



*Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, Año XIV, Nº 18/junio 2008.*  
ISSN 1667-8613. RNPI 562.734.-

*Cynthia Vargas Soriano/ Limitaciones y potencialidades de la industria manufacturera textil de la República Dominicana/ 50-130.-*

## **Limitaciones y potencialidades de la industria manufacturera textil de la República Dominicana**

**Cynthia Vargas Soriano**

### **Resumen:**

El siguiente trabajo de carácter exploratorio y descriptivo, analiza la industria manufacturera textil dominicana, en el marco de la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR). Para ello, se identificaron las principales corrientes teóricas de integración en América Latina, la evolución del sector textil y la confección, los acuerdos vigentes del sector, la suscripción del CAFTA-DR, el comercio mundial de textiles y las condiciones sectoriales de la industria en República Dominicana, en comparación con Honduras por ser el país más competitivo de la región en el sector y miembro parte del tratado.

**Palabras claves:** teorías de integración, evolución del sector textil, CAFTA-DR, competitividad del sector manufacturero textil dominicano.

### **Abstract:**

This paper presents exploratory and descriptive work that analyzes the textile manufacturing industry of the Dominican Republic under the implementation of the Free Trade Agreement between the United States, Central America, and the Dominican Republic (CAFTA-DR). For this, the principal current theories of integration in Latin America were identified, and used to analyze the evolution of the textile sector, the current agreements in the sector, the subscription of the CAFTA-DR, the global textile industry, and the sector conditions of the industry in the Dominican Republic that were compared to those of Honduras since within the region Honduras is the most competitive country in the sector and a member of the agreement.

**Keywords:** theories of integration in Latin America, evolution of the textile sector, CAFTA-DR, competitiveness of the Dominican textile manufacturing industry.



## Introducción

Desde la década de los ochenta, los países de América Latina y el Caribe emprenden un proceso de cambio en su estilo de desarrollo, cuando el modelo de sustitución de las importaciones fue desplazado por uno basado en la promoción de las exportaciones. Hacia finales del período, surgen diversas alternativas a considerar para superar los desequilibrios y retrocesos que habían experimentado los países de la región latinoamericana.

La CEPAL fue uno de los organismos que llevó a cabo los más grandes aportes en dicha materia. Dio a conocer un cuerpo teórico complejo que fue evolucionando desde el estructuralismo (crecimiento “hacia dentro”) de los años cuarenta y cincuenta, hasta el neoestructuralismo y posteriormente el regionalismo abierto (crecimiento “hacia fuera”).

Esta última concepción terminó por explicar, durante los años noventa, la gran proliferación en negociaciones de tratados de libre comercio (TLC) en América Latina. En su mayoría, inspirados por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte suscrito entre México, Canadá y Estados Unidos (TLCAN). Posteriormente, otros países como Chile profundizaron los procesos de negociación con Estados Unidos, al suscribir también acuerdos de “tercera generación” o de “última generación” como se les denominó, por la amplia gama de temas tratados (servicios, compras gubernamentales, medio ambiente, lo laboral, etc.).

Tanto la región centroamericana como la del Caribe, particularmente la República Dominicana, no escaparon a esa realidad. En 2003 se suscribió entre estos países y Estados Unidos un tratado de la misma índole que pasaría a denominarse CAFTA-DR (Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana). Estos tratados y sus negociaciones han generado un fuerte debate en todos los países, enfrentándose posturas sobre los beneficios y los peligros que encierran.

En muchas ocasiones las negociaciones de los TLC son presentadas como una forma de promover la “integración”, la cual más bien termina por convertirse en una interdependencia por parte de los países que presentan notables asimetrías dentro de sus estructura económicas.

No obstante, el tratado CAFTA-DR representa un desafío para los países tanto del istmo centroamericano como para la nación dominicana, ya que se modifica sustancialmente las relaciones comerciales entre Estados Unidos con estos países que tradicionalmente se basaron en un sistema de preferencias unilaterales. El mercado norteamericano es el principal destino de las exportaciones de los países centroamericanos y absorbe más del 70% del total de las exportaciones de la República Dominicana, de las cuales más del 33% corresponden al sector manufacturero textil. Actualmente, el sector emplea más de 90.000 trabajadores; en un país donde los índices de desempleo rondan el 16,5%<sup>1</sup>, (CEPAL, 2006), y es preocupante el futuro del sector sobre la población y sobre la economía en sí.

---

<sup>1</sup> Tasa promedio de desocupación en el período comprendido entre 2000 y 2006, según el informe de las estadísticas sociales de la CEPAL, 2006.



De ahí nuestro interés en analizar ese sector industrial en la República Dominicana en el marco del CAFTA-DR, integrando de este modo los conocimientos adquiridos en el desarrollo de la carrera de Especialización en Políticas de Integración.

Este trabajo final es de carácter exploratorio y descriptivo por ser integrador de los conocimientos adquiridos en el marco de la citada carrera; en él se plantea una problemática y se producen exploraciones conceptuales sin llegar a demostraciones. No obstante, las particularidades que adquiere se expondrán en su desarrollo.

Su contenido se presenta en cinco capítulos: el primero se orienta a encuadrar metodológicamente el trabajo. El segundo brinda el marco teórico conceptual que orienta el estudio. El capítulo III tiene como eje el tratamiento de la normativa que ha regulado y regula al sector tanto en el ámbito multilateral, subregional y de Estados Unidos. El capítulo IV aborda específicamente el objeto de estudio; y por último, se exponen una serie de reflexiones finales, que se constituyen en el punto de partida de futuros estudios.

## **CAPÍTULO I CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE ESTE ESTUDIO**

### **1. Problemática a abordar**

El mercado estadounidense resulta de importancia para América Central y el Caribe, por ser la región uno de los principales proveedores de prendas de vestir para dicho mercado, lo que ha generado un gran interés por parte de países asiáticos en invertir en la región.

Desde la década de los noventa, las cantidades de productos textiles exportadas se han cuadruplicado, pasando de 1.542 millones de metros cuadrados equivalentes<sup>2</sup> en 1992 a 6.193 millones en 2003<sup>3</sup>, con un crecimiento anual promedio del 13,5%. El sector textil se convirtió en muchos países, como es el caso de la República Dominicana, en una clave para diversificar las exportaciones, que en la década de los ochenta se concentraban, casi en su totalidad, en productos agrícolas tradicionales.

Más de la mitad de las barreras comerciales que los países asiáticos enfrentan son el resultado de la restricción que imponen las cuotas<sup>4</sup>. Los aranceles a las importaciones de Estados Unidos provenientes de Asia representan un promedio de 18,7%, pero el arancel promedio equivalente de las cuotas que restringen estas importaciones representa un porcentaje adicional de 19,1%<sup>5</sup>. Con la eliminación de las cuotas, la competencia para República Dominicana y el resto de los países centroamericanos en el mercado estadounidense es fuerte, lo cual podría surtir efectos negativos sobre el sector manufacturero en términos de su competitividad.

<sup>2</sup> SME por sus siglas en inglés.

<sup>3</sup> Esta información proviene de la base de datos de las Naciones Unidas, USITC-2004.

<sup>4</sup> Se refiere a las preferencias de las que se beneficia el país a través de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) y Ley de Cooperación Comercial para los Países de la Cuenca del Caribe (CBTPA).

<sup>5</sup> Los economistas hablan del equivalente arancelario de una cuota como el equivalente del impuesto a las exportaciones (ETE) de una cuota porque el impuesto a las exportaciones se aplica antes que el impuesto a las importaciones (arancel). El ETE es el nivel del derecho aduanero que restringiría las exportaciones al monto asignado por la cuota.



La firma del CAFTA-DR aparentemente alentaría la competitividad de la industria textil y de confecciones dominicanas, aunque existen factores internos que amenazan con socavar la industria, con impactos sobre las “condiciones sectoriales”.

La crisis macroeconómica dominicana de 2003<sup>6</sup> implica una presión adicional sobre el sector textil y de las confecciones, que aumenta los costos de producción, disminuye la competitividad de las exportaciones y afecta de manera negativa las evaluaciones de los potenciales inversionistas respecto al retorno de las inversiones.

En este marco se plantean las siguientes interrogantes claves. ¿Cuáles son los obstáculos internos que impiden el crecimiento de la industria textil y de confecciones dominicanas? ¿Qué potencialidades tiene el sector para responder al reto de la libre competencia?

El objetivo general de este trabajo es analizar la productividad del sector manufacturero textil dominicano ante el desafío del CAFTA-DR. Y como objetivos específicos se pretende determinar las limitaciones sectoriales e identificar la potencialidad de este sector industrial.

Para abordar el objeto de estudio se emplean técnicas cuantitativas para el manejo y análisis de los datos estadísticos; y técnicas cualitativas para el análisis de contenido de los acuerdos y tratados vinculados con el tema, centrándose específicamente en aquellas cláusulas vinculadas a la temática textil.

El análisis se delimita temporalmente al período comprendido entre 1991 y 2006 (según las fuentes de información a las que se pudo acceder), en especial porque es a partir del 1991 cuando Centroamérica entra en un proceso de paz, tras la enorme inestabilidad política y económica que vivió la región durante más de diez años. Además, a partir de entonces, la industria textil comienza a tener un papel protagónico en el istmo y los países del Caribe.

## **1. 2. Justificación del estudio**

La estrategia de desarrollo industrial de República Dominicana, como rasgo general de los países de la Cuenca del Caribe, está basada en la industria de la maquila y las zonas procesadoras para la exportación (ZPE).

El tema de la industria maquiladora textil es uno de los más controvertidos dentro del comercio multilateral. Después de haber estado muchos años fuera de la normativa comercial, en 1995 se logra que este sector se integre a las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El desarrollo de las ZPE en República Dominicana ha estado presente en todas las políticas económicas formuladas desde 1955. Sin embargo, no es sino en el ámbito de la política de ajuste y estabilización financiera (1982-1986) donde se configuró el ordenamiento macroeconómico que iba a fortalecer tal desarrollo.

---

<sup>6</sup> Estas informaciones fueron extraídas de la tesis de maestría realizada en el año 2006 por Roberto Rodríguez Quirós y Susana Rojas : “La crisis económica de la República Dominicana del año 2003”.



República Dominicana ha dependido de tres esquemas preferenciales otorgados por su principal socio comercial, Estados Unidos. En primer lugar, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC, 1984) y la Ley de Cooperación Comercial para los Países de la Cuenca del Caribe (CBTPA, 2000), que permiten la entrada libre de aranceles de una gran parte de las exportaciones de los países caribeños; en segundo lugar, el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que otorga beneficios arancelarios a un conjunto amplio de países en vías de desarrollo; y por último, el Acuerdo Multifibras y su sustituto, el Acuerdo de Textiles y Vestidos, el cual regula un sistema de cuotas para la exportación de productos textiles a Estados Unidos y otros países.

El esquema de cuotas del Acuerdo Multifibras que cesó el 1º de enero de 2005, de alguna manera dio paso a que se firmara el CAFTA-DR. Este tratado representa una oportunidad tanto para los países del istmo centroamericano como para la nación dominicana porque las condiciones preferenciales de acceso al mercado norteamericano se extenderían de forma ilimitada, y ya no estarían supeditadas a ratificaciones unilaterales inciertas. Desde esa perspectiva, el Acuerdo representa un instrumento esencial para preservar las relaciones comerciales con su principal socio comercial.

El interés de este estudio estriba en el hecho de que más del 70% de las exportaciones totales hacia Estados Unidos llevadas a cabo en 2006<sup>7</sup> por la República Dominicana corresponden al sector en estudio. Entre el 37 y 60%<sup>8</sup> de las exportaciones totales realizados por los países centroamericanos se vinculan a este sector, de ahí la importancia del mismo como generador de divisas y empleos.

Desde 1995 Honduras asume un rol protagónico que aún conserva en materia de exportación de productos de confección textil a Estados Unidos, por lo que a los efectos del trabajo y como parámetro comparativo, se lo selecciona por ser el país en Centroamérica con el mejor desempeño en dicho sector. Además, posee la mayor capacidad exportadora de la región, debido a la gran experiencia que poseen sus empresarios en la materia. Ofrece muy buena capacidad instalada y junto a Guatemala ofrece los precios más bajos para venta de sus productos. Honduras fue el mayor exportador en volumen de países del istmo, desde 2001 hasta el 2006 (BCH); sus ventas oscilaron entre el 50 y 60% de las exportaciones totales de manufactura textil y confecciones, seguido por Guatemala y El Salvador.

En 2005, en República Dominicana existían 226 empresas manufactureras de confección textil y 153 empresas de igual índole en Honduras. A partir de la década de los noventa este sector ha jugado un papel protagónico en las economías de ambos países ya que la mayor parte de la inversión proviene esencialmente de Estados Unidos, de capitales nacionales y desde Asia, particularmente de Corea, Hong Kong, Taiwán y Singapur.

Las empresas dedicadas a esta actividad en ambos países se caracterizan por la confección de productos como la ropa interior, medias, camisas de punto y pijamas de algodón, categorizados como de baja complejidad y escasa especialización.

<sup>7</sup> Estas informaciones fueron extraídas del Banco Central de la República Dominicana año 2006.

<sup>8</sup> Extraído del Informe: "Industria textil centroamericana", realizado por el INCAE en el 2002.



### 1.3. Antecedentes sobre el tema

A partir de la década de los cincuenta en América Latina surgen ideas que alimentarían el pensamiento de la CEPAL formuladas por Raúl Prebisch, Celso Furtado, Juan Noyola Vázquez, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, entre otros conocidos cultores del conocimiento sobre la realidad latinoamericana.

Las concepciones dadas a conocer por estos autores se vincularon con la necesidad de encarar políticas de industrialización como la forma de superar el subdesarrollo y la pobreza en la región. Estas ideas dieron pie a los procesos económicos de integración regional que tuvieron lugar en América Latina en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Desde finales de la década de los ochenta se ha dado un renacimiento de los acuerdos de integración económica en el mundo. Estos establecen preferencias para los países socios: reducción y/o eliminación de barreras al comercio intrabloque, movimientos de capitales y tratamiento de inversiones.

El nuevo auge del regionalismo ha surgido en un contexto caracterizado por el avance del proceso de globalización y la adopción de profundas reformas económicas con fuerte orientación de mercado (entre ellas la reforma de la política comercial). En consecuencia, el nuevo regionalismo, denominado “regionalismo abierto”, contribuye al avance de la globalización que se caracteriza, entre otras cosas, por incrementar la interdependencia entre los países de un grupo, en el marco de una tendencia hacia el libre flujo de comercio, capital, trabajo y conocimiento.

A lo largo del tiempo, la noción de “regionalismo abierto”, que se originó en el contexto de la cooperación económica entre los países de Asia y el Pacífico en la década de los setenta, a finales de los años ochenta y principios de los noventa se transfirió a los análisis de la creación del espacio único europeo, así como de otros posibles bloques regionales; luego, fue adoptado como marco normativo para abordar la integración regional en América Latina.

En 2002, el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible del INCAE<sup>9</sup>, llevó a cabo una investigación sobre “La industria textil en Centroamérica” donde se muestra la importancia del sector textil y de la confección para los países de la región, la vulnerabilidad de éste ante los cambios endógenos y exógenos de los países; y las posibles opciones para lograr que la región afiance su nueva posición competitiva.

El análisis abarca a los países de Centroamérica: México, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador; para quienes las exportaciones del sector manufacturero textil representan el 90% de sus exportaciones totales hacia Estados Unidos.

En este proyecto se resalta la importancia del sector como uno de los principales generadores de divisas y empleos para los países estudiados. Además se analizan los elementos que dieron origen a este desarrollo industrial y se señalan los efectos que

---

<sup>9</sup> Es una institución multinacional privada de enseñanza superior, que sin fines de lucro, se dedica a la docencia e investigación en el campo de la administración y la economía. El INCAE fue fundada en 1964 por iniciativa de la comunidad empresarial y los gobiernos de Centroamérica; desde entonces y hasta la fecha, cuenta con la asesoría de la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard.



han tenido los acuerdos de preferencias arancelarias (cuotas) para el desarrollo de las exportaciones de la región.

Los resultados arrojados por esta investigación se constituyen en un antecedente importante para la realización de este trabajo, base para determinar las potencialidades y limitaciones que posee actualmente la industria manufacturera textil de la República Dominicana en perspectiva comparada con Honduras, teniendo en cuenta la culminación de las preferencias unilaterales y la vigencia del CAFTA-DR.

## **CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**

### **2. Aproximaciones teóricas sobre el desarrollo y la integración**

A partir de la década de los años cincuenta surge en América Latina un cuerpo teórico propio en torno al desarrollo y a la integración, donde comienzan a generarse corrientes teóricas que han facilitado y respondido a esta necesidad.

Con el paso del tiempo, las teorías de la integración fueron cambiando según el contexto económico y político en el que se dieron. La compleja realidad posterior a la Segunda Guerra Mundial y más tarde en el contexto de la Guerra Fría llevan a que surjan corrientes de pensamiento que explicarían la realidad latinoamericana como lo fue el "análisis estructuralista" realizado en su momento por la "teoría de la dependencia" y por la concepción cepalina del desarrollo.

Estas ideas de alguna manera le proporcionan a América Latina una teorización propia en la que se combinó en forma consistente un buen número de conceptos nuevos para las ciencias económicas, políticas y sociales, tales como relaciones "centro-periferia", deterioro de los términos de intercambio, desequilibrio estructural del balance de pagos, inflación estructural, desempleo estructural, planificación del desarrollo en América Latina, integración regional, entre otras.

A continuación se realizará un breve recuento de la trayectoria del pensamiento de la CEPAL, y su aporte al desarrollo y la integración de América Latina.

#### **2.1. Evolución del pensamiento de la CEPAL**

Desde hace más de cincuenta años, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha sido un centro intelectual que ha proporcionado un enfoque analítico propio a toda la región latinoamericana.

La trayectoria de la CEPAL se inicia cuando Raúl Prebisch<sup>10</sup> presenta su tesis Prebisch-Singer que establecía: "*en la medida que crece el ingreso, la proporción de la*

---

<sup>10</sup> Economista argentino (1901-1986). Fue Secretario General de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL-UNCLA) y posteriormente de la Comisión de las Naciones Unidas para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). Principal exponente del "estructuralismo latinoamericano"; en este contexto son reconocidas publicaciones como: "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries" (1959) y "Una nueva política comercial para el desarrollo" (1964).



*demanda de bienes primarios tiende a declinar, mientras que las importaciones industriales muestran un comportamiento inelástico*". Por ésta razón, consideraba que la industrialización era necesaria para resolver los problemas de la región, porque con el tiempo se observaba un deterioro de los términos de intercambio. Pero por las características estructurales de los países de la periferia, el escaso ahorro y la disparidad tecnológica con el centro, el proceso se debía hacer mediante un cierto proteccionismo en el comercio exterior y a través de la sustitución de importaciones, en la cual el Estado debía alentar y proteger a las nuevas industrias. Y por las mismas razones, reconocía como necesaria la participación del capital externo (empresas transnacionales) en dicho proceso, pero siempre bajo la dirección del Estado. En este planteamiento, los países del tercer mundo dejarían de convertirse en productores de materias primas en la relación de "centro-periferia" con sus metrópolis.

Además de Prebisch, otros autores como: Celso Furtado, José Medina Echavarría, Regino Botti, Jorge Ahumada, Juan Noyola Vázquez, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, entre otros, pasarían a alimentar el pensamiento cepalino. Estos cultores exponían que era necesario realizar políticas de industrialización que le dieran a la región las herramientas necesarias para superar el subdesarrollo y la pobreza. Los países subdesarrollados merecían una formulación teórica independiente o a lo menos adaptada, ya que en aspectos relevantes funcionaban en forma diferente a los desarrollados.

Como parte de las ideas de Prebisch estaba la creación de un mercado común latinoamericano, ya que esto ofrecería a las industrias nacientes mercados más grandes, que les permitirían aprovechar las ventajas de la especialización, la complementariedad y las economías de escala, para así lograr mejores condiciones para competir. Este modelo apuntaba a la conformación de un bloque regional con apertura hacia adentro, para permitir el desarrollo de industrias competitivas, pero cerrado hacia fuera, ya que era necesario proteger las "industrias nacientes" de la competencia internacional, hasta que las mismas pudieran competir en igualdad de condiciones en el mercado internacional.

En este modelo de desarrollo "Estado-centrista", el Estado es indispensable para regular la participación del capital extranjero (necesario para el proceso de industrialización de América Latina) y garantizar que el mismo contribuya positivamente al desarrollo de las economías nacionales; posteriormente bajo esta concepción se origina en 1960 la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio).

Hacia la década de los sesenta, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones logró que, gracias a la protección estatal, la industrialización avanzara a un ritmo notorio y los países latinoamericanos registraran tasas de crecimiento positivas; por otro lado generó serios inconvenientes en la balanza de pagos (donde las crisis se hicieron recurrentes) por el aumento considerable de las importaciones, especialmente las de bienes de capital. Pese a ello, aún se aceptaban las ideas de la CEPAL, inclusive a nivel internacional. Tal es así que el gobierno de Kennedy, preocupado por el avance comunista en Cuba, cambió sus políticas de seguridad internacional hacia un enfoque más favorable para América Latina<sup>11</sup>, lanzando en marzo de 1961 su propuesta de "la Alianza para el Progreso.

<sup>11</sup> Su idea era que la "amenaza comunista" se debía controlar mediante el desarrollo económico del Tercer Mundo.





En este contexto geopolítico de la Guerra Fría aún se generaban incertidumbres y desconfianzas para Estados Unidos respecto de las economías latinoamericanas, hasta que la propuesta de la Alianza para el Progreso fue dejada de lado por el gobierno estadounidense, con el objetivo de concentrar sus esfuerzos en evitar el avance comunista en Latinoamérica, apartándose así de la idea de fomentar el desarrollo económico de la región.

Los problemas de capital e inversión que aún persistían en la región, como también el atraso tecnológico de la producción, llevan a Prebisch a recomendar que se profundizaran los procesos de industrialización, orientándolos hacia bienes intermedios y de capital, siempre dentro de un marco de integración regional y enfatizando en la importancia de la participación del capital extranjero, bajo la regulación del Estado. Incluso recomendó que la industria latinoamericana se combinara con dicho capital en proyectos comunes.

A fines de la década de los sesenta los problemas macroeconómicos del modelo comenzaban a evidenciarse en los países latinoamericanos, y también la difusión de las ideas de la teoría de la dependencia (Kerner, 2003: 92)<sup>12</sup>, situación que genera una visión negativa de la industrialización por sustitución de importaciones. En los primeros años de la década de los años setenta la economía mundial experimentó una gran recesión, ocasionada por la crisis del petróleo, el aumento de la inflación y el desempleo. Esa primera crisis del petróleo<sup>13</sup> que generó grandes problemas a los países importadores, produjo una explosión de “petrodólares” que permitió acceder al financiamiento fácil a aquellos países en desarrollo que eran deficitarios. Fue la génesis del gran endeudamiento externo de muchos países de América Latina, que explotaría luego en 1982 con la crisis de la deuda, es decir, la estrategia de “crecimiento impulsado por la deuda” que estaban siguiendo varios países latinoamericanos y llegaría abruptamente a su fin.

La inestabilidad de las economías latinoamericanas, las devaluaciones competitivas, y las continuas modificaciones de los aranceles, sumados a los conflictos políticos y geopolíticos que tuvieron lugar en esos últimos años de la década del sesenta, provocaron la disminución de comercio intra-ALALC, y el funcionamiento de dicho acuerdo.

---

<sup>12</sup> En la década de 1960 surgieron y se desarrollaron las ideas de la teoría de la dependencia, uno de cuyos exponentes fue Osvaldo Sunkel. Este economista advertía que el proceso de integración latinoamericana podía liquidar definitivamente la empresa privada nacional, al favorecer a la empresa extra-latinoamericana, lo que podría sobrevenir si se creaban “condiciones en que la empresa nacional no sólo quedara desfavorecida sino además incapacitada de obtener protección del Estado nacional”. Según este autor, se podía “afirmar que hasta mediados de la década de 1950 prevalecieron formas y modalidades de incorporación de recursos financieros, humanos, tecnológicos y materiales externos que contribuyeron al desarrollo de una industria esencialmente nacional en América Latina... Pero luego de la Segunda Guerra Mundial, y coincidiendo con la expansión acelerada del conglomerado transnacional y de una nueva etapa en la sustitución de importaciones en América Latina, comienza la fase de la desnacionalización y sucursalización de la industria latinoamericana. Este último acontecimiento, pensaba Sunkel, era uno de los elementos más importantes que habían incidido en los resultados desalentadores que exhibía el proceso de industrialización”.

<sup>13</sup> Algunos países latinoamericanos exportadores de petróleo se vieron beneficiados (México, Venezuela y Ecuador), pero la mayoría de estos se vieron afectados (Brasil, Argentina, etc.). Esta crisis llevó a cambiar el patrón industrial de los países desarrollados, hacia una industria liviana y de alta tecnología (trasladando las industrias intensivas en combustibles hacia zonas menos desarrolladas pero ricas en combustibles).



Otro elemento que contribuyó con el desprestigio del modelo, fue el que se comenzaran, desde mediados de la década de los setenta, a difundir las ideas de las escuelas monetaristas, las que atacaban ferozmente la estrategia de la industrialización sustitutiva, y que desde comienzos de los ochenta ganarían terreno no sólo en la esfera académica sino también política (Kerner, 2003: 93).

Durante este período, la CEPAL entraría en otra etapa de su pensamiento, caracterizada por la idea de los “estilos de desarrollo”<sup>14</sup>, en la cual se consideraba que para que el proceso de industrialización tuviera éxito el principal factor que se debía atacar era el de la distribución del ingreso, seguido del de la necesidad de exportar manufacturas. La CEPAL seguía considerando que las industrias latinoamericanas (en un marco de integración regional) debían ser las fuerzas rectoras del desarrollo, y que era necesaria la participación de empresas transnacionales (bajo un marco regulatorio dirigido por el Estado en pos del beneficio nacional).

En un nuevo intento por dinamizar la integración regional, se creó en 1980 la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), la cual “*intentó proseguir el proceso de integración iniciado por la ALALC con el fin de promover un desarrollo económico, social, armónico y equilibrado a largo plazo y establecer, en forma gradual y progresiva, un Mercado Común Latinoamericano*” (Llairó, 2002: 43).

Las ideas de la CEPAL, de un modelo de desarrollo basado en una integración regional cerrada hacia fuera para fortalecer la capacidad industrial nacional, y de un Estado nacional con alta injerencia en el funcionamiento de la economía, no estaban de acuerdo con los proyectos de posguerra de Estados Unidos, por el contrario, este país proponía la integración del Tercer Mundo en la economía mundial, pero de una manera en que el entorno económico internacional estuviera abierto al comercio y las inversiones estadounidenses; razón por lo cual, la premisas de la CEPAL en pos de la autonomía y el control de las empresas extranjeras (que en este período eran principalmente estadounidenses) se convertían en un obstáculo para los proyectos norteamericanos (Kerner, 2003: 89).

La crisis de los ochenta desplazaría a un segundo plano la idea de desarrollismo de la CEPAL, y el esfuerzo intelectual pasaría al plano que se imponía históricamente, el de la oposición a la modalidad de ajuste exigida por los bancos acreedores y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Como es obvio, en condiciones de crecimiento inviable, el espacio y el interés por las discusiones de largo plazo eran limitados. Se privilegiaban las cuestiones inmediatas ligadas a la deuda, el ajuste y la estabilización.

Esta “década perdida” como se le denominó, revela el ajuste defendido por el FMI y los acreedores de la deuda después de la crisis mexicana. Se acompañaba del argumento de que en un par de años América Latina ya estaría superando sus dificultades y volvería a crecer. Se plantearon ideas en relación con las políticas de ajuste, donde se proponía que se sustituyera el ajuste recesivo de la balanza de pagos por un ajuste expansivo, que impulsaría las exportaciones por la vía de la dinamización de las inversiones en sectores de bienes transables. Para que esa solución fuera factible se requería un acuerdo de renegociación de la deuda entre deudores y banqueros, una actitud menos proteccionista por parte de los países

---

<sup>14</sup> Pinto, Aníbal (1976). Realiza uno de los estudios más significativos en torno a los “estilos de desarrollo” referente principal durante los años setenta que se publica en la edición inaugural de la Revista de la CEPAL.



centrales, y un uso más flexible y pragmático de los instrumentos de política económica.

