

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.853  
17 de febrero de 2004

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LA COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE  
EXPORTACIÓN EN HONDURAS. CONDICIONES  
Y RETOS ANTE EL CAFTA**

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN .....	1
RESUMEN EJECUTIVO .....	3
GLOSARIO DE SIGLAS .....	10
INTRODUCCIÓN .....	13
I. ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE LA COMPETITIVIDAD Y TENDENCIAS INTERNACIONALES EN LA CADENA HILO-TEXTIL-CONFECCIÓN.....	16
1.1. Reseña conceptual: el debate en torno a la competitividad.....	16
1.2. La cadena hilo-textil-confección .....	25
1.2.1. Normas comerciales internacionales .....	25
1.2.2. Cambios en la organización industrial .....	33
1.3. Conclusiones preliminares .....	44
II. CONDICIONES DE LA IME EN HONDURAS .....	46
2.1. Legislación sobre la IME en Honduras .....	46
2.2. Variables macroeconómicas que afectan a la IME en Honduras y medidas de fomento a la competitividad .....	50
2.3. Tendencias, condiciones y organización industrial.....	58
2.3.1. Aspectos generales .....	58
2.3.2. La cadena hilo-textil-confección .....	66
2.3.2.1. El comercio con los Estados Unidos y sus características .....	67
2.3.2.2. Principales resultados de las entrevistas.....	76
2.3.3. Opciones de diversificación: electrónica, agricultura y agroindustria.....	96
2.3.3.1. Condiciones .....	96
2.3.3.2. Principales resultados de las entrevistas.....	102
	<u>Página</u>

2.4. Conclusiones preliminares.....	106
III. PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA PARA EL MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD DE LA IME EN HONDURAS.....	111
BIBLIOGRAFÍA .....	133
<u>Anexos:</u> .....	147
5.1. Acuerdos de la OMC vinculados con la cadena hilo-textil-confeción.....	149
Textiles y el vestido.....	149
5.2. Datos elaborados para el comercio Honduras-Estados Unidos .....	154
5.3. Variables usadas para el comercio Honduras-Estados Unidos .....	156
5.4. Anexo estadístico .....	157

## RESUMEN

El documento es resultado de una amplia investigación realizada durante 2003 en la que se realizaron reuniones y entrevistas con más de 120 personas en Honduras, de las cuales 53 fueron entrevistas a empresas. Adicionalmente se entrevistaron numerosos funcionarios de los sectores privado y público a nivel municipal, regional y nacional, expertos, sindicalistas y otras personas vinculadas a la Industria Maquiladora de Exportación (IME). El documento tiene dos principales objetivos: por un lado, analizar con detalle las condiciones de la competitividad de la IME en Honduras, particularmente de la cadena hilo-textil-confección y el potencial de diversificación. Por otro lado, el documento realiza un esfuerzo detallado para proponer políticas que mejoren la competitividad de la IME y su diversificación (particularmente en el caso de la agricultura, agroindustria y electrónica). El *Central American Free Trade Agreement* (CAFTA) jugará un papel significativo en este proceso, tal y como lo hicieron anteriores programas que beneficiaron las exportaciones de la región hacia los Estados Unidos. Entre las propuestas destacan tanto aspectos concretos que debieran incluirse en el CAFTA, así como mejorar las instituciones públicas y privadas de fomento a las exportaciones, la generación de condiciones competitivas macroeconómicas para el sector productivo, la pronta mejora del suministro de la energía eléctrica a costos competitivos como una urgencia nacional, así como programas y mecanismos con financiamiento y personal especializado que sobrelleven los retos logísticos, tecnológicos y de capacitación, entre otros, a los que se enfrentan las exportaciones hondureñas vinculadas a la cadena hilo-textil-confección y su potencial de diversificación.

## RESUMEN EJECUTIVO

La mayor parte del presente documento es resultado del proyecto “El desarrollo de una estrategia para el mejoramiento de la competitividad en el corto, mediano y largo plazo para la industria maquiladora de exportación en Honduras” en colaboración entre la Asociación Hondureña de Maquiladores (AHM), la Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE) y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ). El proyecto, con una duración de 7 meses, contó con el apoyo activo de la AHM y FIDE, así como con la valiosa asistencia del Lic. Rafael Delgado y fue coordinado por el Dr. Enrique Dussel Peters. Desde enero de 2003 se realizaron reuniones y entrevistas con más de 120 personas, de las cuales 53 fueron entrevistas a empresas. Adicionalmente se entrevistaron numerosos funcionarios de los sectores privado y público a nivel municipal, regional y nacional, expertos, sindicalistas y otras personas vinculadas a la Industria Maquiladora de Exportación (IME).

Honduras y su industria maquiladora de exportación (IME) se encuentran en la actualidad en un parteaguas histórico: la experiencia adquirida durante los últimos quince años en actividades de exportación, así como la maduración de los sectores privado y público y los retos globales permiten y requieren de decisiones de diversa índole para continuar con la dinámica de crecimiento y en nuevos segmentos de mayor valor agregado. Tanto en los sectores público como privado existe actualmente un importante consenso para profundizar y escalar (upgrade) los procesos existentes y diversificar la estructura actual de la IME y de las exportaciones.

El documento tiene dos objetivos generales. Por un lado, analizar detalladamente las condiciones actuales de la IME en Honduras, base para la comprensión del potencial y de los retos de la IME en Honduras, y en el contexto actual del *Central American Free Trade Agreement* (CAFTA). Por otro lado, la intención del documento es la de definir propuestas de política para sobrellevar las dificultades de la IME y permitir la mejoría de la competitividad de las actividades de la IME existente, así como establecer las opciones de diversificación en otras áreas exportadoras que no estén vinculadas a la cadena hilo-textil-confección. Se hizo, de igual forma, un esfuerzo para esbozar diversos escenarios resultantes de las propuestas, con el objeto de profundizarlas. Bajo este rubro se elabora en torno al potencial de la IME bajo la electrónica, agricultura y agroindustria. Desde esta perspectiva, el documento presenta una plataforma analítica y propositiva de debate y sobre los principales retos de la IME en Honduras, cuyas propuestas debieran implementarse y gestionarse en el corto, mediano y largo plazo.

En la primera parte se analiza la relevancia de comprender a la competitividad en el actual proceso de globalización desde una perspectiva sistémica y enfatizando una perspectiva territorial para la toma de decisiones. Si bien la estabilidad macroeconómica es significativa, la misma no debe ir en detrimento de la competitividad del sector productivo y de la mejoría socioeconómica de la población.

Se abordan las principales tendencias globales que afectan a la IME en Honduras. Destacan, por un lado, los cambios en la organización industrial global de la cadena hilo-textil-confección, y que también son significativos para la electrónica, agroindustria y el sector

agrícola, en donde los clientes demandan crecientemente de la integración de procesos que van mucho más allá de la transformación de insumos. Además de que la segmentación de los respectivos mercados a nivel global va en aumento, se analizan con detalle los productos y empresas que lideran globalmente estos procesos. Por otro lado, se examinan los retos que surgen para Honduras en el contexto del Acuerdo Multifibras (AMF) y la eliminación de cuotas para la cadena hilo-textil-confección desde 1995, de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), de la Legislación de Ampliación de los Beneficios para la Cuenca del Caribe (CBTPA, por sus siglas en inglés) y sus implicaciones en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como de las negociaciones actuales del CAFTA.<sup>1</sup> Con base en los efectos de la eliminación de cuotas desde 1995 según el AMF y la OMC, en el corto plazo es de esperarse un sustancial aumento de la dinámica exportadora asiática, y sobre todo de China, en las importaciones de los Estados Unidos. Considerando de igual forma que la demanda de productos de la cadena disminuirá en el mediano plazo, países como Honduras deberán prepararse para una competencia mucho más intensa en diversos mercados. Las oportunidades de la masiva salida de empresas en México, por otro lado, brinda una oportunidad relevante para Honduras. Las actuales negociaciones del CAFTA, desde esta perspectiva, pueden generar beneficios importantes en este ámbito y que definirán el patrón de especialización de la IME en el mediano y largo plazo.

El documento realiza adicionalmente un minucioso análisis de las condiciones de la IME en Honduras en base a las señaladas entrevistas y en un constante intercambio con la AHM, FIDE y la GTZ, entre otras de las instituciones hondureñas, centroamericanas e internacionales. Se examina que desde los noventa se han logrado importantes avances macroeconómicos y permitido condiciones legales y comerciales atractivas para el desarrollo de la IME en Honduras. En base a un detallado análisis agregado y de los principales productos exportados a los Estados Unidos se examina la enorme y creciente importancia socioeconómica y territorial actual de la IME: su valor agregado contribuye con el 10.04% del PIB nacional en 2002, promedia el 71.55% de la inversión bruta interna durante 1990-2001, participa con el 5.54%, 27.70% y 55.39% de los empleados, dependientes directos y empleos indirectos en términos de la población económicamente activa (PEA) y el 68.71% de las exportaciones hondureñas a los Estados Unidos durante 1990-2002.

En este contexto las entrevistas y la revisión bibliográfica concluyen que Honduras cuenta en la actualidad con una importante experiencia con la IME desde los noventa y es de esperarse un importante proceso de diversificación en el corto plazo a través del establecimiento de nuevas empresas electrónicas. Para el caso de la cadena hilo-textil-confección se documenta la reciente y creciente presencia de empresas integradas verticalmente y establecidas en Honduras –que realizan tanto producción de textiles como su distribución–, paralelo a empresas bajo el régimen 807/807A y las que realizan procesos de “paquete completo”. Este último estrato, sin embargo, se ha enfrentado a crecientes dificultades desde 2000. Los respectivos estratos de empresas requieren de una atención y políticas diferenciadas dadas sus diversas y hasta contradictorias condiciones. Si bien la cadena hilo-textil-confección se ha visto fortalecida desde finales de la década de los noventa con la examinada “verticalización” de la estructura industrial, ésta no es garantía de continuar incluso con estas mismas actividades en el mediano plazo, y tal como lo

---

<sup>1</sup> Al finalizar el documento no existía todavía un acuerdo público y definitivo en torno al CAFTA.

reflejan diversas experiencias internacionales. Es de preverse que en el mediano plazo continúen los tres esquemas existentes de la cadena –empresas tradicionales, de paquete completo y organizadas verticalmente–, aunque la competencia global en los primeros dos segmentos será previsiblemente muy superior a la existente en la organización intraempresa de las verticalmente organizadas, y con significativos efectos en este estrato de empresas establecidas en Honduras.

En el caso de las exportaciones electrónicas, agrícolas y agroindustriales se destaca su reciente dinámica, por encima en algunos casos a las de la cadena hilo-textil-confección, y su enorme potencial en productos y mercados específicos que se analizan y detallan en el documento. En todos estos casos, sin embargo, se requieren de medidas para fomentar la integración con el resto de la economía y acciones específicas y apropiadas para las respectivas regiones, sectores y productos.

En Honduras existen en la actualidad condiciones propicias para implementar acciones que fomenten la competitividad de la IME en Honduras. Se plantea que tanto los sectores privado como público, además de agencias multilaterales, internacionales y de la cooperación externa, coinciden en la necesidad de gestionar programas regionales y sectoriales con el objeto de permitir un proceso de escalamiento y diversificación de la IME y que no se perciba como excluyente con respecto al resto de la economía. Los esfuerzos conjuntos realizados en el Plan Nacional de Competitividad van en esta dirección.

El tercer capítulo, considerando los aspectos anteriores, la recesión en los Estados Unidos y la caída en la demanda que afecta las exportaciones hondureñas, presenta una serie de propuestas para mejorar la competitividad de la IME en Honduras, así como un proceso de diversificación de las mismas. En general se examina que la competitividad de la IME en Honduras no puede apoyarse exclusivamente en la fuerza de trabajo barata y la cercanía a los Estados Unidos y requiere de fortalecerse en otros ámbitos. Las propuestas parten de que debieran convertirse en parte de un proceso de diálogo nacional sobre la estrategia de desarrollo y de política socioeconómica en general, en donde las Municipalidades debieran jugar un rol de creciente importancia. Las propuestas, de igual forma, destacan la importancia de establecer metas y evaluaciones en el corto, mediano y largo plazo y la relevancia de tomar medidas de política según el tamaño, sector, región y/o segmento.

Las 8 prioridades de política para mejorar la competitividad de la IME y permitir un proceso de diversificación en la propia IME y las exportaciones en sus conjunto, en base a un detallado análisis en los capítulos 1 y 2, incluyen:

- I. Fortalecimiento institucional de las empresas exportadoras
- II. Energía eléctrica: mejora del suministro a precios competitivos como una urgencia nacional
- III. Generación de condiciones macroeconómicas competitivas para el sector productivo y exportador
- IV. Puerto Cortés: la mejora continua
- V. Prioridades en las negociaciones comerciales y retos hasta el 2005
- VI. CAFTA, medidas para mejorar la competitividad de la cadena hilo-textil-confección
- VII. Las reformas legales: Código Laboral y tasas municipales

### VIII. Opciones para reforzar la diversificación exportadora en la electrónica, agricultura y agroindustria.

El cuadro 1 concentra los principales objetivos, algunas medidas, plazos y escenarios para cada una de las propuestas analizadas en el documento.

Si bien las propuestas anteriormente formuladas no son garantía de éxito, el otro extremo, continuar bajo las mismas condiciones en el corto, mediano y largo plazo, sí aseguran un significativo deterioro de la competitividad de la IME y de los sectores exportadores en general debido a que otros países sí están tomando medidas y se encuentran “escalando” la cadena de valor. Como se destacó durante el documento, estas tendencias en la IME inciden significativamente en la socioeconomía y población de Honduras.

Quisiera agradecer el compromiso y determinante apoyo que brindaron tanto la AHM, FIDE y la GTZ, así como el interés de la CEPAL para permitir la publicación de este documento. De igual forma, se contó con el interés y paciencia de más de 100 personas entrevistadas, las cuales permitieron comprender los procesos, productos y retos de la competitividad de la IME en Honduras con un enorme detalle. El Foro sobre la Competitividad de la IME en Honduras realizado el 8 de mayo de 2003 en San Pedro Sula en la AHM, así como varias posteriores reuniones en Honduras en donde se presentaron los resultados del Proyecto, de igual forma, contó con un nutrido grupo de empresarios y funcionarios interesados. Por último, aunque no en importancia, se contó con el apoyo del Lic. Rafael Delgado, quien asistió en múltiples funciones el proyecto, así como el apoyo en la elaboración estadística por parte de José Luis Álvarez Galván. De igual forma quisiera agradecer al Lic. Frank Wältring, a la Lic. Jessica Ramos Fino, al Lic. Jürgen Klenk y al Lic. Rómulo Rodezno de GTZ, a la Lic. Vilma Sierra, al Lic. Antonio Young Torres y a la Lic. Nora de Turcios de FIDE, así como al Ing. Jesús Canahuati, al Lic. Henry Fransen Jr., al Ing. Jacobo Kattán, al Lic. Jorge Faraj y al Lic. Jorge Roberto Interiano de la AHM.

El documento es responsabilidad única del Dr. Enrique Dussel Peters y no necesariamente coincide con la posición de la AHM, FIDE y GTZ.



Cuadro 1

**MATRIZ DE PROPUESTAS, OBJETIVOS, ACCIONES, PLAZOS Y ESCENARIOS PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DE LA IME Y DIVERSIFICAR LA ESTRUCTURA EXPORTADORA**

	<b>OBJETIVOS Y ACCIONES</b>	<b>PLAZOS</b>	<b>ESCENARIOS</b>
I. Fortalecimiento institucional de empresas exportadoras	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Creación del Comité Nacional para las Empresas Exportadoras en Honduras (CONEEH), como una institución de consulta, diálogo y propositivo al Ejecutivo</li> <li>b) Misiones en el extranjero para atraer empresas “estratégicas”</li> <li>c) Campaña para mejorar “imagen país”</li> <li>d) Cambios legislativos para que agricultura y agroindustria obtengan beneficios semejantes a IME</li> <li>e) Revisar y ampliar beneficios del RIT</li> <li>f) Negociaciones con empresas navieras y aéreas para nuevos y mejores servicios a precios competitivos</li> <li>g) Periódicas evaluaciones independientes de objetivos y alcances</li> </ul>	<p>Corto</p> <p>Corto</p> <p>Corto/mediano Mediano</p> <p>Mediano Corto</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A. Fortalecimiento de instituciones existentes: AHM, COHEP, ANDI, CNP, FXP y ANEXHON, entre otras</li> <li>B. Creación de una nueva institución que represente los intereses de las empresas exportadoras establecidas en Honduras</li> <li>C. Continuar con la misma dinámica institucional, con limitaciones en la representatividad del sector exportador por parte de empresas electrónicas, agrícolas y agroindustriales</li> </ul>
II. Energía eléctrica: mejora del suministro a precios competitivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Suministro regular</li> <li>b) Condiciones de producción y suministro competitivas y socialmente sustentables</li> <li>c) Condiciones legales e incentivos para la inversión</li> <li>d) Aumentar la generación de energía eléctrica de 850 MW a 950 MW e incrementar generación según demanda esperada</li> </ul>	<p>Corto/mediano Mediano</p> <p>Mediano Mediano</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A. Certidumbre para inversionistas en el sector, la ENEE, así como nuevas inversiones en la cadena hilo-textil-confección</li> <li>B. Ante la falta de consensos, continuación de servicios de mala calidad, altos costos y con repercusiones en futuras inversiones Agudización de problemas en ENEE</li> </ul>
III. Generación de condiciones macroeconómicas competitivas para el sector productivo y exportador	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Financiamiento a costo competitivo mediante cambios legislativos y banca de segundo piso</li> <li>b) Tipo de cambio real competitivo</li> </ul>	<p>Mediano</p> <p>Mediano</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A. Ambiente macroeconómico que incentiva la inversión y competitividad para la integración de nuevas empresas en segmentos de la IME y las exportaciones</li> <li>B. Condicionantes macroeconómicos limitan sobrellevar la especialización en <i>commodities</i> e integrarse a procesos de mayor valor agregado</li> </ul>
IV. Puerto Cortés:	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Certificación inmediata</li> </ul>	<p>Corto</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A. Puerto Cortés se convierte en el</li> </ul>

la mejora continua	<ul style="list-style-type: none"> <li>b) Reducción de precios por servicios</li> <li>c) Mejoras en infraestructura</li> <li>d) Esfuerzos para convertirse en principal puerto de Centroamérica</li> <li>e) Incentivos y nuevos servicios para diversificación de estructura de la IME y exportaciones</li> <li>f) Estudio de implicaciones de diversificación de puertos receptores en los Estados Unidos</li> </ul>	<p>Corto Constante Mediano/largo</p> <p>Constante</p> <p>Corto</p>	<p>principal puerto de transporte y logística de Centroamérica, con reducción de precios en base a economías de escala</p> <p>B. Puerto Cortés pierde competitividad ante sus principales competidores regionales, con significativos efectos negativos para la IME y las exportaciones en su proceso de escalamiento y diversificación</p>
V. CAFTA, prioridades comerciales y retos hasta 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Incorporar la totalidad de las fracciones arancelarias de cadena hilo-textil-confección en negociaciones</li> <li>b) Normas de origen flexibles y transitorias</li> <li>c) Analizar con detalle efectos de apertura comercial en sector agrícola</li> </ul>	<p>Corto</p> <p>Corto</p> <p>Corto</p>	<p>A. Acceso a mercados con competitividad que permita la creación de redes de proveedores en los sectores de exportación, además de un proceso de diversificación</p> <p>B. Al perder comparativamente el tratamiento preferencial las exportaciones caen, además de potenciales problemas socioeconómicos en la agricultura</p>
VI. Medidas para mejorar la competitividad de la cadena hilo-textil-confección	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Creación del Centro de Desarrollo de Diseño y Logística de la cadena hilo-textil-confección (CEDELCA) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cursos especializados sobre tecnologías y procesos de corte, bordado, diseño, serigrafía, entre otros</li> <li>• Capacitación sobre estrategias de empresas en el corto, mediano y largo plazo</li> <li>• Financiamiento: PNC, BID, GTZ, USAID, ...</li> <li>• Misiones y giras para atraer inversiones de los Estados Unidos, la Unión Europea y México</li> <li>• Periódicas evaluaciones independientes de objetivos y alcances</li> </ul> </li> <li>b) Procesos de coinversión con empresas de los Estados Unidos, la Unión Europea, México y particularmente de Asia</li> <li>c) Acciones para fomentar paquete completo para empresas bajo 807/9802</li> <li>d) Diversificación de mercados: contactos con empresas líderes en la Unión Europea</li> <li>e) Especialización en nichos de mercado, sobrellevar</li> </ul>	<p>Corto</p> <p>Corto</p> <p>Mediano</p> <p>Corto</p> <p>Corto</p> <p>Constante</p> <p>Constante</p> <p>Corto</p> <p>Mediano</p> <p>Mediano</p>	<p>A. Integración interna, competitividad y diversificación de productos, procesos y mercados, en base a la capacitación de empresas e integración de MIPYMES</p> <p>B. Profundización de la polarización y especialización en <i>commodities</i>, dado que crecientemente sólo las empresas verticalmente integradas podrán mantenerse</p>

