

Industrialización a *base de confecciones* en la cuenca del Caribe: *¿un tejido raído?*

Michael Mortimore

*Oficial a cargo de la
Unidad de Inversiones
y Estrategias Empresariales,
División de Desarrollo
Productivo y Empresarial,
CEPAL*

En un mundo con casi 200 países, sólo unos pocos —principalmente miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos— pueden calificarse de “ganadores”, es decir, de países con ingreso per cápita anual alto y sostenido de alrededor de 20 000 dólares. Entre otras características destacadas, los países ganadores: i) han pasado por un intenso proceso de industrialización, ii) han proyectado ese proceso a la economía internacional a través de sus exportaciones de manufacturas, y iii) en ellos las compañías nacionales líderes que han exportado manufacturas se han transformado en empresas transnacionales. Entre los países asiáticos en desarrollo, muchos han utilizado la industria del vestuario como un trampolín para profundizar su proceso de industrialización, sobre todo al transformarse en proveedores de “paquete completo” para sus clientes internacionales. Para muchos países de la cuenca del Caribe, las exportaciones de prendas de vestir representan su vínculo más importante con la economía internacional. En este caso, sin embargo, esas exportaciones surgen de una combinación de elaboración especial, salarios bajos y acceso especial concebida para ayudar a las empresas transnacionales estadounidenses del ramo a competir mejor con las importaciones desde Asia en el propio Estados Unidos. Por lo tanto, no causan en el Caribe los efectos deseados en materia de desarrollo. Las empresas transnacionales de prendas de vestir de los Estados Unidos sólo utilizan aquellos factores que les permiten elevar la eficiencia de su sistema internacional de producción integral, que en el caso de la cuenca del Caribe son esencialmente las bajas remuneraciones. Como resultado, en lugar de profundizar el proceso de industrialización caribeño, lo que hacen es frustrarlo. Así, las exportaciones no constituyen la proyección externa del proceso de industrialización local, sólo representan el mero ensamble de componentes importados. Las empresas nacionales de vestuario no se internacionalizan, sino que su existencia misma se ve amenazada. En su trayectoria de desarrollo, su trama se ha gastado y debe ser reemplazada por algo mejor.

I

Una historia estilizada del crecimiento de la economía de los países

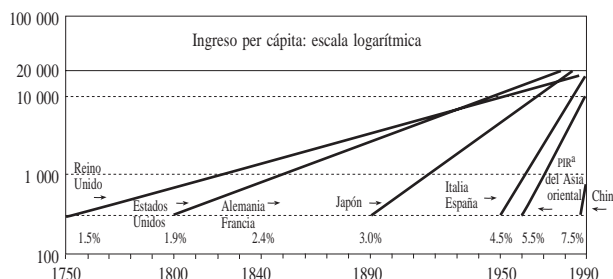
En los más de doscientos países del mundo, sólo entre el 10% y el 15% —fundamentalmente los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)— pueden catalogarse entre los que han tenido éxito en términos de crecimiento y desarrollo económicos. Y ello porque han registrado un crecimiento económico sostenido durante muchos decenios, o hasta siglos, que les ha permitido alcanzar niveles significativos de ingreso por habitante (digamos, unos 20 000 dólares anuales).¹ El gráfico 1 ilustra este concepto en términos de un “círculo de ganadores”, formado por exponentes destacados de esos países florecientes.

El impresionante ascenso de algunas naciones —en crecimiento y desarrollo económicos— comenzó con la revolución industrial, en Inglaterra. Cabe señalar que los campeones originales (el Reino Unido y los Estados Unidos) crecieron a tasas relativamente bajas (2% o menos) durante siglos hasta alcanzar en forma sostenida el nivel de ingreso por habitante que los ubicaba en el círculo de los campeones. Los países del viejo mundo que ingresaron en fecha relativamente tardía, como Francia y Alemania, llegaron a la meta en menos tiempo gracias a una tasa de crecimiento más elevada (cerca de 2.5% anual). Japón, la primera nación asiática en ingresar a ese círculo, creció a una tasa que casi duplicaba la de los ases anglosajones. Otros países europeos, como Italia y España, superaron las tasas japonesas en un 50%. Las economías de industrialización reciente de Asia (la República de Corea, Taiwán y Hong Kong) están superando incluso estas marcas (5.5% al año) para aproximarse a sus objetivos de nivel de ingreso, y China, aunque lejos todavía de la meta, está creciendo a una tasa todavía más alta (7.5% anual). Dentro de este pequeño grupo de destacados países, que están ya en el círculo de los campeones o se acercan a él, los de más reciente acceso han sido capaces de superar las marcas de sus predecesores, alcanzando la meta en menos tiempo al hacer crecer su ingreso por habitante a un ritmo más acelerado.

¹ Este argumento se desarrolla con mucho más detalle en Mortimore, 1997.

GRAFICO 1

El “círculo de los ganadores”: Una historia estilizada del crecimiento económico de las naciones



Fuente: Basada en Ramos, 1996.

^a PIR: Países de industrialización reciente.

¿Cómo se explica el éxito de estos ganadores? Sin duda hay muchos factores que hacen posible este resultado. Los tres principales que consideramos aquí son:

- i) un proceso de industrialización intenso;
- ii) la extensión de ese proceso al mercado internacional por medio de la exportación de manufacturas, y
- iii) la creación de empresas nacionales líderes que se convierten en competidores de categoría mundial.

Un vistazo a cualquiera de esos países hace recordar algunos de los aspectos principales de su especialización industrial original, la naturaleza de su éxito en la exportación de manufacturas y hasta el nombre de algunos de sus adalides nacionales que operan en el mercado internacional. Los ejemplos van desde los productores estadounidenses de maquinaria eléctrica (General Electric y Westinghouse), automóviles (General Motors y Ford) y computadoras (IBM y Microsoft) hasta las empresas japonesas de artículos electrónicos (Matsushita, Sony y Toshiba) y de automóviles (Toyota, Nissan y Honda) así como los recién llegados del Asia oriental en la computación (Hacer, Hyundai), artículos eléctricos (Samsung, LG) e industrias automotrices (Hyundai, Kia, Daewoo), para nombrar sólo unos pocos.

II

El vestuario como motor del desarrollo

La industria del vestuario fue una actividad manufacturera importante y a ella se debe en parte el éxito del proceso de industrialización en los países de avanzada. Pueden encontrarse vestigios de esa industria todavía en el perfil exportador de esos países. El cuadro 1 muestra los 50 países proveedores más importantes de vestuario al mercado de la OCDE según su participación en el mercado de importaciones de esta organización en 1980-1995, tomando como base el programa computacional CAN de la CEPAL.² Esta actividad va perdiendo importancia en estas economías a medida que sus procesos de industrialización avanzan hacia actividades de mayor sofisticación tecnológica; no obstante, muchos países de vanguardia son todavía formidables exportadores de vestuario. Italia sigue ocupando el segundo lugar (aunque su participación en el mercado de la OCDE decayó del 12.89% al 7.88% entre 1980 y 1995). A Alemania le corresponde el cuarto (de 6.93% a 3.87%); Francia es octavo (de 5.37% a 2.74%); el Reino Unido es duodécimo (de 4.12% a 2.24%); y Estados Unidos es décimo quinto (de 2.04% a 1.76%). Con la excepción de Italia, que se ha especializado en alta costura (el vestuario todavía constituye una proporción significativa de sus exportaciones totales a la OCDE: 7.3% en 1995), el vestuario representaba menos del 2% de las exportaciones de los otros países de punta en 1995. La industria del vestuario fue el motor del crecimiento económico en las primeras fases de la industrialización.

El vestuario fue elemento central del éxito exportador de los países de industrialización reciente en Asia oriental (especialmente de Hong Kong, Taiwán y Corea del Sur) y de los impresionantes avances de los nuevos tigres asiáticos (particularmente de Indonesia, Tailandia, Filipinas y Malasia) y de China. Tres de los países del Asia oriental de industrialización reciente se situaban entre los 10 más grandes proveedores de vestuario de la OCDE. Hong Kong ocupa el puesto número

3 (aunque su participación en el mercado de importaciones cayó de 13.72% a 7.28% entre 1980 y 1995), Corea del Sur era quinto (de 9.13% a 3.82%) y Taiwán era décimo (de 6.62% a 2.45%). Salvo Hong Kong, donde las exportaciones de vestuario seguían representando más de un tercio de las exportaciones totales (en parte reembarques de China), la importancia del vestuario en las exportaciones totales de otros países de industrialización reciente, como Corea (donde cayeron del 25.8% al 9.1% de las exportaciones totales) y Taiwán (15.4% al 5.3%), disminuyó entre 1980 y 1995.

En China y en los nuevos tigres asiáticos ocurría lo contrario. Se convertían en proveedores cada vez más importantes y la proporción del vestuario en sus exportaciones totales subía abruptamente. China, la nueva potencia mundial en la industria del vestuario, ocupaba el primer lugar en las importaciones de vestuario de la OCDE con una participación del 17.57% en 1995 (2.74% en 1980). La participación del vestuario en las exportaciones chinas a la OCDE aumentó del 10.5% al 20.4%. Por su parte, los nuevos tigres asiáticos han hecho sentir su presencia; Indonesia se ubica en el undécimo lugar (su participación en el mercado de vestuario de la OCDE aumentó del 0.21% al 2.39%); Tailandia alcanzó el decimotercero (de 0.86% a 2%); Filipinas es decimosexto (de 1.41% a 1.64%) y Malasia ocupa la decimoséptima posición (de 0.48% a 1.66%). La importancia del vestuario en las exportaciones totales a la OCDE ha aumentado significativamente para estos tres países.

