

LA MAQUILA TEXTIL EN HONDURAS

Unidad de Apoyo Técnico (U.N.A.T.)

Marzo, 1999

CEN 1600

Documento en Proceso. Escrito por Lawrence Pratt, director adjunto del Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, CLACDS, y José Manuel Pérez, Investigador-Consultor de CLACDS. Este trabajo busca estimular la reflexión sobre marcos conceptuales novedosos, posibles alternativas de abordaje de problemas y sugerencias para la eventual puesta en marcha de políticas públicas, proyectos de inversión regionales, nacionales o sectoriales y de estrategias empresariales. No pretende prescribir modelos o políticas, ni se hacen responsables el o los autores ni el Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE de una incorrecta interpretación de su contenido, ni de buenas o malas prácticas administrativas, gerenciales o de gestión pública. El objetivo ulterior es elevar el nivel de discusión y análisis sobre la competitividad y el desarrollo sostenibles en la región centroamericana. El contenido es responsabilidad, bajo los términos de lo anterior, de CLACDS y no necesariamente de los socios contribuyentes del proyecto. Marzo, 1999.

TABLA DE CONTENIDO

1.	IMPACTO DEL HURACÁN MITCH Y DIAGNOSTICO GENERAL	5
1.1	Caracterización General de la Actividad	5
1.1.1	Evolución de la maquila	7
1.1.2	Exportaciones y valor agregado	7
1.1.3	Generación de empleo	8
1.1.4	Marco Legal	9
1.1.5	Marco institucional	9
1.1.6	Regímenes de incentivos para la inversión	10
1.1.7	Impacto ambiental	10
1.2	Competitividad y sostenibilidad: factores determinantes	10
1.3	Impacto del Huracán Mitch	11
2.	LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS Y OBJETIVOS GENERALES	11
3.	OBJETIVOS ESPECIFICOS	12
4.	MEDIDAS LEGALES Y ADMINISTRATIVAS	13
5.	METAS	13
a.	Corto plazo: 1998-1999	13
b.	Mediano plazo: 2000-2001	13
c.	Largo plazo: 2002-2005	14
6.	FINANCIAMIENTO	14
7.	MECANISMOS DE EJECUCION	14

LA MAQUILA EN HONDURAS

-preliminar para discusión-

El presente informe es de carácter preliminar. Se requiere promover un proceso de consulta, tanto a las entidades públicas como a las organizaciones privadas relacionadas, con el fin de valorar los problemas Identificados y la viabilidad de las metas propuestas en el corto, mediano y largo plazo. En lo que respecta al financiamiento, los requerimientos de recursos se podrán precisar una vez que se complete la etapa de identificación de programas y proyectos estratégicos.

1. IMPACTO DEL HURACÁN MITCH Y DIAGNOSTICO GENERAL

El fortalecimiento y expansión de la maquila textil (confección de prendas de vestir) podría contribuir significativamente a la reactivación de la economía hondureña; considerando no sólo su capacidad para generar empleo e divisas, sino también por el tiempo que tomará la recuperación de la base productiva del sector agropecuario, y en particularmente de las actividades generadoras de empleo que fueron las más dañadas (banano, café, caña de azúcar, camarones, melones, palma africana y la ganadería de carne y leche).

El crecimiento de la maquila ha propiciado en Honduras un aumento sostenido en el empleo manufacturero y constituye actualmente la principal fuente de nuevos puestos industriales remunerados. En 1997 el valor agregado por la maquila fue de US\$390.1 millones y al mes de junio de 1998 registraban alrededor de 96.000 puestos de trabajo. Dada la estructura familiar, se estima que del total de ocupados por la industria de la maquila se benefician cerca de 475.000 personas.

1.1 Caracterización General de la Actividad

Actualmente Honduras es uno de los principales exportadores al mercado de los Estados Unidos de América. Del conjunto de proveedores a nivel mundial, Honduras ocupa la quinta posición y el primer lugar en el caso de los países centroamericanos. En toda la región las exportaciones de Honduras son superadas solamente por México y República Dominicana.

