



POLITICAS ECONOMICAS Y PRODUCTIVIDAD

**HONDURAS:  
ANÁLISIS DE LOS INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES  
DE LA PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES  
HACIA LA PROMOCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD**

**Número de Contrato:** 522-C-00-00-00203-00  
**Sometido a:** Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional  
(USAID/Honduras)  
**Preparado por:** Eduardo Alonso

**Tegucigalpa, Abril 2001**

---

El Proyecto PEP es una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), ejecutado por Chemonics International con la participación de Management Systems International Inc. (MSI); J.E. Austin and Associates (JAA); International Management and Communications Corporation (IMCC); y la Fundación para la Inversión y el Desarrollo de las Exportaciones (FIDE).

Proyecto: Políticas Económicas y Productividad (PEP)  
No. del Proyecto: 522-C-00-00-00203-00  
No. del Contrato: 522-0395 (PROPEP)  
Nombre del Informe: "Honduras: Análisis de los Incentivos a las Exportaciones  
de la Promoción de las Exportaciones hacia la Promoción de la  
Competitividad"  
Dirección: PEP Project Chemonics International Inc. , Edificio PALIC, Tercer Piso,  
Avenida República de Chile, Colonia Palmira, Tegucigalpa, Honduras  
PBX: (504)-239-3439, 220-5562 Fax: 504-239-4188

## TABLA DE CONTENIDO

---

TABLA DE SIGLAS	v
SECCIÓN I: INTRODUCCIÓN	I-6
SECCION II: ESTRUCTURA DEL COMERCIO HONDUREÑO	II-8
A. Antecedentes	II-8
B. La Estructura del Producto Interno Bruto	II-8
C. La Estructura de las Exportaciones	II-9
D. Análisis de la Estructura de las Exportaciones	II-10
D1. El Caso de los Productos Agrícolas de Exportación no Tradicional	II-11
D2. El Caso de la Industria de la Maquila Textil	II-11
D2a. Bajo Costo Relativo de la mano de obra hondureña	II-11
D2b. La Expiración del Acuerdo Multifibras	II-12
D3. Las “Otras Exportaciones no Tradicionales”	II-15
E. Principales Mercados de Exportación e Importación de Honduras	II-16
F. La Negociación de Tratados de Libre Comercio	II-19
SECCIÓN III: ANÁLISIS DE LOS INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES	III-22
A. El Régimen de Importación Temporal (RIT)	III-24
B. Las Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP)	III-25
C. Las Zonas Libres (ZOLI)	III-25
D. La desgravación arancelaria	III-27
E. Compras Locales de las Empresas en Regímenes Especiales	III-28
F. Otros incentivos a las exportaciones	III-30
F1. El Centro de Trámites de las Exportaciones (CENTREX)	III-30
F2. La Ventanilla Única de Inversiones	III-31
G. Conclusión	III-31
SECCIÓN IV: DE LOS INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES AL FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD	IV-34
A. El Nivel Macro	IV-34
B. El Nivel Meso	IV-35
C. El Nivel Micro	IV-36
D. Consideraciones Preliminares para un Nuevo Esquema de Incentivos	IV-37
E. Elementos Constitutivos del Nuevo Esquema de Incentivos	IV-38
E1. La Estructura Arancelaria	IV-39
E2. Los Regímenes Especiales de Fomento de las Exportaciones	IV-39
E2a. El Régimen de Importación Temporal (RIT)	IV-39
E2b. El Régimen de Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP)	IV-40
E2c. El Régimen de Zonas Libres (ZOLI)	IV-40
E3. Aspectos tributarios	IV-41
E4. Incentivos de Servicios	IV-42
E4a. Investigación y Desarrollo Precompetitivo	IV-42
E4b. Capacitación	IV-43
F. Algunas Consideraciones sobre Políticas y Estrategias para la Promoción de las Exportaciones	IV-43

SECCIÓN V: MARCO INSTITUCIONAL PARA EL FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD Y LAS EXPORTACIONES	V-47
A. Fortalecimiento del Área de Negociaciones Comerciales Internacionales e Integración Económica de la Secretaría de Industria y Comercio	V-47
B. Creación de una Nueva Entidad de Promoción de las Exportaciones	V-48
C. Creación de un Programa Nacional de Competitividad	V-52
D. Otros Programas a Establecer para el Mejoramiento de la Competitividad	V-53
SECCIÓN VI: CONSEJO NACIONAL PARA EL FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD Y LAS EXPORTACIONES	VI-55
SECCION VII: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	VII-57
A. Conclusiones	VII-57
B. Recomendaciones	VII-58
ANEXO A: BIBLIOGRAFÍA	A-61
ANEXO B: LISTA DE ENTREVISTAS	B-63