Es evidente que la industria del vestuario ha sido un importante puntal para que estos países remonten la cuesta de la industrialización y generen corrientes sólidas de exportación hacia el mercado internacional. Entre 1980 y 1995, la importancia del vestuario (CUCI 84) en las importaciones totales de la OCDE aumentó del 2% a alrededor del 3.5%, colocándolo entre las industrias más dinámicas del comercio internacional. Más aún, la participación de los países ajenos a la OCDE en el mercado de importaciones aumentó de 49.3% a 67.3% del total. Buena parte de ese dinamismo se debió a la reorientación de la industria del vestuario, especialmente hacia los países en desarrollo, más que a incrementos de la demanda mundial de prendas de vestir (véanse Audet, 1996; OIT, 1996 y Van Liemt, 1994).

² El programa computacional de la CEPAL para el análisis de competitividad de los países (CAN) mide la competitividad internacional tomando como referencia la participación en los mercados de importación (los tres dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional-CUCI, Rev. 2) en los cinco mercados principales (OCDE, Europa occidental, América del Norte, Japón y América Latina). Se puede adquirir una versión dos o Windows95 en CD-ROM en CEPAL. Tomar contacto con wperes@eclac.cl.

CUADRO 1

**Los 50 países proveedores principales de
vestuario (CUCI-84) para la OCDE, 1980-1995**

	País	Participación de mercado en la OCDE ^a			Vestuario como % de las exportaciones totales del país		
		1980	1995	% de variación	1980	1995	% de variación
1	China	2.74	17.57	540.64	10.52	20.36	93.63
2	Italia	12.89	7.88	-38.87	8.17	7.25	-11.27
3	Hong-Kong	13.72	7.28	-46.90	37.53	35.56	-5.25
4	Alemania	6.93	3.87	-44.19	1.78	1.50	-15.35
5	Rep. de Corea	9.13	3.82	-58.20	25.82	9.08	-64.84
6	Turquía	0.36	3.73	925.75	5.97	37.63	530.43
7	India	2.09	3.32	58.79	13.60	22.67	66.66
8	Francia	5.37	2.74	-48.90	2.45	1.86	-24.27
9	Portugal	1.72	2.56	49.16	16.25	19.21	18.24
10	Taiwán ^b	6.62	2.45	-62.95	15.44	5.27	-65.85
11	Indonesia	0.21	2.39	1 060.49	0.35	10.51	2 862.06
12	Reino Unido	4.12	2.24	-45.59	1.98	1.80	-9.06
13	Tailandia	0.66	2.00	202.20	5.66	8.60	51.85
14	México	0.77	1.85	139.21	1.59	3.76	136.82
15	Estados Unidos	2.04	1.76	-13.75	0.50	0.71	42.25
16	Filipinas	1.41	1.68	19.01	9.17	17.14	86.99
17	Malasia	0.48	1.66	244.06	1.86	5.79	210.85
18	Túnez	1.00	1.64	65.01	20.05	51.30	155.87
19	Polonia	0.80	1.59	97.94	5.75	13.89	141.72
20	Marruecos	0.37	1.56	324.76	6.30	37.13	489.29
21	Países Bajos	1.79	1.34	-25.12	1.05	1.39	33.18
22	República Dominicana	0.28	1.31	369.15	9.17	46.52	407.43
23	Pakistán	0.24	1.18	397.88	7.41	33.08	346.22
24	Bélgica/Luxemburgo	2.30	1.14	-50.40	1.63	1.39	-14.75
25	Grecia	2.73	1.07	-60.68	24.25	21.65	-10.75
26	Rumania	1.01	0.92	-8.84	10.50	27.00	157.10
27	Hungría	0.98	0.76	-21.70	12.65	10.62	-16.06
28	Canadá	0.45	0.68	49.90	0.26	0.54	105.56
29	Austria	1.60	0.66	-58.99	4.59	2.39	-47.83
30	Honduras	0.04	0.62	1 445.69	1.66	44.08	2 557.47
31	España	0.77	0.61	-20.63	1.83	1.26	-31.12
32	Dinamarca	0.95	0.59	-38.09	2.43	2.47	1.70
33	Costa Rica	0.12	0.58	384.03	4.65	24.49	426.57
34	Singapur	1.01	0.52	-49.06	5.12	1.81	-64.63
35	Guatemala	0.01	0.51	3 649.02	0.47	32.54	6 844.42
36	Israel	0.71	0.50	-29.62	6.20	5.01	-19.14
37	Jamaica	0.04	0.41	861.60	1.71	34.03	1 892.24
38	Irlanda	0.61	0.41	-32.50	2.81	1.68	-40.07
39	El Salvador	0.06	0.39	539.53	2.33	46.16	1 882.51
40	Suiza	0.82	0.38	-53.87	1.05	0.78	-25.90
41	Colombia	0.10	0.31	204.37	1.05	5.71	443.16
42	Egipto	0.04	0.30	631.87	0.34	9.72	2 799.81
43	Bulgaria	0.17	0.27	53.71	6.96	13.38	92.24
44	Japón	1.11	0.21	-81.25	0.59	0.13	-78.76
45	Brasil	0.25	0.21	-16.27	0.63	0.96	53.79
46	Sudáfrica	0.13	0.17	33.56	0.36	1.55	329.95
47	Perú	0.03	0.14	330.53	0.42	6.40	1 439.67
48	Suecia	0.61	0.14	-77.24	0.86	0.33	-61.39
49	Finlandia	1.63	0.13	-92.23	5.53	0.66	-88.14
50	Australia	0.04	0.10	140.89	0.10	0.51	436.62
	<i>Total</i>	<i>94.05</i>	<i>90.14</i>				

Fuente: Lall y Mortimore, 1997.

^a Los valores de exportación para 1980 corresponden a promedios de 3 años; para 1995, a promedios de 2 años.

^b Exportaciones de Taiwán calculadas como residuo después de considerar otras exportaciones. La base de datos del Programa de Análisis de la Competitividad de los Países (CAN) no incluye algunos grandes exportadores de vestuario como Sri Lanka, Bangladesh y Mauricio, cada uno de los cuales exporta alrededor de 1 500 a 2 000 millones de dólares en ropa al año, nivel semejante al de Marruecos.

III

La situación de los países pequeños

Los países pequeños tienen especiales dificultades para acceder al círculo de los ganadores. En industrias de escala, por ejemplo, tienen dificultad en alcanzar las escalas mínimas eficientes de producción. No cuentan con un mercado nacional suficientemente grande como para lograr los niveles de eficiencia productiva que necesitan para desarrollar el tipo de operaciones que les permita incursionar en el mercado internacional y convertirse en competidores importantes. A menudo comienzan sus procesos de industrialización con industrias más simples, de uso más intensivo de mano de obra, como el vestuario, y buscan llegar a acuerdos comerciales o a esquemas de integración para expandir sus mercados a fin de afianzar sus procesos de industrialización y permitir que las empresas nacionales más importantes evolucionen hasta convertirse en protagonistas mundiales.

Esta no es, de ningún modo, una observación trivial. Los países pequeños están constituyendo cada vez más la norma en el mundo de hoy. Ochenta y siete países tienen poblaciones de menos de 5 millones de habitantes, 58 tienen menos de 2.5 millones y 35 tienen menos de medio millón. Visto de otra forma, la mitad de los países tienen menos población que el estado de Massachusetts en Estados Unidos (*The Economist*, 1998).

La cuenca del Caribe es un ejemplo. Seis de los pequeños países de esa cuenca se encuentran entre los 50 mayores proveedores de vestuario de la OCDE. Estos pequeños países participan con menos de 1% cada uno de las importaciones de esa región, salvo la República Dominicana, que aporta más. Todos están haciendo importantes avances. La República Dominicana está en 22ª posición (aumentó su participación del 0.28% al 1.31% en el período 1980-1995); Honduras está en el lugar 30º (del 0.04% al 0.62%); Costa Rica era 33º (de 0.12% a 0.58%); Guatemala ocupaba la posición 35ª (de 0.01% a 0.51%); Jamaica alcanzaba la posición 37ª (de 0.04% a 0.41%); y El Salvador estaba en 39º lugar (de 0.06% a 0.39%). En todos los casos, el vestuario constituía entre un cuarto (Costa Rica) y la mitad (República Dominicana, Honduras y El Salvador) de todas sus exportaciones a la OCDE. La industria del vestuario representa su principal vínculo

de exportación con la economía internacional. Sin embargo, como se mostrará, en el caso de la cuenca del Caribe, éste es un vínculo muy peculiar.