La industria de la maquila se ha concentrado en San Pedro Sula, en parte por su ubicación estratégica para exportar a los Estados Unidos, y en la actualidad las empresas instaladas en la zona cuentan con un sistema integrado de servicios de apoyo bastante desarrollado, destacando entre ellas las facilidades de acceso a Puerto Cortés y al Aeropuerto "Ramón Villeda Morales" en San Pedro Sula. En la actualidad San Pedro Sula cuenta con capacidad instalada ociosa, estimada en 30,000 metros cuadrados en parques industriales listos para entrar en operación, pero la disponibilidad de mano de obra es muy limitada en la zona. De hecho, la competencia entre las empresas por capturar la mano de obra ha mejorado las condiciones laborales, dado que las empresas han tenido que uniformar los esquemas de contratación con el fin de retener la mano de obra.

En las condiciones actuales que vive la sociedad hondureña como consecuencia del Huracán Mitch, el desempleo se ha profundizado en las zonas más afectadas, provocando un deterioro adicional de los índices de pobreza. Esta situación afecta de manera especial a Tegucigalpa y

las zonas aledañas, debido a la elevada concentración de la población. Por ello, la apertura de nuevos parques industriales, principalmente en Tegucigalpa, constituye una alternativa para apoyar la reactivación económica, generar empleo, mitigar la pobreza y minimizar el impacto de las migraciones provocadas por la expulsión de empleo del sector agropecuario.

Además de la mano de obra requerida, Tegucigalpa ofrece condiciones climáticas más favorables para la instalación de nuevas empresas maquiladoras, ya que implica menores costos de inversión y de operación. Sin embargo, se requiere enfrentar una serie de rigideces que podrían obstaculizar su desarrollo: primero, el mantenimiento de la red vial y las facilidades de acceso a Puerto Cortés y San Pedro Sula; segundo, el mejoramiento de los servicios portuarios de la zona; y tercero, la limitada disponibilidad de servicios de apoyo a las empresas (electricidad, telecomunicaciones, agua potable, etc.).

Un factor restrictivo, aunque no crítico, es la limitada disponibilidad de tierras que cumplan las condiciones para establecer parques industriales bajo el esquema convencional. Lo anterior implica que el desarrollo de la maquila en Tegucigalpa debería impulsarse bajo el modelo de "mini parques industriales", hecho que implica una mayor inversión para crear condiciones que garanticen la seguridad de las instalaciones y de la propiedad.

Por otro lado, dada la madurez y el dinamismo de la maquila textil, Honduras cuenta con la capacidad y las condiciones para impulsar no sólo la expansión de la maquila, sino también para evolucionar gradualmente hacia una industria textil más integrada. En los últimos años se han registrado experiencias importantes en actividades relacionadas (como tejidos de punto), dirigidas precisamente a promover el desarrollo de la industria textil desde una perspectiva mucho más amplia y visionaria.

Sin embargo, las acciones del Gobierno en este campo deben estar orientadas a crear las condiciones para que el sector privado pueda desarrollarse, centrando su atención en la consolidación de un sistema integrado de servicios de apoyo que contribuyan a mejorar la competitividad y la rentabilidad de las empresas en el largo plazo.

En la actualidad, el principal apoyo que requiere el sector privado por parte del Gobierno de la República, se relaciona con la negociación de condiciones comerciales favorables para acceder el mercado de los Estados Unidos. A partir de 1994, con la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, conocido como NAFTA, México ha sido el gran ganador; dejando a Honduras y en general a los países beneficiarios de la Iniciativa para la Cuenca de Caribe (CBI) en una posición de desventaja. Consecuentemente, la negociación de la "Paridad NAFTA" en textiles, con el Gobierno de los Estados Unidos, constituye un factor crucial para el futuro de la maquila en Honduras y para la atracción de inversiones en este campo.

1.1.1 Evolución de la maquila.

En los últimos tres años, la expansión acelerada de la maquila permitió que Honduras se consolidara como uno de los principales proveedores de los Estados Unidos de América, llegando a ocupar el puesto quinto a nivel mundial, dentro del conjunto de países que exportan al mercado de los Estados Unidos. En la región Honduras es superado solamente por México y República Dominicana.