## **TABLA DE SIGLAS**

---

ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
BCH	Banco Central de Honduras
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CENTREX	Centro de Trámites de las Exportaciones
CIC	Centro de Información Comercial
CIDE	Centros de Información y Desarrollo Empresarial
COHCIT	Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
FIDE	Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INFOP	Instituto de Formación Profesional
NMF	Nación Más Favorecida
OMC	Organización Mundial de Comercio
PIB	Producto Interno Bruto
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
REXHON	Registro de Exportadores de Honduras
RIT	Régimen de Importación Temporal
SIEH	Sistema de Información Empresarial Hondureño
SOLÍ	Zonas Libres
ZIP	Zonas Industriales de Procesamiento

## SECCIÓN I: 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 los años sesentas, 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 posteriormente diversificar las exportaciones de bienes. Cuarenta años después, el 60% de las exportaciones totales de bienes es de productos agrícolas y mineros no procesados<sup>1</sup>

Por su parte, los programas de estabilización y ajuste estructural iniciados a partir de los años ochentas, 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 la exportación se ha dado, de manera insuficiente, en la producción de nuevos productos agrícolas con ventaja comparativa revelada (melones, piñas, camarones, entre otros), y de manera notable, en la industria de la maquila textil.

Como complemento a 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 1998<sup>2</sup>, que representó el 22% de las exportaciones totales de bienes y servicios del país.<sup>3</sup> Consecuentemente, la generación de empleo y el incremento del nivel de vida de la población alrededor de esa industria ha mejorado sustancialmente.<sup>4</sup>

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 a la economía mundial, de manera tal que dicha inserción sea exitosa y sostenible en el mediano y el largo plazo, beneficiando a la sociedad hondureña con una reducción importante de la pobreza, y

---

<sup>1</sup> En esta cifra no se incluye el valor agregado de la maquila.

<sup>2</sup> En 1999, el valor agregado de la maquila fue de US \$ 541.1 millones.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

generando mayores niveles de riqueza que permitan a la población incrementar sensiblemente su nivel de vida.

La inserción de la economía hondureña a 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 al 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.

## **SECCION II: ESTRUCTURA DEL COMERCIO HONDUREÑO**

---

### **A. Antecedentes**

Con el propósito de dilucidar más claramente los retos que el país enfrenta para su desarrollo en el futuro, 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 sesentas. 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 en el comercio de productos agrícolas no procesados, a cambio de la importación de bienes industriales.

A fines de la década de los sesentas, 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.

### **B. La Estructura del Producto Interno Bruto**

La participación del sector agrícola en el PIB ha disminuido, de 34% en 1960 a 19% en 1998, mientras que la participación del sector industrial manufacturero en el PIB se ha incrementado, de 12% en 1960 a 19% en 1998. El esfuerzo de industrialización al amparo del esquema de sustitución de las importaciones, aplicado durante la década de los sesentas y los setentas, se vio reflejado en un incremento muy modesto de la participación de la industria manufacturera dentro del PIB (casi 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 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 (Cuadro I).

---

1 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.



### C. La Estructura de las Exportaciones

Con respecto a la estructura de las exportaciones de bienes y servicios de Honduras, la participación de banano, café, madera, carne, plata, plomo, zinc y azúcar, en las exportaciones totales de bienes y servicios se redujo, de más de un 80% a 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 y 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 ochentas y noventas (Cuadro II).

#### CUADRO I

**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
<b>Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca</b>	<b>34%</b>	<b>38%</b>	<b>31%</b>	<b>27%</b>	<b>24%</b>	<b>22%</b>	<b>22%</b>	<b>22%</b>	<b>19%</b>	<b>16%</b>
Explotación de Minas y Canteras	2%	2%	2%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
<b>Industria Manufacturera</b>	<b>12%</b>	<b>12%</b>	<b>14%</b>	<b>16%</b>	<b>15%</b>	<b>15%</b>	<b>16%</b>	<b>18%</b>	<b>19%</b>	<b>20%</b>
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 los Estados Unidos, luego de que en 1994 ocupara el tercer lugar.