A mediados de los ochenta también comenzarían a aparecer ensayos que anunciaban la reanudación del debate cepalino sobre el proceso de crecimiento a largo plazo, que ocurriría en los años noventa. Dos documentos redactados por Fernando Fajnzylber<sup>15</sup> fueron decisivos (1983 y 1990). El primero realiza un análisis exhaustivo del proceso de industrialización latinoamericano, identifica algunas fallas y distorsiones, y propone una "Nueva Industrialización". Ésta se basaría en el concepto de eficiencia entendido como la obtención de "crecimiento y creatividad", fundada en la creación de un núcleo endógeno de progreso técnico. El segundo, formula las bases conceptuales para la "Transformación productiva con equidad"<sup>16</sup>, eje de la producción de la CEPAL durante los años noventa.

Se trata de un estudio comparativo de los patrones de crecimiento en países latinoamericanos. El texto muestra que a diferencia de países como Corea y España, que lograron crecer y redistribuir, los países de América Latina se dividían en tres grupos: los que habían crecido rápidamente pero tenían un ingreso concentrado, los que tenían un ingreso relativamente bien distribuido pero crecían poco, y los que se encontraban en el peor de los mundos, o sea, tenían un ingreso concentrado y no crecían.

### 2.1.1. El neoestructuralismo y la transformación productiva con equidad

El pensamiento estructuralista consiguió salir de la travesía del desierto que supuso la década perdida de los ochenta, cuya recesión económica fue producto del endeudamiento internacional, así como también del fracaso en la implementación de las estrategias estructuralistas y neoliberalistas para el desarrollo; ello gracias a una profunda renovación ideológica liderada por autores como Fernando Fajnzylber que sentaron los comienzos del neoestructuralismo<sup>17</sup>.

Fernando Fajnzylber fue elaborando un diagnóstico de la crisis de los países latinoamericanos alternativo al del Consenso de Washington<sup>18</sup>; según el diagnóstico cepalino las causas de la crisis estaban ligadas al carácter rentista del modelo de desarrollo latinoamericano.

<sup>15</sup> Formuladas especialmente en *La industrialización trunca de América Latina*, México, Nueva Imagen, 1983; e *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío": comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, Santiago de Chile, CEPAL, 1990.

<sup>16</sup> La formulación de la misma estuvo encabezada por Fernando Fajnzylber a principio de la década de 1990, luego estas ideas fueron tomadas por la CEPAL. Ver: CEPAL (2006), "Fernando Fajnzylber: Una visión renovadora del desarrollo de América Latina", pp. 53-54 y 337-400.

<sup>17</sup> Es el autor más consistente dentro de esta corriente y de sus propuestas emergen las formulaciones de la CEPAL, particularmente las de comienzos de los años noventa, así como otros autores neoestructurales. Dentro de esta corriente también se destaca Ugo Pipitone quien pone de manifiesto los supuestos teóricos y metodológicos desde donde se construye el discurso neoestructural, así como sus limitaciones en la caracterización de América Latina y en las soluciones para resolver los problemas del subdesarrollo. Ver: Osorio, Jaime (2001), "El neoestructuralismo y el subdesarrollo: una visión crítica", *Nueva Sociedad*, No. 183, Venezuela, pp. 134-150.

<sup>18</sup> Publicado por *El Nuevo Diario de Nicaragua*, realizado por Oscar René Vargas. Esta idea fue formulada por John Williamson (1989). Consistía en un listado de políticas económicas consideradas durante los años noventa por los organismos financieros internacionales y centros económicos (FMI y BM) como el programa económico que los países debían aplicar para impulsar su crecimiento. Los planteamientos centrales de este documento eran el excesivo crecimiento del Estado, las empresas públicas ineficientes, la regulación, el proteccionismo y el populismo económico que imposibilitaba controlar el déficit público.



A pesar de que la inyección de recursos (ahorro externo) fue mayor en los países latinoamericanos que en otros de industrialización tardía, aquéllos no alcanzaron el dinamismo de éstos, ya que gran parte de dichos recursos en lugar de destinarse a la inversión se derivaron hacia un consumo de imitación de patrones de los países desarrollados. Además, el modelo de desarrollo se basó en la renta de los recursos naturales, en el endeudamiento externo, en el desequilibrio financiero, con el consiguiente impuesto que suponía la inflación. Cuando estos elementos se fueron erosionando y se produjo en 1981 el colapso de la deuda externa, el patrón de desarrollo no pudo prolongarse.

Sobre la base de las situaciones expuestas anteriormente, es que la CEPAL publica en 1990 un informe que se denominaría: "Transformación productiva con equidad (TPE). La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa"<sup>19</sup>. Dicho informe, además de presentar un diagnóstico alternativo al neoliberal, sobre la situación de subdesarrollo de los países que habían aplicado la industrialización por sustitución de importaciones, recogía un conjunto de recomendaciones de política económica que obedecían a una concepción neoestructuralista del problema del subdesarrollo latinoamericano y a las enseñanzas que había dejado la crisis de los años ochenta.

La TPE pretendía crear nuevas fuentes de dinamismo que permitiesen alcanzar algunos de los objetivos de una nueva concepción de desarrollo basada en crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear las condiciones para detener el deterioro ambiental y mejorar la calidad de vida de toda la población.

La propuesta estaba apoyada en una serie de criterios, tales como (CEPAL, 1990-c: 14-15) se enumeran a continuación.

- 1) La búsqueda de la mejora en la competitividad por la vía de la incorporación del progreso técnico, que generase aumentos de productividad, en lugar de ser obtenidos por vía de la depreciación de los salarios reales.
- 2) La transformación integral del sistema socioeconómico, ya que la transformación productiva se insertaría en una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero.
- 3) La industrialización como eje de la transformación productiva, ya que este sector incorporaría y difundiría el progreso técnico, al tiempo que permitiría la vertebración intersectorial de la industria con la agricultura y los servicios.
- 4) La incorporación de la dimensión ambiental y geográfico-espacial, que permitiese revertir las tendencias negativas sobre el medio ambiente y al

---

<sup>19</sup> Este documento aparece a fines de 1990, es de carácter institucional y su autoría corresponde a la CEPAL; no obstante, Fajnzylber fue coordinador y, en buena medida, recogió parte importante de sus análisis, basados en los conceptos esenciales que desarrolló entre 1977 y 1988, y en el documento "Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina", de 1989. Véase nota al pie de página Nº 15, ídem, (Capítulo VI: Conceptos esenciales en la obra de Fajnzylber -1977/1988-, pp. 221-222).



Cynthia Vargas Soriano/ Limitaciones y potencialidades de la industria manufacturera textil de la República Dominicana/ 50-130.-

mismo tiempo utilizar los recursos naturales sobre las bases de la investigación y la conservación.

- 5) La necesidad de compatibilizar el crecimiento sostenido apoyado en la competitividad y la mejora de la equidad, priorizando en cada país según sus circunstancias entre competitividad y equidad.

El documento también daba una serie de orientaciones respecto de cómo diseñar las políticas de la transformación productiva (CEPAL, 1990-c: 16-19).

- a. No sería suficiente con crear un marco macroeconómico estable, ni con aplicar una política de precios correctos; sería necesaria también la aplicación de políticas sectoriales, así como la integración de las políticas a corto y largo plazo. Serían igualmente necesarios cambios institucionales que permitiesen una nueva forma de interacción entre los agentes sociales públicos y privados, entre el Estado y la sociedad civil.
- b. La transformación productiva, debido al retardo que lleva consigo, en cuanto a sus efectos sobre la incorporación de los sectores marginados, debería venir acompañada de una política redistributiva mientras perdurase la heterogeneidad estructural. Entre dichas medidas estarían: servicios técnicos, financieros y comerciales; capacitación de microempresarios, trabajadores autónomos y campesinos; apoyo a la formación de microempresas; adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres; fomento de las organizaciones sociales que permitiesen la ayuda mutua y una adecuada representación de los más desfavorecidos ante el Estado; y aprovechamiento de las potencialidades redistributivas de la política fiscal, tanto por el lado de los ingresos como por el del gasto público.
- c. El éxito de la transformación productiva con equidad estaría muy influido por el logro de una integración regional; dicha integración habría de estar basada en criterios sectoriales, tener ámbitos subregionales y ser graduales, de forma tal que tomasen protagonismo las empresas, instituciones y las asociaciones en aras de la competitividad y la rentabilidad.

La transformación productiva se debería dar en un contexto institucional determinado y éste tendría que ser democrático, pluralista y participativo. Las estrategias políticas deberían reflejar la voluntad mayoritaria y estar sujetas a los cambios que ésta determine; además, la concertación estratégica se convertiría en herramienta decisiva de la transformación productiva con equidad y en ella el papel del Estado pasaría por ser el anfitrión de la misma y generar comportamientos convergentes con los propósitos comunes (CEPAL, 1990-c: 15-16).

La TPE planteaba la necesidad de generar un círculo virtuoso entre crecimiento, competitividad, progreso técnico y equidad, al igual que hicieron otros países de industrialización tardía. La equidad favorecería el crecimiento, pues permitiría la existencia de un patrón de consumo compatible con una mayor inversión y promovería patrones de comportamiento, de valorización social y de liderazgo favorables al crecimiento. Además, la equidad reforzaría la *competitividad auténtica* (basada en el progreso técnico), ya que favorecería la difusión, asimilación progresiva y adaptación de patrones tecnológicos adecuados, la homogeneización de productividades y de patrones de comportamiento y, de esta forma, la capacidad de inserción internacional.



Una sociedad no equitativa sólo favorecería la *competitividad espuria* o de corta vida (basada en bajos salarios o en la explotación de los recursos naturales), dificultando que los recursos se encauzasen hacia el progreso técnico y redirigiéndolos hacia el consumo o hacia el exterior; así, al poco tiempo, la competitividad espuria se iría erosionando y el crecimiento se ralentizaría. De esta forma, los países que enfatizasen la competitividad descuidando la equidad no se insertarían sólidamente en los mercados internacionales y los que priorizasen la equidad descuidando la competitividad verían como sus economías se deterioraban, perjudicando de este modo la equidad conseguida (CEPAL, 1990-c: 63-99).

Las formas tradicionales de intervención del Estado también se deberían modificar aumentando su eficacia y eficiencia sobre el sistema económico, sin que ello significara necesariamente ni el aumento ni la disminución del sector público. El fortalecimiento de la competitividad, basada en la incorporación del progreso técnico y la evolución hacia una mayor equidad, pasaría a ser la prioridad de la acción pública. También serían necesarias nuevas formas de planificación que permitiesen una mejor articulación entre las decisiones a corto, a medio y a largo plazo, una mayor articulación intersectorial y un respaldo técnico a la concertación estratégica (CEPAL, 1990-c: 63-99).

La TPE propuesta en este informe se apoyaba, por tanto, en tres pilares fundamentales: la interdependencia internacional, la competitividad y la concertación social.

A lo largo de los años noventa, la CEPAL desarrolló las ideas que se esbozaban en "Transformación productiva con equidad" y elaboró varios informes sobre ello, destacando: *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad medio ambiente; Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado; Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad; Población, equidad y transformación productiva; El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe* (Lahera 1995: 97-119; Ottone, 1992-1993: 386-392).

En el enfoque integrado (CEPAL, 1992-d) se defendía la idea de que las políticas económicas no sólo deberían estar al servicio del crecimiento sino también de la equidad y que las políticas sociales, además de preocuparse por la equidad, habrían de tener un efecto productivo y de eficiencia que redundase en el crecimiento económico.

De las tres políticas que contribuyen a la equidad, empleo productivo, inversión en recursos humanos y transferencias, sólo la última no favorece el crecimiento. En este sentido, la CEPAL apoyaba su estrategia en el progreso técnico, el empleo productivo y la inversión en recursos humanos, para tratar que los pobres acumulasen el capital necesario para salir de su situación de pobreza; las políticas asistenciales perderían relevancia frente a las políticas *productivistas*.

El capital acumulado por los pobres, bien utilizado en promover la competitividad, implicaría mayor crecimiento, al igual que economías abiertas con equilibrios macroeconómicos y equilibrio social reforzarían la competitividad, con lo que la equidad y el desarrollo pasarían a ser complementarios en lugar de competitivos.

Un elemento central del enfoque integrado era, por tanto, la ampliación del empleo productivo en sectores de creciente productividad, con remuneraciones adecuadas, en favor de los más pobres, pero como éste sería un proceso lento, se precisaría de una



serie de medidas redistributivas complementarias. Dichas medidas podrían ser: la ampliación de los mercados de capital a las pequeñas, medianas y microempresas; el establecimiento de programas masivos de capacitación para microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos; la aprobación de reformas legislativas que favoreciesen la creación de microempresas; la adecuación de los servicios sociales en favor de los más pobres; el fomento de las organizaciones de ayuda mutua y de representación de los pobres ante el Estado; y el aprovechamiento de la capacidad redistributiva de la política fiscal.

Para fomentar la relación entre competitividad y equidad se precisaría de la formación de los recursos humanos (capacitación, educación, ciencia y tecnología), por lo que la *educación* y el *conocimiento* se convertirían en un *eje de la transformación productiva con equidad*; este aspecto fue recogido en el documento (CEPAL, 1992-c) así denominado en cuya elaboración participó junto a la CEPAL, la UNESCO.

El ciclo educativo que surgió en América Latina en la posguerra estaba agotado; había caído la calidad de la educación y su capacidad integradora en el sistema productivo, la capacitación en las empresas era embrionaria, la formación técnica era obsoleta y la investigación científica era insuficiente y alejada del sistema productivo. La transformación productiva con equidad requeriría, por tanto, de un nuevo sistema educativo, cuya definición habría de estar basada en el consenso social y en la visión estratégica del desarrollo que tuviese el Estado.

La reforma del sistema educativo se habría de centrar en dos objetivos: la ciudadanía (equidad, responsabilidad social, transmisión de valores y formación de cultura democrática) y la competitividad (adquisición de habilidades y destrezas para el trabajo productivo). Deberían ser principios inspiradores de la reforma, la equidad (igualdad de oportunidades y compensación de diferencias) y el esfuerzo (evaluación de los rendimientos e incentivo a la innovación). Los lineamientos que se proponían eran la integración (dirigida a fortalecer la capacidad institucional de los países) y la descentralización (dirigida a favorecer una mayor autonomía de la acción educativa, tratando de asegurar los rendimientos y responsabilizar a los agentes de los resultados).

La estrategia educativa de la CEPAL apuntaba a la combinación de criterios rectores tradicionales (ciudadanía, equidad e integración) y modernos (competitividad, esfuerzo y descentralización).

El *desarrollo sustentable* ha sido otro de los aspectos del desarrollo de la TPE, y ésta se puso en relación con el *medio ambiente* (CEPAL, 1993-c). Una estrategia de crecimiento basada en la exportación de los recursos naturales, manufacturados o no, no podría ser sostenible y esa competitividad espuria se iría erosionando en poco tiempo, a la vez que iría empeorando la calidad de vida de la población. Por tanto, la conservación del medio ambiente sería un elemento más de la estrategia de desarrollo, una vez superada la falaz dicotomía entre medio ambiente y desarrollo.

Para incorporar la dimensión ambiental en el proceso de desarrollo, la actividad prioritaria debería ser la formulación de políticas nacionales de educación y comunicación, con el objeto de aumentar la conciencia pública sobre el problema de sustentabilidad del desarrollo. Además, se haría necesaria una mayor reglamentación ambiental en materia de salud, contaminación de mares, gestión de cuencas hidrográficas, transporte, eliminación de residuos peligrosos, etc. También se hacía



imprescindible vincular la política económica con el medio ambiente, de forma que los precios de los bienes y servicios reflejasen el coste social de su producción (impuestos de contaminación a las industrias, tarifas de circulación vial, peajes en zonas congestionadas de grandes ciudades, sobreprecio de la energía) y que se incluyese el impacto ambiental en la evaluación de los grandes proyectos de inversión.

Por otro lado, podría haber una importante fuente de dinamismo económico en todas aquellas actividades vinculadas a las energías limpias, la eliminación de residuos, el tratamiento de aguas, el reciclaje, etcétera.

En el plano de la inserción internacional, la CEPAL elaboró su propuesta de “regionalismo abierto” (CEPAL, 1994), con lo que se trataba de compatibilizar la liberalización de las relaciones económicas exteriores (comerciales y financieras) en el ámbito internacional con los acuerdos de integración regional. La propuesta se basaba en modelos de integración más liberalizadores que las tendencias internacionales, por ejemplo, una reducción arancelaria generalizada de mayor intensidad dentro del área de integración. Con esta estrategia se contribuiría a elevar la competitividad internacional, por la vía de la liberalización, sin perjudicar la integración regional e incluso hemisférica, donde el ingrediente preferencial se considera esencial.

El regionalismo abierto, además, requeriría: liberalización amplia en términos de sectores y de países; estabilidad macroeconómica de los países; adecuados mecanismo de pagos y de comercio; construcción de infraestructura; armonización de normas comerciales, regulaciones internas, estándares y normas laborales y de migración; arancel exterior común moderado; refuerzo de los organismos regionales de apoyo a la balanza de pagos; mecanismos rápidos de consulta y resolución de conflictos; políticas de defensa de la competencia; y esquemas flexibles de integración, de forma que la dinámica del proceso impusiera el ritmo del desarrollo institucional.

En los últimos años, la producción de documentos de desarrollo de la propuesta de TPE ha disminuido sensiblemente; aun así merece la pena destacar los documentos *Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía* (CEPAL, 1996-c) y *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (CEPAL, 1998-c).

Todos estos documentos han permitido a la CEPAL profundizar en su propuesta y seguir enriqueciendo el pensamiento neoestructuralista durante la década de los noventa.

### **2.1.2. Regionalismo abierto**

Las ideas de “regionalismo abierto” son expuestas inicialmente por autores como Reynolds, Thoumi y Wettman ya en 1993, y citados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1994), que desarrolla esas ideas con mayor amplitud. Esta corriente es concebida como un proceso de integración paulatino con la inserción en la economía mundial. Para ser capaces de competir globalmente, países vecinos deberían de fortalecer el comercio regional en una primera etapa.

La reducción de barreras naturales y arancelarias para el comercio intrarregional reduce los costos de transacción, incrementa el retorno y el nivel de inversión. Más aún, como Reynolds lo indica, dado que este proceso de construir acuerdos regionales





descansa en la reducción de barreras internas de comercio, el resultado final debe ser creación pura de comercio. En general, el regionalismo abierto se diferencia del regionalismo cerrado porque es consistente con los principios del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) – Organización Mundial del Comercio (OMC) que incentivan la colaboración entre diferentes acuerdos preferenciales de comercio (APC)<sup>20</sup>.

El regionalismo abierto promueve la liberalización de bienes y servicios, el movimiento libre de trabajo y capital y la armonización de políticas nacionales. Esta noción surge como parte de un intento de generar nuevas concepciones sobre el desarrollo, en oposición al regionalismo cerrado prevaleciente en América Latina durante la década del sesenta y setenta.

La CEPAL (1994) define al regionalismo abierto como: *“un proceso que busca ‘conciliar’ por un lado la ‘interdependencia’ nacida de acuerdos comerciales preferenciales y por el otro la interdependencia impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general, donde las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen. Asimismo, la CEPAL advierte que ese regionalismo es distinto de la apertura simple del comercio y de la promoción no discriminada de las exportaciones por contener un ingrediente preferencial reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región”*.

Se establecieron ciertas características que debían tener los acuerdos de integración para que fueran coherentes con el regionalismo abierto (CEPAL, 1994: 13).

- 1) Los acuerdos basados en la idea de regionalismo abierto deben garantizar una liberalización amplia del mercado, lo que supone elaborar listas negativas en las cuales se incluyan los bienes que son parte del proceso de liberalización comercial, estableciéndose listas de excepción reducidas.
- 2) Se requiere una liberalización amplia de los mercados en términos de países, lo que a su vez implica que se deben establecer condiciones flexibles de adhesión.
- 3) Es necesario fijar normas estables y transparentes que garanticen que no habrá eventuales riesgos e incertidumbres respecto del acceso al mercado ampliado. Esto exige que se establezcan normas nítidas sobre origen, salvaguardas y derechos compensatorios.
- 4) Se recomienda establecer un arancel externo común y un moderado nivel de protección frente a terceros para evitar acusaciones de comercio desleal y desincentivar el contrabando.

<sup>20</sup> El artículo XXIV del GATT no distingue entre regionalismo abierto y regionalismo cerrado. Los miembros de un APC pueden profundizar la liberalización de sus economías al implementar y expandir los resultados de las rondas de negociación multilaterales. El artículo XXIV regula bajo qué condiciones un APC se puede estructurar o crecer de manera que no afecte el acceso al mercado o el comercio de países que no son miembros del mismo. Por ejemplo, uno de los requerimientos importantes del artículo XXIV es que las barreras arancelarias y no arancelarias de un APC no deben ser mayores que el promedio de los niveles arancelarios preexistentes de los miembros de un APC. También debe ser eliminada cualquier restricción intrarregional al comercio.



*Cynthia Vargas Soriano/ Limitaciones y potencialidades de la industria manufacturera textil de la República Dominicana/ 50-130.-*

- 5) Al establecer las normas sobre el origen de las mercancías, es recomendable tomar en cuenta las condiciones de competitividad de los diversos países y la equidad, para evitar que tales normas se conviertan en un instrumento de protección oculta.
- 6) Se debe otorgar tratamiento nacional a la inversión extrarregional y establecer normas para su protección y la eliminación de la doble tributación.
- 7) En caso de desequilibrios comerciales entre los países se deben establecer mecanismos de negociación o consultas previas que eviten la proliferación de medidas de represalias.
- 8) Se recomienda el reforzamiento de los organismos regionales de pagos que auxilien a los países con problemas en su balanza de pagos.
- 9) Es necesaria la armonización normativa como un elemento fundamental del proceso de integración, para lo cual se recomienda la adopción de normas internacionales.
- 10) Para reducir los elevados costos de transacción que obstaculizan el intercambio recíproco se requiere mejorar la infraestructura, eliminar o armonizar normas y regulaciones y efectuar reformas institucionales que faciliten la integración de los diversos mercados.
- 11) Se debe propender, aunque sea a largo plazo, a una coordinación de las políticas económicas entre los países miembros de un proceso de integración.
- 12) Se recomienda la suscripción de acuerdos sectoriales flexibles al servicio de las empresas que deseen aprovechar los beneficios potenciales de la integración.

Los principios básicos que han estado orientando esta teoría son los que siguen.

- a. Promover las políticas que fortalecen la integración, pero que a su vez sean compatibles y/o complementarias con acciones que desarrollan la competitividad internacional;
- b. Estimular el surgimiento de bloques de comercio más constructivos, transparentes y promotores del libre comercio ("building blocs"). Esto significa que los acuerdos de integración deberían tender a la eliminación de barreras aplicadas al comercio de la mayoría de los bienes y servicios entre los países miembros de los bloques, mientras que también se promueve una mayor liberalización del comercio con terceros países (no miembros de los acuerdos) y se facilita la entrada de otros a los esquemas de integración.

Este modelo de integración tiene por objetivo el perfeccionamiento del mercado regional integrado y la manutención de una protección moderada con respecto a terceros. Se cuenta con un trato preferencial que se basa en la negociación y adaptación de un arancel externo común (AEC) de moderado nivel de protección. Esto implica la imposición de aranceles bajos con escaso grado de dispersión.



El regionalismo abierto, consistiría en la creación de una unión aduanera que abarcara el mayor número de países de la región; asimismo, podría adoptar la forma de una zona de libre comercio en caso de que los países no logran ponerse de acuerdo sobre el arancel externo común. En este caso, las normas de origen adquieren importancia para evitar la triangulación de importaciones desde terceros países, pero éstas no deberían ser muy estrictas para facilitar el aprovechamiento del mercado regional por parte de todos los países miembros de los acuerdos de integración.

Este proceso de integración regional cuenta con instrumentos complementarios que deberían contribuir a reforzar el mecanismo básico del modelo, que se basa en la creación de flujos de comercio e inversión intrarregionales; la liberalización de los servicios, normas comunes sobre salvaguardas, derechos compensatorios y mecanismos de solución de controversias; de acuerdo con las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y la facilitación del intercambio a través de obras de infraestructura y la adopción de normas técnicas comunes.

En este ámbito se otorga importancia a la creación de comercio entre los países participantes en acuerdos de integración, y se trata de mitigar al máximo la desviación de importaciones desde terceros países.

**Cuadro 1. Síntesis de los elementos analíticos que componen el pensamiento de la CEPAL**

Períodos y denominación	Caracterización del modelo en sus relaciones externas	Condiciones estructurales internas (económicas y sociales)	Papel del Estado
1948-1960 (industrialización)	Deterioro de los términos del intercambio; desequilibrio estructural de la balanza de pagos; integración regional	Proceso de industrialización sustitutiva; tendencias perversas causadas por la especialización y la heterogeneidad estructural y desempleo	Conducir deliberadamente la industrialización
1960 (reformas)	Dependencia; política internacional de reducción de la vulnerabilidad en la periferia	Reforma agraria y distribución del ingreso como requisito para redinamizar la economía; heterogeneidad estructural; dependencia	Reformar para viabilizar el desarrollo.
1970 (estilos de crecimiento)	Dependencia, endeudamiento peligroso. Insuficiencia exportadora	Estilos de crecimiento, estructura productiva y distributiva y estructuras de poder; industrialización que combina el mercado interno y el esfuerzo exportador	Viabilizar el estilo que lleve a la homogeneidad social; fortalecer las exportaciones industriales
1980 (deuda)	Asfixia financiera	Ajuste con crecimiento; oposición a los choques del ajuste, necesidad de políticas de ingreso y eventual conveniencia de choques estabilizadores; costo social del ajuste	Renegociar la deuda para ajustar el crecimiento



<b>1990-1998 Transformación Productiva con Equidad (TPE)</b>	Especialización exportadora ineficaz y vulnerabilidad a los movimientos de capitales	Dificultades para una transformación productiva social eficaz	Ejecutar políticas para fortalecer la transformación productiva con equidad
<b>1994 Regionalismo Abierto</b>	Compatibilizar la liberalización de las relaciones económicas exteriores (comerciales y financieras) en el ámbito internacional con los acuerdos de integración regional	Modelos de integración más liberalizadores que las tendencias internacionales	Elevar la competitividad internacional, a través de la liberalización, sin perjudicar la integración regional e incluso hemisférica

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL.

### 2.1.3. Nuevo regionalismo y globalización

Autores como Rosenau, en 1990, y Hettne (1997) ven a la globalización actual como un proceso contradictorio y “turbulento” que representa la última manifestación de la lógica *poswestfaliana*<sup>21</sup>, y coincide con la doctrina (ideología) neoliberal. En este sentido, esta corriente está representada por el proyecto de un mercado autorregulado en su modalidad transnacional y funcionalista, cuyo problema principal se encuentra en su *selectividad*<sup>22</sup>. Desde esta perspectiva, el planteamiento del “nuevo regionalismo”, por contraste, representa una tendencia de base territorial de controlar las fuerzas económicas y financieras, como un modo de superar la contradicción entre la racionalidad *westfaliana* y la *poswestfaliana*<sup>23</sup>.

Polanyi<sup>24</sup> es un autor que sustenta otra postura al respecto. En su enfoque, la globalización (o la emergencia del mercado global) puede ser vista como un “primer movimiento” en un proceso de transformación iniciado a mediados de los setenta, y lo que estamos observando con la regionalización es un “segundo movimiento” en términos de resistencia popular a la globalización y el retorno de la política, bajo la

<sup>21</sup> Hettne ubica a la regionalización en el marco de la transición entre un orden mundial “westfaliano”, cuya lógica asume que el Estado-nación es el garante tanto de la seguridad como del bienestar social y lo que queda fuera de este Estado es percibido como caos y anarquía, y un orden mundial “poswestfaliano”, cuya racionalidad se apoya en la idea de que el Estado-nación ha perdido su utilidad y que la solución de los problemas emergentes debe ser encontrada en estructuras transnacionales. En esta perspectiva, el enfoque regionalista puede ser visto como el “compromiso entre la racionalidad política westfaliana y la poswestfaliana y, en términos de principios de desarrollo, entre el territorio y la función”.