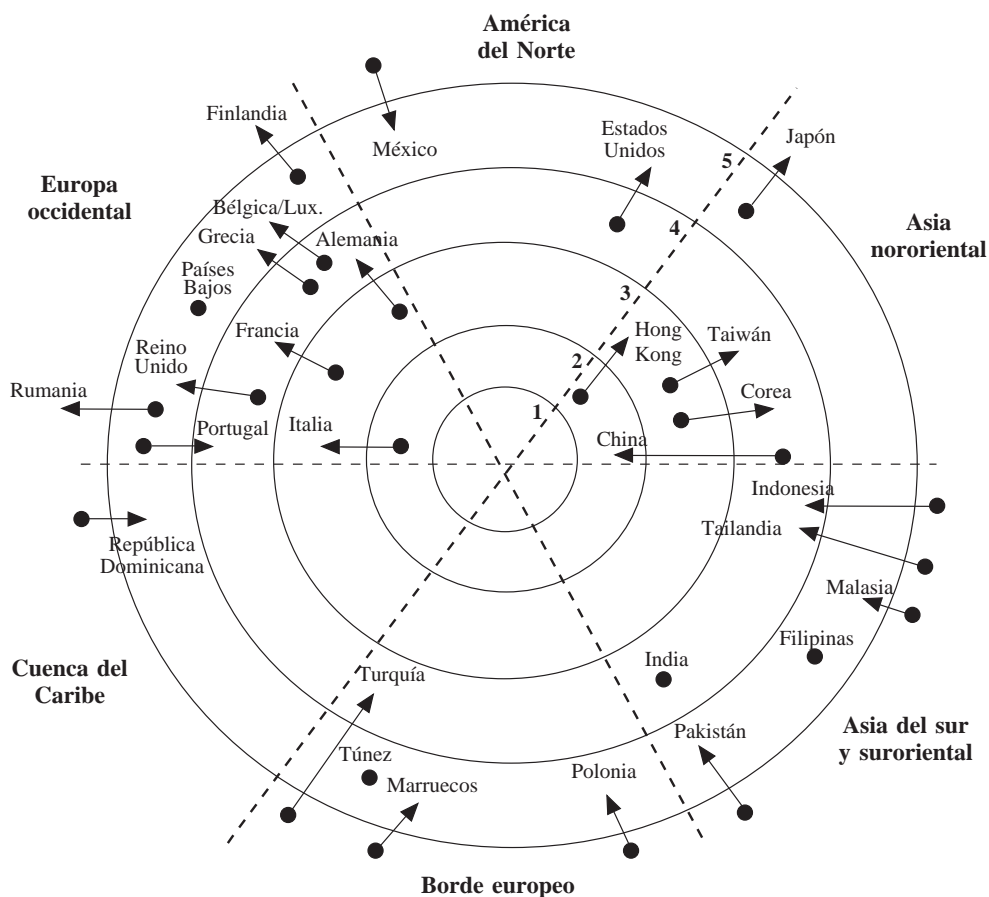
El origen de las importaciones de vestuario de la OCDE está sufriendo grandes cambios. En general, los principales proveedores de América del Norte y Europa están siendo desplazados por los países asiáticos y, entre éstos, nuevos grandes exportadores como China y los nuevos tigres asiáticos están desplazando a los países de industrialización reciente del Asia oriental (gráfico 2). En los bordes de Europa (Turquía, Marruecos y Túnez) y en América Latina (México y República Dominicana) se encuentran otros importantes rivales. Como se aprecia en el gráfico 2, el efecto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha sido integrar la industria mexicana a la norteamericana. Aparte de México y los países del Caribe, no hay otros exportadores importantes de vestuario en América Latina.

Exceptuando a los proveedores dominantes del Asia, que están presentes en todos los mercados principales, se aprecia un aspecto regional importante en la oferta de vestuario a la OCDE. El gráfico 3 indica que en el mercado norteamericano (Estados Unidos más Canadá) existen dos grandes grupos de proveedores de vestuario de países en desarrollo: los asiáticos y los latinoamericanos (especialmente México y los países de la cuenca del Caribe). El proveedor más importante es China, seguida de Hong Kong, Corea y México. En el tramo inferior están los países asiáticos (Indonesia, Tailandia, Malasia, Filipinas e India), y también la República Dominicana. El anillo exterior, de proveedores menores pero en crecimiento, lo componen casi exclusivamente países de la cuenca del Caribe (Jamaica, Honduras, Costa Rica, Guatemala y El Salvador), pero también Turquía. América Latina es un importante y creciente proveedor de vestuario para el mercado norteamericano.

Otros mercados importantes presentan también aspectos regionales. En el mercado de Europa occidental, los principales proveedores del mundo en desarrollo son China, Hong Kong y Turquía. A continuación vienen los países del borde de Europa (Túnez, Marruecos y Polonia), además de la India. El grupo siguiente

GRAFICO 2

OCDE (25 países): Cambios en la estructura regional de sus importaciones de vestuario, 1980-1995^{ab}



Fuente: Calculado utilizando el programa computacional CANPLUS de la CEPAL.

^a Los anillos indican la participación en el total de las importaciones de la OCDE, en dólares de los Estados Unidos por país socio: 1) > 50%; 2) 10 - 49.9%; 3) 5 - 9.9%; 4) 2 - 4.9%; 5) 1 - 3.9%. El valor promedio anual de importaciones de vestuario de la OCDE fue de 29 400 millones de dólares en 1979-1981 y de 120 500 millones en 1994-1995. Hay una cantidad despreciable de duplicación contable.

^b La posición de 1994-1995 corresponde al anillo donde está el nombre del país; la posición de 1979-1981, si es distinta, se señala con un círculo. Las flechas representan la magnitud y dirección del cambio en el tiempo. Esta forma de presentar los cambios relativos, utilizando una base de datos diferente, apareció por primera vez en Gereffi (1997).

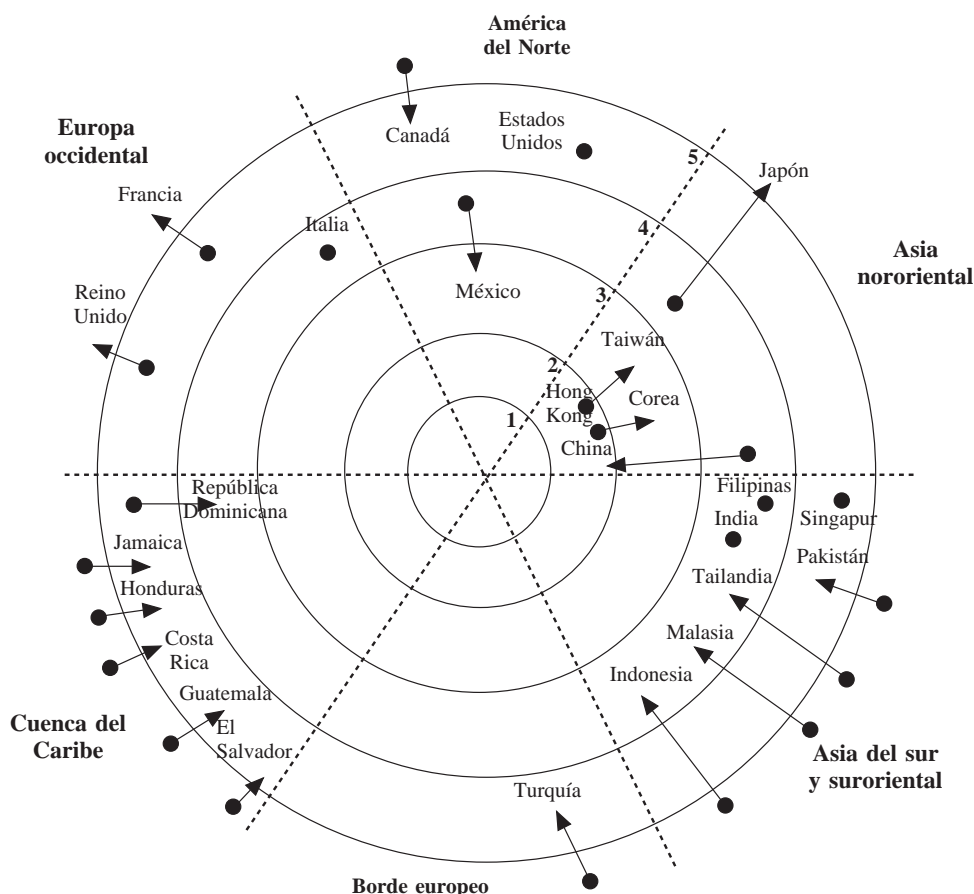
es una mezcla de proveedores europeos y asiáticos. Los proveedores latinoamericanos, y en especial los del Caribe, están completamente ausentes. El borde de Europa constituye una base de abastecimiento importante y creciente para el mercado de Europa occidental, similar a la relación que existe entre el mercado norteamericano y sus proveedores del Caribe. El mercado japonés se abastece básicamente de un solo mercado de origen: China. La República de Corea representa el segundo proveedor de vestuario entre los paí-

ses en vías de desarrollo. En un segundo plano se encuentran Hong Kong, Tailandia e Indonesia y, en menor grado, Taiwán. El mercado japonés se abastece casi exclusivamente en otros países asiáticos; los más importantes proveedores del borde europeo y de la cuenca del Caribe están ausentes.

En otras palabras, en materia de abastecimiento de vestuario a los integrantes de la OCDE predominan dos realidades. Por un lado, los países del Asia, encabezados por China, los países de industrialización

GRAFICO 3

América del Norte (Estados Unidos y Canadá): Cambios en la estructura regional de sus importaciones de vestuario, 1980-1995^{ab}



Fuente: Calculado utilizando el programa computacional CANPLUS de la CEPAL.

^a Los anillos señalan la participación en el total de importaciones de América del Norte en dólares, por país socio: 1) 50% y más; 2) 10 - 49.9%; 3) 5 - 9.9%; 4) 4 - 4.9%; 5) 1 - 3.9%. El valor total de las importaciones de vestuario de América del Norte fue de 7 900 millones de dólares en 1979-1981, y de 42 800 millones en 1994-1995.

^b La posición de 1994-1995 corresponde al anillo donde está el nombre del país; la posición de 1979-1981, si es distinta, se señala con un círculo. Las flechas representan la magnitud y dirección del cambio en el tiempo.

reciente del Asia oriental y los nuevos tigres asiáticos tienen cuotas de mercado impresionantes en las importaciones de todos los principales integrantes de la OCDE: Norteamérica, Europa occidental y Japón. Por otra parte, se dan participaciones grandes y crecientes para México y la cuenca del Caribe en el mercado norteamericano, y para el borde europeo en el mercado de Europa occidental. La cuenca del Caribe desempeña un papel importante como abastecedor exclusivamente en el mercado norteamericano.