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

## CUADRO II

**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
<b>Subtotal productos tradicionales</b>	<b>51.5</b>	<b>142.2</b>	<b>562.8</b>	<b>647.9</b>	<b>636.7</b>	<b>683.4</b>	<b>361.4</b>
<b>Participación en el total</b>	<b>83.2%</b>	<b>79.4%</b>	<b>68.5%</b>	<b>78.0%</b>	<b>43.3%</b>	<b>34.2%</b>	<b>21.5%</b>
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
<b>Subtotal productos no tradicionales</b>	<b>n.d.</b>	<b>3.9</b>	<b>25.0</b>	<b>87.0</b>	<b>211.0</b>	<b>259.6</b>	<b>269.9</b>
<b>Participación en el total</b>	<b>n.d.</b>	<b>2.1%</b>	<b>3.0%</b>	<b>10.5%</b>	<b>14.4%</b>	<b>13.4%</b>	<b>16.0%</b>
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%
<b>Subtotal productos no tradicionales (incl. Otros)</b>	<b>n.d.</b>	<b>37.0</b>	<b>259.3</b>	<b>183.1</b>	<b>591.3</b>	<b>805.4</b>	<b>779.8</b>
<b>Participación en el total</b>	<b>n.d.</b>	<b>20.6%</b>	<b>31.5%</b>	<b>22.0%</b>	<b>40.2%</b>	<b>41.4%</b>	<b>46.4%</b>
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%
<b>Total productos no tradicionales</b>	<b>10.4</b>	<b>37.0</b>	<b>259.3</b>	<b>183.1</b>	<b>833.1</b>	<b>1260.6</b>	<b>1320.9</b>
<b>Participación en el total</b>	<b>16.8%</b>	<b>20.6%</b>	<b>31.5%</b>	<b>22.0%</b>	<b>56.7%</b>	<b>64.9%</b>	<b>78.5%</b>
<b>Total (sin maquila)</b>	<b>61.9</b>	<b>179.1</b>	<b>822.1</b>	<b>831.0</b>	<b>1228.0</b>	<b>1488.8</b>	<b>1141.2</b>
<b>Total (incl. Maquila)</b>	<b>61.9</b>	<b>179.1</b>	<b>822.1</b>	<b>831.0</b>	<b>1469.8</b>	<b>1944.0</b>	<b>1682.3</b>

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

#### D. 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 de 83.2% en 1960 a un 34.2% en 1998. Esas exportaciones son las denominadas tradicionales; correspondientemente, las exportaciones denominadas no tradicionales, y que incluyen el valor agregado de la maquila

como exportación de servicios, han incrementado su participación de menos del 16.8% en 1960 a 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.

### **D1. 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, representan 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 parte, a la disminución de los precios del café, del banano, del azúcar y de algunos otros “nuevos productos” de exportación, los 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. A futuro deberá hacerse un mayor esfuerzo por incrementar el valor agregado de esa producción y lograr una diferenciación de esos productos en el mercado.

### **D2. 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 a la industria, ya que no son las condiciones requeridas para mantener su capacidad competitiva en el futuro.

#### **D2a. 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, tales como Vietnam, entre otros.

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”<sup>2</sup>, 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.

Adicionalmente, 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 a menudo también el diseño de los productos, todos elementos requeridos para ofrecer un servicio integral de producción a la cadena de distribución al consumidor en el exterior.<sup>3</sup>

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.

## **D2b. 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.

<sup>2</sup> “Square Meter Equivalent of Cloth”, SME. Véase al respecto Murphy, K., Investment Opportunities in the Northern Zone of Honduras, Tegucigalpa, Setiembre 2000.

<sup>3</sup> 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.

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 que países como Taiwán y Korea, principalmente, 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 atraktividad 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, entre otros. En ese sentido, países como China, Pakistán, la India, Vietnam y otros, podrían presentar condiciones de atraktividad para esa industria, mejores que las que Honduras puede ofrecer. Claro está que la posición geográfica de Honduras es privilegiada con respecto a esos otros países; sin embargo, es preciso cuestionarse si será posible retener a 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.

### **D2c. 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's) o en las zonas libres (ZOLI's).<sup>4</sup> No obstante, los acuerdos al respecto, contenidos en el Capítulo de Subsidios y Derechos Compensatorios de los acuerdos 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.<sup>5</sup>

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,<sup>6</sup> dado

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Originalmente Honduras no se encontraba dentro de la lista explícita de países autorizados a 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.

<sup>6</sup> Con excepción de Nicaragua y Haití, que tienen un ingreso per cápita incluso menor al de Honduras.

que los otros países de la región tendrán que dismantelarlos. 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.

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 necesariamente significa 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 lo 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 del mismo; 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 los 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.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Las empresas exportadoras bajo el Régimen de Importación Temporal (RIT) gozaron, hasta 1994, del beneficio de la exoneración del impuesto sobre la renta.

Desde una perspectiva de largo plazo, el mantenimiento de los incentivos a las exportaciones debe considerarse sólo como una acción en el 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 otros países harán no sólo que esa industria se consolide, sino que también se expanda y contribuya más fuertemente al desarrollo nacional.

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”.

### **D3. Las “Otras Exportaciones no Tradicionales”**

En el rubro “otras exportaciones no tradicionales” se encuentran las “nuevas” exportaciones, que son aquellas que han mostrado ventaja comparativa revelada a partir de la corrección de los macro precios, así como otros bienes industriales y agrícolas que el país ha venido produciendo y exportando tradicionalmente,<sup>8</sup> incluyendo aquellas exportaciones que el país realiza al mercado centroamericano y que consisten primordialmente de 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 en razón 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 (Cuadro 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

<sup>8</sup> 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.

exportaciones, para 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 en el mediano y el largo plazo.