	<i>commodities</i> y en productos dinámicos analizados		
VII. Las reformas legales	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Un proceso de negociación real para reformar el Código Laboral por medio del cual las empresas puedan hacer frente a pedidos temporales y los obreros obtengan beneficios</li> <li>b. Coordinación entre los municipios para establecer los rubros en los que establecerán tasas y sus respectivos montos, los cuales debieran establecerse en las leyes y reglamentos de la IME</li> </ul>	<p>Mediano</p> <p>Corto</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A. Ambiente con un mayor grado de certeza para inversionistas y mejora en la relación obrero-patronal</li> <li>B. Condiciones de confrontación y de aumento de tensión laboral con difusión nacional e internacional</li> </ul>
VIII. Opciones para diversificar la IME: electrónica, agricultura y agroindustria	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Creación de institución de consulta, diálogo y propuestas al Ejecutivo para la IME electrónica</li> <li>b) Campaña de IED selectiva en los EU, la UE y México para atraer empresas proveedoras electrónicas</li> <li>c) Fortalecer a instituciones vinculadas a las exportaciones agrícolas y agroindustriales</li> <li>d) Cambios en la legislación para que agricultura y agroindustria obtengan los mismos beneficios que la IME</li> <li>e) Establecer prioridades para las exportaciones agrícolas y agroindustriales mediante proyectos con recursos y personal especializado</li> </ul>	<p>Mediano</p> <p>Corto</p> <p>Corto</p> <p>Mediano</p> <p>Constante</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A. Mejoría en la competitividad de la IME y las exportaciones al integrarse en productos y mercados más diversificados y de mayor valor agregado</li> <li>B. Concentración en <i>commodities</i> de la cadena hilo-textil-confección y con enormes presiones en la fuerza de trabajo ante las brechas salariales con países asiáticos</li> </ul>

**GLOSARIO DE SIGLAS**

AHM	Asociación Hondureña de Maquiladores
AMF	Acuerdo Multifibras (o MFA por sus siglas en inglés)
AMTAC	<i>American Manufacturing Trade Action Coalition</i>
ANDI	Asociación Nacional de Industriales
ASEAN	<i>Association of South East Asian Nations</i> (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático)
ATMI	<i>American Textile Manufacturers Institute</i>
ATV	Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido
BCH	Banco Central de Honduras
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo (IADB, por sus siglas en inglés)
CAFTA	<i>Central American Free Trade Agreement</i> (Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica)
CBTPA	<i>Caribbean Basin Trade Partnership Act</i> (Legislación de Ampliación de los Beneficios para la Cuenca del Caribe)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CES	Consejo Económico y Social
CNC	Comité Nacional de Competitividad
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
CONAES	Consejo Nacional
ENAE	Encuentro Nacional Empresarial
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
ENP	Empresa Nacional Portuaria

ETN	Empresas transnacionales
EU	Estados Unidos
FIDE	Fundación para la Inversión y el Desarrollo de Exportación
FPX	Federación de Agroexportadores de Honduras
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GTZ	Cooperación Técnica Alemana ( <i>Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i> )
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
IDH	Indicador de desarrollo humano
IMD	<i>International Institute for Management Development</i>
IME	Industria maquiladora de exportación
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INFOP	Instituto para la Formación Profesional
ISR	Impuesto sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
OBM	Fabricación original de marca ( <i>original brand manufacturing</i> )
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OEM	Fabricación de equipo original ( <i>original equipment manufacturing</i> )
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas de Desarrollo Industrial
OST	Órgano de Supervisión de los Textiles (de la OMC)

PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Plan Nacional de Competitividad
PROCINCO	Programa de Capacitación Integral para la Competitividad de la Industria de la Confección
PROMYPE	Programa de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
RIT	Régimen de Importación Temporal
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
TEU	Twenty Equivalent Unit
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TPL	<i>Tariff Preference Levels</i>
UE	Unión Europea
UNITEC	Universidad Tecnológica
WEF	World Economic Forum
WRAP	<i>Worldwide Responsible Apparel Production</i> (Producción mundial responsable de prendas de vestir)
ZOLI	Régimen de Zona Libre

## INTRODUCCIÓN

Honduras y su industria maquiladora de exportación (IME)<sup>2</sup> se encuentran en la actualidad en un parteaguas histórico: la experiencia adquirida durante los últimos quince años en actividades de exportación, así como la maduración de los sectores privado y público y los retos globales permiten y requieren de una serie de decisiones de diversa índole para continuar con la dinámica de crecimiento y en nuevos segmentos de mayor valor agregado. Tanto en los sectores público como privado existe actualmente un importante consenso para profundizar y escalar (*upgrade*) los procesos existentes y diversificar la estructura actual de la IME y las exportaciones. Adicionalmente, cambios globales en las estrategias de vendedores al por menor y de los compradores de la cadena hilo-textil-confección, las actuales negociaciones de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA, por sus siglas en inglés) y la eliminación de cuotas en la cadena desde 2005 bajo la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre otros, implican una serie de retos en el corto, mediano y largo plazo a los que tendrá que hacer frente la IME en Honduras.

En este contexto, el presente documento tiene dos objetivos generales. Por un lado, analizar detalladamente las condiciones actuales de la IME en Honduras, base para la comprensión del potencial y los retos de la IME en el contexto del CAFTA. Por otro lado, la intención del documento es la de presentar propuestas de política para permitir la mejoría de la competitividad de las actividades de la IME existentes, así como las opciones de diversificación en otras áreas que no estén vinculadas a la cadena hilo-textil-confección. Bajo este rubro se destacarán el potencial de la IME bajo la electrónica, agricultura y agroindustria. Las propuestas, en todos estos casos, buscan generar una plataforma propositiva y de debate sobre los principales retos de la IME en Honduras, cuyas propuestas debieran implementarse y gestionarse en el corto, mediano y largo plazo.

El análisis, de igual forma, parte de varios supuestos que serán abordados en los siguientes capítulos. Por un lado, y conceptualmente, de la necesidad de realizar un estudio sobre las condiciones de la IME y de sus respectivas actividades desde una perspectiva segmentos de cadenas mercantiles globales y de agrupamientos (*clusters*) a nivel global y en Honduras. Desde esta perspectiva, estas actividades participan en segmentos de una cadena de valor agregado global; su integración específica es significativa para las actividades territoriales y la especialización socioeconómica específica. De igual forma consideramos que es fundamental examinar tanto las condiciones macro, meso y microeconómicas de la cadena específica, así como las condiciones institucionales de los sectores privado y público. Esta perspectiva es

---

<sup>2</sup> Bajo industria maquiladora de exportación (IME) se establecen las actividades comprendidas bajo los regímenes de Zona Libre (ZOLI) y las Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP) y no se incluyen las adscritas al Régimen de Importación Temporal (RIT). Así, y el tema será abordado con más detalle en el Capítulo 2.1., la IME define actividades que se realizan en Honduras mediante la importación de insumos, su transformación en Honduras y su nueva exportación. Los incentivos incluyen particularmente la exención del arancel de importación, del Impuesto sobre la Renta (ISR) y del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), aunque en Honduras incluye varias tasas municipales.

importante para una comprensión más amplia, sistémica y territorial de la competitividad. Así, tanto los sectores público como privado deben participar activamente y con recursos en políticas para mejorar la competitividad y el potencial de diversificación de la propia IME y las exportaciones en su conjunto.

En este contexto el documento se divide en cinco capítulos. El primero aborda los aspectos centrales del debate actual sobre la competitividad. Se parte de los aportes de Porter a inicios de la década de los noventa y se incorporan temas sobre la competitividad que se han desarrollado desde entonces y que serán retomados en los siguientes capítulos. De igual forma, y en forma concisa, se examinarán diversos temas sobre los recientes cambios en la organización empresarial e industrial de la cadena hilo-textil-confección, con el objeto de comprender en qué segmento se integra la IME en Honduras y los retos a los que se enfrenta globalmente. El segundo capítulo integra la parte medular del documento. En la primera parte se examina la legislación sobre la IME desde los ochenta, con énfasis en el tratamiento de las exportaciones bajo la IME en Estados Unidos, particularmente la *Caribbean Basin Initiative* (CBI), la CBTPA y el debate actual con respecto al CAFTA. La segunda presenta las principales variables macroeconómicas que han tenido efectos en la evolución de la IME, sin la intención de realizar un estudio macroeconómico minucioso de Honduras. El tercer apartado del capítulo 2 analiza con detalle las principales condiciones de competitividad de la IME en Honduras, y principalmente en base a una revisión bibliográfica y las entrevistas realizadas durante enero-julio 2003. Se profundizan dos temáticas: por un lado, las condiciones de competitividad de la cadena hilo-textil-confección –o en lo que sigue denominada “cadena”- y opciones de diversificación en la IME de Honduras en la actualidad, particularmente bajo los rubros de la electrónica, agricultura y agroindustria. El tercer capítulo aborda las propuestas de política tanto para los sectores privado y público en el corto, mediano y largo plazo en forma conjunta y por separado. Se hizo, de igual forma, un esfuerzo en esbozar diversos escenarios resultantes de las propuestas, con el objeto de profundizar las propuestas. El capítulo no incluye conclusiones detalladas, dado que tanto el capítulo 1 como el 2 incorporan conclusiones preliminares, respectivamente. Además de la bibliografía presentada en el capítulo 4 es importante señalar que se presentan varios anexos: un primer anexo sobre tópicos de la OMC vinculados con la cadena hilo-textil-confección y otros dos sobre la metodología, fuentes y variables usadas para calcular el comercio entre Honduras y Estados Unidos durante 1990-2002. Se incorpora, por último, un amplio Anexo Estadístico, y particularmente enfocado a la IME, tanto de las exportaciones hondureñas a Estados Unidos como de sus características generales durante 1990-2002. Este Anexo Estadístico es un punto de referencia importante para el documento, y comprende también un significativo esfuerzo realizado y que será de utilidad para empresas, asociaciones y agrupaciones de empresas, funcionarios, expertos y otras instituciones educativas y personas vinculadas a la temática. El Anexo Estadístico se encuentra disponible en formato electrónico.

La mayor parte del presente documento es resultado del proyecto “El desarrollo de una estrategia para el mejoramiento de la competitividad en el corto, mediano y largo plazo para la industria maquiladora de exportación en Honduras” en colaboración entre la Asociación Hondureña de Maquiladores (AHM), la Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE) y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ). El proyecto, con una duración de 7 meses, contó con el apoyo activo de la AHM y FIDE y fue coordinado por el Dr. Enrique Dussel Peters. Desde enero de 2003 se realizaron reuniones y entrevistas con más de 120 personas, de los cuales 53 fueron entrevistas a empresas. Adicionalmente se entrevistaron



numerosos funcionarios de los sectores privado y público a nivel municipal, regional y nacional, expertos, académicos, sindicalistas y otras personas vinculadas a la IME.

La información y el apoyo otorgado por el Banco Central de Honduras (BCH), la AHM, la Oficina Ejecutiva de Cuotas, el Departamento de Comercio de Estados Unidos y OTEXA, de igual forma, fueron de gran importancia para realizar el estudio. Estoy muy agradecido por su esfuerzo e interés.

Quisiera agradecer el compromiso y determinante apoyo que brindaron tanto la AHM, FIDE y la GTZ, así como la CEPAL para la publicación del documento. De igual forma, se contó con el interés y paciencia de más de 100 personas entrevistadas, las cuales permitieron comprender los procesos, productos y retos de la competitividad de la IME en Honduras con un enorme detalle. El Foro sobre la Competitividad de la IME en Honduras realizado el 8 de mayo de 2003 en San Pedro Sula en la AHM, así como una posterior reunión en donde se presentaron los resultados iniciales del Proyecto, de igual forma, contó con un nutrido grupo de empresarios y funcionarios interesados. Por último, aunque no en importancia, se contó con el valioso y comprometido apoyo del Lic. Rafael Delgado, así como con la profesional asistencia en la elaboración estadística por parte del Lic. José Luis Álvarez Galván. De igual forma quisiera agradecer al Lic. Frank Wältring, a la Lic. Jessica Ramos Fino, al Lic. Jürgen Klenk, al Lic. Rómulo Rodezno y al Lic. Christian Königspurger de GTZ, a la Lic. Vilma Sierra, al Lic. Antonio Young Torres y a la Lic. Nora de Turcios de FIDE, así como al Ing. Jesús Canahuati, al Lic. Henry Fransen Jr., al Ing. Jacobo Kattán, al Lic. Jorge Faraj y al Lic. Jorge Roberto Interiano de la AHM. A todos ellos debo un gran agradecimiento; sin su apoyo este documento no se hubiera podido lograr.

No obstante lo anterior, el documento es de responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente coincide con las posturas de la AHM, FIDE y GTZ.

## I. ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE LA COMPETITIVIDAD Y TENDENCIAS INTERNACIONALES EN LA CADENA HILO-TEXTIL-CONFECCIÓN

El capítulo tiene como objeto contextualizar las condiciones de competitividad de la IME en Honduras, a tratarse con detalle en el capítulo 2. De esta forma, en la primera parte, se elabora un análisis con respecto al debate actual acerca de la competitividad. La segunda parte, por otro lado, examina en forma puntual los cambios recientes en las estrategias empresariales y en la organización industrial de la cadena hilo-textil-confección. Estos aspectos, como se verá, son fundamentales para el análisis de la propia competitividad de la IME, así como para la formulación de propuestas desarrolladas en el capítulo 3.

### 1.1. Reseña conceptual: el debate en torno a la competitividad

En la actualidad el concepto de “competitividad”, sin lugar a dudas, está de moda: muy diversas instituciones, empresas y corrientes teóricas están de acuerdo en su relevancia y en la importancia de apoyar a empresas y territorios para mejorarla. No obstante este consenso, existe en la actualidad un importante debate con respecto a la comprensión de la misma, la cual tiene implicaciones para propuestas de política y la gestión de instrumentos de fomento a la competitividad.

Con la obra de Michael Porter (Porter 1990) “La ventaja competitiva de las naciones” la discusión se ha canalizado por muy diversos cauces. Además de su aporte específico, la obra de Porter cobra particular relevancia después de la hegemonía del enfoque macroeconómico tradicional sobre el enfoque de los efectos económicos en los respectivos aparatos productivos y territorios en América Latina y las políticas de ajuste estructural desde la década de los ochenta. En este primer avance de Porter se explican las determinantes de la competitividad como las ventajas competitivas mediante un “diamante” dinámico (Porter 1990:71ss.) integrado por condiciones de oferta, demanda, estructura de las propias empresas y su entorno, así como por las relaciones con sus proveedores y clientes. Una serie de instituciones han adoptado desde entonces esta visión de la competitividad basada en el desarrollo microeconómico o a nivel de empresa – particularmente el *World Economic Forum* (WEF) y el *International Institute for Management Development* (IMD),<sup>3</sup> mientras que el propio Porter ha realizado sustanciales avances incorporando el desarrollo institucional, territorial, de agrupamientos (o *clusters*) de empresas y de políticas públicas al análisis (Porter 1998).<sup>4</sup> Este último aspecto es relevante ya que muchos de los estudios, investigaciones y propuestas de política realizadas en América Latina y Centroamérica no han incorporado en sus propuestas de política este desarrollo en el propio pensamiento de Porter y no han sabido actualizar e incorporar los nuevos elementos de Porter desde 1990.

---

<sup>3</sup> Otras instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (IADB 2001) han enfatizado y examinado la competitividad con respecto al “ambiente empresarial” en América Latina.

<sup>4</sup> Para una presentación de la multiplicidad de análisis y avances de Porter, véase: <http://www.isc.hbs.edu/index.html> (consultado el 20 de junio de 2003).

Desde inicios de la década de los noventa los aspectos anteriores han sido retomados, desarrollados y criticados en diversas ocasiones con el objeto de ir “más allá” del diamante de Porter. En forma breve se destacan los principales aspectos de este diverso e internacional debate:

1. Durante la década de los noventa se ha dado una discusión y reflexión sobre los efectos de los ajustes estructurales en América Latina. Sorprendentemente se ha llegado a importantes coincidencias y consensos macroeconómicos –y más allá de la estabilidad macroeconómica comprendida como el control fiscal y políticas monetarias restrictivas, liberalización comercial y financiera, así como paralelos procesos de privatización y desregulación (Williamson 1990)- con respecto a la relevancia de la existencia y/o generación de instituciones y su financiamiento, el combate a la corrupción y la pobreza, así como redes sociales e instrumentos de gobernanza empresarial (*corporate governance*), incluso en instituciones como el Fondo Monetario Institucional (IMF, por sus siglas en inglés) y el Banco Mundial (WB, por sus siglas en inglés).<sup>5</sup> Independientemente de este “nuevo consenso”, existen grandes divergencias: mientras que particularmente el FMI insiste en la relevancia de continuar y profundizar con la estrategia macroeconómica impuesta desde la década de los ochenta, varias otras instituciones y autores han insistido en replantear la propia estrategia macroeconómica en base a las experiencias durante las décadas de los ochenta y noventa. Desde esta perspectiva es importante ir “más allá del Consenso de Washington” (WB 1998) y hacer frente a la volatilidad e incertidumbre internacional y nacional (CEPAL 2002), en el contexto de que América Latina no ha recuperado su senda del crecimiento desde la década de los ochenta, a diferencia de gran parte de Asia y particularmente China.<sup>6</sup> Desde esta perspectiva, es importante no caer en políticas macroeconómicas ortodoxas y dogmáticas<sup>7</sup> -sin justificación conceptual- y permitir que las economías crezcan, considerando tanto opciones conceptuales, así como diferenciando entre mecanismos e instrumentos que inicien un proceso de crecimiento y otros que permitan sostener un proceso dinámico en el mediano y largo plazo.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Al respecto véase: IMF (2003/a:95ss.); Rodrick (2003); WB (1998).

<sup>6</sup> Durante 1960-2000 los países en vías de desarrollo aumentaron su PIB per cápita anual en 2.3%, aún inferior al 2.7% de los países industrializados. Durante 1980-2000, sin embargo, se reflejan enormes diferencias en el crecimiento del PIB per cápita: del 3.3% para el Sur de Asia, del 8% para China y de -0.8% y 1.6% en la década de los ochenta y noventa para América Latina (Rodrick 2003). Este proceso de diversas brechas o de polarización también ha sido analizado por el BID (IADB 2001).