<sup>22</sup> Como señala Hettne “la exclusión es inherente, y los beneficios están equilibrados negativamente por el incremento de la miseria, el conflicto y la violencia. Los efectos negativos son incompatibles con la supervivencia de la sociedad civil, y consecuentemente son, a largo plazo, una amenaza para toda la humanidad” (Hettne, 1997:91). Ver Serbin, Andrés 2000.

<sup>23</sup> En este sentido, “regionalisation would be a multidimensional process of regional integration including economic, political, social and cultural aspects which go beyond the free trade market idea, that is, the interlinkage of previously more or less secluded national markets into one functional economic unit” (Hettne, 1997:91). En este contexto, la ambición política de establecer un control territorial y una coherencia regional junto con una identidad (en términos de Polanyi, proteger a la sociedad civil regional) es el objetivo principal.

<sup>24</sup> Economista y autor de “La gran transformación” en 1944. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. El autor destacaba “el choque de los principios organizativos del liberalismo económico y la protección social”, también “subrayó el papel central del Estado en la organización del mercado como institución”.



forma del nuevo *regionalismo* que, en esencia, va mucho más allá de los acuerdos de liberalización comercial e incluye aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, en el marco de una voluntad política orientada a establecer una coherencia y una identidad regional (Hettne, 1997; 1998:203).

Debido a que la regionalización se produce en un contexto multipolar pero asimétrico, es necesario distinguir básicamente su configuración por la tríada Unión Europea (UE), América del Norte, y el Sudeste Asiático; las regiones intermedias (que se están incorporando al núcleo, como es el caso de América Latina) y las periféricas (que quedan excluidas del proceso y que se caracterizan por la desintegración más que la integración, como es el caso del África subsahariana).

Sin embargo, es importante señalar que, en tanto la división internacional del trabajo ya no sigue estrictamente los parámetros de la geografía económica, en función de la transición del modelo fordista al posfordista/flexible (y su superposición y convivencia bajo diferentes formas de articulación en distintas regiones), las relaciones centro-periferia se convierten en una relación social, no sólo geográfica; pero aún más desigual que antes (Hoogvelt, 1997:144-145), ya que engloban en bolsones de exclusión tanto a localidades de los países desarrollados como, evidentemente de manera más marcada, a los países en vías de desarrollo en torno a los problemas de exclusión social, desempleo y pobreza.

En el ámbito latinoamericano y caribeño, la proliferación de esquemas de integración económica y de acuerdos de libre comercio de carácter regional, no sólo responde a una lógica económica sino también a una voluntad política con numerosos antecedentes en los diversos ámbitos subregionales. En este sentido, la mayoría de los analistas concuerdan en que el componente de la voluntad política es fundamental, no tanto para la constitución de regiones en términos formales, como para el impulso de un proceso de regionalización que amplíe y profundice todo tipo de vínculos entre los Estados y sociedades involucradas y, en particular, para el impulso a la creación de esquemas de integración regional (Smith, 1993: 2).

Todo proceso de regionalización y, más específicamente, todo proceso de integración regional requiere de una voluntad política acompañada de decisiones políticas (Mols, 1996: 14). De hecho, la integración regional “entraña la adopción de una estrategia calculada, deliberada, y discrecional por parte de elites políticas”, con frecuencia asociadas a una disposición explícita de cesión parcial de soberanía (Mols, 1996: 15)<sup>25</sup>.

Este proceso responde, por un lado, a la compleja presión de los procesos de globalización en donde el Estado-nación se internacionaliza y, eventualmente, se asume como “agente de la globalización” generando un profundo efecto sobre los Estados, y a una presión social y política doméstica, por otro, como reacción y parte de la presión interna. En este marco, la dinámica *interméstica* (inter: entre; méstica: a nivel doméstico) se complejiza, particularmente cuando el nivel regional despliega asimismo una serie de demandas y presiones sobre los Estados-nación, como parte de una compleja estructura política que constituye la contraparte de los sistemas financieros y de producción asociados a la globalización (Coleman y Underhill, 1998:6)<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Para ampliar estos datos puede verse: Serbin, Andrés (2000), *Globalización, gobernanza global y sociedad civil*, publicado por la Universidad de Belgrano, Buenos Aires, Argentina.

<sup>26</sup> Ídem.



El proceso de integración económica se puede caracterizar como regional cuando se desarrolla entre Estados soberanos que comparten una identidad geográfica en torno a la ocupación común de tierras o de aguas. Sin embargo, la definición empírica de las áreas geográficas se basa en "los antecedentes culturales, las convenciones sociales, y el cálculo político, más que sobre criterios intelectuales imparciales", dando lugar a eventuales controversias e inclusive a redefiniciones en distintas coyunturas históricas (Smith, 1993:4).

De allí que algunos autores no duden en sugerir que un proceso de regionalización requiere, en el plano ideológico-cultural y simbólico, no sólo de la disposición de superar las limitaciones impuestas por el concepto tradicional de soberanía nacional en aras de una soberanía regional, sino que este proceso se apoya en el desarrollo de un nacionalismo regional superador de los nacionalismos reducidos en el marco de los Estados-nación. En consecuencia, la posibilidad de emergencia de una conciencia regional que apunte el proceso de regionalización en el plano económico y político, requiere de una base cultural e histórica, estrechamente asociada con la existencia, asimismo, de áreas culturales (Smith, 1990:185-187). En este sentido, la convergencia en torno a una identidad regional, a partir de una comunidad de rasgos culturales, lingüísticos e históricos, forma un ingrediente, si bien no determinante, con frecuencia fundamental en el impulso de iniciativas de carácter regional y, en esta forma, marca una clara diferencia con los procesos de homogeneización cultural implementados en el marco de la globalización, al utilizar el recurso de la diferencia como un elemento de aglutinación ideológica eventualmente regional.

La tendencia actual a la conformación de bloques regionales ignora con cierta frecuencia esta dimensión cultural e histórica más allá de las referencias retóricas y, eventualmente, las dificultades y los obstáculos que pueda acarrear en el proceso de regionalización (Hurrell, 1994).

James Mittelman plantea cinco modalidades de *nuevo regionalismo* en el marco de la globalización.

- 1) El *regionalismo autocéntrico* según el modelo de la Unión Europea (UE). Desarrollado en un entorno institucionalizado, cuyo mandato es Estado-céntrico y que se ha desplegado a partir de un marco legal establecido y de un cronograma.
- 2) El *development integration model* con el propósito de maximizar la eficiencia de la capacidad existente en el contexto de un bajo nivel de capacidad productiva. Este modelo implica una cooperación política cercana desde el comienzo del proceso de integración, un mayor grado de intervención estatal en busca de impulsar un desarrollo industrial regional coordinado y apunta a acotar la dependencia externa a través de la regulación de la inversión externa, en el marco de un enfoque multidimensional que articula producción, infraestructura, finanzas y comercio.
- 3) El *modelo neoliberal de integración* que busca integración en la economía global. A diferencia de los anteriores, basados en *self-reliance* e



Cynthia Vargas Soriano/ Limitaciones y potencialidades de la industria manufacturera textil de la República Dominicana/ 50-130.-

industrialización por sustitución de importaciones, se vincula con estrategias de industrialización orientadas a la exportación<sup>27</sup>.

- 4) En este mismo modelo neoliberal, sin embargo, en ausencia de una coordinación de los elementos de reforma del mercado que lo acompañan (desregulación, devaluación, privatización como aspectos de los programas de ajuste estructural), puede derivar en un “*degenerative regionalism*”, como reacción no sólo a la globalización sino también a la descomposición social que acarrea, y, eventualmente, como posible derivación hacia un modelo regional hegemónico, con un Estado imponiendo dinámicas específicas a los demás en el proceso de regionalismo<sup>28</sup>.
- 5) El modelo del “*transformative regionalism*”, similar en algunos aspectos al modelo de desarrollo<sup>29</sup>. El papel de la sociedad civil regional es clave, en tanto en la mayoría de los procesos regionales hay una falta de coherencia entre las instituciones intergubernamentales que sólo esporádicamente se articulan con los agentes de cambio de la sociedad civil: movimientos de mujeres, organizaciones campesinas, grupos ambientalistas, organizaciones de derechos humanos<sup>30</sup>. En este sentido, sin embargo, Mittelman resalta que estos grupos se interrelacionan de manera distinta a nivel regional y a nivel global<sup>31</sup>.

Existen otros autores como Arie Kacowicz (1999: 529), que también establecen posibles definiciones del concepto de globalización. Para él, esta concepción debería incluir:

- a. La intensificación de las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales a través de las fronteras;
- b. El período histórico iniciado tras el fin de la Guerra Fría;

<sup>27</sup> “Neoliberals claim that exports can compete with international market prices only if production is unfettered by price controls such as tariffs. The premise is that, left to its own devices, the market is a far more efficient arbiter of economic growth and development than is the state. In a globalizing world, primacy is given to extraregional markets rather than to intraregional linkages” (Mittelman 1996: 198-199).

<sup>28</sup> “There is degeneration from a more highly organized type into a simpler one. Like the neoliberal project, this form of regionalism seeks to optimize a collectivity’s position in the globalization matrix. Yet degenerate regionalism is a defensive measure against further social desintegration, the symptoms of which include widespread corruption, pervasive crime, and gangsterism, often in collusion with the upper echelons of the state bureaucracy” (Mittelman 1996:199).

<sup>29</sup> “Close political cooperation at the beginning, not the end, of the project; equity and balance in relations between member states, including redistribution formulas; and increased trade based on regional industrial planning. Though a weakened actor, the state must be an active agent in transforming integration; its main roles are rationalize production, build infrastructure, and promote exchange. Stressing self-organization, the alternative formulation calls for regionalism that flows from the bottom upward and is linked to new forms of cultural identity - the women’s movement, environmentalists, pro-democracy forces, etc. At the end of the day, the possibilities and limitations of transformative regionalism rest on the strength of its links to civil society. Creative potential for bringing about sustainable growth and democracy lies in popular support and a sense of involvement of multiple strata of the population” (Mittelman, 1996:207-208).

<sup>30</sup> Ver también a este respecto los planteamientos de Hettne sobre la región como sociedad civil (Hettne 1998: 205).

<sup>31</sup> “Globalization is not flattening civil societies around the world but, rather, combining with local conditions on distinctive ways, accentuating differences, and spurring a variety of social movements seeking protection from the disruptive and polarizing effects of economic liberalism.” (1996:196). Ver Andrés Serbin, 2000.



Cynthia Vargas Soriano/ Limitaciones y potencialidades de la industria manufacturera textil de la República Dominicana/ 50-130.-

- c. La transformación del mundo por la anarquía de los mercados financieros;
- d. El triunfo de los valores norteamericanos a través de la agenda combinada del neoliberalismo en la economía y la democracia política;
- e. La ideología y la ortodoxia sobre la culminación lógica e inevitable de las poderosas tendencias de cambio en el mercado laboral;
- f. La revolución tecnológica con sus implicaciones sociales; y
- g. La inhabilidad de los países en arreglárselos con los problemas globales que requieren soluciones globales, como la demografía, ecología, derecho humano y la proliferación nuclear.

Vista la pluralidad de significados que tiene este término, y llevando en consideración la evolución histórica del proceso a que él se refiere, cabría diferenciar la globalización, en sí misma, de la globalización que predomina actualmente, que se asocia sobre todo a los cambios que se observan en el espacio económico, a saber, la de recorte neoliberal.

Según Kacowicz, por globalización se entiende: *"la expansión, multiplicación y profundización de las relaciones sociales y de las instituciones a través del espacio y tiempo, de modo que las actividades cotidianas resultan cada vez más influidas por los hechos y acontecimientos que ocurren en otras partes del globo, así como las decisiones y acciones de grupos y comunidades locales pueden alcanzar importantes repercusiones globales"*.

La *globalización neoliberal*, a su vez, implica en una variante de la anterior, más que, a través de una argumentación exhaustiva basada en la enorme movilidad y superior capacidad de adaptación al medio ambiente económico con la liberación de los agentes de la economía en el libre mercado y se construye un discurso articulado que reivindica la efectuación de las reformas reductoras en el Estado, cuestiona cualquier iniciativa gubernamental que se pueda considerar como intervencionismo, predica el cumplimiento de una agenda de privatizaciones, y defiende el redimensionamiento al mínimo de las actividades gubernamentales en el plano económico y social.

### **CAPÍTULO III EL MARCO NORMATIVO SECTORIAL**

#### **3. Evolución del sector textil y de confección**

En el siglo XVII dos países ocuparán un lugar destacado en el comercio de textiles, el primero es Inglaterra, a causa de las protecciones con las que resguardó a su industria de las importaciones, como fue el caso de la tela proveniente de la India. Años más tarde con el mercantilismo, las industrias inglesas acceden a nuevos mercados, convirtiendo al sector textil en uno de los principales productos de exportación del país. Estados Unidos por otro lado, pasa a ser el segundo país que se convierte en un importante exportador del sector durante el siglo XVIII y XIX. A diferencia de Inglaterra, Estados Unidos basó su estrategia de desarrollo en una política de sustitución de importaciones.





Sin embargo, en el siglo XX comienzan a perder participación y presencia internacional, con el surgimiento de otros países en la producción textil como es el caso de Japón, los países de Europa del Este y América Latina. Después de 1945, tanto Estados Unidos como Inglaterra logran una vez más un cierto protagonismo en el sector, como consecuencia de la aplicación de medidas restrictivas a las exportaciones japonesas por parte de Estados Unidos y de otras medidas similares, a lo que se le sumó la Segunda Guerra Mundial.

A pesar de lo anterior, Japón logra una rápida recuperación y para 1953 sus exportaciones eran de 746 millones de dólares, superiores a los 539 millones de dólares de Estados Unidos y 343 millones de dólares de Inglaterra<sup>32</sup>. Lo que ocasiona que años más tarde, se impusieran trabas a las importaciones de las mercancías japonesas de tipo arancelario como no arancelario. Estas medidas resultaban contradictorias con los principios de libre comercio que los países desarrollados habían plasmado en la creación del GATT en 1947, porque por un lado se eliminaban barreras al libre comercio y por el otro lado se imponían restricciones no sólo a países como Japón sino también a otros países en desarrollo.

Con la entrada de Japón al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1955, este país se ve en la obligación de aceptar una “restricción voluntaria a la exportación” tendiente a limitar su comercio con Estados Unidos en ciertos productos de algodón. Aunque los efectos de la medida no fueron lo que se esperó. En Estados Unidos la porción que dejó de exportar Japón comenzó a ser acaparada por otras zonas como Hong Kong; situación similar se dio en Inglaterra donde las ex colonias (India, Pakistán y Hong Kong) penetraron en el mercado inglés sin ningún tipo de restricción.

A partir de estos acontecimientos se origina el concepto de “desorganización del mercado” y se designa un grupo del GATT para analizar la problemática sobre lo cual se indicó que existían elementos de tipo político que conducían a la adopción de medidas excepcionales, contrarias a las reglas del GATT, para el control de las importaciones textiles. Con esta investigación realizada por el grupo del GATT denominada “Evitando la desorganización del mercado”, en 1960, se comienza a debilitar el poder del Acuerdo sobre el comercio textil, donde se hacen visibles una serie de normas y disciplinas diferentes a aquellas que imperaban en las demás áreas del comercio internacional. Con la normativa se pretendía sujetar el comercio de textiles a un régimen restrictivo, mediante la autorización a los países importadores a “negociar” o “imponer” cuotas bilaterales de importación, en el marco de una serie de acuerdos que estaban exentos de las reglas y disciplinas del GATT.

Para el gobierno de Kennedy -y ante el temor que las organizaciones del sector textil y de la confección ejercieran presión en contra de la ronda de negociaciones multilaterales del GATT, conocida como Ronda Kennedy-, el Presidente estadounidense accedió a negociar el Acuerdo sobre el Comercio Internacional de los Textiles, de corto plazo, suscripto en el año 1961. Posteriormente, este Acuerdo pasa a convertirse en uno de largo plazo, que regiría el comercio de los textiles hasta el año 1973.

<sup>32</sup> Estos datos fueron extraídos del informe elaborado por Irene Arguedas (1999), “El Acuerdo sobre textiles y el vestido: antecedentes, resultados y principales lecciones. Centroamérica y los acuerdos comerciales internacionales”, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.



El primer acuerdo se basaba en un compromiso establecido entre países exportadores e importadores y buscaba alcanzar acuerdos internacionales sobre la materia. Este estaría vigente hasta en año 1962 y permitiría la adopción de restricciones en más de 64 categorías de productos textiles de algodón. Por otro lado, el acuerdo de largo plazo comienza a debilitarse por la importancia que empezaban a adquirir los hilos y las fibras sintéticas respecto de los productos de algodón, dentro del sector textil. Además, los países en desarrollo y los de Europa del Este habían comenzado a competir de manera efectiva en el mercado de la tela y la ropa de lana. Esta situación, sumado el hecho de que este acuerdo sólo proveía de instrumentos útiles para regular el comercio de productos de algodón, lleva a que se adopte el primer Acuerdo Multifibras, el cual entra en vigor en enero del 1974, y terminaría por extenderse hasta el año 1994. Además tuvo tres ampliaciones, el Multifibras II, III y IV.

### **3.1. Acuerdo Multifibras**

A partir de 1974 hasta el final de la Ronda Uruguay, el Acuerdo Multifibras (AMF) rigió el comercio de textiles, sirviendo de marco a acuerdos bilaterales o medidas unilaterales de establecimiento de contingentes por los que se limitaban las importaciones de países en los que el rápido aumento de esas importaciones representaba un grave perjuicio para las ramas de producción nacional.

Los contingentes eran las características más destacadas, que estaban en conflicto con la preferencia general del GATT por los aranceles aduaneros en vez de las restricciones cuantitativas. Había también excepciones del principio del GATT de igualdad de trato para todos los interlocutores comerciales, ya que se especificaban las cantidades que el país importador aceptaría de los distintos países exportadores.

El objetivo del Acuerdo Multifibras original y sus tres ampliaciones, era brindar una "protección temporal" a la industria textil y de la confección de los países desarrollados, para que tuvieran el tiempo suficiente de adaptación a la competencia proveniente de los países en vías de desarrollo, los que eran acusados de recurrir a la "competencia desleal" por hacer uso de las ventajas comparativas que les otorgaba el contar con una mano de obra relativamente más barata (González, 1996).

La medida se dio mediante la no aplicación de las reglas y principios del GATT y permitiendo la imposición o negociación de cuotas de importación, producto por producto, y país por país, cada vez que el sector afectado alegara enfrentar una situación de "desorganización de mercado". La imposición de la medida unilateral no era susceptible de revisión al amparo del GATT, pues este sector se encontraba excluido de sus reglas, lo cual consagraba al país importador el derecho, prácticamente, de hacer cualquier cosa.

Las restricciones en torno al concepto de "desorganización del mercado" consistieron en cuotas de importación fijadas a posteriori de alegarse la existencia de situaciones reales de desorganización, o bien de forma preventiva mediante la firma de acuerdos bilaterales de limitación y cuyo fin debía ser paliar el riesgo de desorganización.

Este tratado se ha de entender como un régimen especial al margen y en contradicción con las reglas y los principios fundamentales del Acuerdo General (como el de no discriminación) y ha supuesto para el comercio internacional en general, el



mejor ejemplo de legitimación de restricciones mediante un sistema propio e institucionalización de "ordenamiento de mercado".

Su utilidad como ordenador del mercado fue innegable, aunque a cambio se le quedase por el camino la idea del libre mercado. Este olvido le impidió ser beneficioso para todas las partes y provocó en cierta medida su paulatina pero constante inoperatividad. Además, como la práctica terminó por demostrar, "el intento de ordenar el mercado mediante la compatibilización de la liberación, perseguida por los grandes exportadores y la protección de los mercados, reclamada por los importadores, era un juego de artificio. El Acuerdo Multifibras, desde sus comienzos, no fue sino la legitimación de un sistema proteccionista, a través de la organización de medidas restrictivas que ya existían para asegurar la producción nacional de los países desarrollados frente a las importaciones contra las que no podían competir, siendo la liberalización un objetivo secundario que la aplicación del Acuerdo terminó por destruir" (Jiménez, 1996).

Los países que ratificaron el Acuerdo Multifibras lo hicieron con la intención de proteger su industria y otros consideraban que estando fuera, su situación podría ser peor. Por ejemplo, en Estados Unidos, la principal motivación surge del hecho de que en sólo 10 años las importaciones textiles habían crecido 10 veces y que gran parte de ellas estaban conformadas por productos fabricados a partir de fibras diferentes del algodón, quedando por ello fuera del ámbito de cobertura del acuerdo de largo plazo.

En Europa, las limitaciones adicionales impuestas por Estados Unidos sobre los productos textiles asiáticos, hicieron que estos últimos comenzaran a inundar el mercado europeo, haciéndose necesaria la adopción de nuevas medidas para regular la situación. Y Japón, aunque inicialmente se opuso a un acuerdo de este tipo, posteriormente aceptó avanzar en esta posición, motivado por las pérdidas que comenzaba a experimentar su ventaja comparativa.

Los países en desarrollo eran lo más afectados por las políticas proteccionistas de los países importadores y por ello aceptaron el AMF, ya que conscientes de la fortaleza de las fuerzas proteccionistas en los países desarrollados comprendieron que seguirían siendo objeto de medidas restrictivas que sirvieran para frenar su ventaja comparativa; y además, asumieron que resultaba mucho más conveniente que el comercio textil estuviera regulado por reglas internacionales acordadas, que por acciones arbitrarias de los países importadores.

Sin embargo, el AMF permitió el que se desarrollara la industria del vestido en países que de otro modo no hubiesen presentado ninguna ventaja comparativa en ese sector. En numerosos países de Asia, unido a la ventaja del costo reducido del trabajo, ese Acuerdo dio un gran impulso a la inversión y a la creación de empleos.

### **3.2. Negociación de textiles en el sistema multilateral de comercio**

En 1986 con el inicio del octavo ciclo negociador del GATT se incluyen nuevos temas, entre los que figura el sector textil, que por primera vez iba a ser tratado en una ronda de negociación. Dicha inclusión no fue sorpresa pues en las negociaciones del AMF IV se dejó en claro que la continuidad del régimen especial, como había venido ocurriendo hasta entonces era imposible por lo largo de su transitoriedad, por los grandes costos que el mantenimiento del sistema implicaba, por la unión que se



estaba consiguiendo en los intereses de los diferentes grupos de países exportadores y por las diferencias mostradas entre los países desarrollados a la hora de tratar el tema.

La comisión negociadora en el área textil de 1986 en Punta del Este especificaba que:

“Las negociaciones en el área de los textiles y el vestido tendrán por finalidad definir modalidades que permitan integrar finalmente este sector en el GATT sobre la base de las normas y disciplinas del GATT reforzadas, con lo que se contribuiría también a la consecución del objetivo de una mayor liberalización del comercio”.

### 3.2.1. Acuerdo sobre Textiles y Vestido de la OMC

Desde 1947 al 1994 en el GATT se negoció todo lo concerniente a la reducción de los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio. En este acuerdo se establecieron normas importantes, en particular respecto a la no discriminación. Con el fin de la Ronda Uruguay nacería la Organización Mundial del Comercio (OMC). El nacimiento de esta organización no significó la desaparición del GATT, por el contrario, el mismo pasó a ser básico de la OMC como rector del comercio de mercancías entre los países integrantes.

En este marco se aprueba el Acuerdo sobre Textiles y Vestido de la OMC (ATV) en 1994, Marrakech, Marruecos. El ATV norma el desmantelamiento progresivo de las cuotas textiles en un período de 10 años (1995-2004) llegando a estar vigente hasta enero de 2005.

En virtud del mismo se establecen 4 etapas. La primera fase se inició el 1º de enero de 1995 fecha en la que cada parte firmante del Acuerdo debía elegir e integrar productos de la lista contenida en el anexo<sup>33</sup> que hubieran representado no menos del 16% de volumen del total de las importaciones del sector del país en cuestión en 1990. En enero de 1998 comenzó la segunda fase; en ésta debían integrarse productos que hubieran representado no menos del 17% adicional de las importaciones del país en 1990. En enero de 2002 se inició la tercera etapa, en la que deberían integrarse productos que hubieran representado no menos del 18% y, finalmente, el 1º de enero de 2005 debía integrarse el 49% los productos restantes.

#### Cuadro 2: Integración de productos textiles y de confección en Estados Unidos,

Fases	Fecha	Confección	Tela	Made-Ups	Hilaza	Total
I	1/1/1995	1,92	2,39	3,44	8,46	16,21
II	1/1/1998	1,98	2,51	4,54	8,00	17,03
III	1/1/2001	2,55	3,91	8,40	3,26	18,12
IV	1/1/2005	31,27	12,19	2,55	2,64	48,65

Fuente: OTEXA.

Los únicos miembros de la OMC que aplicaban el mecanismo de cuotas (Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá y Noruega) dejaron dentro de la última fase del

<sup>33</sup> Este anexo abarca todos los productos que estaban sujetos a contingentes AMF o del tipo AMF al menos en un país importador.



proceso de integración los productos más sensibles de su producción local<sup>34</sup>. Es decir, los productos integrados durante las primeras tres fases resultaban con una menor participación en términos de valor que en volumen (sobre el cual “el programa de integración” se basaba). Esto también implicaba que la liberalización para los productos con alto potencial comercial no se habría materializado. Tampoco, el proceso de integración en las tres fases garantizaba una transición suave para los países importadores y exportadores hacia la terminación del ATV.

Cabe destacar que en el proceso de eliminación de cuotas cada país miembro importador decide los productos que integrará en cada etapa para cumplir los respectivos porcentajes de integración de los productos. La única exigencia es que la lista de productos que han de integrarse comprenda categorías de cada uno de los cuatro grupos: “tops” e hilados, tejidos, artículos textiles confeccionados y prendas de vestir. Por ello, se dejaron dentro de la última fase los productos más sensibles para la producción local de los países.

La mayoría de los productos seleccionados por Estados Unidos no tenían cuota, entre los que se destacan las prendas confeccionadas con seda, cuyo principal proveedor ha sido China desde antes del proceso de integración. Por otro lado, las pocas categorías liberalizadas confeccionadas con algodón, se dispararon en muy poco tiempo, al punto que algunas de ellas están siendo sujetas a evaluación para la imposición de salvaguardias en caso de verse muy afectada la producción local. La producción de algodón es una de las actividades agrícolas más subsidiadas, lo que se convierte en un motivo más para proteger la industria.

Si bien, el Acuerdo se centra en gran medida en la eliminación gradual de las restricciones aplicadas en el marco del AMF, reconoce asimismo que algunos miembros pueden mantener restricciones distintas de las aplicadas en el marco de dicho instrumento y que no se justifiquen en virtud de una disposición del Acuerdo General. Estas restricciones también se pondrían en conformidad con el Acuerdo General en el plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor del Acuerdo o se suprimirían gradualmente en un plazo no superior a la duración del mismo (esto fue, hasta el año 2005).

Asimismo estipula que como parte del proceso de integración, todos los miembros tomarán las medidas que sean necesarias, en la esfera de los textiles y el vestido, para respetar las normas y disciplinas del GATT con objeto de mejorar el acceso a los mercados, garantizar la aplicación de las políticas sobre condiciones de comercio leal y equitativo y evitar la discriminación en contra de las importaciones al adoptar medidas por motivos de política comercial general.

Contiene además disposiciones en las que se prevé un trato especial para determinadas categorías de países, por ejemplo, los que no hayan sido miembros del AMF desde 1986, los nuevos exportadores, los pequeños abastecedores y los países menos adelantados.