### **E. Principales Mercados de Exportación e Importación de Honduras**

El primer socio comercial de Honduras son los Estados Unidos, a cuyo mercado se dirige el 53.2% de las exportaciones en el año 1998. Europa ocupa el segundo lugar como mercado de destino 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 (Cuadro IV).

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 fuertemente 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 importancia 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, merece de 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 solamente responden 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, al pasar de US \$ 122.5 de millones en 1995 a US \$ 262.0 en 1998 (Cuadro IV).



**CUADRO III**  
**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, celulisas, 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
<b>Sub-total otros productos</b>	<b>293,706.6</b>	<b>377,922.8</b>	<b>307,996.2</b>
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
<b>Total Otros productos de Exportación</b>	<b>506,336.8</b>	<b>508,585.9</b>	<b>471,210.4</b>

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

	<b>1990, 1995, 1998, 1999</b>							
<b>PAISES</b>	<b>1990</b>	<b>%</b>	<b>1995</b>	<b>%</b>	<b>1998</b>	<b>%</b>	<b>1999</b>	<b>%</b>
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 V**  
**HONDURAS Importaciones de bienes CIF según origen**  
 (millones de dólares y porcentajes)

	<b>1990, 1995, 1998, 1999</b>							
<b>PAISES</b>	<b>1990</b>	<b>%</b>	<b>1995</b>	<b>%</b>	<b>1998</b>	<b>%</b>	<b>1999</b>	<b>%</b>
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 VI

**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, los Estados Unidos son 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 (Cuadro V).

Finalmente, en el Cuadro VI 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.

## **F. 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. Tales negociaciones se han venido realizando en respuesta a la creciente apertura de mercados y en 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 firmando tratados de libre comercio con Chile, los países centroamericanos, Colombia y Venezuela, y recientemente hasta con

Europa. 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 región<sup>9</sup> concluyeron recientemente la negociación para un Tratado de Libre Comercio con México, el cual entrará a operar una vez que dicho tratado sea ratificado por los respectivos congresos;<sup>10</sup> 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 de la misma 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 productivos de producir, exportar e incrementar la participación de sus productos en los mercados externos, y a cambio de lo cual 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.<sup>11</sup> Ello por las siguientes razones:

1. La firma de tratados de libre comercio no es precedida de un análisis exhaustivo de las posibilidades de exportación a los mercados de los países con los que se negocia, y tampoco es seguida 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

<sup>9</sup> Nicaragua finalizó las negociaciones para un tratado de libre comercio con México en 1998.

<sup>10</sup> El Congreso de Honduras no ha ratificado todavía el Tratado de Libre Comercio con México, el cual fue firmado en Junio de 1999.

<sup>11</sup> 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.

comercio para el beneficio de la población del país, para 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 una adecuada administración de los mismos, 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, eventualmente tomar medidas correctivas y promover acciones de fomento de la producción y 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 corre peligro la producción nacional de ser desplazada del mercado injustamente.
5. La negociación de los tratados no es precedida o complementada por 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 y diversas exportaciones.

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 sí 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.

### **SECCIÓN III: 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, al menos, los siguientes elementos:<sup>1</sup>

- un tipo de cambio real y estable que asegure la competitividad de las exportaciones;<sup>2</sup>
- 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;<sup>3</sup>
- desarrollo de infraestructura física en puertos, aeropuertos, telecomunicaciones y carreteras, entre otros;
- desregulación económica, simplificando y agilizando trámites y procedimientos para el establecimiento y operación de empresas, para el desarrollo del comercio exterior, etc.;
- 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 generar un proceso exportador vigoroso que propicie exitosamente el cambio en el 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 en el corto plazo, y paralelamente trabajar 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 que afectan 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

---

<sup>1</sup> Véase al respecto y en lo sucesivo: Radelet, S., *Manufactured Exports, Export Platforms and Economic Growth*, Harvard Institute for International Development, 1999.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Los impuestos a la exportación fueron derogados en Agosto de 1999, mediante el Decreto 111.

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”); y
- 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 distorsiones de costos, para compensar rezagos cambiarios, tarifas de servicios públicos distorsionadas, la inflación y otras distorsiones. 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 el 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 a 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, además, en poderosos grupos de presión, se dificulta el desmantelamiento de los subsidios compensatorios de distorsiones y de las exenciones tributarias, sobretodo 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.

## A. El Régimen de Importación Temporal (RIT)

El Régimen de Importación Temporal, conocido como RIT, se otorga a las empresas 100% exportadoras<sup>4</sup> 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*.<sup>5</sup> Hasta 1994 las empresas acogidas a este régimen tenían también derecho a la exoneración del impuesto sobre la renta.

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 lo pueden acceder.<sup>6</sup>

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.