<sup>7</sup> Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía y ex Vice Presidente del Banco Mundial, señala en el contexto de la relevancia de las ideas y la política: “Pero cuando me moví a la arena internacional descubrí que ninguna dominaba la formulación de política, especialmente en el Fondo Monetario Internacional. Las decisiones se tomaban en la base de lo que parecía una curiosa mezcla de ideología y mala economía, dogma que en algunos casos parecía encubrir ligeramente intereses especiales” (Stiglitz 2002: xiii).

<sup>8</sup> La CEPAL, por ejemplo, señala una serie de políticas que pueden realizarse en el contexto actual de la globalización y que no sólo se limiten al control del déficit fiscal y de la inflación, sino que incorporen al propio crecimiento económico y a otras variables reales, “de lo contrario, es muy probable que la volatilidad del financiamiento externo se siga reflejando en las economías en desarrollo en ciclos económicos agudos” (CEPAL 2002:157).

2. Ya desde los setenta, y particularmente durante los ochenta, se han analizado con detalle las principales razones por las cuales empresas transnacionales (ETN) han sido capaces de transferir a otros territorios una creciente parte de segmentos de sus encadenamientos mercantiles globales (*global commodity chains*) (Gereffi y Korzeniewicz 1994; Piore y Sabel 1984).<sup>9</sup> Los cambios que requirió la estructura productiva global –conocida como producción flexible– fueron implementados como respuesta a la creciente flexibilización por parte de la demanda, particularmente e inicialmente en sectores industriales como el automotriz, electrónica y confección, entre muchos otros. En un creciente contexto de apertura en los países industrializados y en vías de desarrollo –tanto de mercancías como de capitales y servicios, así como la sustancial mejoría en los medios de transporte y la revolución informática y de los medios de comunicación electrónicos–, las empresas transnacionales fueron crecientemente capaces de transferir territorialmente segmentos de la cadena de valor agregado de sus actividades. A diferencia de períodos históricos anteriores, por ejemplo durante la ISI en los sesenta en América Latina, en donde las ETN o exportaban sus productos a la región o los producían en el continente, crecientemente en los ochenta y noventa fueron capaces de integrar estos segmentos de la cadena de valor<sup>10</sup> en los respectivos países según la estrategia de la respectiva empresa a nivel global. Estas nuevas condiciones globales, adicionales a los incentivos de los respectivos territorios, se convirtieron en un catalizador para realizar inversiones en diversos territorios y así poder responder a la demanda global en tiempo y espacio.
3. Desde esta perspectiva, el proceso de globalización se entiende como resultado histórico de la producción flexible y de los encadenamientos mercantiles globales (Dussel Peters, Piore y Ruiz Durán 1997). La velocidad de los eventos, ya sea por efecto de la transferencia de mercancías, servicios, capital, conocimiento e ideas y/o servicios, es en el presente muy superior a la de anteriores etapas históricas. Si hasta hace relativamente poco el “justo a tiempo” era el estándar de ciertos encadenamientos mercantiles globales y sectores, en la actualidad en sectores como la electrónica y el automotriz se realiza crecientemente en “tiempo real” a través de nuevas formas de telecomunicación (Best 2001; Ernst 2003). De igual forma, la gobernanza –comprendida como la coordinación de actividades económicas a través de vías estrictamente no conformes con el funcionamiento del mercado y los precios– de la cadena específica es de la mayor importancia: se refiere a las estructuras de control intra o interempresa dentro de una cadena global, siendo que ciertas empresas se ven en la posibilidad de dictar, coordinar y/o especificar los productos, partes y componentes, así como sus respectivos procesos (Gereffi, Humphrey, Kaplinsky y Sturgeon 2001). Las opciones de difusión y de aprendizaje territoriales dependen crucialmente de esta estructura de gobernanza y los

---

<sup>9</sup> Entre otro de los aportes de Gereffi (Gereffi 1994) destaca la diferenciación entre cadenas lideradas por compradores y por productores. En el primer caso la industria de la confección es paradigmática (con empresas como Gap y Nike), mientras que en las empresas lideradas por los productores se encuentran cadenas globales como la electrónica y la automotriz (Ford e IBM, entre otras). En posteriores trabajos (Gereffi 2001) se indica que esta tipología se ha transformado sustancialmente, incorporando un tercer tipo de cadenas, las lideradas por el *internet*.

<sup>10</sup> McCormick (2001:106) señala que la perspectiva de encadenamientos mercantiles globales hace explícita tres dimensiones: a) una estructura de insumo-producto, b) su difusión geográfica y, c) el control que diferentes actores pueden tener sobre la cadena en su conjunto y sus respectivos segmentos.

respectivos estándares, los cuales en muchos casos se pueden convertir en altas “barreras de entrada” para existentes y potenciales participantes en la cadena.

4. Al menos desde los setenta, y con mucho vigor desde la década de los ochenta, el proceso de globalización –en los términos definidos anteriormente- ha permitido la transferencia de segmentos de cadenas de valor agregado hacia muy diversos territorios. Este proceso – conocido como de maquila en Centroamérica y en México, y que tiene a su contraparte legal bajo el régimen 807 en Estados Unidos- ha generado un espectacular proceso de subcontratación a nivel global.<sup>11</sup> Este proceso ha generado que territorios se especialicen en actividades de segmentos de la cadena de valor agregado: ensamble y subensamble, producción de partes y componentes, investigación y desarrollo, mercadeo, servicios postventa, etc. Todos estos procesos requieren de un alto grado de importaciones y de su exportación, con el objeto de integrar todos estos segmentos a un producto o servicio final a consumirse. No obstante este proceso, desde finales de los noventa se perciben dos procesos adicionales: a) el requerimiento de grandes clientes, en su mayoría vendedores al por menor –tales como Wal Mart, Target, Kmart, JC Penney, entre muchos otros- de integrar una mayor cantidad de procesos; es decir, a diferencia del período reciente anterior, estas empresas exigen que los subcontratistas se hagan directamente responsables del aprovisionamiento de la materia prima, accesorios, sus respectivos costos, financiamiento, calidad, cantidad, insumos y del propio proceso de transformación, del empaque y envío al consumidor final. Estos procesos –conocidos como “llave en mano” o “paquete completo” (*full packaging*) dependiendo del sector específico- permiten potencialmente un mayor grado de integración y de apropiación de valor agregado, pero generan enormes nuevos retos para los propios subcontratistas,<sup>12</sup> b) un muy reciente proceso de “reintegración vertical” en donde los clientes -tanto para mantener un mayor grado de flexibilidad, así como ante el reconocimiento de que el proceso de transformación tiene una relativamente pequeña participación en el valor agregado del producto final, como por constantes problemas con los subcontratistas<sup>13</sup>- han decidido retomar directamente los diversos segmentos de la cadena. Estos contrastantes procesos –generalizada subcontratación en forma de “paquete completo” y de reintegración vertical-, como veremos en los siguientes capítulos, han tenido y tendrán significativos impactos en los diversos territorios donde se han instalado las empresas que realizan estas actividades, y particularmente en las opciones de integración de territorios al mercado mundial. Humphrey y Schmitz (2001:26) señalan que estos cambios en la estructura y gobernanza de la cadena global dependen en forma significativa de los

---

<sup>11</sup> “Otro notable cambio ha ocurrido en el centro de la organización de la cadena de valor, especialmente en industrias de ensamble complejas como autos, electrónica y de vestido. Muchas empresas “líderes” se han concentrado en el desarrollo y mercadeo de productos, mientras que subcontratan producción y funciones vinculadas a la producción con proveedores” (Gereffi, Humphrey, Kaplinsky y Sturgeon 2001:6).

<sup>12</sup> El tema será abordado en detalle en el capítulo 1.2. para el caso de la cadena hilo-textil-confección.

<sup>13</sup> Humphrey y Schmitz (Humphrey y Schmitz 2001) señalan que para las empresas líderes el riesgo de que un subcontratista fracase es uno de los aspectos fundamentales de la gobernanza de la cadena, y particularmente para empresas y territorios nuevos que participan en la cadena.

cambios en los vendedores al por menor, tal y como se verá en el capítulo 1.2. para el caso de la cadena hilo-textil-confección.

5. El concepto de “competitividad”, particularmente a nivel de empresa o a nivel microeconómico como lo desarrolla Porter, conlleva múltiples dificultades y limitaciones. Ya durante los noventa varios autores (Krugman 1994; Meyer-Stamer 2001) advirtieron que no es válido tratar el nivel microeconómico y macroeconómico en forma indistinta, en especial con respecto al tema de la competitividad. La “obsesión por la competitividad” lleva a posturas “equivocadas y peligrosas” (Krugman 1994:30) y a resultados simplistas.<sup>14</sup> En muchos casos, esta limitación resulta en importantes dificultades de propuesta e implementación de políticas de competitividad.
6. Un grupo de autores desde los noventa (Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer 1999; Messner y Meyer-Stamer 1994; Meyer-Stamer 1999, 2001) desarrollaron el concepto de “competitividad sistémica” en directa contraposición al elaborado por Porter y al de la “competitividad estructural” de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico). Estos autores sostienen que la competitividad requiere incluir cada uno de los niveles analíticos micro, meso, macro y meta y su conjunto, los cuales afectan a las empresas y a los territorios en el plano local, regional, nacional y supranacional. Por consiguiente, el análisis exclusivamente al nivel microeconómico es insuficiente para comprender las condiciones y los retos de la competitividad, al igual que una perspectiva exclusivamente macroeconómica (véase el Esquema 1). Si bien los diversos niveles analíticos de la competitividad sistémica se abordan en su conjunto, destaca el nivel mesoeconómico, aquella dimensión “donde se generan las ventajas competitivas institucionales y organizativas, los patrones específicos de organización y gestión y los perfiles nacionales que sustentan las ventajas competitivas y que son difícilmente imitables por los competidores” (Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer 1999:84). El nivel analítico mesoeconómico conjuga aquellos mecanismos, políticas e instituciones que afectan a la competitividad de sectores individuales y a su conjunto, tanto público como privado y de organizaciones no gubernamentales (ONG), así como las relaciones inter e intraempresa (Meyer-Stamer 2001).

#### ESQUEMA 1: COMPETITIVIDAD SISTÉMICA

	MICRO	MESO	MACRO	META
MUNICIPAL	X	X	X	X
REGIONAL	X	X	X	X
NACIONAL	X	X	X	X
SUPRANACIONAL	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia.

<sup>14</sup> Para una crítica al planteamiento, véase también: Best (2001).

7. Uno de los principales efectos del proceso de globalización y de los encadenamientos mercantiles globales tratados anteriormente se refiere a que sus respectivas empresas líderes conforman profundas y extensas redes de empresas (Shy 2001) y son capaces de coordinar, controlar e imponer estándares intra e interfirma en sus respectivas cadenas de valor global. Estos estándares –conceptualizados como *Wintelism* por algunos autores (Borras y Zysman 1998) para el caso de la computación- apuntan a que si bien las economías se han liberalizado crecientemente, el comercio y las relaciones interfirma siguen siendo gobernadas por un conjunto de normas y estándares que a menudo implican enormes retos para las empresas y los territorios y que pueden llevar a un creciente proceso de polarización: de estándares de calidad y manufactura hasta estándares fitosanitarios, sociales, laborales y ecológicos, entre otros (Nadvi y Wältring 2002). Estos estándares, que a veces bien pudieran comprenderse como las nuevas barreras no arancelarias en el futuro, tienden a imponerse y homogeneizarse y requieren de enormes capacidades financieras y tecnológicas por parte de empresas y territorios para continuar participando en las cadenas de valor globales.
  
8. En la actualidad la mayor parte de los estudios y propuestas de agrupamientos y distritos industriales –tanto en países periféricos como en países de la OCDE- se han concentrado en casos manufactureros y de la industria. En el caso de América Latina esta perspectiva refleja un significativo sesgo en contra de otras actividades, y particularmente en contra de la agricultura y de la agroindustria. La argumentación en contra de este sesgo de actividades no manufactureras está vinculada al menos desde el análisis de Raúl Prebisch (Prebisch 1959) hasta autores vinculados con la industrialización orientada hacia las exportaciones (Dussel Peters 2000), los que argumentan que los productos manufactureros presentan una mayor elasticidad con respecto a la demanda que el resto de la producción, así como mejores términos de intercambio. Este dogma,<sup>15</sup> sin embargo, no está sustentado en evidencia empírica reciente y, sobre todo, no considera que existen productos de toda índole –usualmente conocidos como *commodities*- cuya elasticidad con respecto a la demanda puede ser muy baja o nula.<sup>16</sup> Como resultado, estrategias de desarrollo y/o la especialización productiva no depende necesariamente del sector – agrícola, manufacturero o servicios- sino que de los productos específicos y su respectivo segmento y posicionamiento en la cadena de valor global: tanto en el sector agrícola, manufacturero o de servicios pueden encontrarse productos con alta y baja elasticidad con respecto a la demanda.<sup>17</sup> Este debate no sólo es de relevancia conceptual –en el sentido de establecer las elasticidades a nivel de productos- sino que primordialmente de envergadura política: desde la industrialización sustitutiva de las importaciones en

---

<sup>15</sup> El Banco Mundial (De Ferranti et al. 2001) examina críticamente este planteamiento y cuestiona el argumento de que los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, así como la innovación tecnológica, son superiores en la manufactura que en el resto de la economía.

<sup>16</sup> Krugman (Krugman 2003) señala en un contexto más amplio que de los aspectos más rescatables de la teoría del desarrollo desde la década de los cuarenta –y particularmente con respecto a autores como Hirschman- se encuentran el tamaño del mercado y las economías de escala.

<sup>17</sup> Este tipo de análisis requiere de un estudio con un alto grado de desagregación que, por el momento, no se ha llevado a cabo. El actual análisis realizado por Rudolf Buitelaar en CEPAL en el proyecto “*Natural Resource Cluster Development Strategies*” pudiera esclarecer algunos de estos aspectos.

América Latina han existido enormes sesgos en contra de los sectores “no-manufactureros”, siendo que éstos pudieran tener un potencial competitivo muy superior al sector manufacturero.<sup>18</sup> Esto es de particular importancia social, política y económica considerando que la población vinculada a la agricultura y agroindustria es muy superior a la manufacturera en América Latina.

9. Desde la segunda mitad de los noventa un grupo de autores (Humphrey y Schmitz 2000) han señalado que la “eficiencia colectiva” –comprendida como la ventaja competitiva resultante de externalidades de economías locales y acciones conjuntas- en los respectivos territorios ha desempeñado un papel fundamental para comprender el comportamiento positivo de los agrupamientos o *clusters*. Schmitz (Schmitz 1997) argumenta que la eficiencia colectiva y la conformación de redes interempresa en territorios específicos es una de las características fundamentales para comprender su competitividad global. Recientes análisis (Humphrey y Schmitz 2000) analizan que la integración al mercado mundial depende de diferentes gobernabilidades de las cadenas (*chain governance*) de valor global: cuanto mayor sea la verticalidad y el control de un reducido grupo de clientes y/o compradores, menor será el potencial de escalamiento (*upgrading*)<sup>19</sup> local y de difusión y aprendizaje. Desde esta perspectiva, la generación de un proceso de “eficiencia colectiva” no es parte necesaria de las trayectorias de diversos agrupamientos y distritos industriales, tal y como lo demuestra Rabellotti (1997) al comparar distritos industriales en Italia y México. Por el contrario, y vinculado con el tema anterior sobre los estándares, cuanto mayor sea el número de clientes y menor la dependencia de estándares impuestos por parte de las empresas líderes, mayores serán las opciones de coordinación, cooperación, difusión, aprendizaje y escalamiento local e interempresarial.<sup>20</sup>
10. Varios de los aspectos anteriores son retomados por Messner (Messner 2002), quien destaca el “Triángulo Económico Mundial” –como un proceso que surge de la interacción entre localizaciones industriales, cadenas de valor globales y redes globales dedicadas a establecer estándares - y sus implicaciones. Desde esta perspectiva políticas territoriales no son suficiente para mejorar la competitividad territorial y requieren de conocer y negociar entre las tensiones que surgen entre las estructuras de gobernanza locales y globales; si bien la calidad de los encadenamientos locales son fundamentales para

---

<sup>18</sup> Gibbons (Gibbons 2001) examina al respecto que a nivel internacional las agroindustrias fueron lideradas hasta la década de los ochenta por los productores, siendo que desde entonces los productores y detallistas han incrementado sustancialmente su injerencia en esta cadena.

<sup>19</sup> Sobre las especificidades del proceso de escalamiento existen diversas visiones y experiencias. Bair y Gereffi (2001), por ejemplo, destacan el positivo proceso generado por empresas extranjeras y su demanda de paquete completo en *blue-jeans* en Torreón (México). Los mismos autores (Bair y Gereffi 2003) destacan una serie de condiciones y posibilidades para el potencial de escalamiento para el caso de la cadena hilo-textil-confección. El tema será retomado en los capítulos 1.2. y 2.

<sup>20</sup> Algunas experiencias internacionales reflejan incluso la posibilidad de “crear” e impulsar la cooperación en la cadena de valor, no obstante condiciones iniciales desfavorables. Para el caso del Grupo Saligna en la República de África del Sur y su cadena de valor se concluye: “Crisis externas inducidas vinculadas con oportunidad, al igual que la acción dirigida de intermediarios externos que fueron capaces de implementar la influencia del gobierno, jugaron un papel crítico y generaron las condiciones necesarias” (Morris 2001:133).



políticas territoriales –y tal como se plantea en la “competitividad sistémica”- sería demasiado simplista llegar a posturas optimistas en base al lema de “pensar globalmente y actuar regionalmente” (Dussel Peters, Piore y Ruiz Durán 1997; OECD 2001), ya que “niegan las demandas específicas para con regiones concretas por un segmento dado del mercado mundial. Mientras que el marco de referencia definido por el mercado mundial es percibido aquí como un conjunto de condiciones de referencia que están más allá de cualquier influencia, se trata de otra forma como si fuera una “caja negra” (Messner 2002:3). En base al análisis de los actores, formas de gobernancia, la arquitectura de gobernancia y las reglas del sistema se llegan a conclusiones conceptuales y de política concretas con respecto a los retos “globales”.

¿A qué nos llevan todos los aspectos anteriores sobre la competitividad?