En 1997, según datos de la Asociación Hondureña de Maquiladores, la inversión acumulada se estimaba en US\$, 914.6 millones, correspondiendo un 43.7% a inversión nacional (US\$ 399.6 millones) y un 52.3% de inversión extranjera (US\$ 515.0 millones). En la actualidad se encuentran funcionando 23 parques industriales, la mayoría de los ellos localizados en el Norte del país, en la zona de San Pedro Sula; en los cuales se encuentran instaladas alrededor de 225 empresas maquiladoras.

Cuadro 1
Posición Honduras como proveedor
en el mercado de los Estados Unidos de América

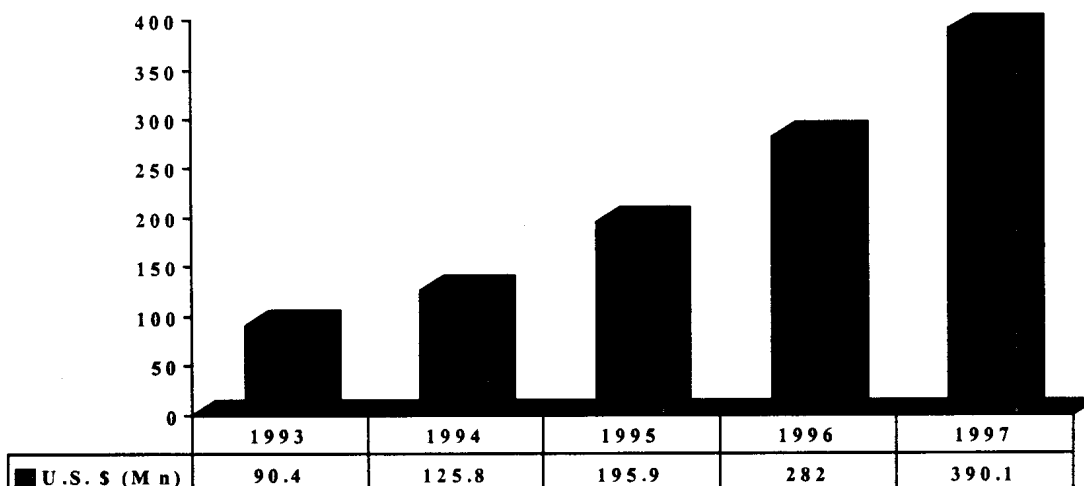
	1994	1997
Del Mundo:	17	5
Del Caribe:	5	2
De Centroamérica	3	1

Fuente: Asociación Hondureña de Maquiladores

1. 1.2 Exportaciones y valor agregado

En sólo tres años Honduras pasó de ser el tercer exportador de productos textiles de Centroamérica en 1994, a ocupar la primera posición en 1997. En igual período, según los datos incluidos en el cuadro 2, las exportaciones aumentaron en 156.8%, pasando de US\$ 646,0 millones a US\$ 1659.0 millones.

Honduras: Valor Agregado por la Maquila



En 1997, el valor agregado por la maquila alcanzó los US\$ 390.1 millones, superando en casi US\$65 millones las divisas que ingresaron a Honduras por concepto de exportaciones de café (US\$ 326.3 millones). Al expresar el valor agregado de la maquila como porcentaje del PIB, su importancia relativa aumentó de 1.4% en 1989 a 8.5% en 1997.

Lo anterior implica que la maquila textil se ha convertido en la principal fuente generadora de divisas de Honduras, influenciado en alguna medida por la caída en los precios internacionales del café. Datos preliminares para 1998, estima que el valor agregado por la maquila fue de aproximadamente \$460,0 millones.

Cuadro 2
Honduras: Exportaciones y Valor Agregado
de la Industria de la Maquila
--Millones de US\$--

Año	Exportaciones (A)	Valor Agregado (B)	(B/A)
1994	646.0	125.8	19.5%
1995	921.1	195.9	21.3%
1996	1219.5	282.0	23.1%
1997	1659.0	390.1	23.5%

Fuente: Asociación Hondureña de Maquiladores

1.1.3 Generación de empleo

Dado que la maquila es intensiva en el uso de mano de obra, el crecimiento de la industria de confección ha estado acompañado de una importante generación de empleo. Al mes de junio de 1998 la maquila generaba 95.745 empleos, y un 74% de la fuerza laboral ocupada eran mujeres. En 1997, el salario mensual promedio se estimaba en 2.240 Lps. (alrededor de US\$ 187 dólares), significativamente superior al salario mínimo.