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 “ritera” permite el desarrollo de proveedores o de exportadores indirectos, con lo cual 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 100% exportadoras es una limitación importante para que empresas que generalmente se dedican al abastecimiento del mercado local puedan ser también ocasionalmente o bien parcialmente también 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.

---

4 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.

5 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.

6 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”.



## B. Las Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP)

Las Zonas Industriales de Procesamiento, conocidas como ZIP, son parques industriales en los que se instalan empresas industriales 100% exportadoras y en las cuales debe darse un proceso productivo de transformación (“salto arancelario”)<sup>7</sup>. 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,<sup>8</sup> que 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;<sup>9</sup>
- Exoneración del impuesto sobre la renta por 20 años; y
- 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 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.

## C. 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, la cual 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 poder acceder los beneficios que se ofrecen, las ZOLIs pueden establecerse en cualquier lugar como empresas individuales.<sup>10</sup> Además, en las ZOLIs pueden establecerse empresas industriales, de servicios y comerciales, aunque las solicitudes para operar como estas últimas no han sido tramitadas.<sup>11</sup> Al igual que en las ZIP, en las ZOLIs no se pueden instalar empresas agroindustriales que no tengan un proceso productivo de transformación y las empresas tienen que ser 100% exportadoras.<sup>12</sup>

7 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.).

8 Decreto 37-87 del año 1987.

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

10 En ese sentido, las ZOLIs son en realidad “bonded warehouses”.

11 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.

12 El Reglamento a 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

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; y
- Exoneración permanente de los impuestos municipales.

Al igual que en el caso de las ZIPs, en las ZOLIs 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 ZIPs se han venido acogiendo a las ZOLIs, con lo cual el régimen de las ZIPs 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 (Cuadro VII). 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 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 dismantelar los incentivos fiscales a las exportaciones, en vista de los acuerdos de la OMC que exigen su dismantelamiento 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 por el 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,

---

impuestos respectivos.

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.<sup>13</sup>

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

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

Actualmente, Honduras presenta la siguiente estructura arancelaria:<sup>14</sup>

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 VII**  
Honduras  
Regímenes de Incentivos\*

Régimen de Importación Temporal (RIT)	Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP)	Zona Libre (ZOLI)
<b>Tipo de empresas beneficiarias</b>	<b>Tipo de empresas beneficiarias</b>	<b>Tipo de empresas beneficiarias</b>
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
<b>Beneficios / Incentivos</b>	<b>Beneficios / Incentivos</b>	<b>Beneficios / Incentivos</b>
<u>Aduaneros</u>	<u>Aduaneros</u>	<u>Aduaneros</u>

13 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.

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

<b>Régimen de Importación Temporal</b>	<b>Zonas Industriales de Procesamiento</b>	<b>Zona Libre</b>
<b>(RIT)</b>	<b>(ZIP)</b>	<b>(ZOLI)</b>
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.
<b>Mecanismos de operación</b>	<b>Mecanismos de operación</b>	<b>Mecanismos de operación</b>
<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.

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,<sup>15</sup> 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.

## **E. 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 de un análisis, por la importancia que las compras locales pueden tener para el desarrollo de

<sup>15</sup> 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.

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 lo tanto son consideradas como una venta local sujetas al pago de impuesto sobre las ventas.<sup>16</sup>

No obstante, las empresas acogidas a regímenes especiales que compren localmente a empresas no acogidas a esos regímenes sí tienen el derecho de obtener una exención a ese impuesto o bien un crédito fiscal,<sup>17</sup> 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.

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 ventas,<sup>18</sup> o bien establecer un sistema simple para la obtención de los créditos fiscales respectivos.

Cabe destacar, por otra parte, 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 al Régimen de Importación Temporal (RIT), de manera que se facilite a todas las empresas nacionales, 100% exportadoras y no 100% exportadoras, acogerse a él y puedan desarrollar actividades de proveeduría para otras empresas “riteras” así como acogidas a los otros regímenes

---

16 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.

17 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.

18 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.

especiales de exportación, con el propósito de crear mejores condiciones para el desarrollo de los exportadores indirectos.

## **F. 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 lo son la Ventanilla Única de Exportación o Centro de Trámites de las Exportaciones (CENTREX) y la Ventanilla Única de Inversiones.

### **F1. 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 origen<sup>19</sup>, certificados fitosanitarios, certificados zoonosanitarios, etc.). El CENTREX solo tiene oficinas en Tegucigalpa y en San Pedro Sula, de manera que algunas 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.<sup>20</sup>

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 cual 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 aparentemente ofrece 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, en forma de publicaciones sobre temas específicos, publicación de estadísticas, etc. Una posibilidad de hacerle llegar recursos al CENTREX es

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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 de bienes y servicios nacionales, esas empresas están obligadas a hacerlo a través del Sistema Bancario Nacional.

mediante el cobro por los formularios de exportación que emite. La experiencia en otros países<sup>21</sup> 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).