En primer lugar, a cuestionar y repensar profundamente las políticas macroeconómicas que se han venido implementando en la mayor parte de América Latina desde la década de los ochenta. Independientemente de su imposición o necesidad durante los ochenta y noventa, en la actualidad existen muy diversos argumentos que permiten ir más allá de una visión conceptual y de su implementación dogmática, considerando sus efectos sobre el desarrollo económico y la propia competitividad: la experiencia macroeconómica en América Latina y los significativos éxitos logrados en varios países asiáticos, y particularmente en China, llevan a plantear propuestas y políticas que permitan generar condiciones competitivas para el sector productivo, incluyendo aspectos “tradicionalmente macroeconómicos”, tales como crecimiento del PIB y del PIB per cápita, el tipo de cambio, financiamiento, empleo, salarios, consumo, inversión y la distribución del ingreso, entre otros.<sup>21</sup> Bajo este rubro generar condiciones competitivas para el sector productivo es de eminente relevancia, incluso en el contexto de tratados multilaterales, regionales y bilaterales: políticas territoriales, de capacitación, difusión de tecnología, de creación de habilidades industriales, sistemas de incentivos en general, de fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas, la Investigación y Desarrollo, del marco regulatorio y la competencia, incorporación de empresas proveedoras y la relación público-privada, entre muchos otros, se han y seguirán implementando en el futuro (Chang 2002; Lall 1999; Katz y Stumpo 2001; Maggi 2002; Rodrick 2003).<sup>22</sup> Los retos, desde esta perspectiva, son enormes y en muchos casos crecientes. El gráfico 1, al respecto, refleja que un grupo de países en vías de desarrollo ha sido capaz de integrarse al mercado mundial vía exportaciones con creciente nivel tecnológico, aunque la mayoría, y particularmente América Latina, con la notable excepción de México, ha incrementado su brecha con los países industrializados (véase el cuadro 1 del Anexo Estadístico).<sup>23</sup>

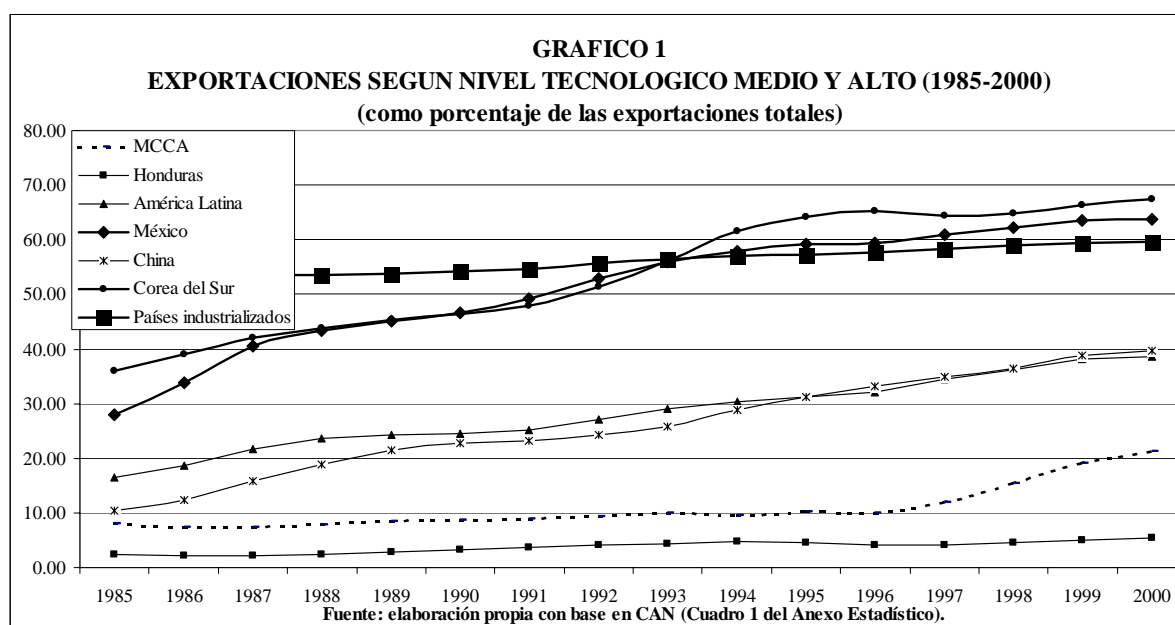
---

<sup>21</sup> En este debate, por ejemplo, el estudio del USITC (Dean 2002) destaca que los efectos de la ICC –particularmente vía la apertura comercial- durante 1970-1998 no han generado un proceso de crecimiento de inversiones en la región, aunque sí un efecto significativo y positivo en Estados Unidos.

<sup>22</sup> Claramente, el debate y las propuestas analizadas no se adhieren a extremos, o, por ejemplo, a desechar y negar los logros macroeconómicos logrados en los noventa. Sin embargo, éstos no son suficientes para permitir condiciones competitivas para el sector productivo y la población en general.

<sup>23</sup> Para un análisis más detallado sobre la metodología de las estimaciones del gráfico y sus limitaciones, véase: Dussel Peters (2001, 2003/a).

En segundo lugar, es importante ir más allá del planteamiento microeconómico de la competitividad planteado por Porter a inicios de los noventa. Tal como lo ha hecho en diversas ocasiones el propio Porter, pero particularmente otros autores, instituciones y corrientes conceptuales, en la actualidad la competitividad debiera comprenderse tanto en su dimensión microeconómica, mesoeconómica, macroeconómica y metaeconómica, con sus respectivas implicaciones territoriales. Desde esta perspectiva diversos autores han destacado la importancia de la competitividad y endogeneidad territorial (Dussel Peters 2000; Vázquez Barquero 1999) con el objeto de comprender la racionalidad de los encadenamientos mercantiles globales y la creciente flexibilización productiva, los requerimientos de competitividad de los segmentos de la cadena global y de la propia cadena, pero particularmente de los respectivos territorios y su población: ¿de qué servirían segmentos y/o cadenas globales competitivas con territorios sin opciones de integración y de escalamiento (*upgrading*)<sup>24</sup> al mercado mundial y con efectos negativos en la generación de empleo, salarios reales, el consumo y la inversión, así como el PIB y el PIB per cápita?



En tercer lugar, las estructuras de gobernanza y los estándares de las respectivas cadenas de valor global no permiten generalizaciones sin conocimiento detallado y específico de la cadena. Si bien aspectos macroeconómicos, políticos, sociales y culturales, entre otros, son relevantes para comprender las condiciones y retos de la competitividad de una cadena y sus respectivos segmentos, una multiplicidad de otros elementos como financiamiento, relación entre proveedores y clientes, desarrollo tecnológico, potencial de escalamiento, así como de diversificación, son específicos a una cadena global; y las diferencias pueden ser enormes entre sectores como la electrónica, agroindustria y automotriz. Incluso, temas tan generalizados como

<sup>24</sup> Desde la perspectiva de segmentos de encadenamientos mercantiles globales el proceso de escalamiento –entendido como la integración y apropiación a superiores segmentos de la cadena y, por ende, de mayor valor agregado- puede darse tanto a nivel de productos, procesos, intra o intercadena (Gereffi, Humphrey, Kaplinsky y Sturgeon 2001).

el de la tendencia a “subcontratar globalmente” pueden presentar enormes diferencias. El análisis de las condiciones y propuestas para mejorar la competitividad e incluso diversificar una estructura exportadora sólo pueden surgir de un detallado y profundo conocimiento de la propia cadena y sus segmentos.

## 1.2. La cadena hilo-textil-confección

El siguiente subcapítulo elabora las especificidades de la cadena hilo-textil-confección, tanto desde una perspectiva de la normatividad comercial internacional como de la organización industrial y las estrategias de algunas de las empresas; en el siguiente capítulo se abordará el caso de Honduras. El tratamiento específico de esta cadena es relevante por varias razones. Por un lado, y como se examinará con detalle en el capítulo 2, en la actualidad esta cadena es la de mayor peso en la IME de Honduras desde la década de los ochenta. Por ende, y en base a lo señalado en el capítulo 1.1., es de la mayor importancia tener una profunda comprensión de las condiciones internacionales de esta cadena. Por otro lado, se hace énfasis en la cadena hilo-textil-confección para analizar en qué segmento de la cadena se encuentra Honduras y en base a ello poder realizar el análisis sobre su posicionamiento en el segmento específico y así plantear propuestas de política en el capítulo 3.

El subcapítulo examina la normatividad internacional sobre la IME y especificidades para con la cadena ya que, como veremos, ha sido uno de los factores determinantes para comprender el desarrollo de esta cadena en Honduras y sus retos. Se hará particular énfasis en la normatividad comercial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de los Estados Unidos desde los noventa, considerando que existe una importante cantidad de bibliografía y análisis sobre el tema.<sup>25</sup>

El capítulo 1.2.1. también será relevante para las actividades de la electrónica, agricultura y agroindustria, abordadas en el capítulo 2.3.3.

### 1.2.1. Normas comerciales internacionales

Históricamente en el siglo XX la cadena hilo-textil-confección ha sido una de las más conflictivas en cuanto a las regulaciones y protecciones en el comercio internacional. Ya desde la década de los treinta existían políticas restrictivas que buscaron limitar las exportaciones japonesas (*Voluntary Export Restraint*, VER). Con la adhesión de Japón al GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) en 1955, sin embargo, y no obstante las cláusulas de salvaguarda, todo tipo de medidas requerían ser no discriminatorias. Si bien Japón aceptó en 1957 nuevamente las VER con Estados Unidos, durante 1962-1973 el comercio internacional de la cadena fue regido por los *Short-Term Arrangement* (STA), convirtiéndose en una de las mayores excepciones y problemáticas del comercio internacional y del GATT. Desde 1974, y con

---

<sup>25</sup> Para el caso de México, véase: Carrillo (1990); Carrillo y Hualde (1997); CEPAL (1996); Dussel Peters (2003/a); González-Aréchiga y Barajas Escamilla (1989). Para el caso de Centroamérica, véase: Buitelaar (2000); CEPAL y ONUDI (1996); CEPAL (1997/a); Chacón (2000); Gitli y Arce (2000); INCAE (1999).

la implementación del Acuerdo Multifibras (AMF), el comercio de la cadena hilo-textil-confección se vio restringido por cuotas establecidas bilateralmente.<sup>26</sup> Los diversos AMF, del I al IV, éste último expiró en 1991, se basaron en diversas restricciones al comercio: cuotas a productos según diversos y relativamente arbitrarios criterios (Meyanathan 1994).<sup>27</sup>

En la actualidad los productos de la cadena hilo-textil-confección están sujetos a las disposiciones del Acuerdo sobre Textiles y Vestidos (ATV) acordado en la Ronda Uruguay de la OMC desde enero de 1995 al vencer el Acuerdo Multifibras. En él se estipuló eliminar las cuotas en un período de 10 años. En general, el ATV dispone de cuatro etapas:<sup>28</sup>

1. A partir de 1995 cada país integra a las normas y disciplinas de la OMC un 16% de los productos importados en 1990 y que estuvieran cubiertos por el ATV.
2. En 1998 la integración abarcaría un 17% adicional de esos productos.
3. En 2002 la integración abarcaría un 18% adicional de esos productos.
4. En 2005 se integrarían el 49% restante de los productos cubiertos por el ATV. Durante el período 1995-2005 los productos no integrados pueden restringirse vía cuotas o medidas de salvaguarda.

Cuadro 1

ESTADOS UNIDOS: IMPORTACIONES QUE SERAN AFECTADAS POR LA ELIMINACION DE CUOTAS SEGUN ACORDADO CON OMC  
(Exclusivamente para la cadena hilaza-textil-confección, como porcentaje del valor de las importaciones de EU de 2002)

	2002	Participación de las exportaciones que serán afectadas por la eliminación de cuotas de la OMC (porcentajes)			
	Miles de Dólares	A partir de 1995	A partir de 1998	A partir de 2002	A partir de 2005
Hilo	1,303,517	-	-	35.51	39.45
Textil	5,492,261	-	10.96	2.52	48.53
Confección	56,967,915	-	4.09	4.56	79.13
Otros	8,420,519	-	10.65	40.07	12.59
Total de la cadena	72,184,212	-	5.31	9.11	68.32

Fuente: Elaboración propia con base en el United States Imports of Merchandise (2002), MAGIC 2002 (CEPAL) y Office of Textiles and Apparel (USITC) (página web <http://otexa.ita.doc.gov/fedreg/finalfr.htm>) (consultada el 24 de junio de 2003) (Anexos 5.1 y 5.2.).

Tal y como lo señala Chacón (2001:21), hasta 1998 la integración alcanzada había sido modesta, particularmente debido a que los países habían establecido unilateralmente los productos a incorporarse al ATV, que como consecuencia fueron los menos “sensibles” para los respectivos países. Es de esperarse que hasta 2005 se integren productos de algodón, lana y fibra sintética, los cuales son de mayor sensibilidad y complejidad económica y política, por ejemplo en Estados Unidos. El cuadro 1, así, calcula el valor de las importaciones estadounidenses que se

<sup>26</sup> En los últimos años del AMF, Estados Unidos tenía cuotas de importación con 45 países, cubriendo aproximadamente el 70% de los embarques de esos países (USITC 1995).

<sup>27</sup> Adicionalmente, desde 1996 Estados Unidos implementó nuevas normas de origen para el sector textil y de la confección con el objeto de sobrellevar las dificultades de la industria textil y de confección para evadir el sistema de cuotas. De esta forma, el producto exportado a los Estados Unidos se carga a la cuota del país donde se ensambla la prenda y no del que provienen sus componentes cortados (USITC 1998/a). Estas normas tienen como objetivo también restringir las importaciones asiáticas, siendo que países como Taiwán o Singapur, con cuotas subutilizadas, deben contabilizar sus prendas cortadas en donde son ensambladas, tales como China, con cuotas con un alto grado de utilización.

<sup>28</sup> Véase también el Anexo 1 para un análisis más detallado de la temática.

verán afectadas por la eliminación de cuotas según lo acordado en la OMC y, tal como se analizó, refleja que para el caso de la industria de la confección la eliminación de cuotas será relevante apenas en 2005, cuando el 79.13% de las importaciones bajo este segmento eliminen las mismas.

Es significativo, por otro lado, dejar en claro que el ATV exclusivamente elimina las restricciones cuantitativas. En los hechos, de esta forma, los aranceles se convertirán en el principal mecanismo para discriminar y/o proteger a las economías domésticas después de 2005.<sup>29</sup>

Destaca también la postura de la OMC con respecto a los subsidios y vinculados con las zonas de procesos de exportación (*export processing zones*). Los países en desarrollo acordaron en la Ronda de Uruguay de 1995 eliminar estos subsidios a las exportaciones<sup>30</sup> el primero de enero de 2003, con la opción de solicitar hasta diciembre de 2001 una extensión del período de transición. Entre los Acuerdos sobre Subsidios y Medidas Compensatorias se identifican una serie de incentivos que afectan a las exportaciones, incluyendo: provisiones del gobierno para las exportaciones más favorables que para la producción para el consumo interno, exoneración completa o parcial de impuestos directos como impuestos al ingreso y a los bienes, costos de fletes acordados por el sector público que benefician a las exportaciones por encima de los fletes domésticos y programas de garantías a las exportaciones. Si bien no se consideran como subsidios los reembolsos de impuestos (*duty drawback*) y el reembolso del impuesto sobre el valor agregado (ISR), y de otra índole (impuestos fronterizos y de ventas, por ejemplo), sí se prohíbe el trato arancelario diferenciado para los mismos productos importados según su destino (para la exportación o el consumo interno). Bajo este rubro los países con un PIB per cápita inferior a los \$1,000 dólares están exentos de estos requisitos, tal como es el caso de Honduras y Nicaragua. Costa Rica, El Salvador y Guatemala han solicitado extensiones a uno o varios de sus programas de exportación (UNCTAD 2003).

Por último bajo el rubro de la OMC, aunque no en importancia, es de esperarse que ante la reducción de las fracciones hasta 2005 y su total eliminación desde entonces, China se convierta en el país más beneficiado por estas medidas.<sup>31</sup> Estudios cuantitativos y cualitativos sobre los efectos de la eliminación de cuotas para Estados Unidos (CANAINTEX y Kurt Salmon Associates 2002; CANAINTEX y Werner International 2002; USITC 1999/c; UTIM 2003;

---

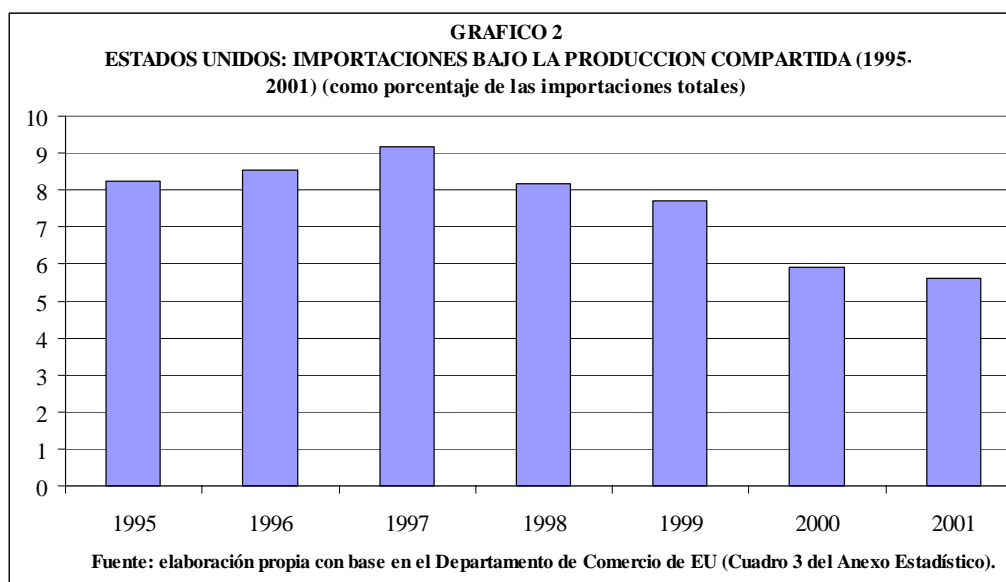
<sup>29</sup> Un reciente estudio de Agama y McDaniel (2002) refleja que las importaciones estadounidenses, al menos en el caso de México desde la implementación del TLCAN y hasta 2001, son significativamente sensibles a las reducciones arancelarias. El tema será relevante al establecer las diferencias arancelarias entre Centroamérica, México y sus competidores asiáticos.

<sup>30</sup> El Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*) define los “subsidios de exportación” en general como aquellas medidas que benefician a una o grupo de empresas, sector o sectores o región o regiones (véase: [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/24-scm.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf), consultada el 25 de junio de 2003).

<sup>31</sup> Estas tendencias, sin embargo, requieren de un análisis detallado y puntual. Watkins (2002/a), por ejemplo, demuestra que si bien México ha perdido en términos de competitividad, no es posible por el momento demostrar que exista una transferencia de plantas de México a China. Otros estudios (Lall y Albaladejo 2003), indican que la economía China ha logrado una compleja integración con otros países asiáticos –y generado un déficit comercial con ellas–, aunque exporta agresivamente hacia Estados Unidos, la Unión Europea y América Latina, entre otras regiones.

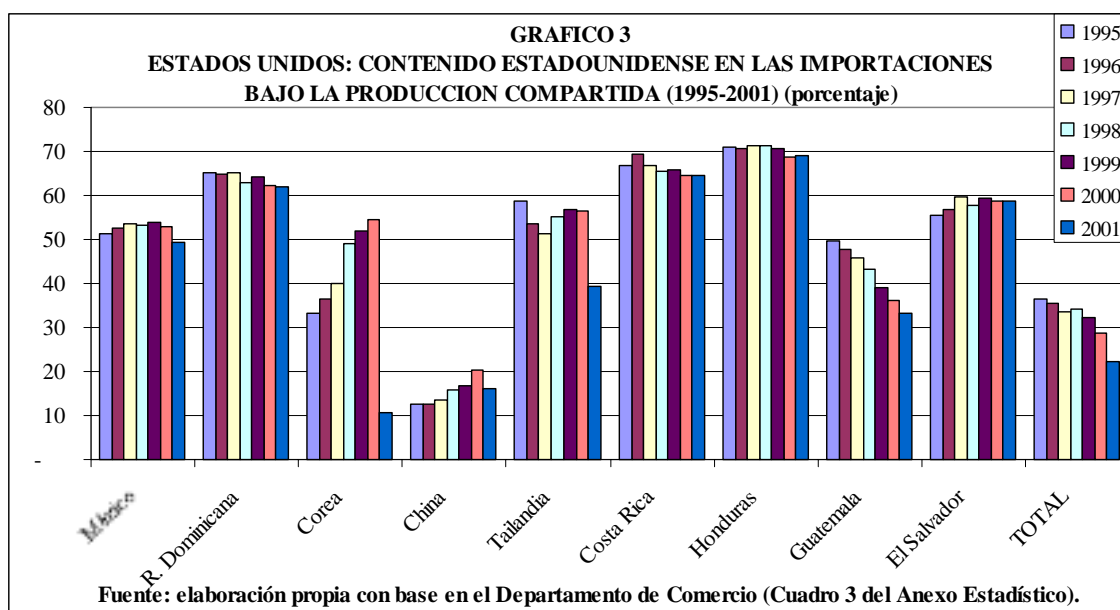
Watkins 2002) indican que las exportaciones tanto de México como de Centroamérica se verían afectadas.