---

<sup>34</sup> Durante las tres primeras fases, Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá, eliminaron sólo 164 de las 1.271 restricciones cuantitativas que habían heredado del AMF. En el caso de Estados Unidos, se eliminaron sólo 57 de las 758 restricciones, y el porcentaje de las restricciones eliminadas antes de la fase IV respecto del volumen total de las importaciones de textiles y prendas de vestir correspondía a sólo 7,5%. En estas fases, estos países optaron por integrar aquellos productos que: (i) no fueron cubiertos por cuotas; (ii) tenían cuotas pero muy poco utilizadas (la redundancia de cuotas); o (iii) tenían bajos precios unitarios.



### 3.3. Preferencias comerciales

#### 3.3.1. Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC)

Uno de los esquemas preferenciales más importantes que otorga Estados Unidos para el istmo centroamericano y del Caribe es la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). La misma entró en ejecución con la aprobación de la Ley de Recuperación Económica del Caribe, en agosto de 1983. La ICC es una concesión unilateral por parte del Gobierno de Estados Unidos de exoneraciones arancelarias, para un gran número de productos, pero con un conjunto de excepciones definidas: textiles y vestuario, calzado, atún, petróleo, ciertos relojes y artículos de cuero.

Pero, aunque el sector textil y de confección ha estado excluido de las preferencias arancelarias de la ICC, Estados Unidos negoció acuerdos bilaterales con varios países de la Cuenca del Caribe con el objeto de mejorar el acceso de sus productos en el mercado estadounidense, dentro del contexto global de la política textil de Estados Unidos. El Programa de Acceso Especial (Special Access Program) para la Cuenca del Caribe fue anunciado el 26 de febrero de 1986 por el Presidente Reagan. Estos acuerdos contienen<sup>35</sup>:

- 1) **Límites específicos y niveles de consulta designados.** Los primeros se incrementan en un porcentaje anual predefinido, mientras que los segundos sólo se incrementan luego de consultas bilaterales. Estos límites son comunes en el Acuerdo Multifibras y se aplican a los productos que:
  - a. Son originarios de la ICC (que no entran como productos maquilados).
  - b. Son productos de maquilado pero con telas fabricadas fuera de Estados Unidos, importadas en ese país, cortadas y enviadas a los países de la ICC para coser.
- 2) **Niveles de acceso garantizados (GALs).** En estos casos también existen cuotas, pero que gozan de un sistema más liberal en que pueden ser elevadas a solicitud del país exportador, excepto en casos graves de desorganización del mercado. Esta parte de las cuotas se aplican solamente a los productos de maquilado que utilizan tela fabricada en Estados Unidos y tienen la clasificación especial 9802.00.80.10 del sistema armonizado.

La estrategia estadounidense acepta la falta de competitividad de su sector de confección e identifica las fortalezas de su sector textil. En consecuencia, se tiende a impulsar el esquema de producción compartida con México y los países de la ICC con el fin de fortalecer a su industria textil induciendo a la utilización de telas hechas en Estados Unidos y cerrando la posibilidad de utilizar tela de origen asiático, especialmente en aquellos casos en los que quien manufactura no se encuentra verticalmente integrado.

Este sistema no es nuevo ya que en 1963, Estados Unidos introdujo un programa de maquilado como ingreso aduanero "806.30" y "807.00". Bajo este programa de producción compartida (Production Sharing) los productos salen de Estados Unidos y regresan luego de haber sido objeto de alguna operación elemental, intensiva en mano

<sup>35</sup> Extraído del SIECA. Centroamérica en el contexto del mercado mundial de los textiles y vestidos.



de obra. Al regresar, pagan aranceles solamente con relación al valor que ha sido añadido en el exterior. El régimen 807 ahora cambió al régimen 9802.

Otro hecho importante para los países de la ICC fue la aprobación de la Ley de Comercio y Desarrollo del 2000. Los países de la ICC venían luchando desde hacía bastante tiempo para conseguir los beneficios que se le habían otorgado a México en el TLCAN en materia textil. Dentro de las concesiones que goza México en materia textil desde el 1 de enero de 1994, están<sup>36</sup>:

- a. El período de transición al máximo de apertura es de 10 años.
- b. En los productos que cumplen con las normas de origen (originarios), se eliminan las cuotas de inmediato y se establece una desgravación gradual a 10 años.
- c. En los productos que no cumplen con las normas de origen no hay desgravación, pero si hay eliminación total de cuotas gradual en 10 años. Como excepción, existe un subconjunto de estos bienes en la parte de vestuario que tendrán la misma desgravación que los originarios, pero sujeta a cuotas.
- d. Los productos artesanales tendrán desgravación inmediata no sujeta a cuotas.
- e. Los productos de maquilado que utilicen tela fabricada y cortada en Estados Unidos tendrán eliminación inmediata de aranceles y de cuotas.

Durante el proceso de examen de elegibilidad de los países de la ICC para recibir los nuevos beneficios de comercio, sobre la base de una serie de criterios establecidos en la CBTPA (Ley de Asociación Comercial entre Estados Unidos y la Cuenca del Caribe), funcionarios del gobierno de Estados Unidos mantuvieron conversaciones directas con representantes de los países de la ICC, a quienes expusieron sus inquietudes concretas respecto a determinados factores de elegibilidad y pidieron garantías de que esas inquietudes serían atendidas<sup>37</sup>.

Después de muchas deliberaciones, el 2 de octubre del 2000 el Presidente Bill Clinton divulgó la lista de 34 países africanos al sur del Sahara y de 24 países del Caribe que serían elegibles para participar en la Ley de Crecimiento y Oportunidad Africana (AGOA) y la CBTPA, incluidas en la Ley de Comercio y Desarrollo de 2000. Los 24 países designados por el Presidente beneficiarios de la CBTPA son los siguientes: Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Montserrat, Antillas Holandesas, Nicaragua, Panamá, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago y las Islas Vírgenes Británicas<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Estos datos fueron dados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en un informe que se publicó para el Seminario Subregional de Empleadores de Centroamérica y República Dominicana, realizado en Guatemala en 1997, denominado: "La industria de la maquila en Centroamérica", Sección II: Contenido de los esquemas de acceso en la ICC, Ronda Uruguay y NAFTA.

<sup>37</sup> Estas informaciones fueron extraídas de un informe realizado por Francisco Chacón para el INTAL, denominado: "Comercio internacional de los textiles y el vestido: Reestructuración global de las fuentes de oferta en Estados Unidos durante la década de los noventa", No. 11, año 2000.

<sup>38</sup> Ídem.



Para los países de la ICC se abre una gama de oportunidades comerciales muy interesantes dentro del sector textil, ya que la ratificación de la misma implica libre comercio en algunas partidas importantes dentro de este sector, por ejemplo<sup>39</sup>:

- 1) Libre comercio para prendas ensambladas en la región con telas de Estados Unidos (hilazas Estados Unidos) cortada en Estados Unidos (Programa 807).
- 2) Libre comercio para prendas ensambladas en la región con telas de Estados Unidos (hilazas Estados Unidos) cortadas en la región y cosidas con hilo de Estados Unidos (Programa 809).
- 3) Libre comercio para prendas elaboradas con tela de punto regional hasta un límite preferencial de 250 millones de metros cuadrados.
- 4) Libre comercio para camisetas de vestir de tela de punto regional hasta un límite preferencial de 4,2 millones de docenas.
- 5) Libre comercio para artículos textiles tejidos a mano, hechos a mano artesanales originarios de la región.
- 6) Libre comercio con equipaje textil ensamblado en la región con tela de Estados Unidos (hilazas de Estados Unidos) cortada en Estados Unidos.
- 7) Libre comercio para equipaje textil ensamblado en la región con tela de Estados Unidos (hilazas de Estados Unidos) cortada en la región y cosido con hilo de Estados Unidos.

En síntesis, se puede decir que el auge en el sector textil para los países tanto de Centroamérica como del Caribe deviene de varias causas: en primer lugar, estos países han sido beneficiarios del otorgamiento de preferencias comerciales a productos de la región que cumplan con ciertas normas de origen y en segundo lugar se ven favorecidos por la existencia de fuertes restricciones de acceso al mercado de Estados Unidos para los productos asiáticos, a través de las cuotas textiles.

Estas medidas son tomadas por Estados Unidos como respuesta ante la competencia de los productos asiáticos a través del traslado de sus actividades de ensamble hacia países con bajos costos de mano de obra aunque utilizando materia prima estadounidense.

El establecimiento de maquilas textiles en estos países implicaba el desplazamiento de su producción local de confecciones, a cambio del estímulo a su producción de materias primas, es decir, hilazas, telas, accesorios, hilos de coser y fibras, en particular, algodón.

### **3.4. Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR)**

<sup>39</sup> Está citado en una publicación llevada a cabo en 2002 por Luis Obando y Cristián Cortés, denominada: "La industria textil centroamericana", elaborada por el centro de Investigación del CLACDS/INCAE.



### 3.4.1. Antecedentes

En 2001 los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y Estados Unidos iniciaron una fase exploratoria previa al lanzamiento oficial de un proceso de negociación tendiente a la firma de un acuerdo de libre comercio entre las partes. Para noviembre de ese mismo año, se realizó el primer taller de discusiones técnicas, y estas continuaron a lo largo del 2002. El proceso de negociación del tratado se anunció oficialmente en enero del 2003, y durante ese año se sostuvieron nueve rondas de negociaciones ordinarias y varias rondas extraordinarias. El proceso concluyó con la firma de un acuerdo en mayo del 2004<sup>40</sup>.

Mapa 1: Países que integran el CAFTA-DR



Fuente: Textiles Panamericanos, 2007.

En el curso de las negociaciones, República Dominicana expresó interés en unirse al Acuerdo. Luego, al concluirse las negociaciones entre los países centroamericanos y Estados Unidos, el gobierno dominicano aceptó las disciplinas negociadas e inició negociaciones específicas sobre las condiciones de acceso al mercado norteamericano. En lo que concierne al comercio entre República Dominicana y Centroamérica, se incluyó básicamente lo negociado en el Acuerdo previamente firmado entre esas partes en 2002, indicándose que el mismo quedaría sin efecto al aprobarse las nuevas disposiciones. El Acuerdo final de libre comercio se suscribió el 5 de agosto del 2004.

Desde la perspectiva centroamericana, el Acuerdo tiene por objetivos impulsar el crecimiento económico mediante la apertura comercial, mejorar las condiciones de acceso al mercado norteamericano, normar el comercio con reglas transparentes y estables, evitar la aplicación de medidas unilaterales y promover la cooperación económica. Desde la óptica estadounidense, las declaraciones oficiales enfatizan que CAFTA-DR es un medio de igualar el terreno entre Estados Unidos y los demás

<sup>40</sup> Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras concluyeron sus negociaciones en diciembre del 2003, en tanto Costa Rica las concluyó en enero del 2004.



países, considerando que ya el mercado norteamericano tiene un alto grado de apertura. El discurso norteamericano oficial también indica que un interés adicional es contribuir a homogenizar las normativas y clima de negocios de los demás países, considerando al Acuerdo como “un medio para fomentar la libertad, democracia y reformas en nuestros vecinos”<sup>41</sup>.

El gobierno dominicano, a su vez, justificó el Acuerdo sobre la base de la tradicional intensidad del comercio con Estados Unidos, y en la necesidad de mantener condiciones de acceso a ese mercado semejantes a las de los países del istmo centroamericano<sup>42</sup>.

### 3.4.2. Breve descripción del Acuerdo

El CAFTA-DR está formado por 22 capítulos, junto a varios anexos y notas aclaratorias. El capítulo 3 es particularmente importante, pues establece las condiciones de acceso preferencial entre las partes y el programa de eliminación de derechos arancelarios y no arancelarios entre ellas. Las secciones A y B se refieren al trato nacional y desgravación arancelaria, respectivamente, mientras la sección C establece el tratamiento para los regímenes especiales de importaciones. Las medidas no arancelarias son abordadas en la sección D. El anexo 3.3 de ese capítulo establece el cronograma para la desgravación. En adición a dicho cronograma, las denominadas Notas Generales añaden categorías de desgravación especiales para cada país.

#### A. Disposiciones comerciales

En esencia, el CAFTA-DR contempla la eliminación de aranceles mediante un esquema de desmonte que se prolongará por 10 años, para los productos no agrícolas, y por 20 años para algunos bienes agrícolas. El Acuerdo clasifica los bienes en seis conjuntos de categorías: A y G (acceso inmediato), B (desgravación en 5 años), C, M y N (entre 10 y 12 años), D, S, R, T (en 15 años), F, U, y V (entre 17 y 20), y H (no serán sujetas a desgravación y continuarán recibiendo arancel de nación más favorecida).

Para algunos productos, se preservaron esquemas temporales de arancel-cuotas que permiten el ingreso de determinada cantidad en condiciones de libre comercio, tras lo cual se impone una tasa prohibitiva.

En general, las partes se comprometieron además a no mantener, ampliar o crear después de 2009 nuevas exenciones de aranceles aduaneros, cuando estas se encuentren supeditadas a requisitos de desempeño. Similarmente, en el ámbito no arancelario, se acordó no mantener o imponer restricciones de esa naturaleza, excepto por lo previsto en el artículo XI del GATT 1994 o cualquier acuerdo sucesor del cual formen parte los países signatarios.

<sup>41</sup> Extraído de “The Case for CAFTA”. Disponible en: [www.ustr.gov](http://www.ustr.gov). En adición, algunos analistas norteamericanos han destacado que un acuerdo con los países centroamericanos era necesario para preservar la competitividad de Estados Unidos en esos países, dado que Centroamérica ya había firmado acuerdos con Canadá y México; caso similar se dio con la República Dominicana.

<sup>42</sup> Ídem.



En el caso del sector industrial, Estados Unidos acordaron desgravar cerca del 99% del universo, incluyendo los productos textiles y vestidos. En materia de reglas de origen, la mayoría de los productos son considerados originarios sobre la base de un cambio de clasificación arancelaria, lo que significa que el procesamiento de las materias primas es lo que confiere el origen al producto final, sin que sea relevante el origen de tales materias primas. En algunos casos (como el cemento, preparaciones para lubricantes, laminados de plástico, pinturas, barnices y algunos productos químicos, entre otros), en adición al cambio de clasificación arancelaria se exige un requisito de valor regional.

El caso textil, (ver subtema 3.4.3.), contempla que las reglas de origen se flexibilizan para varios productos, admitiéndose dentro de ciertos límites el uso de insumos provenientes de Canadá, México y otros países. Por ejemplo, las prendas de vestir de lana se deben elaborar con tejidos fabricados en la región para ser originarias, pero no se requiere que el hilado sea originario. En otros casos, como los sostenes, pijamas, valijas de tela y tela para sombrillas, se adoptó la regla de simple transformación, por la cual se requiere que la prenda sea confeccionada (cortada y cosida) en la región, pero se permite importar la materia prima de cualquier país del mundo. El artículo sobre *de minimis* permite utilizar fibras o hilado no originarios en la confección de una mercancía, siempre que el peso de los materiales no originarios no pase más del 10% del peso total de la mercancía.

En el caso agrícola, se definieron categorías especiales en adición al cronograma general y se estableció la aplicación de una salvaguarda especial como medida automática para preservar la competitividad de productos sensibles. Por otro lado, se acordó eliminar todo tipo de subsidio a la exportación en el comercio recíproco, lo que favorece a los productores locales en comparación con los norteamericanos en los casos de productos elaborados localmente.

## **B. Disposiciones no comerciales**

Otras disposiciones del CAFTA-DR abordan aspectos administrativos. El capítulo 6 prescribe el establecimiento de un foro para la resolución de problemas comerciales relativos a la implementación del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. El capítulo 9 determina reglas para las contrataciones de servicios al sector público, basadas en principios de no discriminación, apertura, transparencia y debido proceso. Esto conlleva la necesidad de aplicar procedimientos de licitación abiertos para contrataciones. Por su parte, el capítulo 10 establece los principios de trato nacional, tratamiento en caso de contienda, expropiación y transferencias, entre otros, y también establece los mecanismos de arbitraje para conflictos potenciales que envuelvan a inversionistas de una parte en otra.

El capítulo 12 abarca tanto la inversión productiva en el sector financiero como a algunos servicios financieros transfronterizos, y establece disposiciones que reconocen y fortalecen la capacidad de supervisión de las Superintendencias. En el ámbito de comercio electrónico, se acordó no aplicar aranceles u otras cargas relacionadas con la importación o exportaciones de este tipo de productos cuando sean suministrados electrónicamente o materializados en un soporte físico. En ese capítulo se expresa además la intención de aliviar obstáculos para la digitalización de las pequeñas y medianas empresas.



En el ámbito laboral, los firmantes se comprometieron a establecer una serie de garantías procesales. La obligación principal que cada país adopta es la de aplicar su propia legislación, incluyendo el derecho de asociación, organización y negociación colectiva, la prohibición del uso del trabajo forzoso, etc. Similarmente, en el tema ambiental, se reconoce el derecho soberano a establecer, modificar o derogar políticas propias, pero garantizando a los ciudadanos ciertas garantías procesales. Para solución de controversias, se dispone de normas para disputas entre agentes privados y entre los Estados, que van desde usar el foro de la OMC hasta soluciones mediante establecimiento de grupos arbitrales.

### **3.4.3. Los textiles en el marco del CAFTA-DR**

Al culminar las negociaciones entre los países centroamericanos y Estados Unidos entre diciembre y enero de 2004, se acuerdan las reglas que regirán el acceso de los productos textiles hacia el mercado estadounidense. Los principales alcances que tuvo el acuerdo en materia de textiles fueron las que se comentan a continuación<sup>43</sup>.

#### **a. “Hilaza en adelante” o “yarn forward”**

En el Tratado se estableció como regla general de origen que las prendas de vestir producidas en la región se considerarían originarias en tanto fuesen fabricadas a partir de hilaza producida en Estados Unidos o alguno de los territorios de CAFTA-DR, aunque existen una serie de excepciones. Esta misma disposición aplicó para el NAFTA.

En este sentido, cabe destacar que la región produce muy poca hilaza, debido a ciertas barreras de entrada en cuanto a inversión de capital, necesidad de altos volúmenes de producción y alta sofisticación del proceso productivo. Además, en general el escaso desarrollo de la industria en este sentido, en la región obedece al desestímulo indirecto de las preferencias comerciales sobre los encadenamientos productivos locales. En fin, dado el escaso desarrollo de la cadena textil en la región, poco cambia la situación de la región la nueva provisión del Tratado.

Excepciones a esta regla de origen incluye los boxers, shorts, pijamas y brassieres, ya que la regla de origen específica el ensamble como el proceso que le da origen al producto, siendo posible con ello importar tela de terceros países.

#### **b. Niveles de preferencia arancelaria (Trade Preference Levels: TPLs)**

Se refiere a los niveles de preferencia arancelaria (TPLs, por sus siglas en inglés) a los que quería tener acceso la región que le permitiese exportar al mercado de Estados Unidos prendas confeccionadas en los países de la región, con telas de terceros países, gozando de los beneficios arancelarios otorgados en el Tratado.

La propuesta incluía TPLs para prendas de algodón y fibra sintética, lana, telas e hilaza. Estas preferencias darían a la región la posibilidad de importar telas desde Colombia, Perú o en algunos casos desde Asia a un mejor precio, disponibilidad y

<sup>43</sup> Las informaciones vinculadas con las reglas de origen que se establecieron en materia textil para el CAFTA están contenidas en un informe elaborado por el INCAE en 2005, denominado: “Papel del MCCA para enfrentar los retos del sector textil”. Ver Condo, 2005.



calidad, permitiendo con ello una mayor rapidez de respuesta para los clientes en Estados Unidos, principal mercado de exportación de este tipo de producto.

Esta condición no fue aceptada por Estados Unidos para toda Centroamérica, sólo Nicaragua obtuvo un TPL de 100 millones de metros cuadrados equivalentes por un período de 5 años, similar al monto que negoció México en el NAFTA; y Costa Rica obtuvo un TLP con un cupo menor, de medio millón de metros cuadrados equivalentes pero sólo en lana y únicamente por 2 años, prorrogables.

En el caso de Nicaragua el beneficio otorgado por el Tratado representó el 67% de la cantidad exportada a Estados Unidos en prendas de vestir. Por el contrario, en el caso de Costa Rica, el beneficio obtenido sólo representó el 0,15% del volumen de exportaciones y responde a un producto muy específico.

### **c. Acumulación ampliada**

La acumulación de origen en la región se dio tras la solicitud de los países del istmo de que productos elaborados con insumos producidos en países que tengan un tratado de libre comercio o trato preferencial con los miembros del CAFTA-DR, gozarán de beneficios arancelarios.

El Acuerdo alcanzado estableció acumulación solamente con México y Canadá (NAFTA) para prendas elaboradas de tejido plano, por un monto de 100 millones de metros cuadrados equivalentes para toda la región, el cual podrá incrementarse paulatinamente.

### **d. Abastecimiento**

Con respecto a las telas que no se producen en la región, el Acuerdo estableció un proceso de 90 días, con 30 días hábiles de tiempo para que los empresarios puedan manifestarse si producen el bien en cantidades y tiempo requeridos.

Se aceptaron los productos ya incluidos en NAFTA, CBTPA, AGOA<sup>44</sup> y ATPDEA<sup>45</sup> y se añadió una lista de productos para camisería y cierto tipo de hilaza (tow), hilaza de casimir cardada.

### **e. De *mínimis***

Las prendas pueden tener cierto porcentaje de materiales no originarios, y aún así ser consideradas originarias. El porcentaje negociado fue el 10% del peso de la prenda.

---

<sup>44</sup> Es la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA, por sus siglas en inglés) se firmó el 18 de mayo de 2000 y se incorporó como ley en el Título 1 de la Ley sobre Comercio y Desarrollo. Esta ley se modificó en varias oportunidades. "AGOA II" se firmó el 6 de agosto de 2000 y se incorporó como ley en la Sección 3108 de la Ley sobre Comercio de 2002. La Ley de Aceleración de "AGOA" ("AGOA III") se firmó el 12 de julio de 2004. "AGOA III" amplía el acceso preferencial a países cubiertos por la legislación hasta el 30 de septiembre de 2015.

<sup>45</sup> La Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Droga es un instrumento legal que expresa la voluntad unilateral de brindar beneficios en importaciones a Estados Unidos de América provenientes de Ecuador, Perú, Colombia y Bolivia, siempre que los países beneficiarios cumplan con determinados lineamientos. La misma constituye la renovación y expansión de la ATPA (Andean Trade Preference Act) que tuvo vigencia hasta diciembre de 2001, y que justificó su aparición en la promoción del desarrollo económico diversificando las exportaciones y estimulando alternativas económicas a la producción de cosechas de drogas en los países beneficiarios.



#### f. Provisión 809

Este régimen especial permite confeccionar prendas en la región centroamérica con tela fabricada en Estados Unidos a partir de hilaza de un tercer país y pagar aranceles únicamente sobre el valor agregado de la región.

## CAPÍTULO IV EVOLUCIÓN DEL SECTOR INDUSTRIAL TEXTIL Y DE LA CONFECCIÓN

### 4. Principales tendencias a nivel mundial

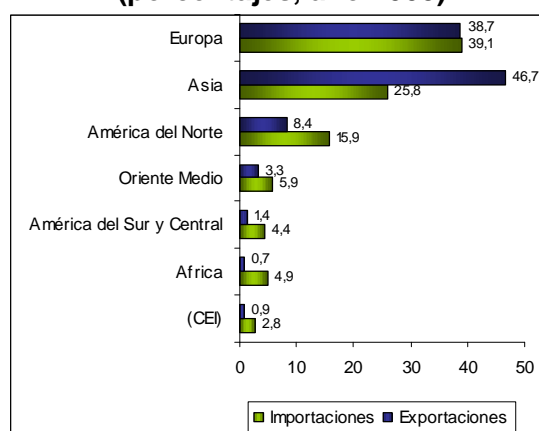
Los textiles representan una buena parte del comercio internacional de bienes. Cerca de 479 mil millones de dólares fueron comercializados de este tipo de productos, en 2005; de los cuales 203 mil millones de dólares correspondieron a telas y similares, y 276 mil millones de esa moneda fueron en prendas de vestir y confecciones.

**Cuadro 3. Exportación mundial por productos**  
(valores en miles de millones de US\$, año 2005)

Categoría	2005	%
Todos los productos	10.159	100,0
Productos Agrícolas	852	8,4
Productos de Industria Extractiva	1.748	17,2
Manufacturas	7.312	72,0
Textiles	203	2,0
Prendas de Vestir	276	2,7
Otros Productos	848	8,4

**Gráfico 1. Comercio mundial de prendas de vestir por regiones.**

(porcentajes, año 2005)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la OMC, 2006.

**Cuadro 4. Principales países exportadores de textiles según rubro**  
(en valores y porcentajes, 2005)

Textiles	Millones de US\$	%	Prendas de vestir	Millones de US\$	%
Unión Europea (25)	67,98	33,5	Unión Europea (25)	80,35	29,2
Exportaciones extra-UE (25)	23,51	11,6	Exportaciones extra-UE (25)	22,62	8,2
China	41,05	20,2	China	74,16	27
Hong Kong, China	13,83	-	Hong Kong, China	27,29	-
exportaciones locales	0,60	0,3	exportaciones locales	7,23	3
reexportaciones	13,23	6,5	Reexportaciones	20,06	7,3



Estados Unidos	12,38	6,1	Turquía	11,82	4,3
Corea, República de	10,39	5,1	India	8,29	3,0
Taipei Chino	9,71	4,8	México	7,27	2,6
India	7,85	3,9	Bangladesh	6,42	2,3
Pakistán	7,09	3,5	Indonesia	5,11	1,9
Turquía	7,07	3,5	Estados Unidos	5,00	1,8
Japón	6,91	3,4	Vietnam	4,81	1,7
Indonesia	3,45	1,7	Rumania	4,63	1,7
Tailandia	2,76	1,4	Tailandia	4,09	1,5
Canadá	2,46	1,2	Pakistán	3,60	1,3
México	2,13	1,1	Túnez	3,33	1,2
Emiratos Árabes Unidos	1,70	0,9	Sri Lanka	2,88	1,0
<b>Total</b>	<b>183,52</b>	<b>90,5</b>	<b>Total</b>	<b>228,98</b>	<b>83,1</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la OMC, 2006.

La demanda mundial de productos textiles es dominada por la Unión Europea y Estados Unidos en 2005, situación que se vino dando desde muchos años antes. En 2003, por ejemplo, países como China, India, Pakistán, Bangladesh, Corea, Vietnam y Camboya, fueron de los más destacados al respecto. De ahí que la oferta mundial de textiles es dominada por los países de Asia. A esto se le suma el ingreso de China a la OMC en 2001 y la eliminación, primero parcial y total a inicios de 2005, de las restricciones a las importaciones asiáticas que imponía el Acuerdo Multifibras, lo que significó un drástico reordenamiento en los flujos comerciales de confecciones hacia Estados Unidos.

Entre los principales exportadores de textiles encontramos a Europa, Asia y Estados Unidos representando cerca del 78,2% de la oferta mundial de textiles. En cambio, las exportaciones mundiales de prendas de vestir es dominada principalmente por Europa y Asia, destacándose la participación de China; estas regiones en conjunto ofertaban más del 64,4% de la demanda mundial de este tipo de producto, en 2005.

Al 2003, las tres regiones de Asia exportaron hacia Estados Unidos 10.880 millones de metros cuadrados equivalentes. Asia en su conjunto representa una cuarta parte de las importaciones de Estados Unidos. Hasta 2004, el crecimiento más agresivo lo mostró Vietnam, que a inicios de esta década casi no tenía presencia en el mercado estadounidense (47 millones de dólares) y a la fecha ya había alcanzado exportaciones ligeramente superiores a los 2.500 millones de dólares.

En América Latina, particularmente para los países de Centroamérica y el Caribe la situación de la inserción de estos países en el mercado mundial y mucho más significativo su participación en el mercado de Estados Unidos es una de las más grandes preocupaciones.