## **F2. 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”,<sup>22</sup> 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 abrir, 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.

## **G. Conclusión**

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. “... *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*”<sup>23</sup>. 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*”.<sup>24</sup>

21 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.

22 Decreto 80-92 de Junio de 1992.

23 Radelet, S., Op.cit., pág. 19.

24 Radelet, S., Op.cit., pág. 19.

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 cada vez más empresas exportadoras, directas e indirectas, los reciban.<sup>25</sup> Adicionalmente debe modificarse el RIT para que las empresas no 100% 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 lo 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 los 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” 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, en el 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 al respecto 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

---

<sup>25</sup> 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.



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 de 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.

## **SECCIÓN IV: 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 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.

### **A. 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, dentro del 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 en general 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.

## **B. 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”<sup>1</sup>. 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 y logística y comercialización, y puede ser un instrumento importante para promover específicamente, aunque no exclusivamente, la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), 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.<sup>2</sup>

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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

“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.

### **C. El Nivel Micro**

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 de ello, 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. Adicionalmente, 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, la utilización de normas internacionales, entre otros aspectos, son igualmente determinantes de la competitividad internacional, además de los costos de producción propiamente.

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%,<sup>3</sup> de productos que revisten altos grados de vulnerabilidad en su competitividad internacional, en adición al 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, tendientes a 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

<sup>3</sup> 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.

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 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.

#### **D. 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:

1. 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, complementado por 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 lo cual apunta a una profundización de la inserción de la economía hondureña en la economía mundial.

2. El nuevo esquema de incentivos aquí presentado **no** pretende compensar distorsiones macroeconómicas existentes, tales 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.
  
3. Otro tipo de distorsiones existentes en el entorno y que afecta 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 irse dando a partir de la priorización política de la solución a los problemas, por lo demás suficientemente diagnosticados, 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 de ésta 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.
  
4. El esquema propuesto es la base a partir de la cual 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 a sus determinantes.

#### **E. 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, busca fortalecer los incentivos de servicios a todas las empresas, exportadoras y no exportadoras, busca 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.

## **E1. La Estructura Arancelaria**

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

Mientras esa estructura arancelaria prevalezca, será necesario mantener el esquema de Régimen de Importación Temporal (RIT), lo cual 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 100% exportadoras, y el Estado tiene que ejercer un control para evitar abusos en el sistema, control 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.<sup>4</sup>

## **E2. Los Regímenes Especiales de Fomento de las Exportaciones**

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

### **E2a. 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 no 100% 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

<sup>4</sup> 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.

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 respectivos, con lo cual 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 cual se estimula la integración vertical de la economía, generando un mayor valor agregado en la exportación.

#### **E2b. El Régimen de Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP)**

Con respecto a este régimen se recomienda, primeramente, gestionar la eliminación del impuesto sobre la renta y de los impuestos municipales en el 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 los Estados Unidos, de manera que el pago de impuestos sobre la renta se realice en Honduras y dicho pago de impuestos sea deducible del pago de impuestos que dichas 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.

#### **E2c. 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 en 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 con respecto a ellas 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 comercio,<sup>5</sup> y eliminar la exoneración de impuestos municipales.
3. Eliminar la restricción de que las empresas tengan que ser 100% exportadoras, a efectos de que empresas que tradicionalmente venden en el mercado local se inicien en el negocio de la exportación.

### **E3. 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 por ejemplo:

1. construcción de infraestructura física pública que algunas de esas empresas han realizado (calles públicas, alumbrado público, entre otros);
2. pago de servicios médicos en la empresa;

<sup>5</sup> 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.

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.

#### **E4. 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 que esos fondos no estén dirigidos a empresas o grupos de empresas específicos y los productos no estén específicamente dirigidos a la exportación.<sup>6</sup> Esas actividades son, por demás, actividades cruciales dentro del contexto de la competitividad internacional, y muy apropiadas precisamente para las pequeñas y medianas empresas.

##### **E4a. 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.<sup>7</sup>

En Honduras ya existe una serie de esfuerzos en materia de información comercial. Por ejemplo, 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, y en el que los empresarios pueden obtener información de todo tipo relacionada con el comercio exterior.

---

<sup>6</sup> Véase al respecto y en lo subsiguiente: Tussie, D., Lengyel, M.,., Op.cit., pág. 75 y siguientes.

<sup>7</sup> 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.

Igualmente, FIDE opera el Centro de Información Comercial (CIC). FIDE cuenta además con el Registro de Exportadores de Honduras (REXHON), a través del cual 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 de 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.<sup>8</sup> Además, debe contemplarse también la necesidad de establecer bases de datos e información tecnológica y difundirlos entre el sector empresarial.