La integración de la IME a nivel internacional, y particularmente en Centroamérica, el Caribe y México, han recibido particular atención y concesiones arancelarias en Estados Unidos desde la década de los sesenta.<sup>32</sup> Sin embargo, y también como resultado de los cambios globales de la organización industrial de la cadena –particularmente de la dinámica de subcontratación u *outsourcing* a nivel internacional- es desde los ochenta que ésta es de mayor relevancia ante la enorme dinámica que cobra. El régimen de la producción compartida (*production sharing*) de los Estados Unidos adquiere preponderancia para el funcionamiento de la IME ubicada en Centroamérica. No obstante lo anterior, y como se refleja en el gráfico 2, las importaciones estadounidenses bajo este rubro disminuyen sensiblemente en términos absolutos y con respecto al total importado por los Estados Unidos, porque tanto México como los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) –los principales beneficiarios de la producción compartida o bajo la partida 98.02- reciben un trato preferencial más ventajoso bajo otros programas, como se verá más abajo (véase el cuadro 2 del Anexo Estadístico).



<sup>32</sup> En México, por ejemplo, las primeras disposiciones legales con la IME se remontan a 1965 cuando se promulgó el Programa de Industrialización Fronteriza (PIF), el cual tuvo como objeto el desarrollo socioeconómico y la disminución del desempleo en la frontera norte. Como contraparte, las exportaciones mexicanas a Estados Unidos ingresaron bajo el amparo del régimen 9802.00.80 (anteriormente denominado régimen 807 o de “producción compartida”) desde 1963, los cuales sólo exigían el pago de arancel sobre el valor agregado en el extranjero y no sobre los componentes estadounidenses que se utilizan para su ensamble. Desde 1988, de igual forma, el régimen especial (*special regime*) otorgó a México amplias cuotas a los productos de la cadena a México, aunque se restringieron los productos de tela no estadounidense vía el Acuerdo Multifibras (AMF). El TLCAN incorpora varios de estos aspectos, particularmente la regla de origen “hilo en adelante” (*yarn forward*), y las exportaciones de la cadena mexicana no están sujetas a cuota alguna, siempre que se trate de productos a partir de hilo fabricado en alguno de los países. En el TLCAN, incluso, se establece un proceso de transición de 10 años para aquellos productos que no cumplan con la regla específica de origen y que sufran un proceso de transformación sustancial (Buitelaar, Padilla y Urrutia 1999; Chacón 2001).

Adicionalmente, las importaciones estadounidenses no sólo contienen un relativamente alto contenido de partes y componentes estadounidenses, sino que también el coeficiente varía sustancialmente entre países latinoamericanos y asiáticos: si el total de las importaciones bajo la producción compartida disminuyó el coeficiente de insumos estadounidenses del 36.35% al 22.22% durante 1995-2001, las provenientes de China aumentaron de 12.49% al 16.15% en el mismo período. La totalidad de los países latinoamericanos –y con la notable excepción de Guatemala- se encuentra a niveles superiores al 50% e incluso al 70%, como en el caso de Honduras (véase el gráfico 3).



Para el caso de Centroamérica, los siguientes regímenes arancelarios preferenciales de Estados Unidos han sido relevantes para la IME, y han repercutido en la IME de Honduras:<sup>33</sup>

1. La Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Las exportaciones de los países centroamericanos se han beneficiado desde 1984 de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC o CBERA, por sus siglas en inglés) en el marco del Sistema General de Preferencias (SGP). Gracias a éstas las exportaciones de la región pudieron ingresar a Estados Unidos sin mayores limitaciones, aunque con excepciones importantes. Específicamente la ICC –que requería de la aprobación anual del Presidente de Estados Unidos - excluía a los textiles y a las prendas de vestir, algunos calzados, el atún preparado en envases herméticos, el petróleo y sus derivados, relojes y algunos de sus componentes, entre otros (USITC 1998/a). Además, la ICC exigía la exportación directa a los Estados Unidos y un contenido nacional de al menos un 35%. Adicionalmente, Estados Unidos permitió la importación ilimitada –sin establecimiento de cuotas- de textiles y confección siempre y cuando sus insumos provinieran de los Estados Unidos y hubieran sido cortados en ese país. Dado el alto porcentaje de las exportaciones centroamericanas en la cadena hilo-textil-confección – promediando el 68.71% del total exportado a Estados Unidos para Honduras durante

<sup>33</sup> Véase: Kornis (2001); Oustr (2001); USITC (1999/a/b; 2000; 2001; 2003).

1990-2002-, y con tasas arancelarias cercanas al 20% a inicios de los noventa, durante los noventa la región realizó diversos esfuerzos para incorporar estas fracciones y una “paridad-TLCAN”.

2. La Ley del *Caribbean Basin Trade Partnership Act* o ICC-Ampliada (CBTPA, por sus siglas en inglés). Entró en vigor el primero de octubre de 2000 y tiene una vigencia de 8 años. La CBTPA incorpora los beneficios de la ICC, no excluye los de la partida 9802.00.80 señalados anteriormente, ni los del Programa de Acceso Especial (*Special Access Program*)<sup>34</sup> desde 1986 y se enmarcan en las negociaciones de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La mayor novedad y relevancia de la CBTPA se registra en torno al tratamiento de textiles y confección, así como del resto de las exclusiones que existían bajo la ICC. En cuanto a la cadena hilo-textil-confección se establece:

- a) Se requiere de un Certificado de Origen mediante el cual se indique que las prendas textiles han sido ensambladas en la región perteneciente a la ICC para estar exentas de arancel.
- b) En general los once Grupos Preferenciales establecen las condiciones para definir el origen de los insumos (hilos, telas y accesorios) y procesos (corte, ensamble y otros).
- c) Para que los productos finales sean considerados originarios de la región los hilos y las telas deben ser totalmente formadas o manufacturadas en Estados Unidos, aunque deben ser cortadas en EU y/o en los países de la región y luego ensambladas o confeccionadas obligatoriamente en los países de la ICC.
- d) Se permite el uso de accesorios no estadounidenses con hilo y tela de Estados Unidos, siempre y cuando sus costos no excedan el 25% de los costos de los demás componentes, excluyendo los hilos de costura.<sup>35</sup>
- e) La Ley permite el uso de procesos adicionales como serigrafía, bordados, lavados de tipo “stone”, lavados de enzimas, teñidos, entre otros, siempre y cuando se apliquen a las prendas terminadas.
- f) No se permiten procesos de acabado de ningún tipo para telas crudas de Estados Unidos.

---

<sup>34</sup> El Programa de Acceso Especial ofrece los mismos beneficios que el régimen especial, pero para los países de la ICC. Así, los productos ensamblados con tela fabricada y cortada en los EU disfrutaban de cuotas de importación relativamente amplias bajo los niveles de acceso garantizado (*guaranteed access levels*, GAL). Al igual que para el régimen especial, también bajo este programa los productos que no utilicen tela fabricada y cortada en EU están sujetos a cuotas de importación bajo el AMF.

<sup>35</sup> Los hilos de costura se consideran como accesorios pero no aplican a esta condición del 25% sólo en el caso de las telas de los EU cortadas en la ICC, cuyo caso exige que el hilo de costura sea de origen 100% estadounidense.



g) Además de los casos anteriores, de tela formada 100% en Estados Unidos, la Ley permite tejer telas en la región ICC, aunque exclusivamente con hilaza 100% estadounidense. Estas “Telas Regionales” se dividen en dos grupos preferenciales: a) las camisetas (*t-shirts* que no sean de ropa interior) (o grupo “E”) ensambladas en la ICC con base en “telas regionales”, con cuotas anuales para la ICC en su conjunto y un incremento anual hasta 2008 y, b) el resto de las prendas textiles ensambladas en la ICC en base a “telas regionales” (o grupo “D”), con una cuota anual de 250 millones de Metros Cuadrados Equivalentes y un incremento anual hasta 2008.<sup>36</sup>

3. Por último, existen dos excepciones y temas relevantes que afectan la cadena de hilo-textil-confección. Por un lado, para los productos de confección que no cumplan con las reglas de origen la legislación estadounidense se permite, en cantidades limitadas, que se beneficien mediante niveles de preferencia arancelaria (*tariff preference levels*, TPLs). Por otro lado, el CBTPA ofrece que el Presidente estadounidense autorice beneficios a las importaciones de los países de la ICC siempre y cuando la hilaza no pueda ser abastecida por la industria estadounidense en las cantidades comerciales y los tiempos requeridos. Las solicitudes son contestadas por el USITC y el Presidente debe responder en máximo 60 días.<sup>37</sup>

Así, si bien la CBTPA incorpora importantes avances con respecto a la ICC, todavía se atiene a significativas restricciones –particularmente cuotas y altos aranceles para tejidos planos– con respecto al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).<sup>38</sup> Como veremos posteriormente, la CBTPA ha tenido un significativo efecto en las exportaciones centroamericanas y muchas de las exportaciones de la cadena hilo-textil-confección han ingresado a Estados Unidos desde octubre de 2000 bajo la misma.

No obstante lo anterior, desde 2003 los países centroamericanos han iniciado conjuntamente negociaciones con Estados Unidos para lograr un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés). Hasta junio de 2003, en la Quinta Ronda de

---

<sup>36</sup> En ambos grupos preferenciales el gobierno estadounidense ha considerado establecer nuevas cuotas, ya aprobadas por el Senado, a partir del tercer año de la cuota, dado que el consumo de las telas regionales en ambos casos ha sido muy alto. El tema, como veremos en el capítulo 2, es de extrema importancia para comprender el reciente establecimiento de varias empresas textiles en Honduras.

<sup>37</sup> Los respectivos análisis de la cláusula de desabastecimiento (*short supply*) hacen un examen y entrevistas con las potenciales empresas estadounidenses afectadas y sobre la oferta existente en Estados Unidos. En 2002, por ejemplo, se presentaron 7 productos solicitados a entrar libre de cuotas y arancel (USITC 2003; véase también: <http://www.usitc.gov/332s/shortsup/shortsupintro.htm>, consultada el 25 de junio de 2003.)

<sup>38</sup> En comparación con el TLCAN destaca que la CBTPA es temporal, está basada en diversas cuotas y no permite una generalizada estructura de “hilo en adelante” (*yarn forward*), lo cual se traduce en aranceles efectivamente pagados muy superiores a los del TLCAN, como se verá en el capítulo 2.3.2.1. Bajo el TLCAN, y a diferencia del CBTPA, las prendas ensambladas de tela estadounidense y cortadas en los Estados Unidos no gravan arancel alguno, mientras que bajo el CBTPA pagan arancel de importación sobre el valor agregado. Sobre la temática, véase: Buitelaar (2000); CANAINTEX y Werner International (2002); Chacón (2000); Dussel Peters (2001); USITC (1998).

Negociaciones en Tegucigalpa, todavía no existían acuerdos definitivos.<sup>39</sup> Sin embargo, entre los principales temas de la negociación, destaca:

- i. En general, y sorprendentemente para los propios negociadores centroamericanos, la postura estadounidense no parte de consolidar ni la ICC ni el SGP. De esta forma, es muy sugerente una postura estadounidense que parta de este “techo” con el objeto de negociar una amplia reducción en otros sectores, como el agrícola y agroindustrial.
- ii. Muy complejas y difíciles negociaciones en los sectores agrícola, agropecuario y agroindustrial, particularmente concernientes a la apertura por parte de los países centroamericanos. Varias de las asociaciones y agrupaciones negociadoras centroamericanas han amenazado con dejar las negociaciones.
- iii. Los Estados Unidos, en general para la cadena hilo-textil-confección, parecieran aceptar una postura de “hilo en adelante”. Si bien también han incluido las cláusulas de desabastecimiento y los TPLs, han desechado la opción de importar telas fuera de la región para beneficiarse del CAFTA. Por el momento no queda claro si los insumos de países como México, con los que Estados Unidos y Centroamérica han firmado tratados de libre comercio, pudieran considerarse como “regionales”.
- iv. Algunas asociaciones estadounidenses (AAFA 2003:1) han señalado que el CAFTA pudiera convertirse “en el tema más significativo de política que determinará si una industria textil y de confección en el Hemisferio Occidental puede sobrevivir y producir productos de vestir después de que los costos de las cuotas fueran eliminados para muchos de los competidores de Centroamérica después de 2004”. Con tal objetivo se proponen reglas de origen flexibles y que no dependan de “productores no competitivos” y que incluyan a México y a otros países con los que tiene tratados de libre comercio Estados Unidos, el uso flexible de telas, accesorios y componentes de la cadena con origen no regional, así como un estatus permanente libre de cuotas y aranceles de los productos bajo el CBTPA y el SPA.
- v. Por último, se considera que es indispensable un CAFTA con reglas claras y transparentes, a diferencia del CBTPA con cuotas y aranceles complejos, además de “cuotas de elegibilidad” que las propias empresas estadounidenses no han podido acceder, generando importaciones de insumos de terceros países.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> A inicios de julio de 2003, cuatro países centroamericanos (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) habían llegado hasta la novena ronda de negociaciones con Canadá a un “*impasse*”: mientras que Canadá insistía en la eliminación de los subsidios de las zonas francas en un plazo de tres años, había planteado una postura muy estricta y rígida para las exportaciones centroamericanas de textiles y prendas de vestir. Estas dificultades, sin embargo, se lograron sobrellevar hasta finales de 2003.

<sup>40</sup> Como se planteará en el siguiente subcapítulo y en lo que resta del documento, el planteamiento hace referencia a que el costo de las telas estadounidenses no son competitivas con respecto a otros competidores asiáticos. Como consecuencia, sería grave si el CAFTA “obligara” sin flexibilidad alguna a las IME establecidas en Centroamérica a comprar todos los insumos, accesorios y telas en Estados Unidos para no pagar arancel y no estar sujetos a cuotas.

Hasta finales de enero de 2004 sólo se contó con primeros borradores negociados entre los países, y sin incluir a Costa Rica. En el documento, que hasta entonces no contaba con una revisión y sustento legal, se establecen diversos métodos para calcular el valor agregado regional y se hace énfasis en los casos de la industria automotriz y de la cadena hilo-textil-confección. La industria textilera en los Estados Unidos, de antemano, sufrió una profunda división como resultado del CAFTA.<sup>41</sup>

Adicionalmente, desde hace algunos años se han iniciado las negociaciones para un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En la actualidad –a mediados de 2003- las negociaciones parecieran estar atrasadas,<sup>42</sup> y particularmente en sectores sensibles como la cadena hilo-textil-confección y agricultura,<sup>43</sup> entre otros (Blanco y Zabludovsky 2003). Sin embargo, y al respecto no existen estimaciones ni cualitativas ni cuantitativas, es de esperarse que la competencia en el mercado estadounidense para la cadena aumente sustancialmente, también como resultado de las exportaciones originadas en la Comunidad Andina, Asia en general y particularmente en China (CANAINTEX y Kurt Salmon Associates 2002; Rodríguez 2001/b; Schott 2001; USITC 1999/a).

### 1.2.2. Cambios en la organización industrial

Históricamente la cadena hilo-textil-confección ha sido una de las más complejas en lo que concierne a su normatividad comercial internacional, tal y como se desarrolló en el capítulo 1.2.1. Lo anterior también es resultado de que la cadena, y particularmente el segmento de la confección, es intensivo en fuerza de trabajo: en Estados Unidos, por ejemplo, a inicios de los setenta el sector textil y de confección representaba 2.4 millones de trabajadores o el 12.1% de la fuerza de trabajo manufacturera y cayó a 1.4 millones o el 7.3% en 1998; su valor agregado con respecto al de la manufactura cayó de niveles superiores al 6% al 3.9% durante el período (USITC 1999/c). Desde esta perspectiva, la cadena se ha convertido en un sector altamente conflictivo en los propios países de la OCDE, ya que la pérdida de empleos en la cadena –con niveles de sindicalización y organización superiores al de las respectivas economías y territorialmente relativamente concentradas en los respectivos países- ha generado significativos

---

<sup>41</sup> Esta división del sector textilero estadounidense, al parecer, fue resultado de la estrategia de Wilbur Ross, reciente propietario de la quebrada Burlingto Industries y Cone Mills, ambas con plantas en México, el Instituto de Manufactureros Textiles Americanos (ATMI, por sus siglas en inglés) y la Coalición de Acción de Manufactura y Comercio Americana (AMTAC, por sus siglas en inglés). Mientras que Ross propuso un CAFTA que permitiera la integración de México, entre otros, las mencionadas instituciones quisieron restringir el acuerdo explícitamente a los países firmantes.

<sup>42</sup> En el contexto del CBTPA y otros acuerdos y tratados bilaterales entre países bilaterales latinoamericanos con Estados Unidos, CANAINTEX y Werner International (2002:67) concluyen: “... dichos arreglos podrían fácilmente desviar los esfuerzos para completar las negociaciones del ALCA para enero de 2005. La razón obvia es que muchos países están ahora recibiendo o recibirán más beneficios bajo la ICC o estos acuerdos comparado con lo que recibirán bajo el ALCA. Por lo tanto, existe muy poco incentivo para estos gobiernos de que endose el Acuerdo ALCA”.

<sup>43</sup> Destacan, a finales de 2003, significativas diferencias entre los Estados Unidos y los países integrantes del MERCOSUR, y particularmente con respecto al tema de los subsidios agrícolas otorgados en los Estados Unidos.

movimientos debates sociopolíticos y económicos al que los respectivos gobiernos han tenido que responder.