Con el fin de las restricciones a las confecciones asiáticas, las exportaciones de Vietnam recibieron un nuevo impulso y para 2006 ya era el sexto exportador de confecciones a Estados Unidos con 3.158 millones de dólares. Si bien este país fue uno de los que presentó mayor dinamismo (por partir prácticamente de cero), China, dadas sus dimensiones, acaparó la mayor parte de la penetración de las exportaciones de prendas de vestir a Estados Unidos: de los 8.474 millones de dólares que incrementaron la exportaciones de confecciones asiáticas hacia este país, entre



2000 y 2004, China aportó 4.519 millones de dólares, esto es, prácticamente el 53,3% de las importaciones estadounidenses.

Entre 2004 y 2006, este país se llevó una parte aún mayor de incremento: el 63,6%. De tal manera, China aportaba en 2006 el 27,07% de las importaciones estadounidenses de confecciones, siendo, por mucho, el mayor proveedor.

Pocos han sido los proveedores de esa región asiática que no han aumentado su participación en las importaciones de confecciones de Estados Unidos: Tailandia, Filipinas y Sri Lanka, y muy marcadamente, Hong Kong, que fue el gran perdedor regional, sin duda por sus más elevados niveles salariales.

**Cuadro 5: Importaciones de prendas de vestir de EE. UU. de origen asiático (valores en millones de US\$)**

País	2000	Part.% 2000	2001	2002	2003	2004	Part.% 2004	2005	2006	Part.% 2006
China	6.202	10,48	6.430	7.098	8.688	10.721	16,03	16.808	19.868	27,07
Indonesia	2.060	3,48	2.215	2.042	2.155	2.401	3,59	2.882	3.675	5,01
India	1.852	3,13	1.782	1.957	2.057	2.278	3,41	3.058	3.243	4,42
Vietnam	47	0,08	47	876	2.340	2.506	3,75	2.665	3.158	4,3
Hong Kong	4.492	7,59	4.202	3.902	3.731	3.879	5,8	3.523	2.816	3,84
Bangladesh	1.943	3,28	1.931	1.756	1.758	1.872	2,8	2.268	2.809	3,83
Camboya	802	1,35	920	1.027	1.229	1.418	2,12	1.703	2.131	2,9
Filipinas	1.876	3,17	1.877	1.807	1.841	1.765	2,64	1.821	1.999	2,72
Tailandia	1.841	3,11	1.839	1.748	1.742	1.822	2,72	1.833	1.859	2,53
Sri Lanka	1.457	2,46	1.486	1.406	1.431	1.553	2,32	1.653	1.687	2,3
Pakistán	929	1,57	935	883	1.023	1.147	1,72	1.273	1.427	1,94
<b>Asia</b>	<b>22.572</b>	<b>38,12</b>	<b>22.729</b>	<b>23.619</b>	<b>26.972</b>	<b>30.215</b>	<b>45,19</b>	<b>38.214</b>	<b>43.245</b>	<b>58,92</b>

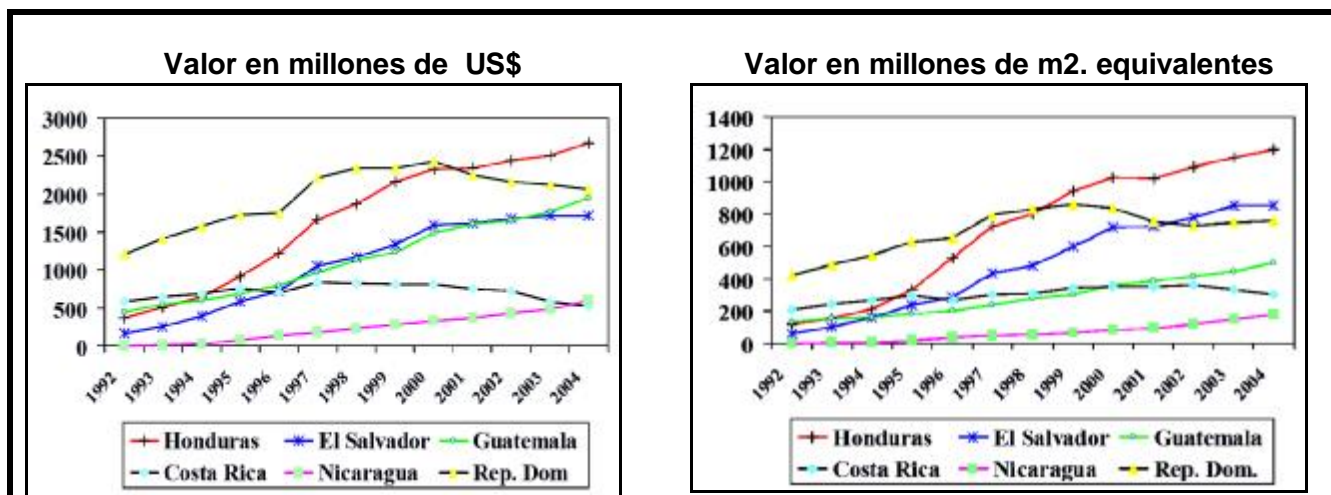
Fuente: Elaborado por UAAES/SEEPYD en base a datos de [www.usitc.gov](http://www.usitc.gov)

En América Latina, en especial para los países centroamericanos y del Caribe, el sector textil es de suma importancia. En los últimos años, el volumen de las exportaciones del sector desde la región hacia Estados Unidos se quintuplicó. En el 2004, Centroamérica y República Dominicana juntos fueron el principal exportador tanto en volumen como en valor hacia Estados Unidos con 9.509 millones de dólares.





**Gráfico 2: Importaciones de Estados Unidos de confecciones desde CA y RD (1992-2004)**



Fuente: INCAE y OTEXA, 2005.

Hasta finales del año 2004, México fue el país desde donde Estados Unidos importó grandes cantidades de prendas de vestir, pero si nos remontamos a los países objeto de análisis, podremos observar que países como Honduras y República Dominicana exportaron hacia el mercado estadounidense entre un 3,7% y 3,1% respectivamente, seguidos por Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Estos países se situaron entre los 30 mayores exportadores de prendas de vestir a Estados Unidos.

La actividad textil registró exportaciones brutas con un importante porcentaje respecto de las exportaciones totales de mercancías llevadas a cabo por la región. México es uno de los países que lidera este grupo de países exportadores en Latinoamérica seguido por Honduras, República Dominicana, Guatemala y El Salvador, con el 10,2%, 3,7%, 3,1%, 2,6% y 2,5% respectivamente. Luego se pueden encontrar otros países como Costa Rica, Perú, Colombia y Nicaragua con valores entre un 0,9% y 0,7%, en 2003.

#### 4.1. Paquete completo o full package

Es otra tendencia mundial importante que consiste en un esquema de compraventa en donde el fabricante recibe de su cliente especificaciones detalladas para las prendas de vestir, es responsable de adquirir los insumos y de realizar y/o coordinar todas las etapas y actividades del proceso productivo y de distribución. Esto incluye diseño, aprovisionamiento de telas, corte, ensamble de prendas, lavado, acabados, hasta empaque y transporte. Esta tendencia se está convirtiendo rápidamente en la norma dentro del sector, en sustitución de la tradicional maquila. El proceso de paquete completo se enmarca dentro de las tres fases del escalonamiento industrial<sup>46</sup>.

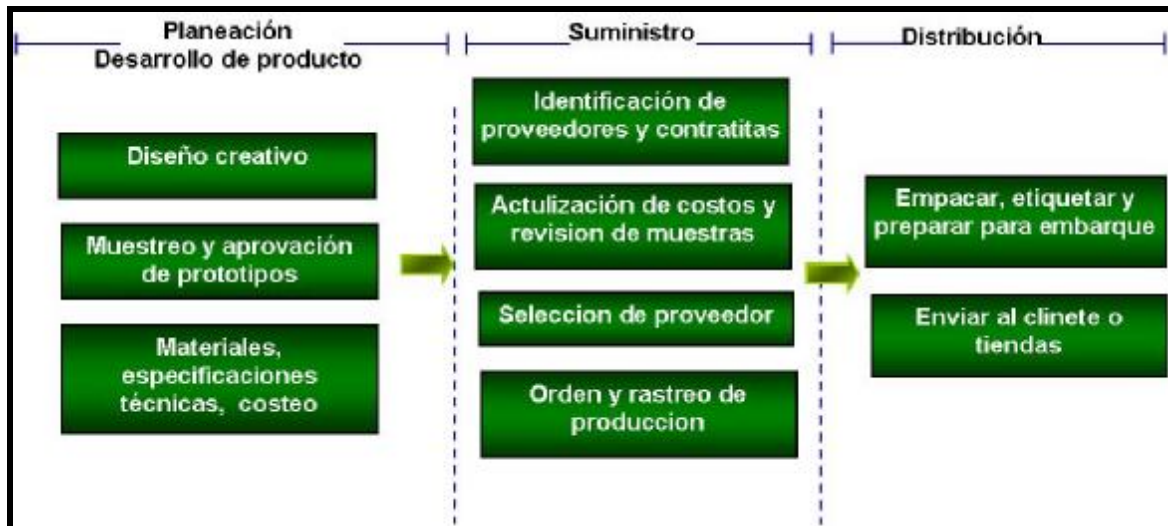
##### a. Ensamble de materias primas importadas (zonas francas).

Aprendizaje sobre precios, estándares de calidad y entrega globales.

<sup>46</sup> Información extraída de: "Outsourcing and Changing Patterns of International Competition in the Apparel Commodity Chain", 2002.

- b. Paquete completo (full package).** Más autonomía y potencial de aprendizaje, en un proceso de largo plazo con sus compradores.
- c. Diseño y marcas propias.** Maximizar el valor agregado.

**Gráfico 3: Etapas del proceso paquete completo**



Fuente: KSA. Kurt Salmon Associates. "Análisis estratégico de la cadena de suministro de fibras-textiles-vestido; México, 2002.

El proceso de paquete completo es un paso intermedio entre la maquila textil y las operaciones de alto valor agregado. Los grandes exportadores de Asia, y en particular China, tienen gran experiencia en este proceso. En esta materia, estos países les llevan una enorme ventaja a los países de la ICC.

Esta tendencia provee grandes oportunidades de valor agregado al producto, pero también implica importantes retos. Es un esquema que representa un incremento del riesgo del negocio, ya que trae implícita una mayor complejidad operativa, la necesidad de contratación de personal con nuevas habilidades, la realización de importantes inversiones en maquinaria y otros activos fijos, el incremento significativo del capital de trabajo, entre otros. Esto es particularmente importante dentro de la región centroamericana y del Caribe caracterizada por la escasez de mano de obra calificada y un alto costo de capital.

## 4.2. Breve descripción de las economías de República Dominicana y Honduras

### 4.2.1. Economía dominicana

A partir de la década de los noventa como parte del cambio del modelo que había reinado en América Latina, la República Dominicana comienza a salir del aislamiento en que vivió años antes. El país pasó a convertirse en una de las economías más importantes después de Brasil, México, Argentina, Venezuela, Colombia, Chile y Perú.



En los últimos 15 años, la economía dominicana pasó a depender de sectores como el turismo y las zonas francas, y de las remesas que son enviadas por los dominicanos que viven en el extranjero; por lo que la agricultura y minería pasaron a ser sectores de escaso crecimiento en este último período. Pese a ello, la agricultura todavía se mantiene como el sector más importante en términos de consumo doméstico y está en segundo lugar (detrás de la minería) en términos de exportación.

La economía dominicana es particularmente dependiente de los flujos de capital provenientes de Estados Unidos, siendo este su principal socio comercial (más del 50% de las exportaciones al 2006 tenían como destino Estados Unidos y cerca del 45% de las importaciones provienen de este país)<sup>47</sup>.

Hacia 2003 la República Dominicana sufre una crisis económica a causa principalmente de la disolución del Banco Intercontinental SA (BANINTER), Ban Crédito y el Banco Mercantil; generando una pérdida de confianza en el sector financiero del país.

El fracaso de estas instituciones financieras se debió a que no tenían liquidez y capital suficientes, sus activos eran muy riesgosos y de baja calidad, además de que se habían implementado malas prácticas contables que escondían la verdadera situación.

El gobierno asumió las pérdidas bancarias, llevando a cabo un rescate con un costo equivalente a 20% del PIB del país. El Banco Central emitió grandes sumas de dinero a los depositantes de BANINTER, lo cual resultó en un incremento en la liquidez de la economía; lo que a su vez, terminó con aumentar las presiones sobre el peso (el cual ya había perdido un tercio de su valor en 2002). Empeoró la situación fiscal del sector público, se registró un aumento en las tasas de interés y se ocasionó un desplazamiento de la inversión privada. Los retrasos en la implementación de las medidas económicas necesarias y la incertidumbre política, contribuyeron a acelerar la salida de capitales.

En 2003, se firma el *Acuerdo Stand-By* con el Fondo Monetario Internacional con la intención de lograr la estabilidad económica, la cual paulatinamente se fue alcanzando con la ayuda de otros sectores como turismo, zonas francas y las remesas. A esto también se le atribuyen otros factores exógenos que incidieron en la recuperación económica del país como lo fue la reactivación de la economía norteamericana (tras los ataques del 11-S) y el alza en los precios del petróleo.

La recuperación del país comenzó a hacerse notable después del 2005, lo que le ha permitido insertarse en la economía mundial, registrándose cierto grado de estabilidad.

#### **4.2.2. Economía hondureña**

Honduras es uno de los países más pobres del hemisferio occidental, y miembro del Mercado Común Centroamericano desde el momento de su conformación hacia la década de los sesenta. Posee una economía basada en la agricultura, entre los principales productos de exportación se encuentran los plátanos y el café, además de los frijoles, el algodón, el maíz, el arroz, el sorgo y el azúcar. Este país también comercializa algunos productos lácteos, mariscos y textiles.

<sup>47</sup> Estos datos fueron extraídos del "US International Trade Commission (USITC Database), 2006".



Esta nación centroamericana cuenta con una pequeña industria minera que exporta hierro, zinc y plata; uno de sus principales socios comerciales es Estados Unidos, seguido del resto de Centroamérica, España, Alemania, Bélgica y el Reino Unido.

Para la década del 90 uno de los mayores éxitos que tuvo la economía hondureña fue su cambio en la inserción internacional, captando grandes inversiones extranjeras amparadas en la Ley de Inversiones que se emitió en 1992, que fue más allá al eliminar los requisitos de porcentajes máximos para la propiedad extranjera en empresas hondureñas y reafirmó el principio de trato nacional para las empresas de propiedad extranjera.

Su sector exportador de bienes y servicios se vio muy beneficiado por estas políticas que le produjeron un gran dinamismo a la economía desde 1996 hasta 1998. Un año después, en 1999 el país fue devastado por el huracán Mitch, por lo cual tuvo que recurrir a la ayuda del FMI.

Los sectores de zonas francas, franquicias y telecomunicaciones son de los más aperturistas y los que le han sido de mucha importancia para el crecimiento del país, en especial el sector manufacturero textil, el cual fue el principal rubro de exportación con 2.344,2 millones dólares en 2001.

Después de 2004 la economía comenzó a recuperarse progresivamente con las exportaciones de productos textiles, además con las remesas provenientes del extranjero. En 2006 las tasas de crecimiento del país eran cercanas al 6% anual.

### **4.3. Sector industrial**

#### **4.3.1. República Dominicana**

Durante la dictadura de Trujillo, el sector industrial dominicano inició su desarrollo moderno al amparo de las reformas económicas e institucionales implementadas a partir del 1962. El crecimiento del sector fue particularmente impulsado por las políticas tributarias condensadas en la Ley de Desarrollo Industrial (Ley 299 del 1968), complementadas por una estrategia de salarios congelados, facilidades de crédito a la industria y creación de instituciones de apoyo. La tasa de cambio fue también manejada para mantener bajos costos cambiarios. Esta estrategia reflejaba la visión presidencial según la cual “no había llegado la hora de eliminar las muletas”<sup>48</sup> que se habían puesto al sector industrial.

El esquema de incentivos sirvió para impulsar la producción manufacturera, pero proveyó pocos incentivos a la exploración de los mercados externos. La implicación natural fue una limitada capacidad exportadora, que fue temporalmente compensada por el alza coincidente de los precios del azúcar en los mercados internacionales. Sin embargo, el sistema entró en crisis en los años ochenta, cuando el estancamiento del aparato productivo y los desajustes cambiarios dieron origen a una nueva generación de políticas macroeconómicas y sectoriales. Al combinarse con condiciones cambiantes en el contexto externo, esto constituyó un punto de inflexión en la trayectoria del sector industrial.

---

<sup>48</sup> La misma fue dictaminada por el entonces Presidente de la Nación Joaquín Balaguer.



En particular, la liberalización cambiaria, la implantación del Acuerdo Multifibras y la adopción de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe forjaron el florecimiento de las zonas francas desde mediados de los ochenta. Y ya en los noventa, la Ley 8-90, que conformó un marco legal específico y el establecimiento de exoneraciones tributarias para esas empresas, representó un empuje adicional que consolidó la tendencia ya iniciada. Fue así como este sector secundario de la económica empezó a mostrar los frutos tras el cambio de modelo de producción que comenzaba a nacer para esta década en toda América Latina.

Después de México, la República Dominicana pasó a ser uno de los países latinoamericanos con una mayor cantidad de empresas de esta índole. Pero la competencia existente con países como México, Centroamérica y Asia han hecho necesario que se busque diversificar la producción, para poder así, de alguna manera, mantener el nivel de competitividad que había logrado el país.

Para el 2000 las exportaciones realizadas por el país eran principalmente de ensamble bajo el esquema 807<sup>49</sup>, con el que se permitía la reingreso a Estados Unidos de toda prenda de vestir confeccionada en la región con telas provenientes de Estados Unidos o de otros países, pero que hubiera sido cortada en ese país, exportados a los países de la ICC para su ensamble y reingresada a Estados Unidos, requiriéndose únicamente el pago de impuestos sobre el valor agregado al regresar a Estados Unidos.

A partir de entonces, el país se ha beneficiado de otras preferencias que le ha otorgado Estados Unidos, que le permiten proveer un mayor valor agregado a los productos como es el esquema 809<sup>50</sup> y los TRQ<sup>51</sup>.

Desde el año 2000 ha habido una variación importante en el número de empresas dedicadas a la actividad textil y de confecciones. A la fecha, existían en el país unas 275 empresas de textiles y confecciones, cifra que comienza a registrar leves disminuciones durante los años posteriores hasta reducirse a 226, por lo que se registra la desaparición de unas 49 empresas dentro del mismo sector, teniendo implicancias directas sobre la generación de empleo, lo que se observará más adelante.

Según el CNZFE durante el año 2005, el valor de las exportaciones totales creció un 1,1% con respecto al año 2004, pues de 4.685,24 millones de dólares que se exportaron en el año 2004, se pasó a exportar la suma de 4.734,7 millones de dólares en el año 2005. Las exportaciones de zonas francas representaron el 77% de las exportaciones totales del país, de las cuales el sector de confecciones textiles representó el 40% de las exportaciones totales del sector zonas francas (1.904,6 millones de dólares), seguidas por las exportaciones de productos eléctricos con un 15% (708,7 millones de dólares), artículos de joyería, con un 13% (614,7 millones). A estas, le siguieron las exportaciones de tabaco y derivados, con un 7% (340,6 millones de dólares) y calzado, con un 6% (300,7 millones de dólares).

<sup>49</sup> El esquema 807, es un programa especial de acceso al mercado de Estados Unidos, que no tenía relación con la Iniciativa de la Cuenca el Caribe y que dio oportunidad exclusivamente para el desarrollo de la maquila.

<sup>50</sup> El esquema 809 se refiere a la operación donde se realiza el corte y ensamble a partir de la tela, hilaza e hilo de Estados Unidos.

<sup>51</sup> El Esquema TRQ se refiere a la operación donde se realiza el corte y ensamble en la región, con tela regional o de Estados Unidos e hilaza de este país.



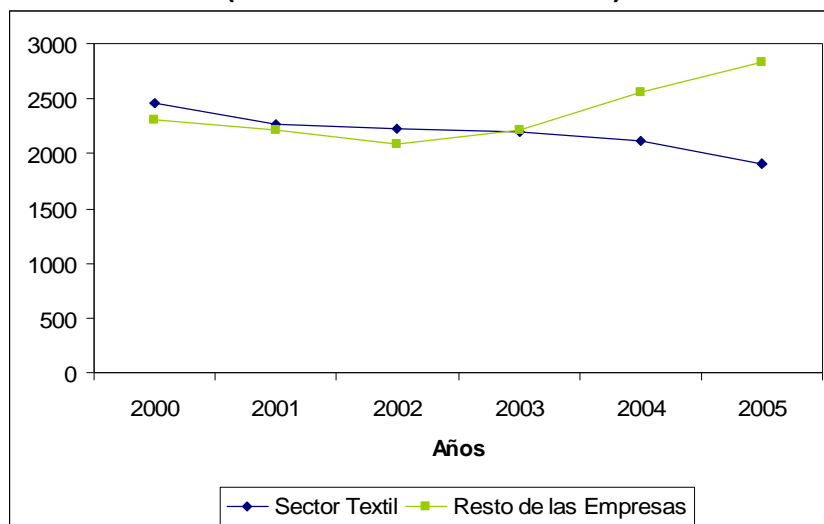
Con respecto a las divisas generadas por concepto de gastos locales y servicios generales de las empresas de zonas francas, las mismas registraron un crecimiento relativo en el año 2005, ascendente a un 14%, con respecto al año 2004, al pasar de 869,5 millones de dólares en el año 2004 a 991,0 millones de dólares en el año 2005; monto en el que el 43% de las divisas fue generado por las empresas de confecciones textiles, el 9% fue generando por las dedicadas a la elaboración de productos eléctricos, mientras que las dedicadas a la manufactura de tabaco generó el 8,8% de las divisas<sup>52</sup>.

**Cuadro 6: Evolución de las empresas de zonas francas del sector textil y de confecciones**

Años	No. de empresas	Exportaciones (millones US\$)	Divisas (millones US\$)
2000	275	2.456,7	588,5
2001	262	2.274,4	528,7
2002	262	2.226,8	489,9
2003	269	2.196,4	375,5
2004	281	2.120,6	363,8
2005	226	1.904,6	422,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CNZFE, 2006.

**Gráfico 4: Exportaciones de zonas francas de 2000-2005 (valores en millones de US\$)**

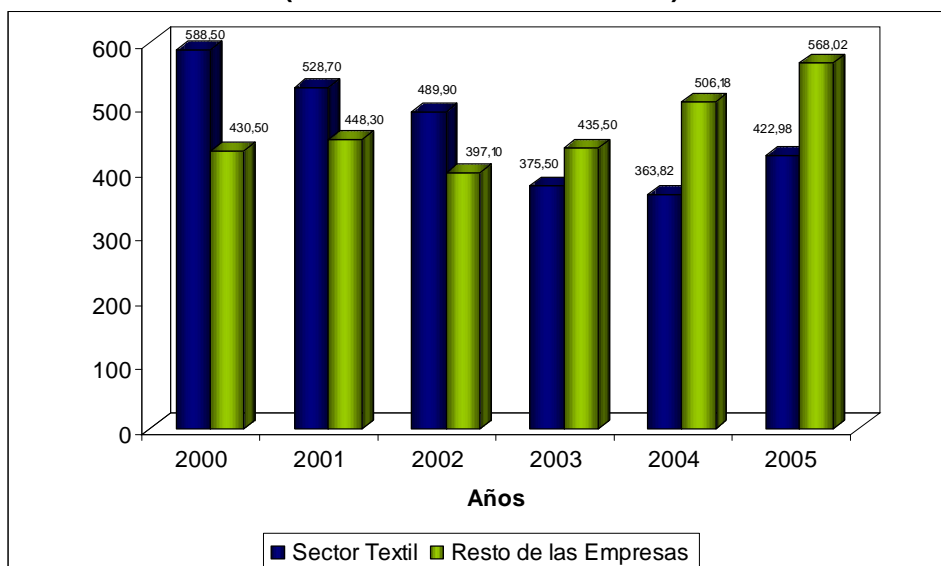


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CNZFE, 2006.

<sup>52</sup> Extraído del Informe Estadístico del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, 2006



**Gráfico 5: Generación de divisas sector zonas francas de 2000-2005 (valores en millones de US\$)**

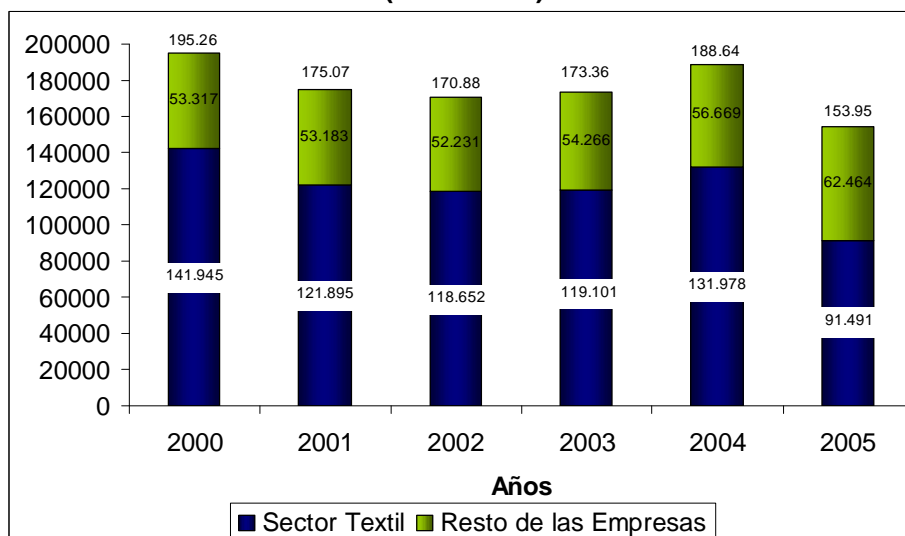


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CNZFE, 2006.

Aproximadamente el 47% de las inversiones llevadas a cabo en el sector provienen de Estados Unidos, seguido por el capital de origen dominicano (33%) y el resto proviene de Corea (4%)<sup>53</sup>.

En el gráfico 6 se podrá observar que, en cuanto a la generación de empleo, desde el año 2000 las zonas francas de exportación registraron notables disminuciones en la contratación de trabajadores, salvo el 2004, tendencia que se revierte un año después. De los 188.647 empleos que se generaron en 2004, la cifra disminuyó a 153.955 en 2005, lo que significó una pérdida de 34.692 puestos de trabajo.

**Gráfico 6: Situación del empleo en zonas francas (2000-2005)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CNZFE, 2006.

<sup>53</sup> Ídem.



Dentro de las zonas francas, el mayor número de empleos lo origina la actividad de los textiles y confecciones, que al 2005 alcanzaba 91.491 puestos de trabajo, es decir, el 60% del total de empleos; luego le siguen otros sectores como la manufactura de tabacos y derivados, con el 10%; la electrónica y productos farmacéuticos con el 6% cada uno, respectivamente. Asimismo del 84% de los empleados está concentrado en la categoría de obreros, el 10% en la categoría de técnicos y el 6% restante está conformado por el personal administrativo.

La importancia de este sector no sólo estriba en la capacidad de creación de empleos, sino también en lo importante que resulta el valor de sus exportaciones y la generación de divisas.

#### 4.3.2. República de Honduras

Con la formación del Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN) los países del istmo centroamericano adoptan el modelo de sustitución de importaciones como el resto de los países latinoamericanos en la década de los sesenta. En este sentido, la industria textil fue objeto de la ejecución de políticas que buscaban dinamizar la actividad en la región.

En Centroamérica se homogeneizaron las políticas como se señala a continuación<sup>54</sup>.