#### **E4b. 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 estos 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 INFOP<sup>9</sup> 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 necesariamente esté orientada a la exportación, es otra posibilidad que debiera explorarse. En fin, este es un campo muy amplio de acción, en el cual los compromisos de la OMC dan libertad de acción y en el que debiera invertirse fuertemente 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, capacitación, no son recurribles si se realizan según las normas establecidas en la OMC.

### **F. 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

<sup>8</sup> Sobre este punto se volverá más adelante.

<sup>9</sup> 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.

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 el 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, y mediante la provisión de información de precios, productos y mercados de sectores productivos definidos como prioritarios. Estos, 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 parte de 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.

Lo anterior por cuanto 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 lo 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 a menudo están desligadas del fomento de la productividad y de los requisitos que los productos deben cumplir para poder ser exportables a los mercados internacionales. Con frecuencia, 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 a 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 cual 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 cuales 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 a efectos de financiar ese déficit comercial, conjuntamente con las exportaciones adicionales de servicios que se puedan desarrollar en el país (turismo). Las prioridades en promoción de las exportaciones deben estar en los países con los cuales ya se han negociado tratados de libre comercio que ya entraron en vigencia o pronto estarán vigentes, como es el caso de México, la 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 es que 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, debe complementarse con mecanismos de fomento de la productividad, tales 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, la seguridad jurídica de las inversiones, entre otros muchos aspectos determinantes de la competitividad de las empresas, todas las cuales 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 en general de los sectores productivos, independientemente del mercado de destino de su producción.

El esquema de trabajo sugerido, 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, identificación de necesidades de atracción de inversiones extranjeras para complementar el “cluster”, y sirve 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 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.

## **SECCIÓN V: 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 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, empero, 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.

### **A. 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 en el mediano y el largo plazo, de manera 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, pero también 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 cual 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

## **B. 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 a 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 y 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 el Ministro de Industria y Comercio<sup>1</sup> y otros representantes del Poder Ejecutivo. Por las razones de riesgo de politización de esa organización mencionadas, no se recomienda que la Presidencia de la Junta Directiva esté a cargo del Ministro 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

---

<sup>1</sup> 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.



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:

1. Realizar una fuerte campaña de divulgación y concientización sobre 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 concientización necesario al respecto.

2. 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. Pero 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 cual 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 sirven a las empresas.<sup>2</sup> Dado que algunas cámaras y otras organizaciones ya ofrecen sistemas de información comercial, sería conveniente establecer un Sistema Nacional de Información

---

<sup>2</sup> 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.

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.

3. 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 al respecto, se puedan desarrollar otras acciones de capacitación al respecto y las empresas tomen las medidas respectivas.

4. 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, principales exportadores, etc.

5. 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 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 a la identificación de posibles compradores, la organización de agendas de negocios, la asistencia en la logística, para que se facilite a empresarios pequeños y medianos, con potencial de exportación, su trabajo de buscar clientes en el exterior, más que el subsidio de los gastos de viaje en los que incurran las empresas.

#### 6. 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.

#### 7. Contribuir a establecer una fuerte 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 y 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.

#### 8. 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.

## 9. 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 trabajo relacionado con el fomento del comercio exterior, la designación de esos funcionarios generalmente responde a un “botín” político del partido ganador de las elecciones y porque 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.

### **C. 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,<sup>3</sup> es importante que dicho programa realice sus tareas en una muy 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.

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,

<sup>3</sup> 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.

metrología y calidad, el de transferencia, adaptación y difusión tecnológica, el marco regulatorio, 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 cual 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.

#### **D. 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:
  - a. Ventanilla Única de Exportaciones (CENTREX);
  - b. Ventanilla Única de Inversiones;
  - c. Establecimiento y operación de empresas;<sup>4</sup>
  - d. Seguridad jurídica de propiedades, mediante acciones de mejora en el Registro y el Catastro;

<sup>4</sup> COHEP ya ha hecho una propuesta de simplificación de trámites y procedimientos para el establecimiento y operación de empresas.

- e. 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 postembarque para empresas exportadoras, y líneas de financiamiento para el desarrollo tecnológico.<sup>5</sup>
  - 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.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Al respecto, un trabajo complementario al presente profundiza en los aspectos de financiamiento.

<sup>6</sup> Las empresas bajo los regímenes especiales ZOLI y ZIP ya disfrutaban 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.

## **SECCIÓN VI: 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 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 interna hondureña.

Por lo anterior, el tema del fomento de la producción y el fomento 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:

- a. Normalización, metrología, control, aseguramiento y certificación de la calidad; creación de un sistema de calidad en Honduras.
- b. Vinculación de los sectores productivos con las universidades y centros de investigación;
- c. Fomento del desarrollo de servicios complementarios a las actividades en los “clusters”;

- d. Atracción de inversiones para el fortalecimiento de los clusters;
- e. Financiamiento adecuado de las actividades productivas;
- f. Capacitación y entrenamiento, acorde con las necesidades de los sectores productivos;
- g. Mejoramiento de la infraestructura, procesos de privatización y concesión de obra pública;
- h. Impulsar programas de transferencia, difusión y adaptación tecnológica.
- i. 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.

