



INTERNATIONAL FOOD
POLICY RESEARCH INSTITUTE
sustainable solutions for ending hunger and poverty
Supported by the CGIAR

IFPRI Documento de Discusión 00720SP

Marzo 2008

El Impacto del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica en la Industria Centroamericana de Maquila Textil

Hans G.P. Jansen, Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias

Sam Morley, Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias

Gloria Kessler, Centro del Congreso contra el Hambre

Valeria Piñeiro, Consultora Independiente

Marco Sánchez, Naciones Unidas

y

Máximo Torero, Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias

División de Estrategias de Desarrollo y Gobernabilidad

y

División de Mercados, Comercio e Instituciones

INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS ALIMENTARIAS

El Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) fue establecido en 1975. IFPRI es uno de los 15 centros internacionales de investigación agrícola que reciben su financiamiento principal de los gobiernos, fundaciones privadas y organizaciones internacionales y regionales, la mayoría de las cuales son miembros del Grupo Consultivo Internacional de Investigación Agrícola.

CONTRIBUYENTES Y SOCIOS FINANCIEROS

El trabajo del IFPRI en investigación, fortalecimiento de capacidades y comunicación se hace posible mediante el apoyo de sus contribuyentes y socios financieros. El IFPRI reconoce y agradece las generosas aportaciones en fondos irrestrictos por parte de Australia, Canadá, China, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, la India, Irlanda, Italia, Japón, los Países Bajos, Noruega, las Filipinas, Suecia, Suiza, el Reino Unido, los Estados Unidos y el Banco Mundial.

PUBLICADO POR

INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS ALIMENTARIAS

2033 K Street, NW
Washington, DC 20006-1002 USA
Tel.: +1-202-862-5600
Fax: +1-202-467-4439
Email: ifpri@cgiar.org

www.ifpri.org



Noticias:

¹ A partir de Enero de 2007, las series de Documentos de Discusión al interior de cada una de las divisiones del IFPRI fueron consolidadas en una serie única de Documentos de Discusión para todo el IFPRI. La nueva serie inició con el número 00689, el cual refleja la publicación previa de 688 documentos de discusión anteriores como parte de las series dispersas. Las series anteriores se encuentran disponibles en la página web del IFPRI, www.ifpri.org/pubs/otherpubs.htm#dp.

² Los Documentos de Discusión del IFPRI contienen materiales preliminares y resultados de investigación. Los mismos no se han sometido a la revisión interna/externa formal que administra el Comité de Revisión de Publicaciones del IFPRI, pero han sido revisados por al menos un investigador interno y otro externo. Los mismos son circulados a fin de estimular la discusión y los comentarios críticos.

Derechos de autor 2007 Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias. Reservados todos los derechos. Partes de esta publicación pueden ser reproducidas para fines personales o sin fines de lucro sin permiso expreso por escrito pero con reconocimiento al IFPRI. Para reproducir el material aquí contenido para fines comerciales o con fines de lucro se requiere un permiso expreso y por escrito. Para obtener dicho permiso contacte a la División de Comunicaciones del IFPRI a la dirección: ifpri-copyright@cgiar.org.

Contenido

Resumen	v
1. Introduccion	1
2. Origen E importancia de la industria de la Maquila Textil en Centroamérica	3
3. Estructura de la Cadena de Valor de la Industria de la Maquila Textil	7
4. Tratados de Comercio Internacional Que Afectan la Industria de la Maquila Textil	15
5. Situacion Actual y Tendencias de la Industria de la Maquila Textil en los Paises CAFTA Centroamericanos	24
6. Efectos Macroeconómicos y Sobre la Pobreza de las Disposiciones del CAFTA para la Maquila Textil	34
7. Comentarios Finales	48
Apéndice A: Detalles del CBTPA	51
Apéndice B: El CAFTA versus El CBTPA	54
Referencias	56