- a. **La protección aduanera.** A nivel regional se acordó la equiparación arancelaria, para proteger a los productos textiles y sus manufacturas. Los niveles arancelarios variaban por tipo de producto entre 25% para las hilazas, 40-70% para los diversos tipos de tejidos, hasta el 100% para las prendas de vestir. Entre las medidas de tipo arancelarias adoptadas se acordó que los gobiernos no otorgarían franquicias aduaneras para la importación de materias primas que requería la industria de la confección.
- b. **La promoción del libre comercio intrarregional.** Los textiles y sus manufacturas siempre tuvieron el carácter de “rubros sensitivos”, por ello, a estos productos en su intercambio regional se aplicaron restricciones temporales consistentes en aranceles y/o controles de importación hasta que después se logró una liberalización parcial.
- c. **La política industrial.** En 1967, el Consejo Ejecutivo del Tratado Centroamericano adoptó en la resolución No. 93, el “Desarrollo de la Industria textil Centroamericana”, que sentó las bases para realizar un programa de desarrollo industrial que incluía, entre otras acciones, incentivos fiscales, financiamiento, asistencia técnica, promoción a la integración vertical, normas de calidad y escuelas de capacitación textil. Con estos programas se perseguía aumentar la capacidad instalada de husos y telares en el área en aproximadamente un 65% entre los años 1967 y 1970.
- d. **Las políticas de promoción de exportaciones.** Estas políticas se pusieron en ejecución a finales de la década de 1970, motivadas por la crisis de inestabilidad política y económica de la región y la crisis internacional de la deuda externa, que

<sup>54</sup> Estas políticas son identificadas por José Alfredo Sánchez (1995), quien hace un estudio para el INCAE sobre el “Cluster textil en la región centroamericana”.





dieron como resultado una caída importante en la producción y el comercio de la región, provocando con ello un aumento del desempleo y tasas inflacionarias muy elevadas.

Para el caso de Honduras, el marco legal que dio sustento a la expansión de la industria de la maquila se comenzó a gestar en 1976, con la promulgación de la Ley Constitutiva de la Zona Libre de Puerto Cortés, mediante Decreto del Congreso Nacional 356-76 del 19 de julio de ese año. El resultado de esta medida no fue suficiente para incentivar a los inversionistas nacionales y extranjeros a invertir en el país.

En 1981 se crea mediante Decreto Ejecutivo el “Régimen de Importación Temporal”. El mismo se modifica en 1986 y brinda beneficios similares a las Zonas Industriales de Procesamiento para la Exportación a las empresas localizadas fuera de los parques industriales que se dediquen 100% a la exportación fuera del área centroamericana.

Pero el verdadero arranque de la maquila textil se dio en 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 la Ley de Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP), que permite la creación de zonas libres de exportación (zonas francas) desarrolladas y administradas por empresarios privados.

En 1989 se extienden los beneficios de la Ley Constitutiva de la Zona Libre de Cortés a las empresas con inversión privada amparadas en el régimen de Zona Libre, que se instalen en los municipios de Amapala, Tela, Choloma, Omoa y La Ceiba. A partir de 1994 se extienden los beneficios de la Zona Libre a los departamentos de Choluteca, Distrito Central, Danlí, Juticalpa, Santa Rosa de Copán y Santa Bárbara. Para 1998 estos beneficios se extienden a todo el territorio nacional, mediante decreto 131-98.

Para esta década la industria centroamericana también se especializa en los sistemas de operación industrial 807, CM, CMT y RTU<sup>55</sup>, mediante los cuales el maquilador provee los servicios e insumos para la confección de la prenda de vestir; en este aspecto se destacaron Honduras, El Salvador y Guatemala, países que han logrado un desarrollo importante en este tipo de operación.

En Honduras las zonas francas son empresas que operan además bajo el régimen de zona libre (ZL), donde se le permite a las empresas la construcción de edificios en cualquier lugar dentro del territorio nacional, siempre y cuando el edificio esté totalmente cercado y posea seguridad las 24 horas previa autorización de las autoridades correspondientes. Para obtener el estatus de zona libre (permiso), se paga una tarifa anual al gobierno de Honduras, por intermedio de la Secretaría de Industria y Comercio y la Dirección Ejecutiva de Ingresos – DEI. También existen las zonas industriales de procesamiento (ZIP) y las zonas que funcionan bajo el régimen de importación temporal (RIT).

En 2001, la industria textil y de confecciones fue la que más aportó al producto interno bruto. Según el Banco Central de la Nación este sector generó 1.120,8 millones de

<sup>55</sup> Las operaciones CM y CMT proveen otros servicios como el corte de la tela y la colocación de los accesorios como botones, “zippers”, entre otros. El RTU se conoce como el “paquete completo” o “full package”.



dólares, cifra que representó el 17,71%, o sea, 6.329 millones de dólares. El sector superó a otros como la agricultura que generó 11,94% y a los hoteles y restaurantes que generó 11,02%. Pero la crisis estadounidense de 2001, afecta también a la economía del país, la cual comienza a recuperarse hacia el 2002; prueba de ello es que para este año el país pasa de ocupar el puesto 17 en la lista de los principales proveedores de prendas de vestir de Estados Unidos, posición que venía ocupando desde el 1994, y en los primeros nueve meses de este último año, pasa a ocupar la tercera posición después de México y China.

A partir de 2003 la cantidad de empresas de zonas francas pasó de 273 a 306 para el 2005. Según los datos extraídos de la Asociación Hondureña de Maquiladores, la estructura existente de la industria por tipo de actividad tiende a modificarse, ya que las empresas dedicadas al rubro de los textiles pasaron de ser 162 empresas (59,3%) en 2003 a 153 (50,0%) en 2005, disminución que se vio compensada por el aumento de las empresas en otras ramas de actividad, como por ejemplo, la fabricación de partes y muebles de madera, productos plásticos, fabricación de piezas de automóviles, componentes electrónicos y alimentos, entre otras; las que en total aumentaron de 48 empresas (17,6%) en 2003 a 75 (24,5%) en 2005.

El proceso de diversificación se fortalece por las maquiladoras que dependen de grandes transnacionales, a las que se les producen partes de automóviles y componentes electrónicos, las cuales importan la totalidad de sus componentes y son acompañadas de transferencia de tecnología.

En cuanto a la generación de divisas por concepto de las exportaciones se registró un crecimiento promedio de 2000 a 2005 de un 17%; siendo el sector textil de mayor aporte después de las remesas familiares y las exportaciones de bienes. El crecimiento que registró el sector en 2005 de un 20%, respecto de 2004, en términos absolutos representó un incremento de 158,6 millones de dólares<sup>56</sup>.

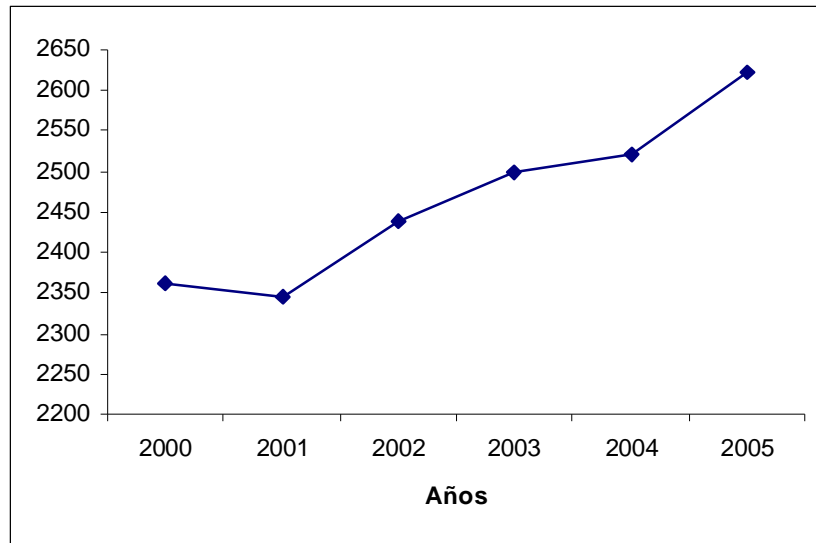
**Cuadro 7. Evolución de las empresas de zonas francas del sector textil y de confecciones**

Años	No. de empresas	Miles de unidades	Divisas (millones US\$)
2000	145	2.361,8	541,8
2001	154	2.344,2	524,5
2002	155	2.439,4	589,3
2003	162	2.500,0	703,6
2004	168	2.521,1	792,3
2005	153	2.622,3	950,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de AHM, 2005.

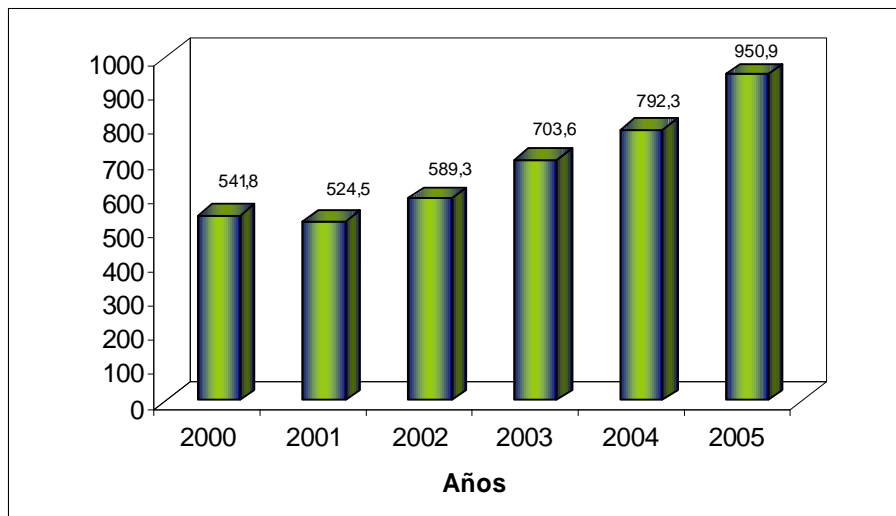
<sup>56</sup> Información extraída del Banco Central de Honduras: sector maquilador 2005.

**Gráfico 7. Exportaciones sector textil y confecciones, 2000-2005  
(valores en millones de US\$)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de AHM, 2005.

**Gráfico 8. Generación de divisas sector zonas francas, 2000-2005  
(valores en millones de US\$)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de AHM, 2005.

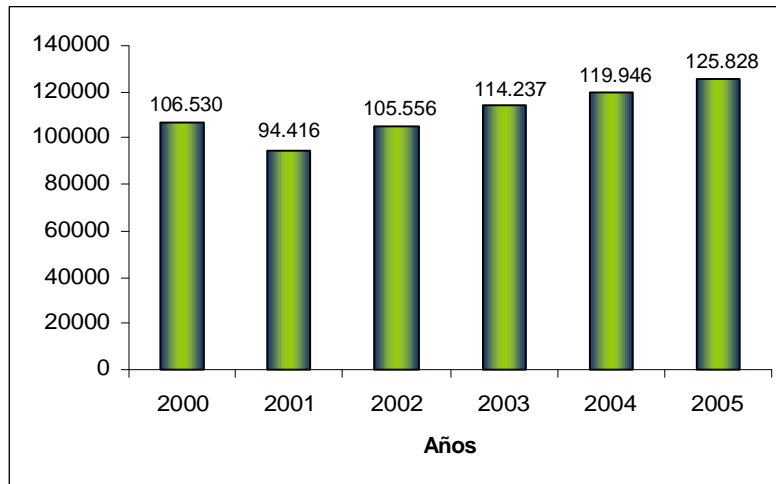
Estados Unidos es el principal inversionista del sector en la República de Honduras, de hecho la participación de las inversiones estadounidenses es de un 36,6% del total, a pesar de que se registró una reducción respecto al año anterior denotando una reducción con relación a la participación observada en 2004 (38,1%) de 1,5%. Por su parte, el capital hondureño y asiático (Hong Kong, Taiwán, Singapur y Corea) alcanzaron participación igualitaria de 25,8% del total, reflejando un leve avance con relación a 2004. El Salvador es otro de los países que invierte en este país, donde de las 29 empresas con capital de otros países, 6 son de origen salvadoreño.

La industria textil y de confecciones es intensiva en el empleo de fuerza de trabajo, lo que le ha permitido absorber una porción importante del desempleo de la población económicamente activa del país. En 2005, el empleo en el sector alcanzó 125.828 puestos de trabajo, de los cuales 5.882 corresponden a nuevos empleos,



representando un crecimiento de 4,9% respecto al año anterior. Según la Encuesta Permanente de Hogares y Propósitos Múltiples (EPHPM) que realiza el Instituto Nacional de Estadística (INE), la tasa de empleo directo generado por la actividad maquiladora en el total de ocupados creció de 4,0% en 2001 a 4,8% en el 2005 y la tasa de participación con respecto al número de ocupados de la industria manufacturera, en el mismo período fue en promedio de 29,2 por ciento.

**Gráfico 9. Situación del empleo sector textil, 2000-2005**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de AHM, 2005.

La rama de actividad maquiladora de textiles absorbe el 80,2% del total de la fuerza laboral dentro de la industria. En 2005 el 92,8% de las empresas totales de zonas francas (se toman 284 empresas de las 306 totales) se concentraba en la zona norte, de las cuales el 51,1% se caracteriza por desarrollar actividad textil.

#### 4.4. Condiciones sectoriales de la industria

Para realizar este análisis se identifican algunos aspectos que se irán describiendo a continuación, los cuales nos permitirán determinar las potencialidades y limitaciones que posee el sector, tanto para el caso de la República Dominicana como para la República de Honduras, en el marco del CAFTA-DR; teniendo en cuenta la culminación del Acuerdo Multifibras. Para ello, se considerarán las variables que inciden sobre el costo total de la manufactura, y en las que usualmente se ha centrado el análisis del sector en países como México y la ICC para su estudio y caracterización.

##### A. Costo de la manufactura

Con el fin del sistema de preferencias en el 2005 que había sido otorgado por Estados Unidos, los países centroamericanos y del Caribe tienen un gran desafío frente a otros países como los asiáticos en el sector textil y de confección.

En el año 2001 Apparel and Footwear Association<sup>57</sup> realizó un estudio comparativo respecto al costo total puesto en embarque de una camisa de vestir que toma 20

<sup>57</sup> Es la Asociación Americana de Ropa, Calzado y Confección de productos cuya misión es la de promover y realzar la competitividad de sus miembros en el mercado global. Opera desde el año 2000



minutos cortar, coser y terminar con destino hacia el mercado de Estados Unidos, cuyo resultado se podrá apreciar en el siguiente cuadro.

**Cuadro 8. Costo total de la manufactura en US\$**

País de origen	Costo de la manufactura
China	\$1,12
Nicaragua	\$1,50
<b>Rep. Dominicana</b>	<b>\$1,70</b>
<b>Honduras</b>	<b>\$1,70</b>
Guatemala	\$1,80
El Salvador	\$1,85
Costa Rica	\$2,00
México	\$2,20
EE.UU.	\$5,00

Fuente: American Apparel & Footwear Association (AAFA), Sewn Products Resource Concil. Informe realizado por el INCAE, 2004.

El cuadro de 8 nos muestra la diferencia existente en los costos de producción de los productos manufacturados por países como China, Centroamérica y República Dominicana, cuyos márgenes de diferencia son de más del 34% para el caso de Nicaragua y casi cercano al doble para el caso de México.

Para poder identificar los elementos que afectan los costos de producción es preciso considerar los factores que se detallan a continuación.

### **A1. Mano de obra**

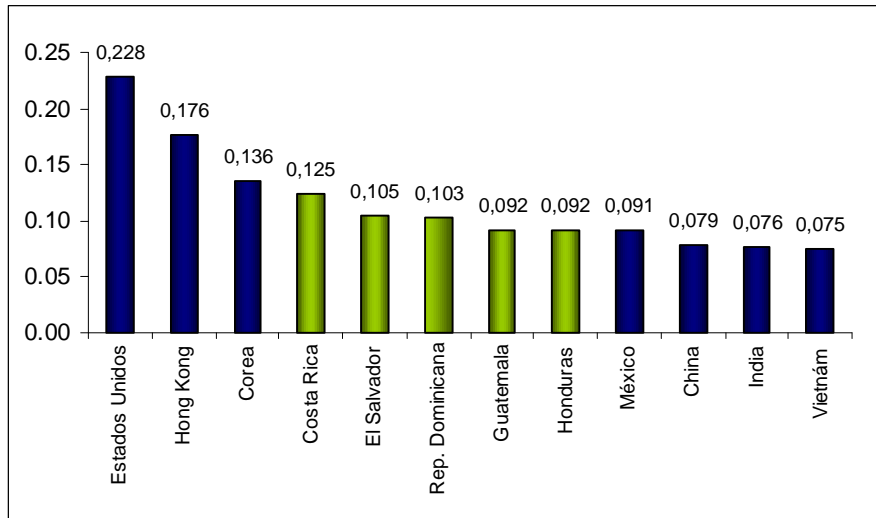
En la región de la ICC existe una abundante cantidad de mano de obra barata y poco calificada, lo que sin duda representó un incentivo por partes de los inversionistas al momento de establecerse en los países del istmo y la República Dominicana. Pero basar la competitividad solamente en la variable costos de mano de obra no parece ser sostenible. Nicaragua, Honduras y Guatemala (ver gráfico 10) son países que poseen los menores costos de mano de obra de la región, seguidos por República Dominicana, El Salvador y Costa Rica.

---

con la fusión de dos asociaciones: "The American Apparel and Manufacturers Association y Footwear Industries of America".



**Gráfico 10. Costos de la mano de obra en confecciones (valores en US\$ por minuto de producción. Año 2001)**



Fuente: VESTEX, citado por la CEPAL (2001).

La región posee una gran deficiencia en cuanto a mano de obra calificada<sup>58</sup>, lo que resulta en una importante limitante para el desarrollo de un mayor valor agregado. Por ello, las curvas de aprendizaje son más largas, las empresas pierden flexibilidad a la hora de cambiar sus líneas de producción y la rotación de personal se incrementa. Todo lo anterior incrementa los costos.

Según las estadísticas sociales de la CEPAL al 2005, el 14,5% de la población entre 15 años y más era analfabeta en la República Dominicana, mientras en Honduras lo era el 22% de la población. En 2004, el 86,0% de la población dominicana se matriculó en el primer nivel de enseñanza, de los cuales sólo el 32,9% logró alcanzar la educación entre nivel secundario y terciario; cuyo caso es más dramático en Honduras donde el 90,6% de la población se matricula para el primer nivel de enseñanza de los cuales sólo el 16,4% logra alcanzar la educación entre nivel secundario y terciario.

## § Salarios

En la industria textil y de confección los salarios son considerados como uno de los factores más importantes y determinantes del costo total de la manufactura.

Durante los noventa, la evolución de los índices salariales en la República Dominicana tendió a crecer, dicha tendencia se mantuvo relativamente hasta el 2001. Para los años 2003 y 2004 se comenzaron a realizar ajustes salariales que quedaron muy por debajo de los aumentos registrados en el tipo de cambio del período. A partir de 2005 los salarios expresados en dólares recuperaron sus niveles históricos más un mínimo

<sup>58</sup> Es preciso mencionar que los países de la ICC cuentan con importantes instituciones para capacitar al personal de trabajo especialmente en este tipo de sector. En el caso de la República Dominicana existe INFOTEP y en Honduras INFOP.



Cynthia Vargas Soriano/ Limitaciones y potencialidades de la industria manufacturera textil de la República Dominicana/ 50-130.-

incremento de US\$0,5, luego de la fuerte reducción que sufrieron con la devaluación experimentada a raíz de la crisis bancaria<sup>59</sup>.

Para el caso del sector textil y de confecciones, los salarios promedios semanales para los operarios fue de 41,00 dólares en promedio de 2000-2005, y de unos 89,23 dólares para el caso de lo técnicos. Lo cual puede ser apreciado en el cuadro 9.

**Cuadro 9. Salario semanal del sector textil y confección (según categoría)**

República Dominicana					
Años	Tasa de cambio*	Operarios valores RD\$	Técnicos valores RD\$	Operarios valores US\$	Técnicos valores US\$
2000	16,18	699,01	1.604,24	43,20	99,15
2001	16,69	730,12	1.642,47	43,75	98,41
2002	17,59	738,73	1.680,23	42,00	95,52
2003	29,37	925,24	1.724,92	31,50	58,73
2004	41,93	1.024,19	2.340,64	24,43	55,82
2005	20,28	1.228,55	2.591,24	60,58	127,77

\* Tasa de cambio según informaciones del Banco Central de RD, a la fecha indicada.  
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CNZFE y BCRD, 2006.

Similar a lo que sucedió en la República Dominicana, pasó en la República de Honduras, donde el salario durante los años noventa en el sector de la maquila registró aumentos en forma paulatina. Sobre la base del cuadro siguiente podemos identificar que para el período comprendido entre el 2000 y el 2005, se mantuvo en promedio de 70,00 dólares el salario de los técnicos y 23,00 dólares para el caso de los operarios.

**Cuadro 10. Salario semanal del sector textil y confección (según categoría)**

República de Honduras					
Años	Tasa de cambio*	Operarios valores LPS\$	Técnicos valores LPS\$	Operarios valores US\$	Técnicos valores US\$
2000	15,14	58,30	896,25	3,85	59,20
2001	16,01	69,97	1.075,75	4,37	67,19
2002	17,00	75,50	1.160,75	4,44	68,28
2003	17,75	82,30	1.265,26	4,64	71,28
2004	18,90	89,70	1.379,03	4,75	72,96
2005	19,02	97,77	1.503,08	5,14	79,03

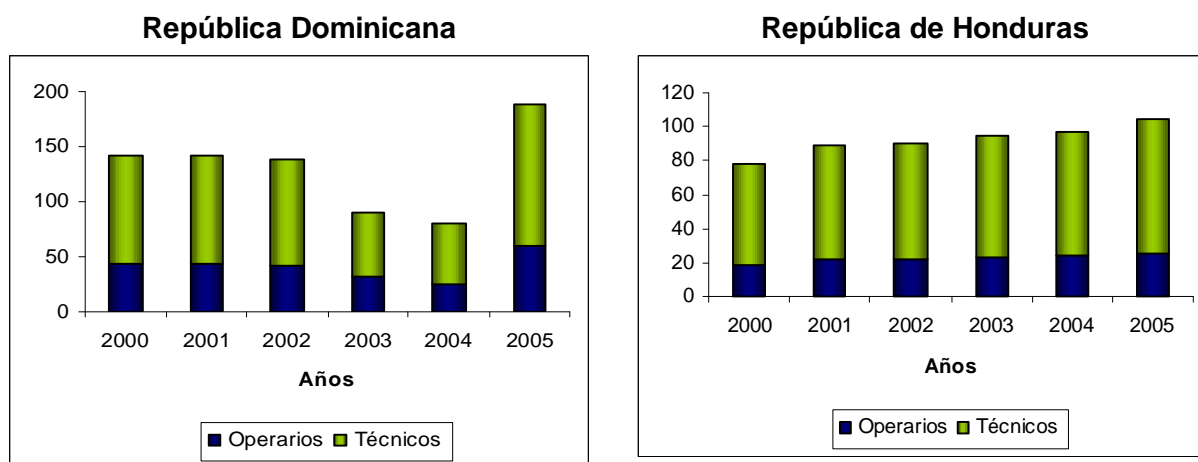
\* Tasa de cambio según informaciones del Banco Central de Honduras, a la fecha indicada.  
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de AHM y BCH, 2005.

<sup>59</sup> Estas informaciones se consignan en un estudio realizado por la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo Dominicana, realizado en abril de 2007.



Si comparamos los salarios promedios en ambos países se puede observar que en la República Dominicana los sueldos promedios de los operarios superan en casi un 58% los sueldos promedio en este rubro en Honduras, y en 77% los sueldos promedios pagados a los técnicos.

**Gráfico 11. Salario semanal en el sector textil y de la confección (según categoría, valores en US\$)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del CNZFE, 2006.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del BCH y AHM, 2005.

## A2. Gastos de electricidad, seguro social y telecomunicaciones

Este es otra de las variables importantes que tiene que ver con la producción. República Dominicana tiene un costo de electricidad de unos US\$10,82 (cifra en centavos de dólar) por kwh en un rango intermedio si se compara con el resto de países de Centroamérica, Guatemala US\$14,21 (cifra en centavos de dólar), Honduras US\$11,72 (cifra en centavos de dólar), Nicaragua US\$11,70 (cifra en centavos de dólar), Costa Rica US\$8,11 (cifra en centavos de dólar) y El Salvador US\$8,04 (cifra en centavos de dólar). Pero las constantes crisis en el sistema eléctrico dominicano han ocasionado continuos cortes que en múltiples situaciones han originado grandes protestas públicas. (Ver gráfico 12).

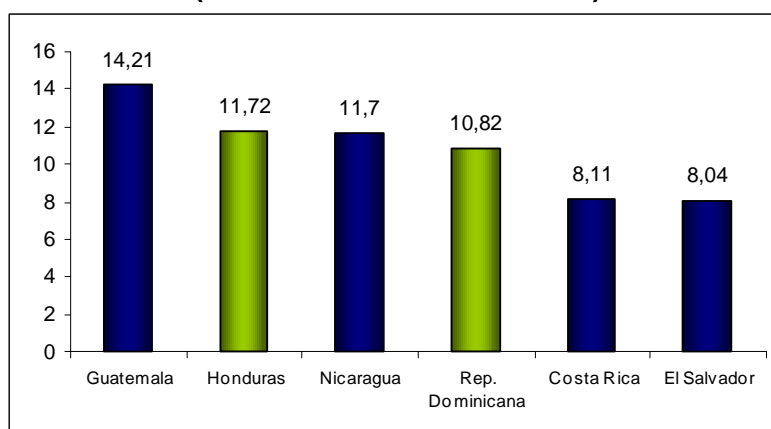
Esto significa que si bien el costo promedio de la electricidad en Honduras es uno US\$0,9 centavos de dólar mayor que el de la República Dominicana, el mismo se ve compensado por la generación eléctrica continua de lo cual se beneficia el sector textil y de confección.





Cynthia Vargas Soriano/ Limitaciones y potencialidades de la industria manufacturera textil de la República Dominicana/ 50-130.-

**Gráfico 12. Precio promedio de electricidad por kwh, 2003  
(valores en centavos de US\$)**



Fuente: CENPE, sobre la base de cifras oficiales, con respecto a la tarifa de consumo de 50.000 kwh y 137 kw . Sistema de Información Económica Energética, al 2003.

Para tratar de corregir el problema eléctrico en República Dominicana, en 2002, el gobierno renacionalizó las empresas de distribución. De acuerdo al Global Competitiveness Report 2003-2004, en calidad de la oferta de la electricidad el país tuvo una posición muy baja, 94 de 102 países en total, fiel reflejo de estos problemas. Para el 2005-2006 dicha situación mejoró cuando el país asciende a la posición 83 sobre 125 países. Honduras por el contrario no obtuvo una mejor posición, ya que ocupaba el lugar 93 en el ranking de Global Competitiveness Report.

A continuación se describen además de los gastos generados por el sector eléctrico, seguridad social, capacitación (formación técnica) y telecomunicaciones.

**Cuadro 11. Gastos generales del sector textil**

Valores en millones de US\$ Año 2005			
República Dominicana		República de Honduras	
Servicios	Costos	Costos	Servicios
Electricidad	36,74	64,51	Electricidad
IDSS*	12,23	40,49	IHSS***
INFOTEP**	2,65	6,52	INFOP****
Telecomunicaciones	4,13	14,07	Telecomunicaciones
<b>Total</b>	<b>55,75</b>	<b>125,59</b>	<b>Total</b>

\* El IDSS es el Instituto Dominicano de Seguro Social, institución cuya función principal es la prestación de servicios a los trabajadores privados asegurados y las compensaciones económicas de los pensionados y accidentados de trabajo.

\*\* El INFOTEP es el Instituto de Formación Técnico Profesional, organismo rector del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo Productivo; su función principal es capacitar la mano de obra del sector productivo nacional, asesorar a las empresas y regular la formación profesional a nivel nacional.

\*\*\* El IHSS es el Instituto Hondureño de Seguridad Social el cual presta los servicios de Seguridad Social cubriendo los casos de enfermedad, maternidad, subsidio de familia, vejez, orfandad, paros forzosos, accidentes de trabajo, desocupación comprobada, enfermedades profesionales y todas las demás contingencias que afecten la capacidad de producir.