**CUADRO 2**  
**MATRIZ DE COMPETITIVIDAD**  
(con respecto al mercado mundial)

Participación de la industria de la confección en las exportaciones del país específico	ESTRELLAS MENGUANTES	ESTRELLAS ASCENDENTES
	RETROCESOS	OPORTUNIDADES PERDIDAS
Participación de la industria de la confección en las exportaciones del mundo		

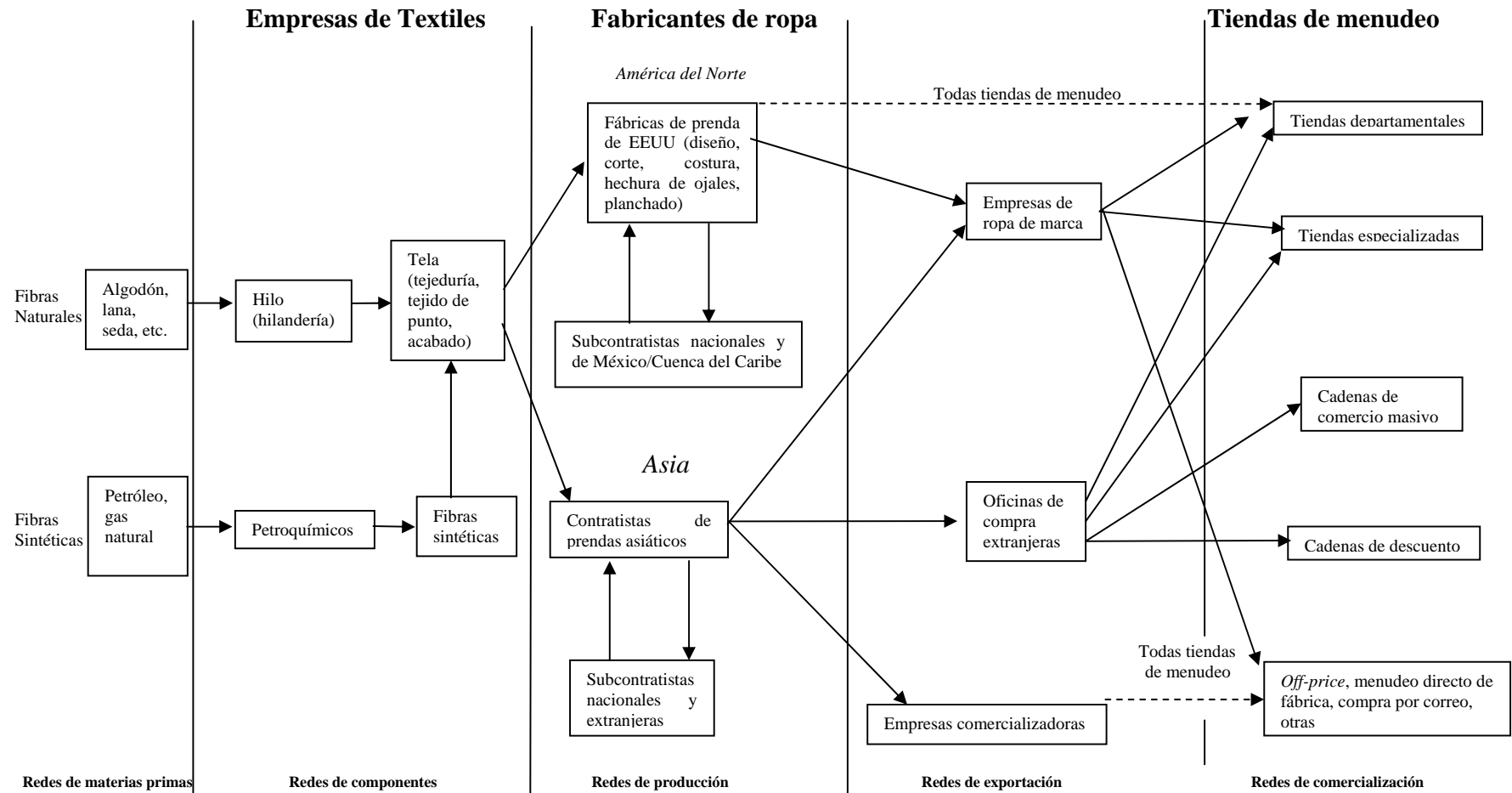
Fuente: Elaboración propia en base a CAN 2002 (CEPAL).

Adicionalmente, y en base exclusivamente a datos comerciales, el programa Análisis Competitivo de los Países (CAN, por sus siglas en inglés), permite destacar algunas de las características de los rubros de la confección a tres dígitos y según la participación de las respectivas industrias en las exportaciones del país específico (véase el cuadro 2). El tema será analizado para el caso de Honduras en el capítulo 2, pero es relevante señalar que para 1985-2000 la totalidad de los rubros exportados bajo la confección han perdido dinamismo con respecto al total exportado.

En la actualidad la cadena hilo-textil-confección es considerada una cadena liderada o controlada por los compradores. Desde esta perspectiva, la cadena se desagrega -ya sea tratándose de fibras naturales o sintéticas- en empresas textileras, fabricantes de confección y ventas al detalle o minoristas. Cada uno de estos segmentos implica una serie de redes de relaciones inter e intraempresa y con diversas y diferentes funciones, tales como las relaciones entre clientes y subcontratistas, el uso de insumos, materias primas y tecnologías, el financiamiento y mercadeo, así como servicios post-venta, entre otros (véase el Esquema 2). Para el desarrollo territorial, el vínculo directo o más cercano con las empresas líderes -ya sean diseñadoras de modas o vendedores al por menor con marcas,<sup>44</sup> las cuales controlan el acceso a los principales recursos de la cadena- son las que permiten mayores ganancias, apropiación de valor agregado y de escalamiento (Gereffi 2002:8).

<sup>44</sup> Los precios de productos similares, pero con o sin marca, pueden variar de 4 a 1 (CANAINTEX y Werner International 2002:143).

Esquema 2. La cadena hilo-textil-confección



Fuente: elaboración propia con base en Appelbaum y Gereffi (1994:46).

Desde la década de los cincuenta varios países asiáticos fueron capaces de integrarse exitosamente a la cadena hilo-textil-confección e ir más allá de procesos iniciales de ensamble. Para algunos de forma sorprendente, la mayor parte de estos países y empresas lograron desde hace varias décadas realizar procesos de paquete completo (*full package*)<sup>45</sup> o de fabricación de equipo original (OEM, por sus siglas en inglés); una de las principales características de este escalamiento<sup>46</sup> fue una relativamente rápida transición de la IME a procesos de paquete completo. Otras empresas asiáticas, y particularmente las japonesas, continuaron escalando (*upgrading*) la cadena de valor al integrarse de procesos de exportación OEM<sup>47</sup> a otras de fabricación de marca original (OBM, por sus siglas en inglés) e incorporaron sus conocimientos, experiencia y desarrollos de la OEM a procesos de diseño, ventas y *marketing* en el mercado doméstico y global. Desde entonces se ha establecido en Asia una compleja red interempresa donde participan detallistas y comercializadoras en los países industrializados que exigen procesos de paquete completo y que obtienen productos finales. Esta red se integra por empresas en Hong Kong, Taiwán, China y Corea, entre otras.

Desde esta perspectiva, ¿cuáles han sido los principales cambios en la cadena hilo-textil-confección y que afectarán a países como Honduras? En forma puntual destaca, y enfatizando que esta cadena es liderada por los compradores:

1. Los cambios en la cadena hilo-textil-confección se han realizado con una gran rapidez, y también como parte del proceso de globalización: la apertura y el cierre de plantas de todo tipo y el cambio de estrategias de las propias empresas han sido inesperados. El caso de Burlington Apparel Fabrics –uno de las más grandes fabricantes globales de sintéticos, lana, hilatura y tejido plano- es sintomático: después de altas tasas de crecimiento durante décadas –y ante la caída de la demanda en Estados Unidos y a nivel global-, la empresa cayó a finales de los noventa en el Capítulo 11 de quiebras en Estados Unidos y requirió de un profundo proceso de reestructuración de sus plantas en Estados Unidos y México. La producción de sintéticos continuará en Carolina del Norte y Yecapixtla (México),

---

<sup>45</sup> El proceso de paquete completo o *full package* implica que los clientes hacen una orden de compra y definen calidad, cantidad, estándares de insumos, accesorios y el propio proceso de manufactura, y establecen los precios y tiempos de entrega, entre otros. Todos los procesos y compra de insumos y materiales –de las primeras pruebas hasta la entrega del producto final- son responsabilidad del subcontratista. Este proceso se diferencia de procesos de maquila “tradicional” –bajo el esquema de *production sharing* y la partida 9802- dado que bajo éste último esquema los subcontratistas reciben las partes y componentes, en muchos casos incluso cortadas, y se especializan exclusivamente en el proceso de transformación.

<sup>46</sup> La “triangulación de la manufactura” en Asia –proceso desde los setenta y ochenta por el cual los compradores ponen órdenes con fabricantes, los cuales transfieren parte de los pedidos a otros territorios, incluyendo a México y Centroamérica, para finalmente entregar los productos finales en los Estados Unidos- ha sido significativo para el proceso de aprendizaje en Asia (Gereffi 2002:15).

<sup>47</sup> “El papel de la exportación OEM tiene varias ventajas. Ayuda a empresarios locales a aprender las preferencias de compradores extranjeros, incluyendo los estándares internacionales de precios, calidad y entrega. También genera sustanciales encadenamientos hacia atrás en la economía doméstica, dado que los subcontratistas OEM deben desarrollar fuentes de proveeduría seguras. Además, la producción OEM incrementa la experiencia en el tiempo y se difunde en diferentes actividades. Los proveedores aprenden de los segmentos hacia arriba y hacia debajo de la cadena de valor de las prendas de vestir de los compradores y se convierte en una poderosa arma de competitividad” (Gereffi 2002:15).

mientras que la producción de *denim* se realizará tanto en sus plantas en Navsari (India) y México. Una parte importante de las pérdidas realizadas por Burlington –entre otras– resultaron en el fracaso de las inversiones en el Estado de Morelos, Aguascalientes y Chihuahua en México: con alrededor de 80 millones de dólares invertidos desde 1998 en la fabricación de tela (*slacks*), en 2000 la empresa cerró, despidiendo a sus 700 trabajadores, mientras que el resto de las operaciones no han generado ganancias hasta 2002. En 2002 Burlington vendió sus operaciones, con pérdidas superiores a los 20 millones de dólares.<sup>48</sup>

2. A grandes rasgos es posible establecer tres grandes actores en la confección, con sus respectivas redes: detallistas, los comercializadores de productos de marca y los fabricantes de los productos de marca.
3. Detallistas o comercio al por menor. Además de un generalizado proceso de subcontratación global, proceso que ya inició hace varias décadas en el segmento de la manufactura– los detallistas globales han logrado un cada vez mayor grado de especialización por producto y nivel de precios. Estos procesos, de igual forma, han generado un significativo proceso de concentración, y particularmente en la confección en Estados Unidos: los principales 5 minoristas –Wal Mart, Sears, Kmart, Dayton Hudson Corporation y JC Penney en 1995– aumentaron su participación en las ventas de confección en Estados Unidos durante 1987 a 1995 del 35% al 68%. Se aprecian procesos semejantes en la Unión Europea (Gereffi 2002:8). Uno de los principales resultados de esta concentración de las ventas es el incremento del proceso de subcontratación global.
4. Históricamente los vendedores al por menor fueron los principales clientes de los fabricantes de confección; en la actualidad, sin embargo, se han convertido crecientemente en competidores de los productores, en muchos casos mediante importaciones: en el caso de Estados Unidos la participación de las importaciones sobre el consumo total del vestido aumentó de 43% en 1989 a niveles estimados aproximados del 80% en 2010, y con tendencias semejantes para la Unión Europea (CANAINTEX y Werner International 2002:12ss.). Así, y como parte de este proceso de “verticalización de los vendedores detallistas”, tiendas departamentales (JC Penney y Sears, entre otras), tiendas de descuento (Wal Mart y Kmart, entre otras) y detallistas especializados (Gap, Benetton, entre otros)<sup>49</sup> han incrementado su ingerencia directa en el proceso productivo de la cadena y en otros segmentos de la misma. Los detallistas, desde esta perspectiva, compiten directamente tanto con productores de confección como con líneas de diseño.

---

<sup>48</sup> Para una cronología de los hechos, véase: <http://www.burlington.com> (consultada el 24 de junio de 2003).

<sup>49</sup> El caso de la empresa gallega Zara (del grupo Inditex) es de la mayor trascendencia para América Latina. Iniciando en 1963 como un minorista para el mercado local en la actualidad ha pasado a diseñar, producir y distribuir todo tipo de prendas de vestir y complementos en 30 países, con más de 26,500 empleados y ventas por 3,250 millones de euros en 2001. Según la propia empresa la clave de su crecimiento se encuentra en su enorme flexibilidad y rapidez para responder a la demanda; actualmente todos los departamentos y actividades de Inditex están vinculados con las tecnologías de la información: diseño, fabricación, logística y atención al cliente, entre otras (véase: <http://www.inditex.es>, consultada el 27 de junio de 2003).

5. Los canales de distribución del mercado de vestido, de igual forma, también han cambiado sustancialmente. Mientras que las tiendas departamentales (Dillards, Federated, May, Neiman Marcus, Saks Inc. y Dayton-Hudson) y las cadenas nacionales (JC Penney, Kohl's y Sears) en Estados Unidos han perdido presencia, particularmente las tiendas de fábrica, clubes de descuentos y *outlets* (Consolidated Stores, Costco, Dollar General, Family Dollar, Kmart, Target Corporation y Wal Mart), así como las ventas por correo directo han incrementado sus ventas durante 1998-2001 (CANAINTEX y Kurt Salmon Associates 2002:13).
6. Al igual que en otras cadenas globales –por ejemplo la electrónica (Dussel Peters, Palacios y Woo 2003)- también en la cadena hilo-textil-confección se han desarrollado un grupo de empresas comercializadoras de marca (Nike, Reebok, Liz Claiborne, Donna Karan, Polo, Tommy Hilfiger, entre otras) que no realizan proceso de fabricación alguno y, desde sus inicios, basados en la subcontratación global. Entre las estrategias recientes de este segmento de empresas destacan: aumento y transferencia de nuevas funciones a subcontratistas (de la planeación y desarrollo de productos a su suministro y distribución, entre otras),<sup>50</sup> reducción de subcontratistas y, en general, incrementan las funciones de “paquete completo” para con los subcontratistas.
7. Como contraparte de 6., los productores de la cadena hilo-textil-confección, ante las tendencias anteriores, han tenido que redefinir sus funciones y estrategias. En general se aprecia un importante proceso de coinversiones, así como la transferencia de actividades a nuevos territorios. Gereffi (2002:10) adicionalmente indica que también existen tendencias en este segmento de empresas que “escalán” a las actividades históricamente realizadas por comercializadoras y “*outlets*”, tales como Sara Lee Corporation, Phillips-Van Heusen, VF Corporation, Fruit of the Loom y Levi Strauss & Co, las cuales han creado, administrado y vendido marcas propias a nivel global.
8. Territorialmente en la actualidad la cadena hilo-textil-confección se ha desplazado crecientemente hacia Asia, donde se encuentra un enorme agrupamiento de productores de materias primas, OEM, OBM y experiencias desde ya hace varias décadas con procesos “full package” con crecientes funciones. Desde esta perspectiva, el potencial y futuro de la cadena en el continente americano se encuentra en entredicho y ante complejas condiciones: mientras que en Asia existe una creciente tendencia a transferir actividades OEM a OBM, en la mayor parte de México y Centroamérica apenas se han iniciado desde los noventa procesos de paquete completo.
9. Para el caso de Estados Unidos y en el segmento de la manufactura y fabricación de confección, existen tres relevantes esquemas que compiten y que, en algunos casos, no son excluyentes: a) Producción compartida (*production sharing*) o “maquila tradicional” bajo las partidas 9802 (o 807 y 807A anteriormente), donde se importan la gran parte –si no es que totalidad- de los insumos y en muchos casos se corta la tela en Estados Unidos,

---

<sup>50</sup> Para un análisis detallado, véase: CANAINTEX y Kurt Salmon Associates (2002:5ss.).



b) Procesos de paquete completo,<sup>51</sup> donde las empresas maquiladoras se hacen cargo de procesos de compra de insumos y accesorios, de la logística de los procesos respectivos y la entrega de los productos finales, tal como se analizó anteriormente, y, c) Un relativamente reciente y profundo proceso –y particularmente en Centroamérica y Honduras, como se analizará en el capítulo 2- en el que empresas de marca propia han decidido “reverticalizar” sus procesos: por diversas razones, estas empresas han decidido reintegrar –en algunos casos mediante coinversiones- textiles y plantas maquiladoras para el ensamble de confección. Este último proceso de “reintegración vertical” abiertamente cuestiona el generalizado proceso de subcontratación global y, adicionalmente, de controlar y coordinar exclusivamente la totalidad de segmentos, sin realizar procesos de manufactura por parte de estas empresas de marca.<sup>52</sup>

10. Los aspectos desarrollados anteriormente, particularmente en el punto 7., harán mucho más compleja la futura integración de empresas a la cadena: dado el desarrollo de la misma –de producción compartida a paquete completo y a una nueva “integración vertical”- la intensidad de capital, el financiamiento, las economías de escala y los contactos con los clientes se presentan como crecientes barreras de entrada para nuevas empresas. El tema será profundizado en el capítulo 2.

Adicionalmente, es importante considerar una serie de aspectos significativos para la cadena que la han afectado en recientes años:

1. Se aprecia a nivel global una significativa disminución del crecimiento del consumo de los productos de la cadena en general, lo cual no implica que esto sea el caso para todos sus segmentos. Desde esta perspectiva, algunos señalan “una creciente competencia en mercados saturados” (CANAINTEX y Werner International 2002:6) (véase el Gráfico 4). Esta dinámica de largo plazo es adicional al descenso de la dinámica importadora de los

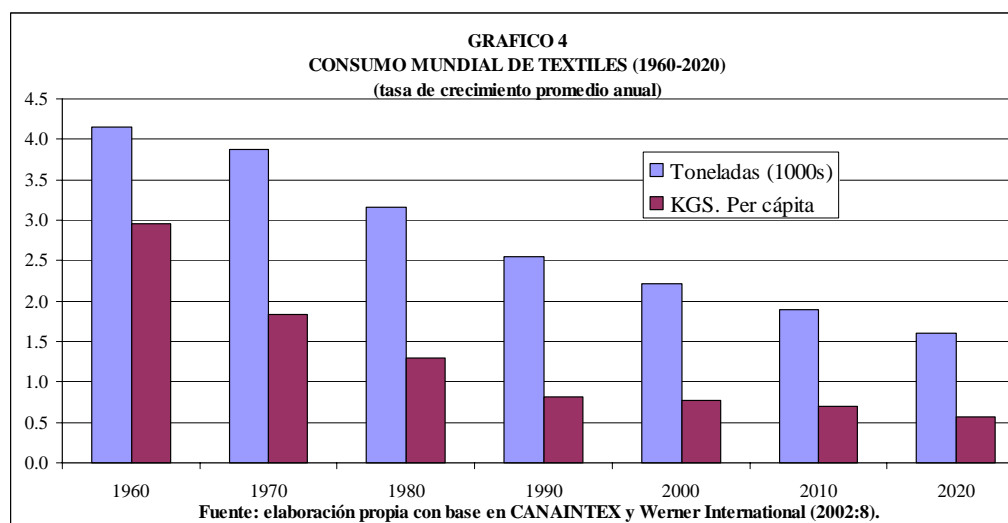
---

<sup>51</sup> Mortimore (2002:297) cuestiona que los procesos de paquete completo impliquen un proceso de escalamiento y señala: “Entonces, simplificando de alguna forma, se pueden distinguir dos realidades en la industria del vestido de los proveedores al mercado internacional en los países en vías de desarrollo: una versión asiática, en la que las empresas locales de los países recientemente industrializados del Este de Asia funcionan como proveedores “paquete completo” particularmente de vestimenta de mujeres a grandes vendedores al por menor, y un modelo del Caribe, el cual aísla el proceso de ensamble dentro de sus propios países, particularmente produciendo ropa interior de mujer vía subsidiarias de fabricantes de marca o ropa de hombre vía subcontratistas nacionales o internacionales a compradores extranjeros”.

<sup>52</sup> El proceso es de enorme relevancia, y particularmente para Centroamérica y Honduras, como se analiza en el capítulo 2, y por el momento no ha sido examinado suficientemente. USITC (1999/b:3-23ss.) señala entre las principales causas de este proceso: a) mayor presión a reducir precios, b) una más cercana relación entre el cliente y la empresa subcontratista, con lo que las empresas textiles transfieren sus actividades con los clientes, c) logística más simple, d) “*lead time*” (tiempo de entrega) inferior, dado que el tiempo de entrega se ha reducido de entre 34-30 semanas a entre 15-20 semanas, e) la concentración de detallistas en mercadeo y creación de marcas, con lo que los productores de telas se incorporan a procesos de confección, y f) el reconocimiento de textiles estadounidenses que países como México pueden ser mercados de consumo de sus productos importantes. Este tema será analizado con detalle en el capítulo 2, pero conviene cuestionar desde ahora el punto e), dado que son justamente los detallistas los que han ingresado en forma masiva recientemente a estas actividades textiles exclusivamente para su cadena y marca (véase también O’Rourke 2003).

productos de la cadena en Estados Unidos desde finales de los noventa, tema que se profundizará en el capítulo 2.