Los casos de la República Dominicana y de Costa Rica ilustran este punto. Los cuadros 2 y 3 proporcionan la información pertinente sobre la competitividad de estos países en el mercado norteamericano. El cuadro 2 indica que la República Dominicana ha aumentado perceptiblemente su participación en el total de importación de ese mercado (de 0.28% a 0.38% en el período 1980-1995). Ese mejoramiento se concentró en la manufactura (0.13% a 0.40%), debido al hecho de que se redujeron sus cuotas de mercado tanto

CUADRO 2

República Dominicana: Aspectos de su competitividad internacional en el mercado norteamericano

	1980	1985	1990	1995		
I. Participación en el mercado de importaciones de Norteamérica						
Recursos naturales ^{a+b+c}	0.28	0.25	0.31	0.38		
Agricultura ^a	0.45	0.50	0.32	0.31		
Energía ^b	1.66	1.31	0.83	0.68		
Fibras textiles, minerales, etc. ^c	—	—	—	—		
Manufacturas ^{d+e}	0.35	0.04	0.09	0.07		
Basadas en recursos naturales ^d	0.13	0.14	0.29	0.40		
No basadas en recursos naturales ^e	0.55	0.49	0.86	0.91		
Otros ^f	0.09	0.12	0.26	0.37		
	0.82	0.99	0.59	0.38		
II. Contribución (estructura de exportaciones de la República Dominicana a este mercado)						
Recursos naturales ^{a+b+c}	100.0	100.0	100.0	100.0		
Agricultura ^a	65.5	46.0	20.8	12.5		
Energía ^b	62.5	45.8	20.4	12.3		
Fibras textiles, minerales, etc. ^c	—	—	—	—		
Fibras textiles, minerales, etc. ^c	3.0	0.2	0.4	0.2		
Manufacturas ^{d+e}	26.5	41.2	72.9	84.2		
Basadas en recursos naturales ^d	9.6	8.1	11.4	9.4		
No basadas en recursos naturales ^e	16.9	33.0	61.5	74.8		
Otras ^f	7.9	12.8	6.3	3.3		
III. 10 principales productos de exportación de la República Dominicana a este mercado	g	h	44.8	46.1	66.1	73.6
842 Prendas de vestir, hombres y niños, de fibras textiles	*	+	1.1	5.4	13.5	17.4
846 Lencería, tejidos y crochet	*	+	4.6	5.6	8.2	12.5
843 Prendas de vestir, mujeres y niñas, de fibras textiles	*	+	2.2	5.8	10.2	10.7
612 Manufacturas de cuero, partes de calzado, etc.		+	1.2	3.4	6.3	6.5
872 Instrumentos y aparatos médicos, n.e.s.		+	0.2	—	4.3	6.5
845 Prendas de vestir, otros artículos, tejidos y crochet	*	+	0.7	0.9	4.7	5.5
772 Aparatos eléctricos para hacer o deshacer circuitos eléctricos	*	+	0.7	1.3	3.9	4.1
061 Azúcar y miel		-	32.3	17.8	7.2	4.0
897 Joyería, orfebrería y platería, etc.	*	+	0.1	3.7	4.8	3.8
844 Lencería, fibras textiles (no tejidos ni crochet)	*	+	1.9	2.2	3.0	2.6

^a Secciones 0, 1 y 4 ; divisiones 21, 22, 23, 24, 25 y 29 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI Rev2).

^b Sección 3.

^c Divisiones 26, 27 y 28.

^d Divisiones 61, 63 y 68; grupos 661, 662, 663, 667 y 671.

^e Secciones 5, 6 (menos las divisiones y grupos mencionados en d), 7 y 8.

^f Sección 9.

^g Grupos que corresponden a los 50 más dinámicos (*) en este mercado en el período 1980-1995.

^h Grupos en que aumentó la participación de mercado (+) o decreció (-) en el período 1980-1995

de recursos naturales (0.45% a 0.31%) como de otros productos (0.82% a 0.38%). Durante el período 1980-1995 se transformó la estructura de las exportaciones dominicanas a ese mercado basada anteriormente en los recursos naturales (65.5% de las exportaciones totales en 1980) y ahora en la manufactura (84.2% del total en 1995). La manufactura no basada en recursos naturales tuvo gran importancia en el repertorio dominicano de exportaciones, constituyendo tres cuartas partes (74.8%) de todas las exportaciones al mercado

norteamericano en 1995. Casi tres cuartos (73.6%) de las exportaciones dominicanas se concentraron en apenas 10 grupos de productos en tres dígitos de la CUCI-Rev.2, en 1995. La República Dominicana aumentaba su participación en nueve de diez, y siete de los productos correspondían al grupo de los cincuenta artículos más dinámicos del mercado norteamericano. La mitad de estas exportaciones principales corresponden a la industria del vestuario cuya participación subió desde 10.5% de las exportaciones totales en 1980 a

CUADRO 3

**Costa Rica: Aspectos de su competitividad internacional
en el mercado norteamericano**

			1980	1985	1990	1995
I. Participación en las importaciones de Norteamérica			0.15	0.15	0.19	0.23
Recursos naturales ^{a+b+c}			0.31	0.45	0.48	0.61
Agricultura ^a			1.20	1.17	1.25	1.36
Energía ^b			—	0.01	—	—
Fibras textiles, minerales, etc. ^c			0.03	0.05	0.02	0.04
Manufacturas ^{d+e}			0.03	0.06	0.12	0.16
Basadas en recursos naturales ^d			0.03	0.04	0.07	0.06
No basadas en recursos naturales ^e			0.03	0.06	0.13	0.16
Otras ^f			0.07	0.04	0.08	0.11
II. Contribución (estructura de exportaciones de Costa Rica a este mercado)			100.0	100.0	100.0	100.0
Recursos naturales ^{a+b+c}			85.2	71.0	49.6	41.8
Agricultura ^a			84.8	70.1	49.5	41.6
Energía ^b			—	0.5	—	—
Fibras textiles, minerales, etc. ^c			0.4	0.5	0.2	0.2
Manufacturas ^{d+e}			13.5	28.1	49.1	56.6
Basadas en recursos naturales ^d			1.0	1.2	1.4	1.1
No basadas en recursos naturales ^e			12.5	27.0	47.7	55.5
Otras ^f			1.3	0.8	1.3	1.6
III. 10 principales productos de exportación de Costa Rica a este mercado			g	h	78.4	74.0
057 Frutas y nueces (no oleaginosas), frescas o secas				+	34.4	34.1
846 Lencería, tejidos y crochet			*	+	5.2	5.0
842 Prendas de vestir, hombres y niños, de fibras textiles			*	+	0.5	3.7
844 Lencería, fibras textiles (no tejidos ni crochet)			*	+	0.1	2.0
071 Café y sustitutos del café				+	17.6	12.5
845 Prendas de vestir, otros artículos, tejidos y crochet			*	+	0.3	0.6
843 Prendas de vestir, mujeres y niñas, de fibras textiles			*	+	2.6	5.4
897 Joyería, orfebrería y platería, etc.			*	+	—	0.4
011 Carne y menudencias comestibles, fresca, enfriada o congelada				-	17.0	9.3
054 Vegetales, frescos, enfriados, congelados o simpl. preservados				+	0.8	1.0
					73.0	72.6

^a Secciones 0, 1 y 4 ; divisiones 21, 22, 23, 24, 25 y 29 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI, Rev2).

^b Sección 3.

^c Divisiones 26, 27 y 28.

^d Divisiones 61, 63 y 68; grupos 661, 662, 663, 667 y 671.

^e Secciones 5, 6 (menos las divisiones y grupos mencionados en d), 7 y 8.

^f Sección 9.

^g Grupos que corresponden a los 50 más dinámicos (*) en este mercado en el período 1980-1995.

^h Grupos en que la participación de mercado aumentó (+) o decreció (-) en el período 1980-1995.

48.7% en 1995. Sin duda, la industria del vestuario es con creces el nexo principal entre los mercados norteamericano y dominicano y debería por lo tanto representar la proyección del proceso nacional de industrialización al mercado internacional.

El cuadro 3 presenta información similar para Costa Rica. También aumentó su participación en el mercado de importación norteamericano (de 0.15% a 0.23% en el período 1980-1995). Esta mejora se centró en productos agrícolas (0.31% a 0.61%) y manufacturas (0.03% a 0.16%). Durante este período, la es-

tructura de exportación de Costa Rica se transformó: de una que descansaba en los recursos naturales (85.2% de las exportaciones totales en 1980) en una en que la manufactura llegó a representar la parte preponderante (56.6% en 1995). La manufactura no basada en recursos naturales constituyó el 55.5% de todas las exportaciones a Norteamérica ese año. Los 10 productos de exportación más importantes representan tres cuartas partes de las exportaciones totales y la mitad de ellos provienen de la industria del vestuario, que aportan 5 de los 6 productos más dinámicos. La participación del vestuario en las exportaciones totales de Cos-

ta Rica al mercado norteamericano tuvo un repunte importante (de 8.7% en 1980 al 36.3% en 1995). Costa Rica aumentó su participación de mercado en nueve de estos diez artículos. Una vez más, el vestuario era el vínculo principal entre los mercados, ahora de Costa Rica y Norteamérica, representando probablemente la proyección del proceso de la industrialización de Costa Rica al mercado internacional.

Estos países son representativos de la situación general de la cuenca del Caribe: países pequeños que,

en diversos grados, han apostado por el vestuario en el mercado norteamericano. Sus exportaciones de vestuario van solamente a ese mercado, lo que sugiere que no son suficientemente abundantes para abarcar nuevos destinos o carecen de la competitividad necesaria para invadir otros mercados. Veremos que la manera como estos países abastecen al mercado norteamericano determina en gran medida el impacto de la industria del vestuario en la trayectoria de crecimiento y de desarrollo de los países de la cuenca del Caribe.

IV

La conexión norteamericana en la industria del vestuario

Gereffi (1997) ha demostrado que la cadena de comercialización del vestuario ha cambiado considerablemente. Las cadenas dirigidas por los compradores han suplantado progresivamente a las dirigidas por los productores, es decir, las compañías que compran vestuario (generalmente licitan artículos de moda de diseño propio) para la venta a su clientela más selecta están ganando terreno en la industria de los Estados Unidos frente a las compañías que producen vestuario estándar para su distribución a minoristas. En el mercado de los Estados Unidos, las grandes tiendas minoristas (como Sears, Wal Mart, J.C. Penney, K-Mart, etc.) y los vendedores de marcas (como Liz Claiborne, Donna Karan, Polo, Tommy Hilfiger, Nike, etc.) han adquirido una mayor influencia sobre toda la cadena de comercialización (Gereffi y Korzeniewicz, eds., 1994, pp. 95-122).