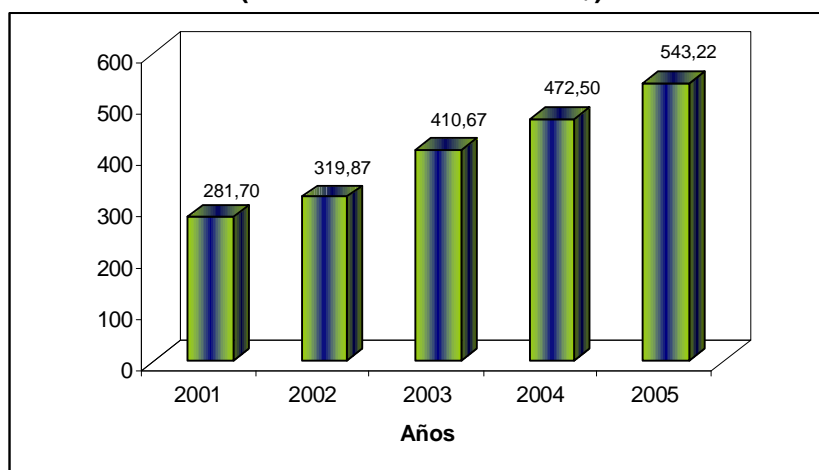


\*\*\*\* El INFOP es el Instituto Nacional de Formación Profesional creado con el fin de prestar servicio de capacitación a todos los trabajadores hondureños.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CNZFE y la AHM, 2005-2006.

Como se pudo observar en el cuadro 11, los gastos generales totales originados por la actividad son mucho más elevados en la República de Honduras que en la República Dominicana, pero hay que considerar la eficiencia que posee el sector hondureño comparativamente con RD, lo cual se traduce en un mayor volumen de exportaciones (ver gráfico 4) y en un mayor valor agregado según el informe de AHM (2005). En Honduras la incursión y desarrollo en la operación de paquete completo ha generado grandes oportunidades para la incorporación de valor agregado a los productos del sector como se podrá observar en el gráfico 13.

**Gráfico 13: Valor agregado bruto sector textil hondureño, 2005  
(valor en millones de US\$)**



Fuente: Elaboración propia con datos de AHM, 2005.

### A3. Financiamiento bancario local

Este tipo de financiamiento es buscado por las empresas que desean invertir en maquinaria, y capacitación para la mano de obra del sector. En Latinoamérica, las tasas de interés de la banca comercial privada son altas, resultado, entre otras cosas, de elevados márgenes de intermediación financiera. En 2002, este margen era un 10% aproximadamente para la República Dominicana, siendo sólo superados por otros países como Nicaragua (16%) y Costa Rica (15%), y por debajo Honduras (9%) y México (7%)<sup>60</sup>.

Con el fin del ATV el gobierno dominicano brindó alternativas al sector como medio de respuesta al acontecimiento. Algunas de las iniciativas fue que a partir del 2007, los alquileres de las naves de las zonas francas de exportación serían reducidos en un 20% y que esta rebaja se mantendría en efecto por un año. Además, se creó un fondo de 1.200 millones de pesos dominicanos (36 millones de dólares) para garantizar préstamos otorgados a compañías de confección de prendas de vestir, que fueran de propiedad de inversionistas dominicanos y que además dichas empresas estuvieran

<sup>60</sup> Extraído de "World Development Indicators", 2004. Disponible en: (fecha de consulta, julio de 2007) <http://devdata.worldbank.org/wdi2006/contents/Section4.htm>



en estado operacional (deben estar activos en la producción). Por este medio, las compañías que llenaren estos requisitos podrían hacer una solicitud ante el CNZFE que se ocuparía de tramitar la solicitud, a fin de obtener créditos directamente de bancos privados, con el gobierno respaldando los préstamos y así la tasa de interés de dichos préstamos se reduciría considerablemente (por ejemplo de 14% a 8%).

En Honduras el sistema financiero es débil, lo que significa un escaso acceso al capital. El empresariado que se dedica al sector maquilador da a conocer grandes quejas de que los bancos no se han adaptado a las necesidades de la industria. Es muy difícil acceder a préstamos de largo plazo y menos tener acceso a otro tipo de mercado financiero.

Esta tendencia recién en 2004 comienza a revertirse según datos de la Asociación Hondureña Maquiladora, la cual reporta aumentos de un 54,1% por concepto de intereses pagados, reflejo del financiamiento que ha sido otorgado por la banca nacional a la industria maquiladora, en especial a aquellas empresas de capital hondureño; y en un menor porcentaje para las empresas de capital extranjero, en especial las de capital de origen estadounidense.

#### A4. Infraestructura

República Dominicana y Honduras son de los países que van a la vanguardia en este campo. En 2005, en República Dominicana existían unos 57 parques industriales en operación; de los cuales el 43% se concentra en la región norte del país; mientras que un 21% se concentra en el Distrito Nacional y la Provincia Santo Domingo, un 16% en la región este del país y un 11% en la región sur.

Mapa 2. República Dominicana: parques industriales en operación, 2005



Fuente:  
Elaboración propia sobre la base de datos de CNZFE.

La infraestructura de los parques industriales reúne todas las condiciones para la instalación de las zonas francas a pesar de que uno de los mayores problemas subyace en las condiciones físicas en las que se encuentran las carreteras para el transporte vial de mercaderías.

Según un informe realizado por el CNZFE en 2005, de las 226 empresas dedicadas a la actividad textil y de confecciones, 108 pertenecen al gobierno (participación 47,8%), 66 empresas son de propiedad privada (participación 29,2%), 45 empresas son de propiedad mixta (participación 19,9%), 7 empresas son de zonas francas especiales (participación 3,1%).

En el caso de Honduras, las zonas francas ubicadas en San Pedro Sula y alrededores son percibidas como las más competitivas de la región. Al 2005, este país cuenta con 27 parques industriales instalados, dentro de las cuales se encuentran unas 223 empresas en operación según la Asociación Hondureña de Maquiladores. Luego le siguen en cantidad de parques industriales El Salvador con 16, Costa Rica con 13 y Nicaragua con 9. En Guatemala lo fuerte son las zonas francas, ya que existen 20 de éstas y 1 parque industrial.

Actualmente, más del 50% del total de las empresas de zonas francas que existen se dedican a la actividad textil. En 2002, de acuerdo con el directorio 2002 de la Asociación Hondureña de Maquiladores, el 24,8 % de las empresas maquiladoras se ubican en Choloma, seguido de San Pedro Sula con el 24,2% y Villanueva con el 21,7%, las tres localizaciones situadas en el Departamento de Cortés. Otros centros de maquila menos importantes se ubican en Tegucigalpa con el 5,7% y Puerto Cortés con el 4,5%. Las restantes 11 ciudades, se reparten el restante 19 por ciento.

**Mapa 3. Honduras: parques industriales en operación, 2005**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de AHM.



## A5. Incentivos fiscales

Los incentivos fiscales han sido una motivación adicional para la atracción de inversiones en el campo textil. Los países de la ICC han otorgado los siguientes incentivos fiscales.

1. Exención de impuesto sobre la renta
2. Exención de impuestos de importación de materias primas
3. Exención de impuestos de importación de maquinaria y equipo
4. Exención de impuestos a la repatriación de ganancias
5. Exención de impuesto de ventas o de valor agregado
6. Exención de impuestos sobre los activos
7. Exención de impuestos municipales y otras tasas.

Pero en el marco de la OMC, se fueron llevando a cabo acuerdos que establecen la eventual eliminación de varios de los incentivos más importantes dentro de los esquemas de zonas francas y otros regímenes especiales, en particular las exenciones fiscales. Entre los incentivos que fueron eliminados se encuentran:

1. Exención de impuesto sobre la renta.
2. Exención de impuestos a la importación de maquinaria y equipo.
3. Exención de impuestos sobre los activos.
4. Exención de impuestos municipales y otras tasas.

Los anteriores fueron eliminados porque en la Ronda Uruguay se estableció que los países en desarrollo no otorgarían más este tipo de exenciones o subsidios a partir del año 2003, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC) de la OMC. Como resultado de las decisiones adoptadas en noviembre del 2001 en la Conferencia Ministerial de la OMC en Doha, se acordó extender hasta finales del año 2007 el período de transición previsto en el párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC). Adicionalmente, se estableció la posibilidad de que los países que soliciten antes de que finalice este período, la prórroga de dos años establecida en el artículo 27.4 del Acuerdo SMC para el desmantelamiento de los programas de subvenciones a la exportación.

Igualmente, existen ciertos países de la región que no están obligados a desmantelar sus exenciones, aún después de vencido el plazo, esto debido a que son países relativamente pobres y que se encuentra dentro del Anexo VII del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC. Dichos casos son Nicaragua y Honduras.

Ello implica que si bien se establece un período más amplio para la operación de estos incentivos, de no haber una prórroga adicional, en pocos años éstos no podrán percibirse como una motivación para invertir en el país. Cabe destacar que el CAFTA-DR no regula la devolución o suspensión de derechos arancelarios, sino únicamente la exención de aranceles. El Tratado permite mantener lo adquirido por cada una de las partes ante la OMC, pero establece que no se puede crear o ampliar nuevas exenciones de derechos arancelarios. Lo que significa que probablemente Nicaragua y Honduras podrán seguir implementando este tipo de incentivos, siempre que permanezcan incluidos dentro del listado de países relativamente pobres del Anexo VII del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias.



## **A6. Costo de transporte**

### **§ Transporte interno**

Es otro de los elementos de relevancia en torno a los costos de la manufactura. Para el 2006, en la República Dominicana el costo de transporte interno en el sector era de un 35%, como consecuencia de la incidencia particular en las empresas de zona franca de la región norte, dado que varias multinacionales han prohibido que los transportes se realicen vía el puerto de Puerto Plata por sus pésimas condiciones, lo que obliga el traslado de los furgones hasta Haina (en la Provincia de Santo Domingo, ver mapa 2).

En Honduras debido a que la mayor concentración de los parques industriales se ubican próximos a Puerto Cortés (zona norte de Honduras, ver mapa 3), los costos de transporte interno no son elevados. Incluso otros países como es el caso de Nicaragua, utilizan este puerto para transportar mercaderías en el Atlántico, dado que no dispone de una buena infraestructura portuaria.

El principal problema de las carreteras centroamericanas no es su condición física, sino la inseguridad que se presenta en algunos países. Los robos a furgones de carga, particularmente en Guatemala y El Salvador, no sólo significan pérdidas económicas para los empresarios, sino también problemas en la relación con los clientes en el exterior, al no poder cumplir con las entregas en el momento oportuno.

### **§ Transporte internacional**

El costo del transporte marítimo internacional es uno de los puntos más débiles que posee el sector en la República Dominicana, de hecho este servicio ha sido siempre señalado como fuente de deterioro de la competitividad nacional.

Los cargos de desaduanar las mercancías establecidos por la Dirección General de Aduana (DGA) y la Autoridad Portuaria son sustancialmente altos si se compara con otros países como Centroamérica. Por ejemplo, la DGA carga 100 dólares por furgón vs. 50-75 dólares de costo total del desaduanamiento en Centroamérica<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Esta información fue extraída del informe realizado por la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo Dominicana, denominado: "Evolución reciente del sector zonas francas", Unidad Asesora de Análisis Económica y Social, abril de 2007.



**Cuadro 12. Síntesis de los costos de la manufactura de República Dominicana en comparación con Honduras**

República Dominicana			
Elementos del costo	Mayor	Medio	Menor
<b>Costo de la mano de obra:</b>			
Salarios	X		
<b>Gastos:</b>			
Energía eléctrica			X
Seguro social			X
Telecomunicaciones			X
<b>Financiamiento bancario local</b>	X		
<b>Infraestructura</b>			X
<b>Incentivos fiscales</b>		X	
<b>Costo de transporte:</b>			
Interno	X		
Internacional	X		

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.4.1. Otras caracterizaciones del sector

##### B1. Proximidad geográfica al mercado de Estados Unidos

Estas son de las ventajas comparativas que poseen la República Dominicana y Honduras en relación a otros países como los de Asia. El traslado de mercancías desde la región hasta Estados Unidos toma aproximadamente de 2 a 7 días. Esto les permite a estos países beneficiarse y aprovechar los pedidos provenientes desde este mercado hasta Estados Unidos, particularmente para aquellos casos donde se llevan a cabo pedidos no planificados.

##### B2. Tiempo de respuesta

Está relacionada con la velocidad con que son despachadas las órdenes una vez que fueron realizados los pedidos. Esta es otra de las ventajas que poseen los países de la ICC respecto a otros destinos que también compiten por el mercado de Estados Unidos

Tanto la República Dominicana, como el resto de países de la ICC, tardan unas 3 ó 4 semanas en realizar las entregas de los pedidos. Diferencia importante respecto a otros países como los asiáticos, pues a estos últimos —aunque están más lejos— les toma mucho menos tiempo porque cuentan con sistemas productivos más avanzados, que les permiten realizar las entregas con mayor rapidez que los países de la ICC<sup>62</sup>.

<sup>62</sup> Ídem.



### **B3. Puntualidad de entrega, calidad y confiabilidad**

Según un estudio realizado por la consultora internacional Kurt Salmon Associates<sup>63</sup> especializada en el servicio de industrias textiles y de confección así como en la distribución y el comercio detallista de estos productos, en 2002 Latinoamérica fue considerada como uno de los mercados menos puntuales teniendo en cuenta las ventajas comparativas que tiene respecto de otros mercados.

Según este estudio la región latinoamericana tiene un promedio de puntualidad en sus entregas de un 92%, un índice de defectos esperados en las entregas de un 2% y un porcentaje de órdenes completas recibidas dentro del tiempo estipulado de entre un 90 y 95%. Porcentajes inferiores a los que exhiben los de Lejano Oriente que son puntuales en entregar sus productos en un 96% (promedio de cumplimiento en Asia) con un índice de defectos esperados de 1%; y con porcentajes de órdenes completas recibidas dentro del tiempo esperado de entre un 97 y 98 por ciento.

### **B4. Nivel tecnológico**

La tecnología se ha convertido cada vez más en un elemento central en la economía actual basada en el conocimiento; afectando la variedad, la calidad y el precio de los bienes y servicios que las empresas entregan a los mercados a los que sirven. Son relevantes la disponibilidad y penetración de nuevas tecnologías a nivel empresarial lo que contribuiría con el incremento en la productividad.

Si bien, en términos generales, las empresas latinoamericanas salen calificadas en el tercio superior y medio de la muestra en el Índice de sofisticación empresarial del Global Competitiveness Report 2006-2007; con la excepción de Barbados, Jamaica, Costa Rica, Panamá y El Salvador, los países latinoamericanos aparecen calificados en la mediana inferior en el indicador que registra la naturaleza de la ventaja competitiva de los países.

Las empresas en América Latina compiten más en los mercados internacionales por bajo costo y dotación de recursos naturales que ofreciendo productos y servicios diferenciados. Asimismo, con la excepción de Chile, Brasil, Costa Rica, Trinidad y Tobago y México, que aparecen por encima de la mediana internacional, las empresas en Latinoamérica parecieran usar procesos intensivos en mano de obra o con tecnologías caducas en vez de procesos tecnológicos más novedosos, altamente eficientes y de clase mundial.

Tanto la República Dominicana como Honduras son de los países latinoamericanos que se caracterizan por la transferencia tecnológica, razón por la cual gran parte de las actividades que se realizan en el sector de textiles y confecciones son simples con bajo componente tecnológico.

### **B5. Propiedad intelectual**

En esta materia la República Dominicana adoptó en el año 2001 la Ley sobre Propiedad Industrial No. 20-00, la cual regula el registro de marcas y patentes de

<sup>63</sup> Esta empresa comenzó a operar en el 1935.





conformidad con las disposiciones de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Asimismo, el Congreso Nacional se encuentra en proceso de adoptar una nueva ley de derechos de autor, a fin de garantizar que los titulares de derechos intelectuales reciban en el país una protección adecuada y eficaz.

Aún así, existen grandes problemas en los países de la ICC respecto a las violaciones de la propiedad intelectual. Centroamérica en especial sufre de problemas de contrabando y ventas de ropa ilegal o segundas, que ha lastimado mucho a la empresa local que no exporta; lo mismo pasa en República Dominicana.

**Cuadro 13. Síntesis de otras variables de competitividad de los países de la ICC respecto de Asia**

Variables	Mayor	Medio	Menor
Proximidad al mercado de EE. UU.	X		
Tiempo de respuesta	X		
Puntualidad de entrega, calidad y confiabilidad			X
Nivel tecnológico			X

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.5. Estructura de la cadena productiva

Desde el punto de vista del fabricante, la cadena de producción textil tiene una estructura que consiste generalmente en 7 etapas, compuesta por diversos procesos, actividades industriales y de servicio. Dentro de la cadena, las primeras 3 etapas son intensivas en capital, con inversiones fuertes en maquinaria y capacitación, como lo son el procesamiento de la materia prima, la producción de la fibra, la fabricación de hilados y tejidos.

En el CAFTA-DR, se acordó que el origen de una prenda se establecería “de hilaza en adelante” (ver Capítulo III, Subtema 3.4.3., Literal a) lo que significa que tanto la materia prima como la fibra pueden venir de cualquier parte del mundo, y su origen lo determina la etapa 3 del proceso.

El diseño de la prenda dicta cuáles serán los acabados, por ejemplo de teñido, estampado, ribeteado u otros, y en una sexta etapa se confecciona la prenda con todas las anteriores características. Los segmentos de acabados y confección son los más intensivos en el uso de la mano de obra. Por último, queda la comercialización del producto, que para el caso de Centroamérica y República Dominicana el principal destino es el mercado de Estados Unidos.

**Gráfico 14. Cadena productiva del sector textil**

Fuente: SECOFI (1998).





#### 4.5.1. Desarrollo del cluster textil

Se entiende por cluster *al grupo de empresas y/o compañías e instituciones asociadas a un campo particular y próximo, geográficamente unidas por prácticas comunes y complementarias*<sup>64</sup>.

Para poder evaluar el sector textil en la región latinoamericana, es preciso analizar el grado de desarrollo en cada país de las principales industrias que se enmarcan dentro de la cadena productiva. Para este análisis se obtuvo información de fuentes secundarias disponibles, para lo cual se tomarán tres etapas de la cadena productiva: materias primas, la industria de las telas y confección, así como el aprovisionamiento de accesorios textiles.

En los gráficos 15 y 16 se representan los actores claves dentro de la cadena productiva, desde el momento en que se provee el maquilador de la materia prima, la fase de la confección hasta obtener el resultado que es el producto terminado. En este esquema, las industrias y/o actividades que se encuentran más desarrolladas están sombreadas con mayor intensidad; mientras que los segmentos que presentan mayor debilidad dentro del esquema productivo, y en los cuales no ha habido un desarrollo significativo, están sombreados con mediana intensidad. Finalmente, las actividades que muestran avances moderados han sido sombreadas débilmente

##### 4.5.1.1. Mapa del cluster textil en República Dominicana

En 2005, de las 226 empresas que existen en el país que se dedican a la actividad textil están ubicadas en los 57 parques industriales que existen a la fecha. Como pasa con muchos otros países de la región, en su mayoría estas zonas francas se dedican a confeccionar prendas de vestir (corte-costura-recorte). El sector de telas es sumamente débil y existe una escasa incursión en la modalidad de paquete completo, hasta ahora restringido a las empresas más grandes.

#### § Materia prima

Gran parte de los insumos que emplea el sector proviene de Estados Unidos. En este marco hay que considerar que el país no produce algodón. En 2002, sólo existía una hilandería que producía 20.000 kilos mensuales. Pero la problemática energética existente en el país ha desincentivado a inversionistas en ese sentido, ya que para producir telares y confeccionar, el fluido eléctrico es un elemento importante.

#### § Telas

Para la producción de telas, el país cuenta con muy pocas empresas en ese sector. De hecho en 2003, la producción se limitaba a sólo siete empresas, que producen aproximadamente 1.130 millones kilos mensuales de tejido de punto, de los cuales 30% es para consumo local. Esta tela que se produce (tejido de punto<sup>65</sup>, knits) es fabricada por los productores integrados verticalmente (como Gildan y Hanesbrands) propietarios de los molinos.

<sup>64</sup> Conforme a la definición de Michael Porter en su estudio: "La ventaja competitiva de las naciones" (1997).

<sup>65</sup> Su producción se concentra en telas de punto, tales como, camisetas, calcetines, ropa interior masculina, ropa infantil, etc.



A nivel nacional hay poca producción de tejido plano<sup>66</sup>(woven fabrics). Con los altos costos de electricidad y agua, se vuelve cada vez más difícil el que haya inversiones adicionales en el país en ese sentido. Esta situación representa un desafío para los exportadores de prendas de vestir dominicanos quienes deben resolver el cómo acceder a telas de alta calidad a precios competitivos; para aquellas compañías que quieren que sus exportaciones se beneficien de entrada en el mercado norteamericano exentas de tarifas, el desafío es aún mayor ya que tienen que obtener telas de alta calidad a precios competitivos que también llenen el requisito de las reglas de origen del CAFTA-DR.

Las telas producidas en molinos norteamericanos generalmente no son competitivas en costo con las telas producidas en Asia; el usar tela norteamericana no es una opción atractiva para los productores dominicanos, aunque este fue el propósito de la regla de origen hilo-adelante del CAFTA-DR.

### **§ Confección**

La República Dominicana se especializa en este tipo de actividad. La mayoría de las empresas se dedican a realizar este tipo de operación, cuyo producto final es importando principalmente por Estados Unidos.

Desde la aprobación del CBTPA, las empresas en el país se han movilizado de ensamble básico a operaciones más sofisticadas, respondiendo también a una fuerza laboral más capacitada. No obstante, no ha habido una incursión grande en el procedimiento de paquete completo.

### **§ Accesorios**

En los últimos años, el país ha expandido la provisión de accesorios con miras a la expansión de una producción de paquete completo, y de acuerdo al Consejo Nacional de Zonas Francas se ofrecen bordados, acabados, teñido, lavado, empaque, etiquetas e hilos, aunque estas etapas no están muy desarrolladas.

### **§ Otros elementos de la industria**

Hay muy poca incursión en diseño en el país, pero hay excepciones importantes como Grupo M. Según datos de la CNZFE, sólo cuatro empresas están totalmente integradas verticalmente, lo que significa completar la cadena de valor en procesos y proveedores de insumos, para tratar así de mejorar los tiempos de respuesta al cliente y ofrecer soluciones desde el diseño hasta la distribución, lo que se vuelve un requisito indispensable entre los comerciantes que compran las mercaderías en Estados Unidos.

El Grupo M es una empresa que desde 1986, comenzó sus operaciones y se caracterizó en el área de confección de productos textiles, exportados principalmente a Estados Unidos. Sus ventajas residen en su alta capacidad instalada, volúmenes de producción y eficiencia. En este sentido, desarrolla un programa sostenido de inversiones para ampliar y mejorar su infraestructura y capacita constantemente a su mano de obra.

---

<sup>66</sup> Básicamente se trata de la industria de la tela, subproducto a su vez, necesario para las industrias de prendas de vestir. En la mayoría de los casos se incluyen los procesos de tintorería y lavado. Su característica de ser una industria intensiva en capital hace necesario la utilización y el aprovechamiento de economías de escala.



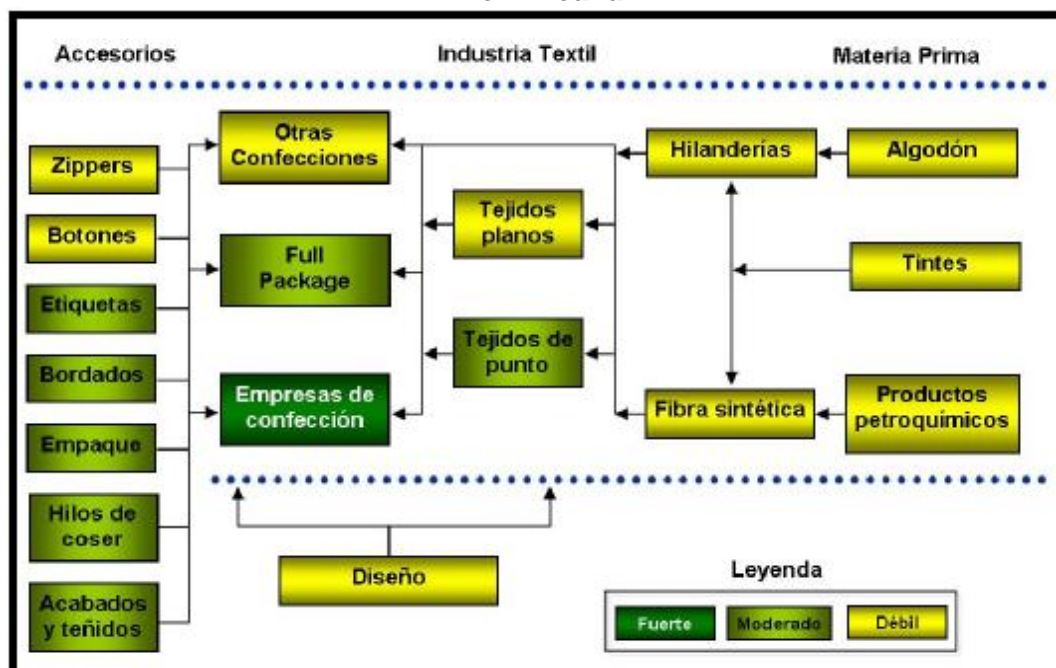
Esta empresa ofrece a sus clientes tecnología de patrones, diseño asistido por computadora, ingeniería de producto, aseguramiento de la calidad y tecnología de tela y acabados. Para esto, cuenta con un Centro de Desarrollo de Productos, con sistemas de diseño avanzados, elaboración de patrones y trazados de corte computarizado. Asimismo, cuenta con sistemas modernos de redes y controles electrónicos integrados para hacer seguimiento de los pedidos del cliente.

Es una empresa integrada verticalmente, cuyas operaciones abarcan el procesamiento de hilaza, fabricación, entintado e impresión de tejido de punto, servicios de diseño de patrones, corte, confección, terminación y distribución del producto final hasta cualquier parte del mundo. Posee varias plantas, la mayoría instaladas en zonas francas, con una planta de tejido de punto y tela, seis de tejido de punto y confección, ocho para confección en tejido plano, uno para tejido plano y corte y tres centros de terminación. Adicionalmente, estableció alianzas con otras empresas dominicanas para completar su cadena de valor: para terminación, lavado, teñido y prensado, enconado y teñido de hilos, impresión y bordado, etiquetas tejidas e impresos y empaques plásticos.

Esta compañía ha sabido ofrecer servicios de paquete completo usando tecnologías avanzadas en producción, equipos y sistemas de organización e información y se ha destacado en constituir alianzas estratégicas claves con empresas internacionales, en su mayoría proveedores de accesorios y servicios. Estas alianzas permitieron la instalación en el país de operaciones locales de estas empresas, con la consecuente disminución de los tiempos de producto-ciclo e inventarios.

A su vez, la empresa brinda un mayor nivel de integración vertical sin realizar la inversión. Ha diversificado su cartera de clientes y ha incrementado su capacidad instalada y su nivel de tecnología. Se ha destacado internacionalmente por invertir en sus empleados. En este sentido, obtuvieron en 1999 el premio "Employee Empowerment" del Council on Economic Priorities 14th. Annual Corporate Conscience Awards, ubicándose a la par de empresas como IBM, Merck & Co. y Levi Strauss & Co.

**Gráfico 15. Cluster textil en República Dominicana**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INCAE.

#### 4.5.1.2. Mapa del cluster textil en Honduras

Honduras es uno de los países de la región que junto a Guatemala son líderes en la producción de full package o paquete completo. Aunque su cadena textil es débil en cuanto a la producción de telas, su fuerte se encuentra en la fabricación de accesorios y en la confección. De todos los países que integran el CAFTA-DR, es el mayor exportador en volumen de prendas de vestir hacia Estados Unidos.