Lista de Tablas

1. Importancia de la maquila textil en Centroamérica	5
2. Participación porcentual de varios países en las importaciones de textiles y prendas a Estados Unidos	18
3. Importaciones intermedias de maquila de Estados Unidos como % de las exportaciones de maquila a ese país, y exportaciones de maquila a Estados Unidos (10 ⁶ US\$)	23
4. Participación de mercado de los 20 mayores exportadores de textiles y prendas al mercado de Estados Unidos	25
5. Impacto de las disposiciones del CAFTA para la maquila textil en los indicadores macroeconómicos totales	38
6. Impacto de las disposiciones del CAFTA para la maquila textil en las tasas de pobreza y en la distribución del ingreso	47

Lista de Figuras

1. Etapas en la cadena de valor de la maquila textil	8
2. Redes en la cadena de valor de la maquila textil	9

RESUMEN

El Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA, por sus siglas en inglés) se sigue debatiendo acaloradamente en los cinco países centroamericanos que forman parte del tratado; sin embargo, la mayoría de las discusiones se basan en opiniones preconcebidas, más que en argumentos basados en resultados de investigación. El punto de partida de este documento es que las disposiciones contenidas en el tratado referentes a la industria de la maquila textil probablemente tengan un impacto significativo en el bienestar de los hogares, a pesar del acceso preferencial de las exportaciones de maquila textil al mercado de Estados Unidos bajo las reglas de origen establecidas en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo de Asociación Comercial de Estados Unidos con los Países de la Cuenca del Caribe (CBTPA, por sus siglas en inglés). Con respecto a la producción de maquila en Centroamérica, el CAFTA expande y hace permanentes las reglas liberalizadas de origen (otorgadas temporal y unilateralmente por Estados Unidos, y que posiblemente serán revocadas en el 2008) para los insumos de la industria de la maquila. Por lo tanto, con el fin de evaluar el verdadero impacto de las disposiciones del CAFTA respecto a la maquila, necesitamos comparar las situaciones sin CAFTA o CBI/CBTPA, con una situación que incluye al CAFTA, en vez de comparar las situaciones antes y después de CAFTA.

Los objetivos de este documento son: analizar el posible impacto del CAFTA en la cadena de valor de textiles y prendas en Centroamérica, evaluar los cuellos de botella y las restricciones al crecimiento de la productividad de esa industria e identificar los requisitos para que la cadena de valor siga funcionando bien. Durante la investigación, hemos utilizado diversas metodologías, incluyendo revisión de la literatura, consulta de fuentes en Internet, visitas de campo y entrevistas personales con actores claves del sector en los cinco países centroamericanos que forman parte del CAFTA. También hemos utilizado modelos de equilibrio general computable (CGE) y los hemos combinado con microsimulaciones basadas en encuestas de hogares, con el fin de cuantificar el efecto probable de las disposiciones del CAFTA respecto a la maquila sobre el crecimiento económico, el empleo y la pobreza. Los resultados sugieren que, dependiendo del país, tales disposiciones agregan entre 0.01% y 1.4% al crecimiento económico anual, y entre 0.005% y 1.4% por año al empleo, particularmente de mujeres trabajadoras no calificadas. Como resultado, y dependiendo del país, es probable que la tasa de pobreza total se reduzca entre prácticamente cero (Costa Rica) y 0.73% (Honduras) al año, con respecto a la situación sin dichas disposiciones.

Sin embargo, los análisis basados en el modelo no tienen en cuenta que el sistema de cuotas para textiles y prendas (llamado Acuerdo sobre Textiles y Vestuario, o ATC por sus siglas en inglés) expiró el 1 de enero de 2005, mejorando enormemente el acceso de China y otros exportadores de bajo costo al mercado de Estados Unidos. Si bien China ha restringido voluntariamente hasta la fecha sus exportaciones de textiles y prendas hacia Estados Unidos, a largo plazo irá creciendo la participación en el mercado de los países con la mayor ventaja comparativa. El análisis cualitativo que se hace en el documento sugiere que una estrategia de supervivencia para la industria centroamericana de la maquila debería consistir de dos elementos principales. Primero, y con el fin de maximizar el uso de las reglas liberalizadas de origen bajo el CAFTA, los países deberían evolucionar hacia un tipo de producción completa en vez de simplemente ensamblar (maquilar). Segundo, es crucial identificar los nichos de mercado que demandan prendas de alta calidad producidas por empresas que son socialmente responsables en sus condiciones de producción y que tienen una capacidad de respuesta rápida, de modo que la industria textil centroamericana pueda desarrollar una ventaja comparativa frente a los proveedores asiáticos, lo cual es indispensable para sobrevivir en un mercado de exportaciones cada vez más competitivo.