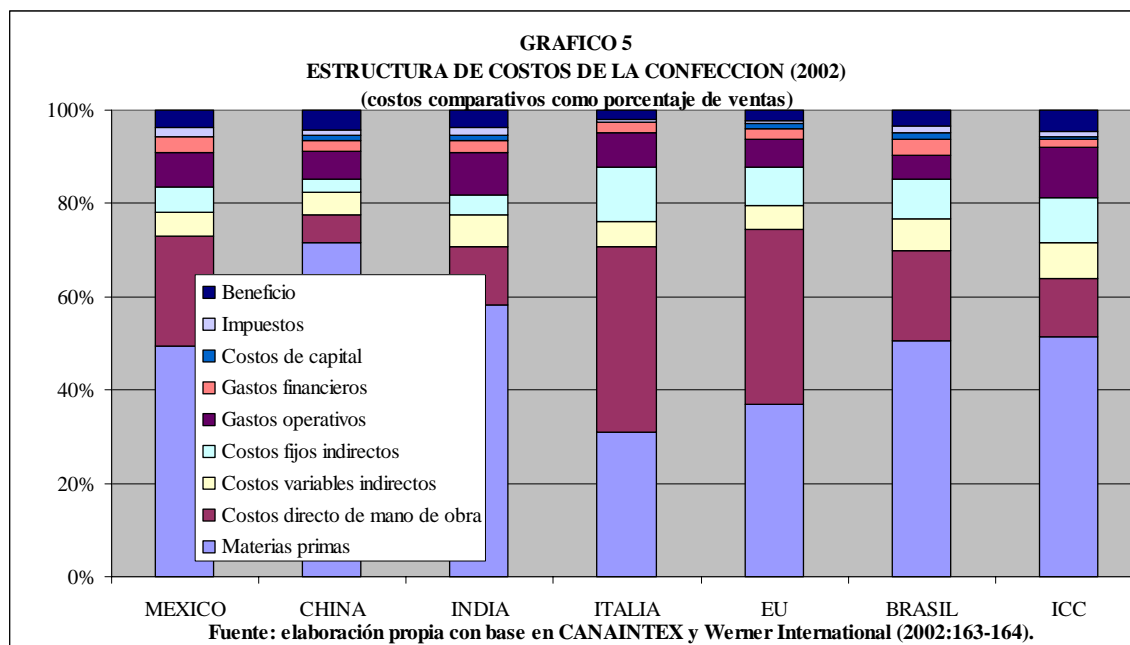
2. En las últimas décadas la demanda y preferencia de los consumidores de prendas de vestir ha cambiado sustancialmente. También como resultado de la mencionada saturación del mercado en los países industrializados se percibe, por un lado, que el gasto en ropa en Estados Unidos dejó de ser prioritario, disminuyendo con respecto a los gastos totales del consumidor en Estados Unidos del 4.2% en 1995 al 3.9% en 2001. Por otro lado, el mercado de prendas de vestir se ha fragmentado como resultado de una mayor demanda de ropa casual. En la Unión Europea, por otro lado, los consumidores han aumentado la demanda de ropa en el segmento medio y de lujo y estilos de vestido más flexibles. La creciente segmentación, y por ende la especialización de los canales de venta, es así una de las características más significativas de la cadena.<sup>53</sup>



3. Tal y como se señalaba anteriormente, existen segmentos muy diferenciados de la cadena entre los especializados en fibras naturales y en las fibras sintéticas. Diversas estimaciones (CANAINTEX y Werner International 2002) calculan que el poliéster será la fibra de mayor crecimiento en el futuro, cuya producción se ha desplazado hacia Asia.
4. Es de gran importancia reconocer –e independientemente de los costos absolutos- las diferencias en la estructura de costos entre países. El gráfico 5 refleja aspectos de la competitividad de la confección: mientras que en Estados Unidos e Italia los costos directos de la mano de obra representan el 37.5% y 39.8% de los costos totales, en China,

<sup>53</sup> En el segmento de “marcas elegantes” destacan empresas como Armani, Louis Vuitton y Jil Sander. En el de “negocios” E. Zegna, Boss International, Kenzo y Cerrati. En el de “casual de negocios” Polo Ralph Lauren, Boss, Max Mara, Nautica, 9-West, en el de “básicos de moda/casual deportivo” Zara, Mango, Esprit, Nike, Victoria, Secret, Banana Republic, GAP, Nordstro, Benetton, H&M, Vanity Fair, Playtex, Dockers, Marks & Spencer y marcas Propias como JC Penney, en el de “básicos masivos tipo commodity” Hanes, Fruit of the Loom, Levy’s y marcas propias como Wal-Mart y Kmart (CANAINTEX y Kurt Salmon Associates 2002:53).

los países de la ICC y México lo hacen con apenas un 5.9%, 12.6% y 23.6%, respectivamente. Como contraparte, las materias primas representan el 49.4%, 71.6%, 30.9%, 36.8% y 51.3% para México, China, Italia, Estados Unidos y los países de la ICC, respectivamente.



5. La competitividad de los diversos países participantes en la cadena hilo-textil-confección se refleja, en términos últimos, en el costo final del producto. El Cuadro 3 calcula éstos para un producto específico (camiseta) y es revelador desde varias perspectivas: a) Si bien las diferencias del precio final entre los países no son tan grandes –de hasta un 12% entre Pakistán y Estados Unidos–, destaca que la principal diferencia consiste en la tela (precio y su origen). Los procesos –ya sea en México o en los países de la ICC– que usan tela estadounidense presentan costos finales muy superiores dado que la tela producida en Estados Unidos es hasta un 49.65% más cara que la china, b) las diferencias en precios de otros insumos, segmentos y procesos –hilo y corte principalmente– también pueden ser grandes, pero no inciden de forma tan significativa en el precio final del producto, c) los países asiáticos –China y Pakistán en este caso– presentan precios FOB por prenda con diferenciales de hasta 42.90% –para el caso de México, con hilo, formación y acabado de tela en EU vs. China, con todos los insumos y procesos realizados en China–, pero los fletes, aranceles y costo de las cuotas son enormes para los países asiáticos, lo que lleva a “equilibrar” los precios puestos en los Estados Unidos, como se mencionó en a).<sup>54</sup> El ejemplo es esclarecedor y significativo desde dos perspectivas: a) los países que usan hilo,

<sup>54</sup> Este aspecto nos lleva a profundizar el tema ya planteado en el capítulo 1.1.: en el caso de China por ejemplo, los aranceles y el costo de las cuotas representan el 22.44% del precio de la prenda puesta en los Estados Unidos, los cuales son además dos veces superiores al margen de ganancia logrado para esta prenda. De esta forma se pueden establecer con mucha mayor claridad los significativos efectos de los aranceles y de las cuotas en la cadena, así como de su eliminación.

pero particularmente tela formada y acabada en los Estados Unidos, no son competitivos con respecto a Asia y, b) el costo de las cuotas es muy alto, en el caso de India, China y Pakistán representan el 7.54%, 10.59% y el 7.16% del costo total, respectivamente; mientras que es nulo para la ICC y México. La eliminación de las cuotas desde 2005 afectará sustancialmente la competitividad de los procesos realizados en México y Centroamérica, basados en su mayoría con hilo y formación y acabado de tela estadounidense. La formación y el acabado de tela a precios competitivos es, desde esta perspectiva, el factor crucial para permitir la competitividad de la cadena en su conjunto.<sup>55</sup>

Cuadro 3

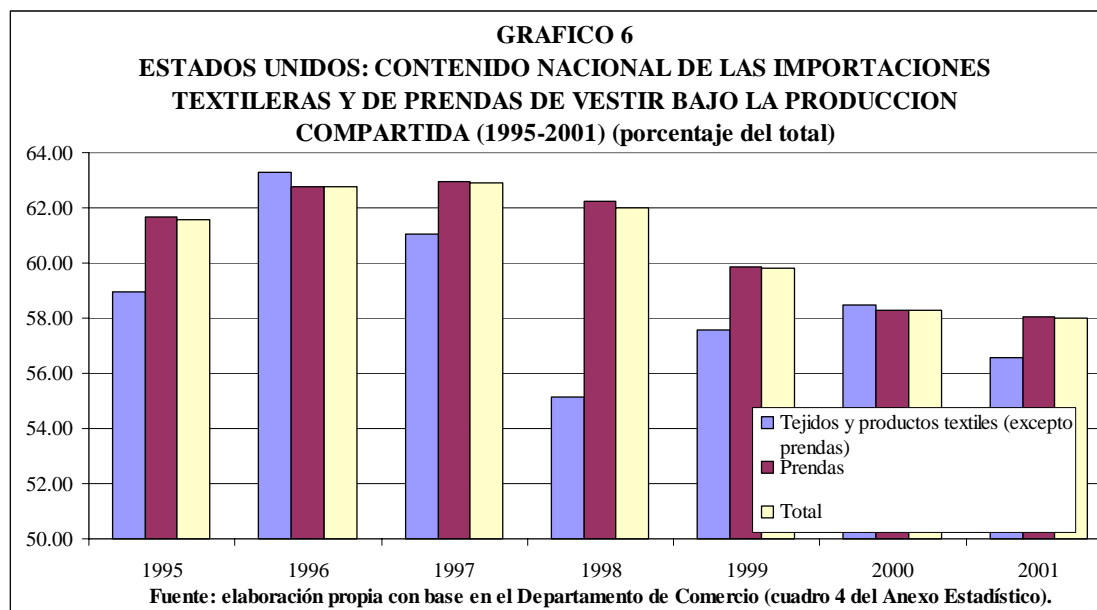
CALCULO DE PRECIOS PUESTOS EN EU, INCLUYE COSTOS ESTIMADOS A TRAVES DE TODA LA CADENA  
(Para camiseta, dólares por prenda)

	México	Honduras	China	Pakistán
Tela	0.859	0.859	0.574	0.579
Otros materiales	0.115	0.115	0.094	0.094
Corte	0.055	0.04	0.034	0.02
Costura, acabado y empaque	0.277	0.169	0.144	0.175
Margen	0.209	0.205	0.159	0.156
Flete	0.062	0.095	0.125	0.125
Arancel	0	0	0.193	0.185
Costo cuota	0	0	0.15	0.1
TOTAL COSTO PUESTO EN EU	1.576	1.473	1.417	1.396
Asume:				
	México	Honduras	China	Pakistán
Hilo	EU	EU	China	Pakistán
Formación de tela	EU	EU	China	Pakistán
Acabado de tela	EU	EU	China	Pakistán
Corte	México	Honduras	China	Pakistán
Costura, acabado, empaque	México	Honduras	China	Pakistán

Fuente: Elaboración propia con base en CANAINTEX/Kurt Salomon Associates (2002:28)

- Las importaciones estadounidenses bajo la partida 9802 –o de producción compartida– incorporan un valor agregado estadounidense relativamente alto, como se señaló anteriormente. Sin embargo, el porcentaje es sustancialmente superior en el caso de la confección (véase el gráfico 6) y triplica los valores de las importaciones estadounidenses totales bajo la producción compartida.

<sup>55</sup> Varias de las propuestas para mejorar la competitividad en el mediano plazo de la cadena mexicana van justo en este sentido: aumentar significativamente las exportaciones con tela mexicana y/o asiática a Estados Unidos (CANAINTEX y Kurt Salmon Associates 2002:44).



7. Existe, por último, un significativo debate en torno a la difusión, “bondades”, contradicciones, la difusión y el proceso de aprendizaje que ha permitido en general la IME en América Latina y específicamente en la ICC y en México. Particularmente para el caso de México, varios autores (Bair 2002; Bair y Gereffi 2001; Gereffi 1997, 1999) destacan que la integración a procesos de paquete completo, aunque lento, ha permitido una importante integración a la cadena mercantil global y, *por ende*, un proceso de escalamiento en términos de tecnología, valor agregado y aprendizaje en general. Sin embargo, otro grupo de autores (Mortimore 2002; Schrank 2001) señalan que han sido justamente los beneficios arancelarios otorgados por Estados Unidos a la ICC y México – desde la producción compartida hasta el TLCAN- los que no han permitido un proceso de industrialización y de mayor integración doméstica (CEPAL 2000). En base a un detallado análisis de la IME en República Dominicana, Schrank (2001) destaca que un grupo de empresas –particularmente transnacionales, empresas extranjeras y algunas empresas cuyos propietarios trabajaron en algunas de las anteriores- ha logrado la transición de la IME de ensamble “tradicional” a la OEM. Sin embargo, han sido particularmente las IME “tradicionales”, con pocos contactos internacionales y con menor experiencia, las que no han participado en este proceso.<sup>56</sup> La “bifurcación” en la propia IME en República Dominicana es resultado de las diferencias de acceso a capital y de conocimiento, principalmente.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> “... los manufactureros más dinámicos han materializado sus anteriores contactos y logros en alianzas estratégicas y coinversiones, escalamiento físico y organizacional y en la capacidad de producir bajo “paquete completo” y han así crecido a costa de sus vecinos menos afortunados” (Schrank 2001:13).

<sup>57</sup> Los documentos de Bair (2002) y Bair y Gereffi (2003) son bastante más equilibrados y críticos con respecto a las posibilidades de escalamiento actuales de la cadena en México, también como resultado del declive de la industria de *blue-jeans* en Torreón (México) y la crisis de la maquila mexicana desde 2001.

### 1.3. Conclusiones preliminares

El capítulo plantea, en la primera parte, que el análisis de Porter sobre las ventajas competitivas de las naciones y en base a una visión microeconómica de la competitividad de inicios de los noventa ha sido rebasado tanto por el propio Porter como por múltiples otros autores y corrientes teóricas. Estos recientes análisis destacan, por un lado, la segmentación de cadenas de valor agregado a nivel global, la creciente importancia de redes intra e interempresa y la gobernanza de las propias cadenas de valor. Ambos aspectos son de crítica importancia para examinar la integración de territorios a segmentos de la cadena de valor; así, es esta integración específica a una cadena de valor –de la investigación y desarrollo al ensamble, entre otros segmentos-, los que afectarán las condiciones socioeconómicas de los territorios, incluyendo aspectos como la generación de empleo y su calidad, tendencias en la innovación y el desarrollo tecnológico y el proceso de aprendizaje en general que se difundirá como resultado de las actividades del segmento de la cadena de valor.

De igual forma, desde mediados de los noventa se ha dado una importante reacción en medios académicos –pero también en instituciones internacionales y multilaterales como la CEPAL, el BID y el Banco Mundial- que cuestionan abiertamente el potencial de políticas macroeconómicas ortodoxas y sus efectos en los respectivos aparatos productivos. Con la excepción del FMI, en la actualidad vivimos un importante proceso de reflexión, apertura y búsqueda de nuevos instrumentos macroeconómicos y de fomento a la competitividad que permitan “mediar” entre la estabilidad macroeconómica y una mejoría socioeconómica de la población y de los sectores productivos, entre otros. Estos cuestionamientos, basados en las experiencias de América Latina y otros continentes desde los ochenta, se han plasmado en diversos nuevos instrumentos y mecanismos de política, incluyendo el fomento a la competitividad, al capital humano, las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), el desarrollo local y la educación, así como el combate a la pobreza, entre otros.

En este contexto, múltiples autores, instituciones y corrientes teóricas han impulsado el concepto de la competitividad sistémica: a diferencia de la competitividad desde una perspectiva microeconómica, una visión sistémica implica considerar tanto los niveles micro, meso, macro y metaeconómicos en su conjunto; la productividad a nivel de empresa, por ejemplo, puede ser condición necesaria, pero no suficiente para permitir un proceso de competitividad. De igual forma, es de relevancia hacer énfasis en que la competitividad sistémica requiere de vincularse constantemente con el territorio respectivo y el grado de endogeneidad territorial. Se señalaron múltiples implicaciones de política económica que resultan de esta visión conceptual.

El capítulo 1.2, por otro lado, examina con detalle los principales cambios en las normas comerciales internacionales y en la organización industrial de la cadena hilo-textil-confección. Esta cadena liderada por los compradores está, adicionalmente, altamente regulada por normas comerciales internacionales. En el caso de Centroamérica y Honduras destacan, por un lado, la ICC y la CBTPA. Si bien la CBTPA, y a diferencia de la ICC, incorpora con cuotas a los tejidos de punto libre de arancel, todavía persisten significativas diferencias con respecto al TLCAN y México. Otro aspecto de enorme relevancia es la eliminación de las cuotas bajo la OMC desde enero de 2005. Varios estudios y análisis revelan que esto implicará importantes reajustes, y particularmente en las importaciones estadounidenses: es de esperarse un sustancial aumento de

la dinámica exportadora asiática, y sobre todo china, en las importaciones de los EU; la eliminación de cuotas de algunas fracciones en 2002 refuerzan esta percepción. Países como Honduras deberán prepararse para una competencia mucho más intensa desde entonces, e independientemente de la culminación de las negociaciones del ALCA y su implementación desde 2005. Lo anterior es particularmente para el mercado estadounidense.

El capítulo enfatiza los principales cambios por los que ha transcurrido la cadena hilo-textil-confección a nivel global. Entre las principales tendencias –y sin la intención de abarcar los tópicos desarrollados en el capítulo 1.2.2.- destacan que en el mediano plazo la demanda en la cadena disminuirá en comparación con las últimas décadas. De igual forma, los clientes –de moda, detallistas de merca, comercializadoras y diversas cadenas, entre otros- han también reaccionado a las tendencias a la demanda y han iniciado un importante proceso de reestructuración mediante la reducción de costos, el fortalecimiento de sus marcas en su caso, un mayor control y gobernanza de la cadena mediante estándares intra e interempresa, así como un reciente proceso de “reverticalización” de los segmentos de la cadena, es decir, la reintegración de los segmentos que hasta hace poco habían sido subcontratados.

Es significativo manifestar que estos cambios se han dado con una enorme rapidez y que no es posible que territorios específicos “descansen” en el mediano plazo sobre ciertas ventajas competitivas logradas. El caso de México, al respecto, es aleccionador: siendo el país que más se benefició desde mediados de los noventa mediante el TLCAN y masivas inversiones en los segmentos de textiles y confección, en unos pocos años ha sido catalogado como el “gran perdedor” desde finales de los noventa, lo cual se ha reflejado en la pérdida de empleos y de plantas textiles que apenas habían iniciado operaciones un par de años antes. Si bien los países industrializados seguirán transfiriendo segmentos de menor valor agregado de la cadena, las nuevas estructuras de la cadena integradas harán más compleja la integración a la misma por parte de empresas nacionales, y particularmente en los segmentos de menor valor agregado. Asia, como se analizó con detalle, parte de una experiencia histórica y ventajas significativas con respecto a América Latina.

Por último, diversos estudios y la estructura de costos de diversos países reflejan claramente que la tela de los Estados Unidos no es competitiva en precios; es incluso la principal diferencia en el precio de diversos productos de la cadena hilo-textil-confección entre países como la ICC y México que, con el objeto de obtener los beneficios de la CBTPA o la producción compartida con tela estadounidense, se encuentran muy por encima de los precios de países asiáticos. El tema es de la mayor relevancia en el contexto actual del CAFTA, dado que sería paradójico que los países de la ICC sólo se beneficiaran de la legislación estadounidense si usan tela de los EU, mientras que la propia industria de la confección busca, justamente, comprar tela a precios competitivos. La estructura de precios analizada en el capítulo, de igual forma, refleja que tanto las cuotas como los aranceles juegan un papel importante en la estructura de costos de los países asiáticos en sus exportaciones a los Estados Unidos; su reducción o eliminación –tal es el caso de las cuotas de la cadena desde 2005- sin duda permitirá ya sea la reducción de sus precios o el aumento de la tasa de ganancia de los productos de la cadena.

El CAFTA, y como se verá con detalle en el siguiente capítulo ante las condiciones de la IME en Honduras, puede jugar un papel de enorme importancia en este contexto.