Como sugirió Gereffi (1997, pp. 16-31), esta evolución permitió que los proveedores provenientes de países en desarrollo de Asia oriental desempeñaran un papel más importante, ya que producían el “paquete completo”, es decir el artículo completo que requerían los compradores, y dejaban de lado a los productores de ropa de los Estados Unidos. De esta manera, se fortalecieron las empresas nacionales de Asia oriental capaces de organizar la producción completa de los artículos, desde los insumos hasta el armado. Las compañías nacionales capaces de proporcionar toda la organización necesaria para convertir diseños de minoristas o vendedores de marcas en productos terminados, en los volúmenes demandados por los compradores, de manera oportuna y cumpliendo las normas de

calidad exigidas, se convirtieron en importantes fuerzas de la competencia en la industria del vestuario, particularmente en la ropa de mujer. Por otro lado, también dieron y dan un fuerte impulso al desarrollo nacional.

Los proveedores de paquete completo de Asia oriental —de Taiwán, Hong Kong y la República de Corea— lo hicieron estableciendo sus propios sistemas de producción regionales que organizaron la producción integrada desde los textiles hasta el proceso de armado del vestuario y entrega final a los minoristas o vendedores de marcas. Algunos incluso se convirtieron en competidores internacionales de sus clientes originales. Esto dio un impulso significativo a las economías internas de estos países. Aunque ellos aparecen perdiendo participación en el mercado de importaciones de la OCDE, de hecho, sus compañías de vestuario exportan a menudo sus productos desde fábricas situadas en el extranjero que arman componentes producidos en el país de origen de los productores o comerciantes asiáticos. Así, mientras que decae su participación en los mercados finales de exportaciones directas de vestuario, aumentan sus exportaciones de insumos textiles a los sitios de ensamblado en el exterior, en lugares como China, Tailandia, Indonesia, etc. Así, en Asia, los abastecedores de paquete completo en Taiwán, la República de Corea y Hong Kong han desarrollado sus propias redes de ensamblaje en otras partes de Asia. Coexisten ahí proveedores de “paquete completo” y ensamblaje simple para operaciones de exportación.

La situación es muy distinta para la producción de vestuario en América Latina (esencialmente México y la cuenca del Caribe). Los fabricantes que operan allí tienden a ser subsidiarios de marcas (especialmente para la lencería femenina) o de compañías extranjeras o nacionales que compiten por los contratos de ensamblado (principalmente prendas de vestir de hombres) de los compradores de los grandes minoristas de Estados Unidos. Estos últimos no proporcionan servicio de “paquete completo”. En este caso, no han surgido proveedores de paquete completo ya que sus ventajas competitivas provienen estrictamente de la posibilidad de radicar la etapa de ensamblado final en esos países, sobre todo para aprovechar los salarios más bajos. Los compradores extranjeros, o los propios fabricantes de marcas, manejan todos los demás aspectos del paquete. Simplificando algo, se puede distinguir dos realidades distintas en la industria del vestuario de los países en desarrollo que abastecen el mercado de la OCDE: una es la versión asiática en que las compañías de los países de industrialización reciente (sobre todo del Asia oriental) son abastecedores del paquete completo, sobre todo de vestuario femenino, a grandes minoristas y a vendedores de marca; y la otra es la versión latinoamericana, en que se aísla el proceso de ensamblaje en esos países, proporcionando principalmente ropa interior de mujeres a través de subsidiarias de fabricantes de marca o prendas de vestir para hombres a través de subcontratistas extranjeros o nacionales de los compradores foráneos. La versión asiática del fabricante y comerciante del “paquete completo” ofrece un contraste abierto con la que puede llamarse la versión del Caribe de la “zona de elaboración especial para la exportación con salarios bajos” (de aquí en adelante, zona de elaboración especial). Estas diferencias son muy importantes para definir el impacto local sobre el crecimiento y el desarrollo nacionales.

La conexión norteamericana ha sido responsable del aumento enorme de las exportaciones de vestuario de América Latina. Las exportaciones textiles y de vestuario de esta región a los Estados Unidos crecieron de 3 400 millones de dólares (12% de las importaciones totales de los Estados Unidos en el rubro) en 1990, a 14 500 millones de dólares (27%) en 1997 (14.2% originados en la cuenca del Caribe y 11% en México durante 1997).³ Los países latinoamericanos

ganaban terreno como abastecedores de vestuario del mercado de los Estados Unidos, pero lo hacían de una manera muy distinta a la de los competidores del Asia oriental.

Se consideraba que la variante original México/cuenca del Caribe⁴ tenía acceso especial porque se descansaba en el así llamado mecanismo de participación en la producción del código arancelario de los Estados Unidos. Este mecanismo (la disposición HTS 9802 de ese código) permite que insumos de ropa de origen estadounidense sean ensamblados en el exterior pagando un impuesto al reingresar a los Estados Unidos solamente por el valor agregado (principalmente salarios) fuera del país. La participación de los Estados Unidos en las importaciones textiles y de vestuario en estas condiciones ha aumentado desde 1 400 millones de dólares (6% de todas esas importaciones) en 1987 a 8 900 millones de dólares (21%) en 1997. México (37% de las importaciones de vestuario acogidas al HTS 9802) y la cuenca del Caribe (56%) representaban conjuntamente el 90% de las importaciones de textiles y de vestuario a los Estados Unidos aplicando este mecanismo (Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, 1997a). Al revés de lo que sucedía con los países asiáticos, en 1996 una proporción considerable de todas las exportaciones latinoamericanas a los Estados Unidos se acogió a este mecanismo: México (37.6%), República Dominicana (58.7%), Costa Rica (35.4%), Honduras (54.6%), Guatemala (34.2%), El Salvador (62.1%) y Jamaica (53.6%). Por esta vía, habría facilidades de acceso especial para el vestuario proveniente de México y la cuenca del Caribe.

El uso de zonas de elaboración especial de exportaciones por estos países latinoamericanos constituyó un estímulo al comercio de ensamblado relacionado con el mecanismo HTS 9802. Entre 1980 y 1992, por ejemplo, la importancia de las operaciones al amparo de este mecanismo con relación a las exportaciones totales se elevó de 11% a 68% en el caso de la República Dominicana, de 16% a 41% para México, y de casi nada a 21% en Costa Rica (Wilmore, 1996). El mecanismo exime totalmente de impuestos a las importaciones de insumos y de componentes y a la exportación de productos finales, y exime total o temporalmente de impuestos a la renta, a las utilidades y a

³ Cifras de la *Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos*, 1998.

⁴ Desde el inicio del área de libre comercio norteamericana en 1994 las primeras indicaciones de proveedores de “paquete completo”, sobre todo compañías de los Estados Unidos, aparecieron en México. Véase Gereffi y Bair (1998), pp. 26-35.

la remesa de utilidades. Los aspectos complementarios se refieren a facilitar operaciones en moneda extranjera, acceso limitado al mercado nacional y servicio expedito de aduanas. El apoyo de las zonas de elaboración especial y las exenciones de impuesto representan las contrapartes nacionales al mecanismo HTS 9802 de los Estados Unidos previsto con miras a proporcionar incentivo adicional a las empresas de vestuario de Estados Unidos para efectuar operaciones de ensamblado en México y la cuenca del Caribe.

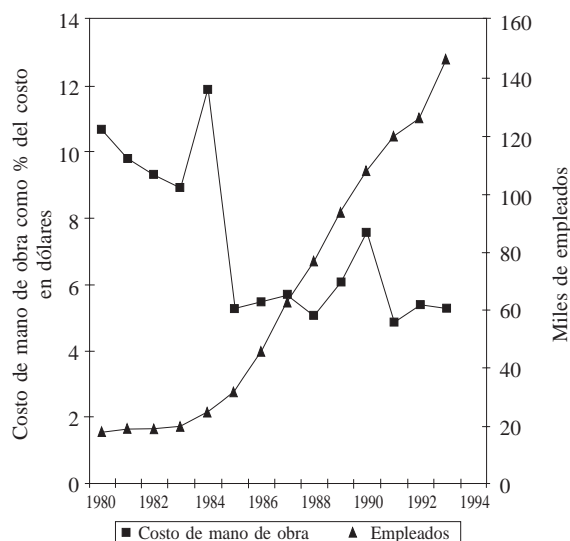
El tercer elemento de la variante latinoamericana original de las exportaciones de vestuario al mercado de los Estados Unidos se basaba en los bajos costos de la mano de obra. El gráfico 4, por ejemplo, mues-

tra que después de la devaluación masiva de la moneda nacional en la República Dominicana en 1985 el costo del salario relativo allí bajó de un equivalente de 12% de un salario de los Estados Unidos a un poco más del 5%. Al mismo tiempo, el empleo en las zonas de elaboración especial crecía de menos de 40 000 a cerca de 150 000 personas en 1993. La baja de los salarios (expresados en dólares) como consecuencia de la enorme devaluación de 1985 (producto de la crisis de la deuda externa) explica más que ningún otro factor individual por qué tuvieron un gran despegue las zonas de elaboración especial entre 1986 y 1993. Por ejemplo, el número de esas zonas en la República Dominicana creció de 8 a 30, el número de empresas establecidas en ellas saltó de 168 a 447, el valor bruto de las exportaciones se disparó de 246.2 millones a 1 250 millones de dólares, y el valor de los ingresos cambiarios netos de las zonas de elaboración especial se elevó de 88.4 millones de dólares a 368.5 millones (Reyes y Domínguez, 1993). Esto fue un factor muy importante en la recuperación de la economía de la República Dominicana, ya que las otras exportaciones (sobre todo recursos naturales) de la economía habían entrado en estado de decaimiento secular: bajaron de unos 900 millones de dólares en 1984 a cerca de 500 millones en 1993, mientras que las de las zonas de elaboración especial crecían rápidamente de 200 millones de dólares a 1 250 millones en el mismo período (Mortimore, Duthoo y Guerrero, 1995).