Un 47% de los puestos de trabajo son generados por empresas de los Estados Unidos (47.147 personas), un 25% por empresas de hondureñas (23.939 personas), un 17% de empresas coreanas (16.378 personas), y el restante 9% por empresas de otras nacionalidades.

Las condiciones laborales varían según el origen de la empresa, pero son las maquiladoras norteamericanas las que pagan los mejores salarios de la industria. Los trabajadores de la maquila reciben beneficios adicionales, tales como transporte, alimentación, servicios médicos y en algunos casos específicos otros incentivos (bonos, préstamos para vivienda y cooperativas de consumo). En los últimos años las condiciones laborales de los trabajadores han mejorado sustantivamente, considerando la escasez relativa de mano de obra en San Pedro Sula (principal centro de producción) ha obligado a las empresas a la adopción de esquemas de contratación relativamente similares, con el fin de retener el personal y garantizar la producción.

La protección de los derechos laborales requiere de atención especial, primero para evitar abusos y garantizarle a los empleados un ambiente laboral sano y seguro, y segundo, por la aplicación de normas de acceso a los Estados Unidos relacionadas con la certificación de derechos laborales. La mejora en las condiciones de los trabajadores también tiene un impacto positivo sobre la productividad.

1.1.4 Marco Legal

El marco legal que dio sustento a la expansión de la industria de la maquila se comenzó a gestar en 1976, con la Ley Constitutiva de la Zona Libre de Puerto Cortés y sus extensiones, aunque el éxito de este primer intento no fue muy significativo.

El crecimiento acelerado de la maquila se inició en realidad en el año 1987, producto de los regímenes de incentivos fiscales establecidos para las empresas exportadoras. Estos esquemas incluyeron la exención de impuestos de importación y exportación, de impuestos municipales y de la renta, libre expatriación de divisas, y simplificación de trámites. Destacan en este sentido la Ley de las Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP), que permite la creación de zonas libres de exportación (zonas francas) desarrolladas y administradas por empresarios privados. También se desarrolla el Régimen de Importación Temporal (RIT), que brinda beneficios similares a los de la ZIP a las empresas localizadas fuera de los parques industriales que se dediquen 100% a la exportación fuera del área centroamericana.

Actualmente se registran problemas en lo que respecta a la aplicación de los beneficios relacionados con la exención en el pago del impuesto de ventas (12%), por lo que las empresas maquiladoras han recurrido a la importación de bienes y servicios que perfectamente podrían ser adquiridos a nivel local (papelería, artículos de oficina, de limpieza, etc.).

1. 1. 5 Marco institucional

En Honduras existe una única organización privada, la Asociación Hondureña de Maquiladores, fundada en 1991 y se localiza en San Pedro Sula. Por su naturaleza, está enfocada al segmento de maquila de exportación y no incorpora a los sectores textiles y de confección enfocados al mercado interno y regional.

Entre los servicios que presta la asociación están los seminarios de entrenamiento relativos al sector, la obtención de contratos y oportunidades de negocios, facilitamiento de recursos humanos, monitoreo de exportaciones (para efecto de control de cuotas) y representación en "shows de maquila" en el exterior. También coordina con el Centro Asesor del Desarrollo de Recursos Humanos de Honduras (CADERHH) los programas de capacitación de los obreros, de acuerdo con las necesidades específicas de la industria. Este centro funciona como un banco de recursos humanos para las empresas que requieren contratar personal.

1. 1.6 Regímenes de incentivos para la inversión

Los otorgados por el marco legal desarrollado para promover las exportaciones: Ley Constitutiva de la Zona Libre de Puerto Cortés, la Ley de las Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP) y el Régimen de Importación Temporal (RIT).

Sin embargo, conviene impulsar una revisión de los regímenes vigentes, con el fin de fortalecer y mejorar los instrumentos que favorecen la integración de procesos y el desarrollo de industrias conexas, como parte de una estrategia nacional orientada a minimizar los riesgos y potenciar las oportunidades derivadas de la adhesión a tratados de libre comercio y la conformación de zonas de libre comercio (NAFTA, ALCA).

1.1.7 Impacto ambiental

En lo que respecta al medio ambiente la industria de la maquila no parece tener impactos directos distintos a los que se pueden enfrentar mediante regulación de carácter general. En el futuro, en ausencia de controles adecuados, la expansión de fábricas textiles vinculadas a la producción de materia prima, las cuales utilizan colorantes y químicos para teñir las telas podrían tener un impacto adverso sobre el ambiente, dependiendo de la manera en que se manejen los desechos industriales.

1.2 Competitividad y sostenibilidad: factores determinantes

El fortalecimiento de la industria de la maquila, como parte integral de la estrategia para apoyar la reactivación económica, plantea una serie de desafíos adicionales.

- **Paridad NAFTA en textiles.** El negociaciones del Gobierno de Honduras con el Gobierno de los Estado Unidos son esenciales para el futuro de la industria de la maquila de Honduras. De ello depende la capacidad de atraer nuevas inversiones y evitar la fuga de inversiones hacia México.
- **Calificación de los recursos humanos.** Los servicios de capacitación y entrenamiento en general han sido insuficientes. Además del fortalecimiento de los programas generales de educación, es necesario redefinir las estrategias seguidas por el INFOP, de manera que las acciones formativas se ajustes a las necesidades de la industria. Adquiere especial importancia

el diseño de un programa orientado a la formación de técnicos industriales de apoyo a la industria textil (mecánica, electricidad, etc.).

- **Electricidad y Telecomunicaciones.** En el caso de la energía, las debilidades del sistema en cuanto a cobertura y continuidad del servicio son factores restrictivos. La instalación de plantas para la generación térmica con hidrocarburos constituye un riesgo en el largo plazo, pues los costos quedan atados al comportamiento de los precios internacionales del petróleo. De igual manera, el acceso a la información y las comunicaciones se ha convertido en un insumo vital para las empresas que participan en mercados cada vez más competitivos. Las decisiones que se adopten para la modernización de los mercados de energía y telecomunicaciones son esenciales para la industria de la maquila en su conjunto.
- **Legislación laboral** Se trata de un tema complejo en el que se debe garantizar el fortalecimiento y modernización de los instrumentos administrativos y jurídicos, de manera que el Estado pueda estimular la consolidación de la industria de la maquila pero dentro de un marco institucional renovado que permita proteger los derechos de los trabajadores y garantizarles un ambiente sano y seguro, que propicie a la vez niveles crecientes de productividad y eficiencia.
- **Infraestructura vial y aeroportuaria.** El costo del transporte es un factor igualmente crítico para la competitividad de la industria. La posibilidad de desarrollar parques industriales en Tegucigalpa implica avanzar consolidar un esquema de transporte vial eficiente y seguro, que garantice en acceso a Puerto Cortés y San Pedro Sula. De igual manera se requiere mejorar las condiciones y los servicios portuarios y aeroportuarios, áreas en las cuales la concesión de la administración y el mantenimiento al sector privado, podría aliviar las presiones financieras y garantizar un servicio continuo y oportuno.
- **Sistema de Incentivos.** Los regímenes vigentes han sido suficientes para la expansión de la maquila textil en su fase de confección. No obstante, para el desarrollo de industrias conexas y la integración de procesos, se requiere replantear el modelo aplicado, en aras de propiciar en el largo plazo la consolidación de la industria textil en su conjunto. En el corto plazo, es necesario establecer un mecanismo para le permita a las empresas aplicar la exención del pago del impuesto de ventas.

1.3 Impacto del Huracán Mitch

La destrucción de infraestructura vial y la interrupción de las comunicaciones entre San Pedro Sula distintas zonas del país, la paralización total de Aeropuerto producto de las inundaciones, y problemas relacionados con los servicios básicos durante la emergencia, constituyen los principales problemas ocasionados por el Huracán Mitch. Sin embargo, los servicios en términos generales ya han sido restablecidos.

La infraestructura de la industria de la maquila no fue dañada y de hecho es una de las pocas actividades que en el corto plazo cuenta con el potencial para compensar, al menos parcialmente, la fuerte contracción que experimentará la producción y las exportaciones agropecuarias.

2. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS Y OBJETIVOS GENERALES

La generación de empleo e ingreso constituye una prioridad para la sociedad hondureña, dado el impacto adverso provocado por el Huracán. Mitch sobre la base productiva del sector agropecuario.

Las políticas buscarán el desarrollo de un clima de negocios atractivo y seguro, tanto para las empresas como para los trabajadores. Los esfuerzos estarán dirigidos al fortalecimiento de las negociaciones comerciales con Estados Unidos, para lograr la «Paridad NAFTA" en textiles; así como al desarrollo de una red de servicios de apoyo, dando prioridad a los proyectos de infraestructura vial, puertos, aeropuertos, electricidad, telecomunicaciones y agua potable; en áreas y zona estratégicas. ,

Dada la necesidad de los sectores productivos cuenten recursos humanos calificados que se ajusten a sus propias necesidades, se promoverá una profunda reforma del INFOP en sus aspectos normativos e institucionales, con el fin de diseñar programas de capacitación técnica alternativos, que contemple la subcontratación de servicios a entes especializados, tanto del sector público como privado (por ejemplo, las universidades y empresas).

La estrategia estará orientada por una serie de objetivos generales: apoyar la reactivación de la economía, promover la generación de más y mejores puestos de trabajo, y crear las condiciones para una mayor integración de la maquila con el resto de la industria textil.

3. OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Promover el desarrollo de nuevos parques industriales, creando las condiciones para la expansión de la maquila en Tegucigalpa.
- Promover niveles crecientes de productividad y competitividad.
- Crear un ambiente de negocios favorable y estable, tanto para las empresas como para los trabajadores.
- Aumentar la inversión privada, tanto nacional como extranjera.
- Incrementar el valor agregado por la industria de la maquila a nivel local.

4. MEDIDAS LEGALES Y ADMINISTRATIVAS

Fortalecer las negociaciones comerciales con el fin de lograr la Paridad NAFTA en textiles.

Fortalecer las relaciones entre el Gobierno y la Asociación Hondureña de Maquiladores, para promover el desarrollo de la industria de la maquila en Tegucigalpa.

Reformar el INFOP y apoyar el diseño del programas de formación especializados, que se ajusten a las necesidades de la industria; por ejemplo, el establecimiento de un Programa de Formación de Técnicos Industriales para el sector textil.

Fortalecer y dar prioridad a los programas de infraestructura y servicios de apoyo para la expansión de la industria.

Modernizar y actualizar la legislación vigente, incluyendo los aspectos institucionales y administrativos, con el fin de garantizar los derechos de los trabajadores.

5. METAS

a. Corto plazo: 1998-1999

- Fortalecer las negociaciones comerciales relacionadas con la "Paridad NAFTA textil".
- Analizar conjuntamente con la Asociación Hondureña de Maquiladores, las condiciones requeridas para la expansión de la maquila en Tegucigalpa.
- Fortalecer el proceso de concesión de puertos y aeropuertos a empresas privadas, fortaleciendo simultáneamente la capacidad institucional de las entidades públicas responsables de la supervisión de estos procesos.
- Establecer un mecanismo eficiente para implementar la exención del impuesto de ventas a las empresas maquiladoras, incluyendo el control de su aplicación.

b. Mediano plazo: 2000-2001

- Apoyar el desarrollo de las obras de infraestructura prioritarias para garantizar un sistema integrado de servicios de apoyo.
- La actualización de la legislación laboral y el fortalecimiento institucional para su correcta aplicación.

c. **Largo plazo: 2002-2005**

Las acciones del Gobierno deberían concentrarse en el fortalecimiento continuo de las negociaciones comerciales y la consolidación de un clima de negocios favorable para la inversión privada, con reglas del juego claras y estables que faciliten la toma de decisiones.

6. FINANCIAMIENTO

- Atracción de inversión extranjera.
- Desarrollo de infraestructura de apoyo, racionalizando el uso de recursos externos y promoviendo esquemas alternativos de financiamiento: alianzas estratégicas, concesión de obra pública y privatización.

7. MECANISMOS DE EJECUCION

- Las **negociaciones comerciales** deben realizarse al más alto nivel político.
- Se requiere del apoyo del Gobierno para promover la atracción de inversión extranjera.
- Trabajo conjunto con la Asociación Hondureña de Maquiladores.