## II. CONDICIONES DE LA IME EN HONDURAS

Este capítulo tiene como objeto analizar con detalle las condiciones actuales de la industria maquiladora (IME) en Honduras, y considerando los análisis y propuestas existentes nacional e internacionalmente. En el contexto global, comercial y de la organización industrial analizados para la cadena hilo-textil-confección y otras actividades en el capítulo 1, el capítulo 2 aborda tanto la temática de la propia cadena como de otras actividades exportadoras y de la IME que tienen potencial en el corto, mediano y largo plazo en Honduras. Este capítulo, de igual forma, debe comprenderse como la base para el capítulo 3, en el que se presentan las principales propuestas de política. Es fundamental tener un claro, detallado y sistematizado entendimiento del funcionamiento de la IME y su competitividad para presentar propuestas de política económica. Sin esta detallada comprensión de condiciones y retos no es posible presentar e implementar políticas para la IME en Honduras. Como se verá, el análisis será significativo también para las propuestas en torno al CAFTA, tanto para la cadena hilo-textil-confección como para otras opciones de diversificación del sector exportador hondureño. El minucioso análisis de la IME, desde esta perspectiva, no es un ejercicio meramente académico, sino que condición necesaria para la elaboración de propuestas de política para mejorar la competitividad de la IME.

Con estos objetivos, el capítulo se divide en 4 apartados. El primero define a la IME y el de la legislación sobre la IME en Honduras. El segundo apartado examina el entorno macroeconómico en Honduras, con el objeto de comprender las principales variables macroeconómicas que afectan las actividades vinculadas a la IME y a las exportaciones en Honduras, sin la intención de plantear una visión macroeconómica completa. El tercer apartado elabora a profundidad los principales objetivos del documento: ¿cuáles son las condiciones de competitividad de la cadena hilo-textil-confección y de sectores con potencial de la IME en Honduras? Aquí se incorpora tanto una revisión bibliográfica y, particularmente, se vierte la información obtenida durante las entrevistas realizadas. En este apartado también se analizan otras actividades –independientemente de la cadena hilo-textil-confección– en las que se ha especializado la IME en Honduras, y con énfasis en la agricultura, agroindustria y la electrónica. El capítulo finaliza con conclusiones preliminares y los principales aspectos analizados.

### 2.1. Legislación sobre la IME en Honduras

La IME inició operaciones en Honduras desde la década de los setenta –en muy pequeña escala en la Zona Libre de Puerto Cortés– y comenzó a crecer con vigor desde inicios de los noventa. Estados Unidos no había firmado con Honduras un acuerdo bilateral bajo el Acuerdo Multifibras, dado que se trataban de importaciones de baja participación con respecto al total de las importaciones estadounidenses. Estas condiciones cambiaron sin embargo durante los ochenta y noventa y en el Acuerdo sobre Textiles y Ropa que entró en vigor el primero de enero de 1995 – al respecto véase el capítulo 1.2.1.- en el que se establecieron cuotas a las exportaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas, entre otras (CEPAL 1997). Adicionalmente, Honduras cuenta desde entonces con niveles de acceso garantizados para productos ensamblados en su



territorio, siempre y cuando tanto el proceso de corte como la fabricación de la tela se realicen en los Estados Unidos.

En este contexto, ¿cuál es la legislación hondureña actual sobre la IME? En general, la IME incluye a todas aquellas actividades bajo los regímenes de Zonas Libres (ZOLI) y de Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones (ZIP). Si bien el régimen de Importación Temporal (RIT) no se considera como parte de la IME,<sup>58</sup> se distinguirán entre estos tres regímenes con el objeto de plantear tanto la IME como sus diferencia con el RIT.

Honduras cuenta desde 1976 con una normatividad relacionada con la IME y la creación de la Zona Libre de Puerto Cortés, cuyo decreto fue reglamentado en septiembre de 1977. Desde entonces, y con varias enmiendas y cambios, en la actualidad los diversos regímenes señalan (véase el cuadro 4):<sup>59</sup>

- a) Zonas Libres (ZOLI). Se trata como Zonas Libres al territorio nacional bajo vigilancia fiscal, sin población residente y que esté rodeado de cercas de seguridad para registrar debidamente la entrada y salida de personas, vehículos y/o carga. Desde 1998 (Ley Zoli 1998) los beneficios de las ZOLI se extienden a todas las empresas autorizadas en el territorio hondureño. En las ZOLI “podrá establecerse y funcionar empresas comerciales e industriales, básicamente de exportación y de actividades conexas o complementarias, nacionales y extranjeras” (Ley Zoli 1976: artículo 2). Entre los principales beneficios para las administradoras<sup>60</sup> de las ZOLI como para las que se establecen en las mismas: están exentas del pago de impuestos arancelarios, cargos, recargos, derechos consultares, impuestos internos, de consumo y demás impuestos y gravámenes que tengan relación directa o indirecta con las operaciones aduaneras de importación y exportación.<sup>61</sup> Incluso, se permite que mercancías en tránsito por las ZOLI gocen de exención de impuestos. De igual forma, la institución administradora de la ZOLI de Puerto Cortés –la Empresa Nacional Portuaria (ENP)- queda exonerada de cualquier impuesto, contribución o gravamen. Así, las ZOLI se encuentran exentas de cualquier impuesto, contribución o gravamen –particularmente del Impuesto sobre la Renta (ISR) y del Valor Agregado (IVA), así como de aranceles de importación o exportación-, siempre y cuando no se hallen sujetas en otros países a impuestos que no contemplan esta exención. Sin embargo, los salarios y otros ingresos personales de las personas que trabajen en las ZOLI sí gravan el ISR correspondiente. Desde 1989, por otro lado, el Poder Ejecutivo reglamentó los requisitos para instalar u operar fábricas bajo el status de las ZOLI, con el que inició la operación de un grupo sustancial de ZOLI privadas.

---

<sup>58</sup> En este sentido se adopta la definición del Banco Central de Honduras (BCH 2002).

<sup>59</sup> Véase: CEPAL (1997/a); Ley RIT (1984); Ley ZIP (1987); Ley ZOLI (1976, 1998); PEP (2001); PROMYPE y GTZ (2001); Reglamento Ley ZOLI (1999).

<sup>60</sup> Esta es una de las razones por las que las operadoras de las ZIP se han convertido en ZOLI, con el objeto de gozar de estas exenciones que bajo el régimen ZIP vencen después de 10 y 20 años para los impuestos municipales y el ISR, respectivamente.

<sup>61</sup> “De igual manera, las ventas y producciones que se efectúen dentro de la Zona Libre y los inmuebles y establecimientos comerciales e industriales de la misma quedan exentas del pago de impuesto y contribuciones municipales” (Ley Zoli 1976: artículo 4). El tema, como veremos más adelante, es de enorme relevancia.

- b) Zonas Industriales de Procesamiento para las Exportaciones (ZIP). Con el objeto de generar empleo y diversificar las IME ya establecidas, desde 1987 se crea el régimen de las ZIP. Las ZIP cuentan con los mismos beneficios fiscales y requisitos que las ZOLI, aunque entre las diferencias destacan: 1. La exención de los impuestos sobre la renta y los impuestos municipales se limita a 20 y 10 años, respectivamente, a diferencia de la ENP que está exenta sin límite temporal, 2. la principal diferencia reside en que las ZIP son parques industriales de propiedad y administración privada, a diferencia de la ENP. Para establecer una ZIP, se requiere, entre otras cosas una Sociedad Anónima de capital fijo con una cantidad especificada, demostrar la disponibilidad de recursos técnicos y financieros para la promoción, prestación de servicios y desarrollo de la infraestructura requerida para generar al menos 5,000 empleos durante 5 años, así como proyecciones de viabilidad de la empresa por 10 años. La sociedad operadora es responsable de la dirección, administración y manejo de la ZIP.<sup>62</sup> Así, y como resultado de las reformas de 1998, en la actualidad la principal diferencia entre el régimen ZIP y ZOLI es que el régimen ZIP establece exenciones temporales a los impuestos municipales y al ISR, mientras que no se establecen límites para el régimen ZOLI.
- c) Régimen de Importación Temporal (RIT). Desde 1984, con objetivos semejantes a las ZIP y cuya producción esté destinada exclusivamente al mercado internacional, las empresas que se atienen a este régimen suspenden temporalmente el pago de derechos aduaneros, derechos consulares, tasas del servicio administrativo aduanero, impuesto general de ventas y cualquier otro gravamen causado por el comercio de bienes de capital e intermedios para producir bienes y servicios que se exporten;<sup>63</sup> el principal beneficio bajo el RIT es, entre otros, que permite automáticamente acceso libre de arancel e impuestos a exportadores para sus insumos. El RIT se puede aplicar además bajo tres mecanismos: 1) Subcontratación (al realizar contratos para empresas exportadoras beneficiarias del RIT, ZIP o ZOLI, b) Complementación (cuando empresas actúen como proveedoras para empresas exportadoras bajo el régimen RIT, ZIP o ZOLI y, 3) Transferencia (al vender bienes o servicios a empresas beneficiarias del RIT (PEP 2001:III-20ss.). De igual forma, tienen una excepción de 10 años sobre el ISR por las utilidades generadas exclusivamente de las actividades vinculadas a las exportaciones y del impuesto a las exportaciones.

---

<sup>62</sup> En septiembre de 1989 se decretó adicionalmente para las ZIP que las empresas que operan en las Zonas Industriales “otorgarán a sus trabajadores todos los beneficios establecidos en la legislación vigente” y que los conflictos laborales se solucionarán según el Código del Trabajo (Decreto 133-89).

<sup>63</sup> Con tal motivo las empresas bajo este régimen deberán presentar una garantía del 100% del valor total de los derechos, ya sea en forma de prenda aduanera, póliza de seguro fija o flotante, bancaria o cualquier otra forma legalmente aceptable. Para las empresas que sean subcontratadas y no estén bajo el amparo del RIT, deberán rendir una garantía de exigibilidad inmediata equivalente al 100% del valor de los derechos, gravámenes, impuestos y demás pagos a los que los insumos estarían sujetos si no estuvieran incorporados al régimen (PROMYPE y GTZ 2001:3).

Cuadro 4

INCENTIVOS Y BENEFICIOS A LAS ZOLI, ZIP Y RIT EN HONDURAS (en 2003)

	ZOLI	ZIP	RIT
Tasas arancelarias para materias primas, componentes	100% exento	100% exento	100% exento
Impuestos de exportación	100% exento	100% exento	100% exento
Impuestos sobre venta	100% exento	100% exento	100% exento sólo para importación
Impuesto sobre Activo Neto	100% exento	100% exento	Sujeto a pago
Impuesto sobre la renta	100% exento	100% exento	100% exento
Impuestos y gravámenes municipales	100% exento	100% exento	100% exento
Repatriación de capital o utilidades	100% exento	100% exento	Sujeto al Banco Central
Tasa de conversión	Sin restricción	Sin restricción	Sujeto al Banco Central
Aduana	Desaduanaje en el predio	Desaduanaje en el predio	Desaduanaje en aduana de ingreso
Ventas al mercado local	Ventas del 5% de producción total pagando impuesto de importación	Sólo pagando impuesto de importación autorizados por Ministerio de Industria y Comercio	Sólo pagando impuesto de importación autorizados por Ministerio de Industria y Comercio
Requisitos de elegibilidad	Empresas industriales y comerciales	Industrias y empresas que suplen a estas se pueden establecer	Empresas industriales y comerciales se pueden establecer
Propiedad del parque	Público/privado	Privado	Privado

Fuente: Elaborado con base en AHM (<http://www.ahm-honduras.com/html/incentives.html>, consultado el 30 de junio de 2003).

Es significativo, de igual forma señalar que existen dos aspectos legislativos relevantes que afectan a la IME en Honduras. Por un lado, desde 1992 existen las Zonas Libres Turísticas (ZOLT) mediante una modificación a la Ley de las ZIP. Así, las ZOLT podrán importar “los bienes necesarios para la construcción de sus instalaciones, su equipamiento y puesta en operación” (Ley ZOLT 1993), así como vehículos terrestres de trabajo, entre otros. No obstante, las divisas generadas en las ZOLT estarán sujetas a las disposiciones del Banco Central de Honduras. Por otro lado, y de relevancia para el capítulo 2.3 y 3., en febrero de 2002 (Ley ZADE 2002) se estableció la Ley Constitutiva de las Zonas Agrícolas de Exportaciones (ZADE). En la misma se busca fomentar las empresas agrícolas de exportación mediante “la exoneración del pago de derechos arancelarios, derechos consulares, cargos y recargos, impuestos internos de consumo, producción, venta y demás impuesto, gravámenes, tasas y sobretasas, sobre los bienes y mercaderías que importen y/o exporten amparados en la presente Ley” (ZADE 2002), así como la exoneración de impuestos estatales y del ISR. Se consideran incluso exportaciones de las ZADE aquellas que se realicen a productores agroindustriales en Honduras y que estén amparados en regímenes especiales por su condición de exportadores, aunque se excluyen todas las actividades vinculadas al banano, café, piña, melón, caña, azúcar, madera en rollo y aserrada, camarón, frijol, maíz y arroz.<sup>64</sup>

Los diversos regímenes requieren de procesos de aprobación y autorización que duran alrededor de tres meses (PROMYPE y GTZ 2001:8).

Si bien la IME en Honduras –entendida como las ZOLI y ZIP- no grava impuesto o arancel alguno, es importante señalar que recientemente los municipios, y particularmente aquellos en donde se han establecido la mayoría de las IME, han establecido diversas tasas –que no impuestos- que afectan específicamente a las IME. Estas tasas se establecen anualmente y en forma relativamente arbitraria para todos los establecimientos y empresas –usualmente en los respectivos Planes de Arbitrios anuales- e incluyen tasas por ingresos personales, extracción de recursos naturales (particularmente agua), servicios públicos, seguridad e impacto ambiental, entre otros (véase el cuadro 5).

<sup>64</sup> No obstante la potencial enorme relevancia de la ZADE, la misma fue derogada a finales de 2002, al parecer por temores a que productores se beneficien bajo este régimen para reducir sus pagos de ISR, entre otros impuestos. La Ley ZADE nunca tuvo un Reglamento.

Cuadro 5

## TASAS GRAVADAS POR DIVERSAS MUNICIPALIDADES Y QUE AFECTAN A LA IME (2003)

CHOLOMA	VILLANUEVA
Impuesto personal (L.1.50-5.25 por millar)	Impuesto personal (L.1.50-5.25 por millar)
Impuesto de extracción o explotación de recursos  (del 1% sobre el valor comercial de la extracción o \$0.50 por tonelada de material procesable de minerales metálicos o 1% sobre el valor comercial de la sal común y cal o 1% sobre el valor comercial de material pétreo )	Tasa por servicio de agua potable, alcantarillado sanitario, pluvial y de recolección y disposición final de los desechos sólidos  (costo por servicio)
Tasas por servicios públicos  (diversos por servicios directos, indirectos, utilización de bienes municipales o ejidales y administrativos)	Tasas por servicios de control urbano, y uso de espacio municipal  (por metro lineal o 1.5% de la obra o L.1,000 o L.50 por poste)
Contribución por mejoras (diversos por servicios)	Tasa por permiso de operación de negocios (L.100-2,500)
	Autorización de libros de contabilidad para empresas industriales, comerciales y de servicios  (por página L.0.50 )
	Tasa por impacto ambiental (L.7.50-L.200)

Fuente: Elaboración propia con base en Municipalidad de Choloma (2003) y Municipalidad de Villanueva (2003).

Sobre este último aspecto es importante señalar que estas tasas municipales no son nuevas y han existido desde que se proveen servicios públicos como agua potable, alcantarillado sanitario, disposición de desechos sólidos, bomberos, barrido de calles, aprobación de planos y permisos de construcción, apertura de negocios, etc. Sin embargo, las diversas municipalidades han procedido a cobrar las mismas, aumentar algunas de las tasas y crear algunas nuevas. Varias de las nuevas tasas –tales como la de seguridad y extracción de recursos hídricos, entre otras- se han logrado previa consulta con la comunidad y las empresas, a decir de las municipalidades.

## 2.2. Variables macroeconómicas que afectan a la IME en Honduras<sup>65</sup> y medidas de fomento a la competitividad

Con alrededor de 6.7 millones de habitantes, Honduras se encuentra en la posición 116 de 173 países según el Índice de Desarrollo Humano del PNUD en 2002. Con un PIB per cápita cercano a los 700 dólares per cápita (véase el cuadro 6) –aunque las estimaciones varían

<sup>65</sup> Tal y como se indica a inicios del capítulo 2, en este subcapítulo no se busca hacer un análisis macroeconómico de Honduras, sino primordialmente seleccionar las variables macroeconómicas que afectan a la IME, así como presentar las recientes medidas de competitividad que se han tomado.

sustancialmente<sup>66</sup>-, en 2000 alrededor del 25% de la población mayor a los 15 años era considerada analfabeta y contaba con una de las peores distribuciones del ingreso en América Latina –el decil más pobre apenas percibe el 0.6% del ingreso total (PNUD 2002).

En la actualidad existe un significativo consenso en cuanto a los logros y esfuerzos macroeconómicos desde la década de los ochenta, no obstante el paso devastador del huracán Mitch en octubre de 1998.<sup>67</sup> En forma consistente desde los noventa, los respectivos gobiernos hondureños han buscado liberalizar diversos mercados –de bienes, servicios y capitales- con el objeto de incrementar su integración al mercado mundial. Los Tratados de Libre Comercio con México y República Dominicana, así como las negociaciones actuales de Centroamérica con los Estados Unidos –analizadas en el capítulo 1-, Canadá, Panamá y Chile, han permitido consolidar este proceso.

El cuadro 6 refleja algunas de las principales tendencias macroeconómicas para el período 1990-2002. Destaca, por un lado, el control de la inflación, la reducción de los niveles de la deuda externa con respecto al PIB, así como de los intereses devengados por la misma con respecto a las exportaciones de bienes y servicios. Honduras, desde esta perspectiva, ha sido un país atractivo para la inversión extranjera directa (IED), con niveles absolutos que se han más que triplicado desde inicios de los noventa hasta 2002.<sup>68</sup> Para el período destaca el significativo crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios con respecto al PIB –del 36.67% en 1980 al 47.5% en 1996- y su disminución en términos del coeficiente desde entonces, y hasta llegar a un estimado de 37.6% en 2002.<sup>69</sup> De igual forma, los niveles del resultado financiero del Gobierno Central se han mantenido en rangos inferiores al 3% durante la mayor parte del período, aunque con una significativa tendencia a aumentar desde finales de los noventa. Como resultado, entre otros, durante 1970-2000 una serie de variables socioeconómicas –tales como la reducción de la tasa de mortalidad general e infantil y la esperanza de vida al nacer- ha mejorado sustancialmente (CEPAL 2003/a).

---

<sup>66</sup> Así, por ejemplo, el PNUD (PNUD 2002) calcula en base a la Paridad del Poder de Compra un PIB per cápita superior a los 2,000 dólares.

<sup>67</sup> Para un análisis detallado, véase: CEPAL (2002, 2003/b); Cuesta (2002); FIAS (2000); FIDE, INCAE y BID (2003/b); Máttar y Hernández (2000); IMF (2003/b).

<sup>68</sup> No obstante lo anterior, la FIAS (2000) destaca la “paradoja” en el sentido de que los aumentos de la IED no han generado un aceleramiento del crecimiento del PIB.

<sup>69</sup> El aspecto es relevante, ya que desde una perspectiva de mediano plazo el coeficiente de las exportaciones de bienes y servicios con respecto al PIB no ha aumentado sustancialmente durante 1980-2002, aunque sí la composición de las exportaciones.