*“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 general<sup>1</sup>.”*

---

<sup>1</sup> Tussie, D., Lengyel, M., Op.cit., Pág.



## **SECCION VII: 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; 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.

### **A. 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 noventas. 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 noventas 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.
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 lo 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's con México, la República Dominicana y Chile, y se encuentra en proceso de negociación de TLC's 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 100% 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 los 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 un ligamen estratégico 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.

## **B. 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
promoción de las exportaciones y el fomento de la competitividad.	constitución.		
	Elaborar un Plan de Acción de Desregulación Económica relacionado con la competitividad de los sectores productivos.	5 meses	
	Discutir la posibilidad de negociar un Tratado de Doble Imposición con los Estados Unidos.	5 meses	
	Identificar los proyectos de infraestructura más importantes para el fomento de la competitividad y las exportaciones y las modalidades de su desarrollo.	6 meses	

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

## **ANEXO A: BIBLIOGRAFÍA**

---

Agency for International Development. Export and Investment Promotion Services: Do they work? USAID Program and Operations Assesment 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, Setiembre 1999

Cotler, P., Llona, A., 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, Setiembre 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.

## **ANEXO B: LISTA DE ENTREVISTAS**

---

Abogado y Notario, Enrique Rodríguez Burchard  
Agente Aduanal, Reina Núñez  
Asociación Hondureña de Maquiladores , Jesús Canahuati, Presidente  
Asociación Hondureña de Maquiladores, Henry Fransen, Jr., Director Ejecutivo  
Banco Centroamericano de Integración Económica, Xiomara Escobar de Campos,  
Departamento Administración de Cartera, Gerencia Administrativa  
Cámara de Comercio e Industrias de Cortés, Enrique Gil – Robles, Co-director U.E.  
Cámara de Comercio e Industrias de Cortés, Mario Perdomo, Gerente Técnico  
Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), José Enrique Mejía Uclés, Consultor  
BCH, Dirección de Integración Económica y Política Comercial, Zuyapa Andino  
Empresaria Exportadora, Alma Rodas de Fiallos  
Exportador de productos textiles, Manuel Méndez, empresario  
Exportador, Anzony Gómez  
Federación de Agroexportadores de Honduras (FPX), Medardo Galindo, Gerente General  
FIDE, Antonio Young Torres, Vicepresidente Ejecutivo  
FIDE, Brennie Matute, Vicepresidente, División de Información  
FIDE, VANESA MITRY, DIRECTORIO DE EXPORTADORES DE HONDURAS  
Honduras Plywood, S.A., Abraham Bennaton, Presidente Ejecutivo  
Programa de Apoyo al Sector Productivo y la Pequeña Empresa (ASPPE), FIDE, Proyecto BID /  
FOMIN, Dina Caballero, Directora Ejecutiva  
Proyecto Fortalecimiento de la Sociedad Civil, FIDE, PNUD, Teresa María Deras, Coordinadora  
Nacional  
Proyecto PEP, Milton Muñoz, Consultor  
Secretaría de Finanzas , Mario Martínez, Asesor en Negociaciones Comerciales Internacionales  
Secretaría de Finanzas, Carlos Sánchez, Director, Administración Regímenes Especiales,  
Dirección Ejecutiva de Ingresos  
Secretaría de Finanzas, Feliciano Herrera, Director, Unidad de Planeamiento y Evaluación de  
Gestión  
Secretaría de Finanzas, Mario Agüero Lacayo, Secretario Ejecutivo, Comisión Consultiva de  
Privatización  
Secretaría de Industria y Comercio, José Hernán Erazo, Sub Secretario de Integración  
Económica y Comercio Exterior  
Secretaría de Industria y Comercio, Carmen Pineda, Jefe, Unidad de Promoción de  
Exportaciones  
Secretaría de Industria y Comercio, Concepción Mejía Arias, Directora General de Gestión  
Empresarial  
Secretaría de Industria y Comercio, Jaime Najarro Elvir, Director General, Dirección General de  
Sectores Productivos

Secretaría de Industria y Comercio, Jerónima Urbina, Subdirectora General, Dirección General de Integración Económica y Política Comercial

Secretaría de Industria y Comercio, Luis Andrés Franco, Director General, Director General de Inversiones

Secretaría de Industria y Comercio, Reinaldo Osorio Espinoza, Director General, Dirección General de Integración Económica y Política Comercial

Secretaría Industria y Comercio, Oscar Kafatti, Ministro Industria y Comercio

UNIMERC, Señor Lacayo, Gerente General

Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Manlio Martínez, Consultor, Fundación Tecnológica