El caso de la República Dominicana muestra la triste relación entre el acceso especial al mercado de los Estados Unidos, el uso de las zonas de elaboración especial y los bajos salarios que caracterizan a la cuenca caribeña, junto con el crecimiento explosivo de sus exportaciones de vestuario al mercado de los Estados Unidos. Por desgracia, el sistema de zonas de elaboración especial tiene sus costos.

GRAFICO 4

República Dominicana: Relación entre los costos de la mano de obra y el empleo en las zonas de elaboración especial



Fuente: Mortimore, Duthoo y Guerrero, 1995, p. 26.

V

Desventajas de la zona de elaboración especial con bajos salarios en la cuenca del Caribe

Cada uno de los componentes del sistema de zonas de elaboración especial en el Caribe para la exportación de vestuario de la cuenca del Caribe a los Estados Unidos presenta graves inconvenientes en lo que toca

a su capacidad para ayudar a estos pequeños países a llegar al círculo de los ganadores.

Ante todo, el acceso especial representa un desafío directo al proceso nacional de industrialización. Por

su propia naturaleza, el mecanismo HTS 9802 penaliza casi todo el valor agregado fuera de los Estados Unidos. Esto limita su aplicación a las actividades en las cuales cumplen un papel relevante los salarios bajos (que compensan el arancel de los Estados Unidos sobre el valor agregado) y donde ni el comprador ni el fabricante necesitan o quieren utilizar insumos físicos locales. Resulta muy difícil para el gobierno nacional del país ensamblante poner en práctica políticas que promuevan una mayor integración local de la industria. Así ocurre con la capacitación de más alto nivel para la fuerza de trabajo, que a la postre exigirá salarios más altos por una actividad laboral más experta y compleja, y con la incorporación de proveedores locales de insumos (hilos y botones, para no hablar de importantes insumos independientes como la tela y el corte). Así, el mecanismo HTS 9802 tiende a truncar el propio proceso de industrialización, aislando apenas la operación de ensamblado en la cuenca del Caribe, en detrimento de cualquier proceso nacional integrado de industrialización en el país que ensambla.

Otro punto débil en la relación de acceso especial entre la cuenca del Caribe y el mercado de los Estados Unidos se relaciona con las advertencias (calls) previstas en la legislación de los Estados Unidos. Por este dispositivo, una empresa de los Estados Unidos que se sienta lesionada por lo que podría considerarse como un aumento anormal de las importaciones de este país, puede solicitar del Departamento de Comercio un dictamen sobre disrupción de las importaciones. El Departamento de Comercio puede emitir advertencias a las oficinas textiles locales que asignan cuotas a los países exportadores para frenar el crecimiento de esas partidas. Esto ocurrió en marzo de 1995 cuando fueron objeto de advertencias los productores de ropa interior y de pijamas de la cuenca del Caribe, unas de las exportaciones más importantes de vestuario de la región. Mientras que la mayoría de los ensambladores de estos artículos se adaptaron a las exigencias de los Estados Unidos, Costa Rica —uno de los países más afectados— llevó el caso a la Organización Mundial de Comercio y lo ganó, aunque no se le compensó el daño que sufrieron sus exportaciones de ropa interior y pijamas. En este sentido, el acceso especial es a veces menos especial que lo que parece para los países involucrados.

Otro problema relacionado con el acceso especial es que algunos países ensambladores llegan a ser más especiales que otros. Por ejemplo, la puesta en vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) en 1994 dio ventajas a México que los

países del Caribe no tenían. México gozó de una preferencia de seis puntos en el arancel de los Estados Unidos; ya no estaba sujeto a contingentes de importación para muchos artículos de vestir; y, lo más notable, podía hacer valer insumos mexicanos como parte del requisito de contenido del NAFTA, lo que le dio una ventaja enorme frente a los países del Caribe. Por esa razón, desde que entró en vigor este tratado los ensambladores de vestuario del Caribe han estado cabildeando al Congreso de los Estados Unidos en búsqueda de una “paridad con el NAFTA” para sus exportaciones de vestuario. Así, no todos los ensambladores son especiales de la misma manera.

También hay deficiencias en lo que se refiere al mecanismo de zona de elaboración especial que es la contraparte local del mecanismo HTS 9802. El gran interés en países de la cuenca del Caribe por desarrollar nuevas exportaciones en el contexto de la crisis de la deuda de los años ochenta y de la declinación estructural de la exportación de recursos naturales, los llevó a una guerra de incentivos para atraer la inversión extranjera directa (Mortimore y Peres, 1997). Esa competencia se tradujo en un nivel de incentivos tal, que con un volumen de actividad de ensamblado, que representaba más del 40% de las exportaciones de esos países a Estados Unidos no se generaba casi ningún ingreso fiscal para el gobierno local. Además, por efecto de las presiones competitivas, los incentivos que habían sido concebidos como temporales (8 a 12 años) se convirtieron en reanudables, y en la práctica, permanentes. Así, al fragor de la batalla por atraer inversión extranjera directa a las zonas de elaboración especial, muchos gobiernos sacrifican como incentivo todo el ingreso tributario potencial de estas actividades. Estos recursos perdidos podrían haberse utilizado para consolidar el proceso de industrialización local, para promover otras exportaciones o para mejorar la competitividad internacional de la economía nacional a través de inversiones en infraestructura (puertos, aeropuertos, caminos), servicios básicos (electricidad, agua) y otros (telecomunicaciones, servicios financieros, etc.). Más que representar un punto de partida para muchas industrias, como en el caso de algunos países de industrialización reciente del Asia oriental, las zonas de elaboración especial se convirtieron en un fin en sí mismas que llegaron con el tiempo a frustrarse y distorsionar el proceso de industrialización naciente en muchos de estos países de América Latina.

Por último, el elemento de bajos salarios que entra en las exportaciones de vestuario a los Estados Uni-

dos desde el Caribe muestra también grandes deficiencias. Más de diez años después de las devaluaciones masivas de las monedas nacionales de los años ochenta, los costos del trabajo (incluyendo prestaciones sociales y regalías) en la industria del vestuario de los países del Caribe han estado subiendo en forma sostenida (medidos en dólares). Con ello, muchas de las operaciones de ensamblado han resultado demasiado caras para el mercado, sin que ello sea una manifestación real de mejoramiento industrial o de especializa-

ción en una producción de mayor valor agregado. El cuadro 4 presenta los datos de costo de la mano de obra de cuarenta productores de vestuario en el período 1990-1995, ordenados de mayor (Suiza, Japón y Alemania tenían costos de trabajo por hora de más de 20 dólares en 1995) a menor (cinco países asiáticos, incluyendo China tenían costos salariales por hora de menos de 0.30 dólares ese año). Los países de la cuenca del Caribe se ubican generalmente en el centro de la tabla (de las posiciones 13 a 24). Todos los de la

CUADRO 4

Costos de la mano de obra en la industria del vestuario, 1990-1995

Lugar	País	Costo por hora en dólares ^a			Tasa de crecimiento anual 1990-1995 (%)
		1990	1993	1995	
1	Suiza	14.19	18.08	22.42	9.6
2	Japón	6.34	10.64	20.95	27.0
3	Alemania	7.23	17.22	20.35	23.0
4	Italia	12.50	12.31	13.68	1.8
5	Estados Unidos	6.56	8.13	9.62	8.0
6	España	7.08	6.41	7.78	1.9
7	Grecia	4.33	5.85	7.19	10.7
8	Taiwán	3.41	4.61	5.18	8.7
9	Hong Kong	3.05	3.85	4.32	7.2
10	Singapur	2.43	3.06	4.01	10.5
11	Portugal	2.30	3.03	3.85	10.9
12	República de Corea	2.46	2.71	3.29	6.0
13	Costa Rica	1.09	1.08	2.23	15.4
14	Hungría	0.92	1.62	1.68	12.8
15	México	0.92	1.08	1.61	11.8
16	Malasia	0.56	0.77	1.59	23.2
17	Sudáfrica	1.07	1.12	1.58	8.1
18	República Checa	2.79	1.29	1.55	-11.1
19	Jamaica	0.91	0.78	1.55	11.2
20	Turquía	1.35	3.29	1.52	2.4
21	República Dominicana	0.67	0.63	1.52	17.8
22	El Salvador	0.69	0.63	1.43	15.7
23	Polonia	0.50	0.44	1.42	23.2
24	Guatemala	0.45	0.78	1.3	23.6
25	Mauricio	...	1.04	1.28	...
26	Marruecos	0.92	1.06	1.22	5.8
27	Tailandia	0.63	0.71	1.11	12.0
28	Filipinas	0.46	0.53	0.72	9.4
29	Egipto	0.34	0.43	0.51	8.4
30	Zimbabue	...	0.35	0.45	...
31	Sri Lanka	0.24	0.35	0.41	11.3
32	Kenya	0.47	0.23	0.34	-6.3
33	Indonesia	0.16	0.28	0.33	15.6
34	India	0.33	0.27	0.29	-2.6
35	Pakistán	0.24	0.27	0.29	3.9
36	Vietnam	...	0.26	0.29	...
37	China	0.26	0.25	0.25	-0.8
38	Nigeria	0.2	0.27	0.24	3.7
39	Bangladesh	...	0.16	0.20	...
40	Tanzania	...	0.18

Fuente: Werner International, *Apparel Hourly Labor Cost*, New York, 1996, citado en Lall y Mortimore, 1997.

^a Los costos incluyen las prestaciones sociales y las regalías.

cuenca del Caribe registraron aumentos significativos en el costo del salario por hora en el período 1990-1995: Costa Rica, de 1.09 dólares a 2.23 dólares; Jamaica, de 0.91 a 1.55; El Salvador, de 0.69 a 1.43; y Guatemala, de 0.45 a 1.30. Es decir, los costos del trabajo en la cuenca del Caribe están aumentando con rapidez mayor que en la mayoría de las demás regiones y son ahora bastante más altos que en muchos de los países asiáticos que se dedican al ensamblado de ropa estándar; incluso dentro de la cuenca del Caribe, hay una diferencia considerable entre el costo más alto, de Costa Rica y el más bajo, de Guatemala. Esto sugiere que a medida que aumente la competitividad de esta industria, en consonancia con el desaparecimiento del Acuerdo Multifibras, quizás estos países caigan en la tentación de seguir una estrategia de devaluaciones de su moneda nacional para prolongar artificialmente su competitividad en la exportación de vestuario. Pero el remedio sería peor que la enfermedad.

Una preocupación más fundamental en lo que toca a las zonas de elaboración especial para el mercado de los Estados Unidos es que simplemente el sistema no satisface las condiciones establecidas en la visión estilizada del crecimiento de los países que se presentó en la sección I. Es evidente que el ensamblado de vestuario en el Caribe se tradujo en una expansión explosiva de las exportaciones. Sin embargo, por las propias características de este proceso, no representó una intensificación de la industrialización nacional (sino, por el contrario, una forma de truncarlo). Las exportaciones no constituyen la proyección de la industria nacional de vestuario al mercado internacional (sino simplemente la localización de la función de ensamblado). Por consiguiente, este proceso no genera empresas nacionales líderes. No hay transformación de la industria de modo que el país ensamblador amplíe su industrialización hacia aspectos de tecnología más compleja o más orientados a la moda en su industria del vestuario.

VI

El ejemplo de Costa Rica

Las exportaciones de vestuario de Costa Rica al mercado de los Estados Unidos crecieron constantemente hasta 1995 cuando cayeron en más de 7% (de 776.3 millones de dólares a 710.0 millones (Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, 1997b). Costa Rica vio disminuir sus exportaciones en cuatro de los cinco principales renglones de vestuario (en tres dígitos del sistema armonizado de aranceles) que conjuntamente representaban más de la mitad de esas exportaciones:

- HTS 347 - pantalones de algodón para hombres (de 156.6 millones de dólares a 148.2 millones);
- HTS 352 - ropa interior de algodón (de 112.2 a 77.1 millones de dólares);
- HTS 649 - sujetadores de fibra sintética (de 84.7 a 60.4 millones de dólares); y
- HTS 338 - ropa interior de fibra sintética (de 51.5 a 45.3 millones de dólares).

Aparentemente, la industria costarricense del vestuario estaba mostrando la hilacha.

Un análisis detallado de diez de los artículos principales de exportación de esta industria en 1994 (en seis dígitos del HTS) revela que antes de 1996 cada artículo había perdido, en promedio, un 23.6% de par-

ticipación en el mercado de importaciones.⁵ Mientras que los países latinoamericanos ganaban participación en el mercado de importación de los Estados Unidos para estos mismos artículos, Costa Rica perdía cuotas de mercado, sobre todo en favor de México y otros países de América Central como Honduras, El Salvador y Guatemala, aunque no la República Dominicana. ¿Estaba Costa Rica perdiendo la guerra de precios en ese mercado? Se realizó un estudio profundo de la competitividad internacional de la industria del vestuario de Costa Rica para responder a esa preocupación (Mortimore y Zamora, 1998). Se aplicó un cuestionario formal a 16 empresas del sector. La información de las entrevistas y el análisis de los resultados del cuestionario dieron luz sobre situaciones competitivas específicas de estas empresas.

Las 16 empresas se podían clasificar en tres grupos distintos:

⁵ Calculados utilizando el programa computacional MAGIC, que mide la competitividad internacional en función de la participación en los mercados de importación de los Estados Unidos, a un nivel de hasta 10 dígitos del HTS. Disponible en la oficina subregional de la CEPAL en México. Contacto: *Rbuitela@un.org.mx*

Grupo I: Subsidiarias de grandes transnacionales de los Estados Unidos que arman vestuario para la exportación a este país acogiéndose al HTS 9802, que fueron objeto de advertencias (calls) en 1995, pero que habían aumentado considerablemente su participación de mercado internacional en el período 1990-1995. Representaban la parte del león de las exportaciones de vestuario de Costa Rica a los Estados Unidos. Un indicador de su éxito, aparte de su predominio en las exportaciones de ropa de Costa Rica, es que su empleo se duplicó entre 1985 y 1990 y lo hizo nuevamente entre 1990 y 1995. Ejemplos de este grupo son las subsidiarias de grandes fabricantes de marcas de los Estados Unidos como Hanes (Sara Lee), Warnaco y Lovable.

Grupo II: Otras empresas, la mayoría nuevas, principalmente subsidiarias de empresas extranjeras que ensamblan vestuario y están sujetas a cuotas del mercado de Estados Unidos, al que llegan aplicando el HTS 9802, y que han tenido menos éxito en general durante el período 1990-1995. Este grupo da cuenta de una parte apreciable de las exportaciones restantes de vestuario de Costa Rica. El empleo en este grupo creció un 50% entre 1985 y 1990 y un 40% entre 1990 y 1995. Son empleadores de menor tamaño y tienen menor dinamismo que las empresas del Grupo I. Ejemplo de ellas son subsidiarias de empresa norteamericanas como Tropical Sportswear, Cluett Peabody, Todd Uniform y Gilmour Trading.

Grupo III: Antiguas empresas nacionales, sobre todo pequeñas, que se acogen al régimen de contrato de exportación, que ingresaron al mercado de los Estados Unidos por mecanismos diferentes al HTS y que han logrado mejorar su participación en el mercado internacional. Sus exportaciones no son significativas para la industria de la confección de Costa Rica. Mientras que el empleo de estas empresas se duplicó entre 1985 y 1990, cayó a la mitad entre 1990 y 1995. Sus participaciones en el mercado nacional han ido descendiendo por efecto de la competencia creciente de las importaciones. Como ejemplos pueden citarse la Cía. Textil Centroamericana, El Acorazado y Tejidos El Aguila.

Dadas sus diferentes situaciones competitivas, estas empresas tuvieron diversas estrategias. Las del Grupo I, con operaciones más sofisticadas y especializadas, en que es extremadamente importante la calidad, establecieron sistemas de producción regionales integrados en la cuenca del Caribe hace algún tiempo. Por lo general, tenían subsidiarias en cuatro o cinco sitios distintos, como la República Dominicana, Jamai-

ca, Honduras, El Salvador y México, así como en Costa Rica. De esta manera, podían adaptarse al cambio de situación competitiva nacional (costos de mano de obra, variaciones del tipo de cambio, y otras circunstancias aleatorias), agregando o abandonando líneas de producción en cada sitio. No tenían ninguna necesidad de moverse. Generalmente ensamblaban las prendas de vestir para sus casas matrices que vendían la producción a los detallistas del mercado de Estados Unidos. Su éxito en Costa Rica les permitió aplicar estrategias expansivas hasta las apelaciones de 1995.

Las empresas del Grupo II tenían operaciones menos sofisticadas y especializadas, y los salarios —más que la calidad— eran considerados como el elemento principal de su competitividad internacional. En este sentido aplicaban criterios centrados más estrictamente en los costos. En general tenían redes empresariales mucho más pequeñas en el Caribe, asentadas en uno o dos emplazamientos principales. Tendían a adaptarse a las cambiantes situaciones nacionales de la competencia emigrando cuando la situación se ponía muy difícil. Eran más vagabundas. Más que producir para la propia casa matriz, estas empresas competían generalmente por la porción de ensamblado de los contratos de los compradores, entregando a menudo el producto directamente al contratista. Dado su menor éxito, sus estrategias tendieron a ser más neutrales que expansivas.

Las empresas del Grupo III eran las menos sofisticadas y especializadas. Estas empresas nacionales consideraban que la tecnología extranjera era el elemento principal de su competitividad en Costa Rica y en el mercado internacional. No tenían ninguna red empresarial internacional que las apoyara y estaban a merced de los vaivenes de la competencia nacional. La caída de sus participaciones de mercado nacionales con la liberación de las importaciones obligó a estas compañías, para sobrevivir, a competir cada vez más por participar en los contratos de ensamblado de los compradores en el mercado internacional. Sus estrategias se pueden considerar defensivas.

Un resultado muy interesante de este estudio empírico en Costa Rica es que estos tres grupos de empresas, que aplicaron estrategias empresariales distintas, proporcionaron todos algunos indicios muy negativos sobre los problemas asociados con la fórmula de zona de elaboración especial para la exportación de vestuario al mercado de los Estados Unidos desde Costa Rica. Por ejemplo, una de las empresas matrices —un importante fabricante de marcas de Estados Unidos, dueño de dos de las cinco grandes empresas

del Grupo I en Costa Rica (y de otras en la República Dominicana, México y, posteriormente, otros países de Centroamérica)— anunció su reestructuración y la venta de sus operaciones de hilado y tejido. No fabricaría más muchos de los artículos que vende. ¿Qué augura esto para las plantas de alto costo relativo de Costa Rica? ¿Cierre? ¿Venta? Es de esperar que no siga los pasos de su rival Fruit of the Loom.⁶ Otro ejemplo de los problemas del Grupo I se refiere a una empresa que cerró una de sus tres plantas en Costa Rica sólo para ampliar sus actividades en la vecina Panamá. Una empresa del Grupo II, en 1996 simplemente desapareció de Costa Rica dejando tras de sí enormes pagos pendientes, especialmente por concepto de salarios y de seguridad social. Los trabajadores se quejaron de que no hubo aviso previo para este cierre y huida de un día para otro en un fin de semana. ¿Seguirán este ejemplo otras empresas a medida que disminuye la competitividad internacional de Costa Rica en esta industria? Por último, una empresa del Grupo III: en 1996 una de las cuatro compañías nacionales, propiedad de un prominente hombre de negocios local (entonces presidente de la Asociación Nacional de la Industria Manufacturera), que procuró sobrevivir compitiendo por contratos del ensamblado de exportación simplemente quebró debido al aumento de las presiones competitivas.