**Cuadro 14. Países del CAFTA-DR que exportan prendas de vestir a Estados Unidos**  
(valores en millones de US\$)

País	2000	Part.% 2000	2001	2002	2003	2004	Part.% 2004	2005	2006	Part. % 2006
Honduras	2.416	4,08	2.438	2.503	2.567	2.742	4,10	2.685	2.518	3,43
Guatemala	1.488	2,51	1.612	1.659	1.762	1.947	2,91	1.816	1.666	2,27
Rep. Dominicana	2.391	4,04	2.226	2.134	2.099	2.036	3,04	1.831	1.535	2,09
El Salvador	1.602	2,71	1.633	1.675	1.720	1.720	2,57	1.619	1.407	1,92
Nicaragua	338	0,57	380	433	484	595	0,89	716	879	1,20
Costa Rica	826	1,40	771	727	590	518	0,77	484	465	0,63
<b>CAFTA-DR</b>	<b>9.061</b>	<b>15,31</b>	<b>9.060</b>	<b>9.131</b>	<b>9.222</b>	<b>9.558</b>	<b>14,28</b>	<b>9.151</b>	<b>8.470</b>	<b>11,54</b>

Fuente: Elaborado por UAAES/SEEPYD sobre la base de datos de [www.usitc.gov](http://www.usitc.gov).



## § Materia prima

La producción de algodón en Honduras es muy limitada, por lo que la mayor parte de los insumos necesarios para la fabricación de telas es importada de Estados Unidos. Según un estudio realizado por el INCAE en el año 2002, algunas empresas textiles en este país señalaban cuánto costaba convertir algodón en fibra de hilaza en algunos países asiáticos, lo cual era de US\$0,60 centavos de dólar mientras que en Honduras el costo era de US\$0,30 centavos de dólar.

## § Telas

A pesar de que el desarrollo en telas es relativamente débil, y no se identifica el mismo dinamismo que en la actividad de la confección, existen ocho empresas y/o molinos textiles especializados en la producción de tejido de punto. Según el Directorio Regional, la mayor parte de estas empresas son de propiedad de firmas extranjeras integradas verticalmente. De estas empresas existen dos que se dedican a producir tela para vender a otras empresas.

En la última década, la base textil de la región se ha expandido gracias a nuevas inversiones en México de parte de inversores nacionales y extranjeros después del NAFTA y más recientemente en la Cuenca del Caribe.

## § Confección

Actualmente, según la Asociación Hondureña de Maquiladores en el país existen 153 empresas que se dedican a la confección de prendas de vestir de acuerdo al Directorio Regional. De estas, en 2002 unas 59 se dedicaban al procedimiento de paquete completo. Este proceso se diferencia de procesos de maquila “tradicional” –bajo el esquema de *production sharing* y la partida 9802<sup>67</sup>- dado que bajo este último esquema los subcontratistas reciben las partes y componentes, en muchos casos incluso cortadas, y se especializan exclusivamente en el proceso de transformación.

La producción se concentra básicamente en la producción de prendas, como camisas de punto y ropa interior. Dentro de este proceso se incluye el diseño, el corte, el ensamble y el empaque de la mercadería para su posterior exportación-comercialización.

Algunos ejemplos de este tipo de proceso lo encontramos en empresas como Adidas, Fruit of the Loom, Heinz, Skips, Garan, Gildan, Nautica, Hanes, Gap, Nike, Wal Mart, entre otros; que históricamente subcontratan a las empresas hondureñas para llevar a cabo este tipo de operación.

## § Accesorios

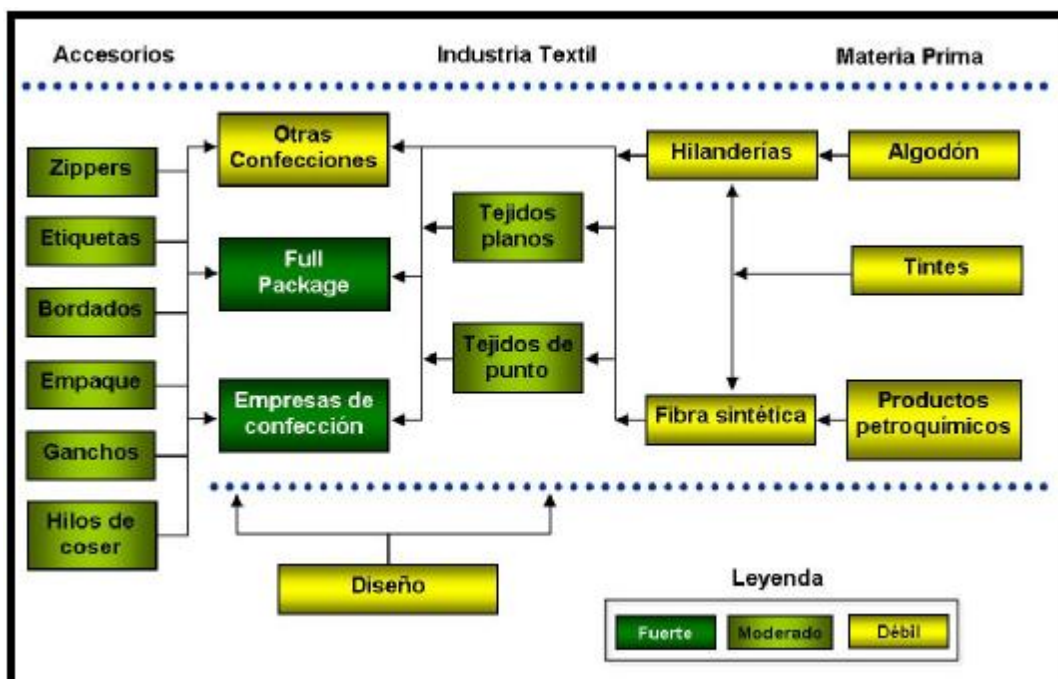
En este sentido la CBTPA le ha permitido a Honduras el uso de accesorios no estadounidenses con hilo y tela de Estados Unidos, siempre y cuando sus costos no excedan el 25% de los costos de los demás componentes, excluyendo los hilos de costura<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> Anteriormente este era el esquema o régimen 807/807<sup>a</sup>.

<sup>68</sup> Los hilos de costura se consideran como accesorios pero no aplican a esta condición del 25% sólo en el caso de las telas de EE. UU. cortadas en el área de la ICC, cuyo caso exige que el hilo de costura sea de origen 100% estadounidense.

El país también ha ido desarrollando accesorios en forma moderada, contando en 2002 con unas 31 empresas productoras de hilos, empaques, etiquetas, botones, zippers (cremalleras), elásticos y otros.

**Gráfico 16. Cluster textil en Honduras**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INCAE.

**Cuadro 15. Competitividad de la articulación de la cadena productiva de República Dominicana con relación a Honduras**

Elementos	Mayor	Medio	Menor
Materia prima			X
Diseño			X
Acabados		X	
Confección		X	
Comercialización y/o distribución		X	

Fuente: Elaboración propia.

## CAPÍTULO V REFLEXIONES FINALES

Durante los años ochenta y noventa la actividad textil pasó a ser la impulsora y demostrativa de que la región centroamericana y del Caribe poseía capacidad para diversificar sus exportaciones, complementando las tradicionales agropecuarias con otras no tradicionales. Este crecimiento fue propiciado en gran medida por las



preferencias unilaterales ofrecidas por Estados Unidos a la industria de la confección en la región.

A causa de estas preferencias, los países de la ICC y México se beneficiaron y desarrollaron el sector manufacturero textil. Pero en 2005, cuando finaliza la medida para Centroamérica y el Caribe, estos países se ven impactados negativamente, en especial su actividad textil. Bangladesh, China, Hong Kong, India, Indonesia, Pakistán, Filipinas, Corea, Sri Lanka, Vietnam y Tailandia pasan a ser los nuevos beneficiados tras haber sido restringidos por el esquema de preferencias.

Este nuevo modelo de liberalización en el que se encuentra inmerso el sector textil admite la reducción del número de proveedores, donde no resulta necesario mantener una extensa red de proveedores, por lo que se prevé la consolidación de relaciones con socios estratégicos claves. En este sentido los países asiáticos son algunos de los ganadores y como un caso especial cabe destacar a China.

Conforme a la problemática objeto de estudio y lo planteado con anterioridad, podemos llegar a las siguientes reflexiones finales.

### **Potencialidades y limitaciones**

- § El aporte que ha tenido el sector textil en las economías de Centroamérica y del Caribe es innegable, sobre todo en la generación de empleos y divisas. En términos del intercambio comercial, la región ha aumentado sus ventas a Estados Unidos, al punto de convertirse en el segundo grupo de países que provee de prendas de vestir a Estados Unidos, sobre todo a partir de 2003, después de Asia. Esto ha hecho que la actividad pase a convertirse en una de las principales industrias dentro del sector manufacturero. En este contexto, República Dominicana es uno de los países dentro de la región que más ha sido afectado debido a que carecía de un sector competitivo fuertemente sostenido por las cuotas, lo que ha resultado en una reducción en el número de empresas instaladas en el país.
- § La medida restrictiva a las importaciones asiáticas limitó las importaciones asiáticas al territorio estadounidense, y la liberalización resaltó grandes limitaciones en la industria a nivel regional. Es decir, la actividad sólo se centró en el ensamble básico que terminó por restringir el desarrollo e incorporación de valor agregado a los productos; limitando las posibilidades de estos países frente a la creciente competencia. Paradójicamente lo que fue el motor que impulsó el desarrollo de la maquila en la región, ahora de alguna manera pasó a ser un obstáculo para el futuro de la actividad.
- § En los últimos 20 años las contribuciones de las zonas francas a la economía dominicana han sido muy significativas: han favorecido el crecimiento económica del país, la generación de divisas, la creación de empleos, la descentralización regional del crecimiento, y la reestructuración del poder económico y político, entre otras. En este sentido, a partir de la década de los noventa, las zonas francas han mejorado las condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos, se fue avanzando en la organización de la producción haciéndola más compleja, aumentando la modernidad y la escala





*Cynthia Vargas Soriano/ Limitaciones y potencialidades de la industria manufacturera textil de la República Dominicana/ 50-130.-*

de producción. A pesar de estos progresos, la actividad económica de las zonas francas se fue estancando. Dicha disminución se puede observar en términos relativos y absolutos en la generación de empleos y divisas, y en la pérdida de competitividad frente a otros países que se ha venido dando a partir de 2003.

- § El CAFTA-DR de alguna manera ha prolongado las preferencias que se otorgaban al sector textil hasta 2005 a los países de la ICC, pero a su vez se ha hecho más abierta la competencia del sector por el mercado estadounidense.
- § Dentro de las zonas francas se identifica al sector textil como el que representa más de la mitad de las exportaciones del sector y emplea a más del 60% de la mano de obra dentro de la industria manufacturera. Pero la competencia abierta en el sector textil representa un reto para los países de Centroamérica y la República Dominicana; en este último, existe un importante problema de competitividad interna, altamente vinculado con la estructura de los costos, como se pudo apreciar en el capítulo anterior, con el análisis comparativo. Lo que a su vez se ha convertido en una preocupación por parte del sector industrial textil norteamericano, pues en la medida en que ha ido disminuyendo la actividad en el país, también se ha reducido la cantidad de compras de telas por parte del sector textil dominicano, al sector textil estadounidense<sup>69</sup>.
- § En 2003 la participación de la República Dominicana en el mercado de Estados Unidos estaba en los mismos niveles de una década atrás, y continuó con una tendencia a la baja durante los años posteriores (ver gráfico 4). Tal es así, que la estrategia de expansión de las zonas francas ha sido la integración vertical cada vez más intensa con las empresas norteamericanas, en una magnitud superior al comportamiento de las empresas ubicadas en otros países de la región. Esta situación ha resultado en una falta de eslabonamientos internos, un reducido impacto en el producto y en la calidad de los empleos, que terminó por promover una economía de enclave (confección). El porcentaje de empresas que se dedica a la modalidad de paquete completo en el país es reducido si se compara con los países centroamericanos.
- § Entre otras de las importantes problemáticas existentes que tienen incidencia directa sobre la productividad del sector, para el caso dominicano encontramos el costo de la mano de obra, el cual si bien no es el más elevado entre los países que conforman el CAFTA-DR, provoca en la actividad la carencia de una fuerza laboral capacitada y a la vez especializada. Asimismo, en cuanto a los gastos generados por la energía eléctrica, el escaso o inexistente acceso a financiamiento bancario local, las condiciones físicas en las que se encuentran las carreteras para transporte terrestre y los elevados costos de transporte marítimo en comparación con el resto de países del CAFTA-DR, entre otros,

<sup>69</sup> Esta información fue extraída de una entrevista llevada a cabo por Mario Méndez, al director de la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) para el área textil, Scott Quinseberry, el 31 de enero de 2007. Es importante destacar que la estrategia estadounidense reconocía la falta de competitividad de su sector de confección, y al mismo tiempo protegía su sector textil, por lo que todos los programas de preferencias giraban en torno a la utilización de materia prima estadounidense. Estos esquemas de producción no fueron capaces, ni era su objetivo, desarrollar la industria textil regional, ni por consiguiente, encadenamientos productivos que aumentarían la competitividad del sector a largo plazo.



*Cynthia Vargas Soriano/ Limitaciones y potencialidades de la industria manufacturera textil de la República Dominicana/ 50-130.-*

han hecho que el sector pierda competitividad y que se fuguen inversiones a otros países que ofrecen mayores y mejores oportunidades.

- § República Dominicana guarda una proximidad respecto del mercado de Estados Unidos, lo que facilita su capacidad de respuesta respecto de otros países de fuera de la región como es el caso de Asia, pero a su vez guarda importantes limitaciones en cuando a la puntualidad, calidad, confiabilidad y nivel tecnológico que obstaculizan la competitividad del sector.
- § Las preferencias arancelarias disponibles bajo el Acuerdo de Comercio de la Cuenca del Caribe (CBTPA) y la expansión potencial de dichos beneficios bajo las condiciones del CAFTA-DR pueden convertirse en ventajas para la región a favor de proveedores de la región, respecto a otros competidores como Asia.
- § La falta de estrategias que estén orientadas a sistemas de diferenciación de la producción nacional con el resto de los países de la región imposibilita la capacidad de agregar valor a las confecciones. Si se lograra una mayor integración de la cadena productiva, con el cluster textil relativamente más desarrollado e incursión en diseño, ello permitiría al país una inclusión más significativa en el mercado objeto de estudio obedeciendo a una capacidad de diferenciación y colocaría al país en una posición mucho más ventajosa, que prometería un mayor volumen de exportaciones de la actividad textil.
- § La modalidad de paquete completo es una de las estrategias en que han incursionado muchos países, en Centroamérica y el Caribe aunque la incursión en este sentido es limitada, en especial para República Dominicana; las empresas que operan con esta modalidad buscan y obtienen factores diferenciadores en calidad, servicio y seguridad en la entrega, lo que fortalece las relaciones con el cliente final. Si bien el mismo implica mayores encadenamientos locales, mayor valor agregado y mayores márgenes de rentabilidad, también implica mayores exigencias y riesgos. Esto es consecuencia de una mayor complejidad técnica y administrativa de la operación, mayor inversión en bienes de capital, mayores necesidades de financiamiento de capital de trabajo y nuevas habilidades del personal contratado.
- § La modalidad de paquete completo, parte de las tres etapas del escalonamiento industrial de manufactura textil, incorpora en su etapa el diseño y creación de marcas propias, que le dan a los productores mayor diferenciación en el producto final.

Pese que los obstáculos internos que posee la industria manufacturera textil dominicana posee ciertas potencialidades como se fue describiendo a lo largo de este trabajo, que anudadas con otros factores como la proximidad geográfica al mercado de Estados Unidos, el tiempo de respuesta, la puntualidad, la calidad y la confiabilidad en el servicio, más una mayor articulación de la cadena productiva son algunas de las características del sector, que darían al país más oportunidades de obtener mayores beneficios en el marco del CAFTA-DR y respecto del resto del mundo.



## Bibliografía

ARNAUD Vicente (1996), *MERCOSUR, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.

ARGUEDAS Irene (1999), *El Acuerdo sobre textiles y el vestido. Antecedentes, resultados y principales lecciones. Centroamérica y los Acuerdos Comerciales Internacionales*, CLACDS/INCAE, Costa Rica.

BALASSA Bela (1964), *Teoría de la integración económica*, traducción de Casilla, Jorge Laris, primera edición en español, México, Editorial Hispano-Americana. Citado por MELLADO, Noemí (2005) en: "Integración regional. Insuficiencias de las perspectivas teóricas", en *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

BANCO MUNDIAL (2000), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000*, Washington, D.C., Estados Unidos.

BERGSTEN Fred C. (1997), "Open regionalism", Working Paper, Washington DC, Institute for International Economics.

CEPAL (1990-c), "Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa", Santiago de Chile, Naciones Unidas..

CEPAL (1991-c), "El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente", Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CEPAL (1992-c), "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad", Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CEPAL (1993-c), "Población, equidad y transformación productiva", Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CEPAL (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*", Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CEPAL (1996-c), "América Latina y el Caribe quince años después. De la década perdida a la transformación económica", Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CEPAL (1998), "El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos", Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CEPAL (2002), "Istmo centroamericano: Estadísticas del sector manufacturero 2001", Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CEPAL (2003), "Intensidad tecnológica del comercio de Centroamérica y la República Dominicana", Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CEPAL (2003a), "Informe de la Comisión de Expertos sobre las negociaciones comerciales, sus compromisos y los retos para el proceso subregional de integración", Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CEPAL (2004), "Istmo centroamericano: Estadísticas del sector manufacturero 2003", Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL (2004a), "La integración centroamericana: beneficios y costos". Documento Síntesis, Naciones Unidas, Santiago de Chile, Naciones Unidas.



CEPAL (2004b), "Istmo centroamericano: Evolución del sector manufacturero durante 2001 y 2002", Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CEPAL (2006), "Fernando Fajnzylber: una visión renovadora del desarrollo de América Latina", Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CHACÓN Francisco (2000), "Comercio Internacional de los textiles y el vestido: Reestructuración global de las fuentes de oferta en Estados Unidos durante la década de los noventa", publicación del INTAL, No. 11, Argentina.

CHARNOVITZ Steve (1998), "La Influencia de las normas internacionales del trabajo en el sistema del comercio mundial: Resumen histórico", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 107, No.1, OIT.

CONDO Arturo (2005), "Papel de la MCCA para enfrentar los retos del sector textil", III Foro de la Red INTAL de Investigación en Integración (REDINT), CLACDS/INCAE, Costa Rica.

CONTRERAS Isa Pavel y REYES Felipe Santos (2004), "RD-CAFTA: algunos aspectos laborales relevantes para República Dominicana", Centro de Investigación Económica Latinoamericana (CELA), República Dominicana.

GEREFFI Gary (2002), "Outsourcing and Changing Patterns of International Competition in the Apparel Commodity Chain", Duke University, Estados Unidos.

GONZÁLEZ Anabel (1996), "Los resultados del caso textil de la Organización Mundial del Comercio", publicado en el Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. Disponible en: (acceso, junio 2007)  
<http://www.comex.go.cr/difusion/ciclo/1996/agonzalez.htm>

HETTNE Björn (1997a), "The Double Movement: Global Market versus Regionalism", *The New Realism*, Nueva York, United Nations University Press.

HETTNE Björn (1998), "The New Regionalism: Security and Development in Teunissen", Regional Integration and Multilateral Cooperation in the Global Economy; La Haya, Países Bajos, FONDAD.

HOOGVELT Ankie (1997), *Globalisation and the Postcolonial World*, Londres, , MacMillan.

HURRELL Andrew (1994), "Regionalism in Theoretical Perspective", *Regionalism in World Politics*, Inglaterra, Oxford University Press.

IANI Octavio (1996), *Teorías de la globalización*, México, Editorial Siglo XXI.

JIMÉNEZ Claudia (1996), "El tratamiento del sector textil en la Ronda de Uruguay", Fundación Cidob, Madrid, España. Disponible en: (acceso, septiembre 2007)  
[http://www.ucm.es/BUCM/compludoc/S/9708/11336595\\_3.htm](http://www.ucm.es/BUCM/compludoc/S/9708/11336595_3.htm)

KACOWICZ Arie M. (1999), "Regionalization, Globalization and Nationalism: Convergent, Divergent, or Overlapping?", *Alternatives*, vol. 24, No. 4, Estados Unidos.

KERNER Daniel (2003), "La CEPAL, las empresas transnacionales y la búsqueda de una estrategia de desarrollo latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, No. 79, Santiago de Chile.

LAHERA, Eugenio (1995), "Una síntesis de la propuesta de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, No. 55, Santiago de Chile.



LLAIRÓ María de Monserrat (2002), "La integración latinoamericana: de la ALALC al MERCOSUR", en *La integración latinoamericana. Entre el regionalismo abierto y la globalización*, Venezuela, Consejo de Publicaciones, Universidad de los Andes.

MARIÑEZ Pablo A. (2002), "Política exterior de República Dominicana", en *Revista Mexicana del Caribe*, vol. VII, No. 14, Chetumal, México, Universidad de Quintana Roo.

MENDICOA Gloria E. (2000), *Manual teórico práctico de la investigación social. Apuntes preliminares*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

MENDICOA Gloria E. (2003), *Sobre tesis y tesisistas. Lecciones de enseñanza-aprendizaje*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

MENÉNDEZ Mario (2007), "Preocupa a industria textil de EE. UU. la baja en confecciones en RD", *Diario Hoy Digital*, Santo Domingo, República Dominicana. Fecha de consulta septiembre 2007. Disponible en:  
<http://www.hoy.com.do/article.aspx?id=11690>

MITTELMAN James H. (1996), "Rethinking the New Regionalism in the Context of Globalization" en *Global Governance*, vol. 2, No. 2, Estados Unidos, Boulder.

OBANDO Luís y CORTÉS Cristián (2002), "La industria textil Centroamericana", Costa Rica, Centro de Investigación del CLACDS/INCAE.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1997), "La Industria de la maquila en Centroamérica", Sección II: Contenido de los esquemas de acceso en la ICC, Ronda Uruguay y NAFTA", disponible en (acceso, julio 2007)  
<http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/actemp/papers/1998/maquila/index.htm>

OSORIO Jaime (2001), "El neoestructuralismo y el subdesarrollo: una visión crítica", *Nueva Sociedad*, No.183, Venezuela.

OTTONE Ernesto (1992-1993), "CEPAL, un planteamiento renovado frente a los nuevos desafíos del desarrollo", *Pensamiento Iberoamericano*, No. 22-23, España.

PINTO Aníbal (1976), "Estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, No. 1, Santiago de Chile.

PORTER Michael (1997), *La ventaja competitiva de las naciones*, Universidad de Harvard, Estados Unidos.

RODRÍGUEZ QUIRÓS, Roberto y ROJAS, Susana (2006), "La crisis económica de la República Dominicana del año 2003", capítulo III Origen de la crisis bancaria dominicana, de la tesis de Maestría en Administración de Negocios, UNED, República Dominicana.

ROSENAU James (1997), "The Complexities and Contradictions of Globalization", *Current History*, vol. 96, No. 613, Filadelfia, Estados Unidos.

SÁNCHEZ Alfredo J. (1995), "Cluster textil en la región centroamericana", Costa Rica, INCAE.

SECRETARÍA DE ESTADO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (2006), "Evolución reciente del sector zonas francas", Unidad Asesora de Análisis Económico y Social, República Dominicana.

SERBIN Andrés (2000), *Globalización, gobernanza global y sociedad civil*, Buenos Aires, Universidad de Belgrano.



SMITH Neil (1993), "Mapping the Futures: Local Cultures", *Global Change*, Nueva York, Estados Unidos.

SZTOMPKA Piotr (1995), *Sociología del cambio social*, Madrid, Alianza Editorial.

VARGAS René Oscar (2002), "¿Qué es el Consenso de Washington?", *El Nuevo Diario*, sección Economía: La Insignia, Nicaragua, noviembre.

### Fuentes electrónicas

American Apparel and Footwear Association (AAFA).

[www.apparelandfootwear.org](http://www.apparelandfootwear.org).

Fecha de consulta: septiembre 2007

Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA).

[www.adozona.org](http://www.adozona.org)

Asociación Hondureña de Maquiladores (AHM).

[www.ahm-honduras.com](http://www.ahm-honduras.com)

Banco Central de la República de Honduras (BCH).

[www.bch.hn](http://www.bch.hn)

Banco Central de la República Dominicana (BCRD).

[www.bancentral.gov.do](http://www.bancentral.gov.do)

Banco Mundial.

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Centro Académico y de Investigación (INCAE).

[www.incae.ac.cr](http://www.incae.ac.cr)

Comisión de la Industria de Vestuarios y Textiles (VESTEX).

[www.vestex.com.gt](http://www.vestex.com.gt)

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).

[www.eclac.org](http://www.eclac.org)

Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE).

[www.cnzfe.gov.do](http://www.cnzfe.gov.do)

Global Competitiveness Report.

[www.weforum.org](http://www.weforum.org)

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).

[www.iadb.org/intal](http://www.iadb.org/intal)

Instituto Costarricense de Electricidad

[www.grupoice.com](http://www.grupoice.com)

Kurt Salmon Associates KSA).

[www.kurtsalmon.com](http://www.kurtsalmon.com)

Office of Textiles and Apparel (OTEXA).

[Otexa.ita.doc.gov](http://Otexa.ita.doc.gov)



Office of the United States Trade Representative (USTR).  
[www.ustr.gov](http://www.ustr.gov)

Organización Mundial del Comercio (OMC).  
[www.wto.org](http://www.wto.org)

Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados (SECOFI)  
[www.secofi-sniim.gob.mx](http://www.secofi-sniim.gob.mx)

Textiles Panamericanos.  
[www.textilspanamericanos.com](http://www.textilspanamericanos.com)

United States International Trade Comisión (USITC).  
[www.usitc.gov](http://www.usitc.gov)

## Siglas

Acuerdo SMC	Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias
ADPIC	Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
ADOZONA	Asociación Dominicana de Zonas Francas
AEC	Arancel Externo Común
AGOA	Ley de Crecimiento y Oportunidades para África
AHM	Asociación Hondureña de Maquiladores
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
AMF	Acuerdo Multifibras
ATV	Acuerdo Sobre Textiles y Vestuarios
BCH	Banco Central de Honduras
BCRD	Banco Central de la República Dominicana
CA	Centroamérica
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio de América Central, Estados Unidos y República Dominicana
CBTPA	Ley de Cooperación Comercial para los Países de la Cuenca del Caribe
CENPE	Instituto Costarricense de Electricidad
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CLACDS	Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenido del INCAE
CNZFE	Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación
DGA	Dirección General de Aduana
EE. UU.	Estados Unidos
EPHPM	Encuesta Permanente de Hogares y Propósitos Múltiples
ETE	Equivalente del Impuesto a las Exportaciones
FMI	Fondo Monetario Internacional
GALs	Niveles de Acceso Garantizados
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
HON	Honduras
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
IDSS	Instituto Dominicano de Seguridad Social
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFOP	Instituto Nacional de Formación Profesional
INFOTEP	Instituto de Formación Técnico Profesional
LPS	Lempiras, moneda hondureña
MCCA	Mercado Común Centroamericano



MERCOCUM	Mercado Común Centroamericano
OMC	Organización Mundial del Comercio
RD	República Dominicana; peso dominicano
RIT	Régimen de importación Temporal
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SME	Metros Cuadrados Equivalentes
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN/NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (México, Canadá y Estados Unidos)
TPE	Transformación Productiva con Equidad
TPL's	Trade Preference Levels o Nivel de Preferencia Arancelaria
TRQ	Contingente arancelario
VESTEX	Industria de Vestidos y Textiles
ZIP	Zonas Industriales de Procesamiento
ZL	Zona Libre
ZPE	Zonas Procesadoras para la Exportación

### **Cinthia Vargas Soriano**

Especialista en Políticas de Integración, posgrado en el Instituto de Integración Latinoamericana (IIL) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina. Actualmente becada por el gobierno dominicano a través de la Secretaría de Estado de Educación Superior Ciencia y Tecnología (SEESCyT), para cursar el MBA en Megocios y Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Financieros (CEF), España.

Correo electrónico: [maxda\\_1983@yahoo.com](mailto:maxda_1983@yahoo.com)

Fecha de recepción:

Fecha de aceptación: