elaboración de un programa de promoción de exportaciones de bienes y servicios.

Este comprendería un conjunto de acciones coherentes tales como:

- Una propuesta institucional como puede ser por ejemplo, la creación de una “corporación sin fines de lucro” conformada entre el sector público y el privado, con mayoría de representantes del Estado (4 y 3; 2 de las organizaciones gremiales y 1 de la comunidad académica), presidida por la Secretaría de Economía y dotada de un flujo anual establecido en el presupuesto de la nación (ejemplo US\$3.0 millones). La que podría ser creada por mandato público desde la Secretaría de Economía y no ser necesario una ley. Esta institución u otra equivalente tendría la responsabilidad de promover las exportaciones y de crear una imagen cultural de éxito exportador y de contribuir a promocionar una imagen internacional de Honduras.

Los fondos se asignarían anualmente sobre la base de criterios de participación conjunta con el sector privado y sobre iniciativas presentadas por los interesados (los exportadores existentes o potenciales). Los proyectos presentados competirían por los recursos disponibles, en función de los criterios que señale la “corporación”.

- La realización de una encuesta en el sector productor y exportador que permita conocer, lo más científicamente posible, los obstáculos externos a las exportaciones actuales o potenciales, los propios del país derivados de las intervenciones del Estado y los atinentes a las empresas. Los resultados de esta encuesta deberían permitir precisar criterios para definir las acciones prioritarias a ejecutar.
- La contratación de una o varias investigaciones sectoriales acerca de las ventajas competitivas del país y sus posibilidades en los mercados mundiales.

Es importante que en las dos últimas acciones participe la comunidad académica nacional con el fin de consolidar especializaciones en la materia.

- Cooperar con el gobierno en la necesidad de afinar el *set* nacional de incentivos a las exportaciones, evitando sesgos antiexportadores, segmentaciones indebidas y discriminaciones injustificadas desde el punto de vista económico.
- Establecer un programa de actividades anual es para la red externa y sus mecanismos de evaluación sobre la base de la información comercial, atenuación de obstáculos y promoción.
- Creación de cursos especializados de capacitación del personal de la red externa.
- Definición y puesta en aplicación de un proyecto de comunicación internacional de imagen país. Elaboración de ciertos documentos generales que presenten al país ante el exterior.
- Definición de los instrumentos de promoción por medio de la creación de diversos comités sectoriales con la participación de representantes públicos y privados, ferias y exposiciones prioritarias, catálogos de productos y servicios, folletería necesaria, asistencia técnica necesaria, etc.
- Definición y ejecución de una campaña ante los medio de comunicación destinada a valorar el sector exportador como el motor del crecimiento, las empresas exitosas, sus trabajadores y la función de los agregados comerciales.
- Otorgamiento de premios anuales a las mejores gestiones de exportación y mejores agregadurías comerciales.
- Participación en la definición y evaluación anual de los agregados comerciales como en la apertura o cierre de dichas oficinas.

Para realizar estas tareas el país no necesita de un apoyo técnico. Sólo sería necesaria la participación de algunos expertos en áreas puntuales tales como la encuesta y otras acciones. Ellos podrían ser solicitados a Chile de acuerdo con su recién promocionado Programa de Cooperación con Centroamérica o algunos organismos internacionales especializados: el mismo sector privado hondureño podría incluso aportar fondos.

C1c. Definición de un programa de negociaciones internacionales

En este caso aparecen ciertas urgencias, pues ya hay negociaciones en curso las que se pueden acelerar en razón de las nuevas definiciones de Estados Unidos (*fast track* solicitado al Congreso)

Las tareas centrales en este caso se pueden describir en las siguientes acciones principales:

- Definición de un equipo negociador estable que debe responder a un grupo de ministros (Economía, Cancillería, Hacienda y un representante de la Presidencia). Este equipo debe ser plural y deben participar todos los ministerios pertinentes: económicos, cancillería y sectoriales. La participación del sector privado debe concentrarse en los

trabajos de comités sectoriales y de materias específicas. Los representantes del sector empresarial, laboral y académico deben integrarse al nivel de un comité general, presidido por el representante gubernamental definido como negociador junto a los demás representantes de ministerios relevantes. Estas relaciones deben quedar establecidas por escrito.

- ° Preparación de las bases técnico-económicas para las negociaciones de acuerdos con pares y grupos de países. Estas bases deben contener al menos:
 - Las necesidades de información básica y los criterios de evaluación de resultados.
 - Los criterios para la elección de mercados prioritarios.
 - La definición conceptual de los niveles de compromisos a establecerse, los instrumentos a incluir en el acuerdo, la intensidad de los compromisos y las libertades unilaterales necesarias.
 - La normativa principal en campos tales como: el programa de liberación, arancel ante terceros, las armonizaciones en regímenes aduaneros y de fomento de exportaciones, las excepciones temporales y definitivas, las normas de origen, las salvaguardias, la solución de controversias, las relaciones con los compromisos multilaterales y con otros acuerdos, el trato a los servicios, la organización institucional de administración, las formas de incorporación a la legislación interna, etc.

- ° El establecimiento de cursos de capacitación en negociaciones, en particular en aquellas materias donde se estimen mayores carencias y la preparación de expertos nacionales en el extranjero por medio de becas cortas y de la asistencia técnica de algunos países. En este caso parece conveniente contratar algunos trabajos con expertos y contar con la asesoría algo más permanente de otros por un plazo razonable. En particular para elaborar los documentos más conceptuales y provocar un fuerte intercambio de ideas entre los expertos y los miembros del equipo negociador. El BID y la OEA disponen de fondos para la materia y pueden colaborar con expertos.

C1d. Evaluación del trato a la inversión extranjera

En este otro caso se trataría de preparar un documento que analice las normas legales existentes, los instrumentos económicos más cercanos y revise los convenios de protección firmados, proponga algunas alternativas de organización institucional y un programa de promoción destinado a atraer inversión extranjera. Esta tarea la podría realizar un experto en un plazo relativamente breve (1 mes)

C1e. Programa de Tecnificación Aduanera

Aunque el experto no tuvo contacto con esta institución, la información recolectada permite aseverar que con cierto grado de urgencia se hace necesario emprender dos tareas: (i) instalar un sistema electrónico de elaboración de documentos y datos que permita entregar información en forma expedita sobre el comercio exterior del territorio aduanero y jurídico en bienes y servicios,

y (ii) preparar equipos técnicos sobre valoración aduanera dotándolos de las informaciones del caso.

C1f. Apoyo directo a la Secretaría de Industria, Comercio y Turismo

Luego de las reuniones sostenidas, esta secretaría necesita de un apoyo más directo a su gestión de perfeccionamiento de una política comercial. Tal vez la mejor forma de concretar esta acción es por medio de la contratación de un experto de alto nivel (clara formación académica, experiencia de gobierno, conocimiento de los temas, personalidad para enseñar e intercambiar ideas y voluntad de colaboración) que pueda asesorar de manera más sistemática y permanente a la alta dirección de esa secretaría durante un período largo (1 año). Por ejemplo, ese experto podría permanecer algunos días del mes (10 a 15) en Tegucigalpa y trabajar en algunas materias puntuales que se vayan requiriendo e incluso colaborar en algunas de las áreas ya mencionadas anteriormente que se consideren más necesarias a juicio de la Secretaría.