¿Qué significa todo esto? Como mínimo, parecería sugerir que los problemas de las exportaciones de vestuario acogidas al sistema de la zona de elaboración especial serían sistémicos. No se relacionan con ningún tipo especial de empresa, ni con alguna estrategia empresarial concreta, sino que todas las empresas de la confección ven cómo se desmorona su competitividad internacional. Si hubiera que preparar una especie de cartilla para Costa Rica sobre la capacidad de la industria del vestuario para propulsar al país hacia el círculo de los campeones mencionado en la sección 1, podrían extraerse algunas conclusiones interesantes de esta experiencia. Primero, en cuanto a la posibilidad de intensificar el proceso nacional de industrialización, la aplicación de la fórmula HTS 9802 en realidad trunca el proceso de industrialización nacional en lo que se refiere al vestuario. Sólo la etapa del ensam-

blado se sitúa en el país y, aparte de los salarios, no se incorpora ningún insumo local significativo en los productos finales. Por otra parte, los incentivos fiscales que se relacionan con la zona de elaboración especial limitan tanto la recaudación tributaria por concepto de esta importante actividad exportadora que no cabría afirmar que proporcione recursos para otras actividades urgentes. Estas últimas incluyen estimular el proceso nacional de industrialización, promover nuevas exportaciones, mejorar la competitividad internacional de la economía en su totalidad con infraestructura, servicios básicos, e incluso la capacitación de recursos humanos para tareas más sofisticadas y mejor remuneradas.

En segundo lugar, por lo que se refiere a proyectar el proceso nacional de industrialización al mercado internacional por exportación de manufacturas, se hace más evidente que estas exportaciones de ropa no están ligadas, de manera integral alguna, con la economía nacional. Estas exportaciones fueron “competitivas” solamente en el mercado de los Estados Unidos, y no pudieron desviarse a otros mercados cuando en aquél se presentaron problemas, como las apelaciones en el caso de los pijamas y la ropa interior en marzo de 1995. En el caso particular de Costa Rica, podría decirse que la demanda ante la OMC demostró que los Estados Unidos pueden ser un socio comercial arrogante cuando se lo interpela en los foros internacionales.

Por último, cabe preguntarse si la industria del vestuario en Costa Rica hace surgir empresas nacionales que puedan convertirse en protagonistas importantes de los mercados internacionales. Ocurrió lo contrario cuando la apertura de la economía trajo la competencia en las importaciones que destruyó la mayoría de las operaciones integradas sobre la base de la industrialización por sustitución de importaciones de las empresas nacionales. Estas empresas no cuentan con una red de ensamblado del Caribe, y crecen o menguan al compás de la competitividad internacional de la economía costarricense. Incluso su capacidad de competir por contratos de compradores se ve seriamente limitada por el tamaño y las características de la economía local, para no hablar de su capacidad de fabricar (más que de ensamblar) vestuario. Les es muy difícil sobrevivir.

Así pues, ¿por qué es tan deslucida la industrialización basada en la industria del vestuario en la cuenca del Caribe?

- Se basa en un mecanismo diseñado exclusivamente para hacer más competitivas a las empresas de vestuario de Estados Unidos en su propio mercado

⁶ Fruit of the Loom se ha estado achicando, despidiendo a 16 355 de sus 29 112 trabajadores en Estados Unidos desde 1994, sufriendo pérdidas operacionales de 283 millones de dólares desde 1997, y provocando quejas de mal servicio de los clientes más importantes, como Wal-Mart Stores Inc. y Kmart Corp. La solución propuesta por su gerente general: cambiar el domicilio a las Islas Caimán para ahorrar impuestos. Véase *Business Week* (1998, pp. 50-54).

(aprovechándose de los salarios bajos en el Caribe). Se necesita un mecanismo que tenga como objetivo explícito y consciente fomentar el crecimiento a largo plazo de la economía del país anfitrión, especialmente para alcanzar la meta de crecimiento sostenido del ingreso por habitante que les permita acceder al círculo de los ganadores.

- En vez de profundizar la industrialización nacional la trunca.
- En vez de producir exportaciones que representen la extensión internacional del proceso de industrialización, representa el montaje simple de componentes extranjeros. El montaje de componentes extranjeros es un punto de partida para las actividades industriales.
- En vez de alentar la creación de empresas nacionales que se conviertan en competidores globales amenaza su propia existencia.

Claramente, cuando una actividad —como la industria del vestuario— que genera una parte importante de las exportaciones de un país no sirve para levantar a esa economía a un nivel más alto, más cercano a la meta de crecimiento significativo y sostenido del ingreso por habitante como el de los países ganadores, podría decirse que la trama de la industrialización basada en las prendas de vestir está raída.

Se prevén consecuencias nefastas para los exportadores de vestuario que no tengan en marcha un proceso local de industrialización cuando expire el

Acuerdo Multifibras en 2005, auspiciado por el Acuerdo Textil y del Vestuario de la Ronda Uruguay del GATT. Allí se extinguirán las cuotas establecidas para el vestuario por los Estados Unidos y otros países. Estos ensambladores de vestuario del Caribe tendrán la difícil tarea de competir en los Estados Unidos (u otros mercados) contra los productores integrados de ropa de Asia oriental. Estos producen textiles y vestuario en escalas de producción fuera del alcance de las operaciones trunca del Caribe. Careciendo de un proceso local o subregional competitivo de industrialización para sostener las exportaciones de vestuario, lo más probable es que se derrumben al enfrentar a la aplanadora asiática.

En los pocos años que quedan antes de esa eventualidad, la industria de vestuario de la cuenca del Caribe puede tratar de mejorar su situación. Debe continuar insistiendo en la paridad con el NAFTA en el mercado norteamericano de modo que los insumos locales, nacionales o subregionales, puedan contar como insumos del NAFTA, a fin de promover algún grado de integración industrial. Debe buscar oportunidades para asociarse de alguna manera con los proveedores de paquete completo que aparecieron en México a consecuencia del NAFTA. Finalmente, debe aprender de la experiencia del Asia oriental en términos de convertirse ellos mismos en proveedores de paquete completo. Más vale prevenir que curar...

(Traducción del inglés)

Bibliografía

- Audet, D. (1996): Globalisation in the clothing industry, OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), *Globalisation of Industry: Overview and Sector Reports*, Paris, OCDE.
- Business Week* (1998): Strategies: A killing in the Caymans, Nueva York, 11 de Mayo.
- CESPAP (Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico) (1994): Transnational Corporations and Technology Transfer in Export Processing Zones and Science Parks, Nueva York.
- Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (1997a): *Production Sharing: Use of U.S. Components and Materials in Foreign Assembly Operations, 1992-95*, Washington D.C., diciembre.
- _____ (1997 b): *The Impact of the North American Free Trade Agreement on the U.S. Economy and Industries: A 3 Year Review*, USITC investigation, N° 332-381, Washington D.C.
- _____ (1998): *Annual Statistical Report on U.S. Imports of Textiles and Apparel: 1997*, Washington, D.C., abril.
- Gereffi, G. (1997): *Global Shifts and Regional Response: Can North America Meet the Full Package Challenge?*, San Francisco, Miller Freeman Inc.
- Gereffi, G. y J. Bair (1998): *U.S. Companies Eye NAFTA's Prize*, vol. 39, N° 7, San Francisco, Miller Freeman Inc.
- Gereffi, J. y M. Korzeniewicz (eds.) (1994): *Commodity Chains and Global Capitalism*, Londres, Praeger.
- Lall, S. y M. Mortimore (1997): The garment industry in Dominican Republic, Costa Rica and Morocco, Trabajo presentado al UNCTAD Research Project on Industrial Restructuring and International Competitiveness, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), octubre.
- Mortimore, M. (1997): *La competitividad internacional: un CANalisis de las experiencias de Asia en desarrollo y América Latina*, serie Desarrollo productivo, N° 40, Santiago de Chile, CEPAL.
- Mortimore, M., H. Duthoo y J.A. Guerrero (1995): Informe sobre la competitividad internacional de las zonas francas en la República Dominicana, serie Desarrollo productivo, N° 22, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Mortimore, M. y W. Peres (1997): Policy competition for foreign direct investment in the Caribbean Basin: Costa Rica, the Dominican Republic and Jamaica, trabajo presentado al OECD Development Centre Research Project on Policy Competition and FDI, Paris, OCDE, febrero.

- Mortimore, M. y R. Zamora (1998): *La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir en Costa Rica*, serie Desarrollo productivo, N° 46, Santiago de Chile, CEPAL.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1996): *Mundialización de las industrias del calzado, los textiles y el vestido*, Ginebra.
- Ramos, J. (1996): *Industrial policy and competitiveness in open economies*, Serie Desarrollo productivo N° 34, Santiago de Chile, CEPAL.
- Reyes, F. y A. Domínguez (1993): *Las zonas francas industriales en la República Dominicana: su impacto económico y social*, Documento de Trabajo, N° 73, Santo Domingo, Banco Central de la República Dominicana/OIT.
- The Economist* (1998): *Little countries: small but perfectly formed*, Londres, 3 de enero.
- Van Liemt, G. (ed.) (1994): *La reubicación internacional de la industria: causas y consecuencias*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- Wilmore, L. (1996): *Export Processing in the Caribbean: Lessons from Four Case Studies*, Working paper, N° 42, Santiago de Chile, CEPAL.