Palabras claves: CAFTA, Centroamérica, modelo CGE, maquila textil, prenda, textiles y prendas

1. INTRODUCCION

El 28 de mayo del 2004, los cinco países del istmo centroamericano (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), y posteriormente, el 5 de agosto del 2004, la República Dominicana, firmaron el tratado de libre comercio con Estados Unidos, conocido como Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA-DR o simplemente “CAFTA”, como se denomina en este documento). El tratado ha sido ratificado hasta la fecha por todos los países excepto Costa Rica y entró en vigor el 1 de marzo del 2006 entre Estados Unidos y El Salvador, el 1 de abril del 2006 para Honduras y Nicaragua, y el 1 de julio del 2006 para Guatemala.¹ Como suele ocurrir con los tratados de libre comercio, el CAFTA ha sido visto como una oportunidad de crecimiento para los siete países signatarios, y también como una posible amenaza para los sectores vulnerables en cada uno de los países, a medida que esos sectores se expongan (generalmente en forma gradual) a una mayor competencia.

En Centroamérica, el sector de textiles y prendas (conocido como *maquila*) es el sector industrial y exportador no tradicional más importante.² Ha sido responsable de la mayor parte del crecimiento de la exportación de bienes manufacturados y de obtención de divisas extranjeras, así como de gran parte del empleo generado desde finales de los 1980s. Debido a que la tecnología relativamente moderna que requiere la maquila se puede adoptar a un costo de inversión relativamente bajo, este sector se ha convertido típicamente en el primer nivel del escalafón industrial en muchos países en vías de desarrollo. Esta característica ha hecho evolucionar la industria de la confección hacia un sector de grandes oportunidades pero también de grandes riesgos, ya que la industria necesita poder adaptarse rápidamente a las condiciones cambiantes del mercado.

El punto de partida de este documento es que, a pesar de su importancia en las economías nacionales de los países centroamericanos, el crecimiento del sector de la maquila no ha sido siempre el producto de la fuerza de sus ventajas comparativas y su competitividad, sino más bien el resultado del acceso preferencial al mercado de Estados Unidos, según los requisitos estrictos de las reglas de origen. El CAFTA contiene un gran número de disposiciones que se refieren directamente al comercio de textiles entre Estados Unidos y Centroamérica; por lo tanto, el objetivo de este documento es evaluar su posible impacto en la cadena de valor de textiles y prendas, incluyendo los sectores de algodón, hilos, telas, accesorios y prendas de Centroamérica. Además, el documento intenta evaluar los cuellos de botella y las restricciones al crecimiento de la productividad de la industria de la prenda, así como los recursos y capacidades necesarias para lograr el éxito en la cadena de valor. Durante la investigación, hemos utilizado diversas metodologías, incluyendo revisión de la literatura, consulta de fuentes en Internet, visitas de campo y entrevistas personales con actores claves del sector. También hemos utilizado modelos matemáticos para evaluar los posibles efectos macroeconómicos y en la pobreza que resulten del impacto del CAFTA en la industria de la maquila.

Si bien este documento se centra en el impacto potencial del CAFTA, que podría acarrear beneficios a los productores centroamericanos, la expiración del Acuerdo sobre Multi-Fibras y su sucesor (el Acuerdo sobre Textiles y Vestuario, o ATC por sus siglas en inglés) ha producido también una mayor competencia y posiblemente produzca una aún mayor en el futuro, pues podría tener un impacto igual o más negativo en la industria que el impacto positivo que se espera tenga el CAFTA. Por lo tanto, brindamos atención especial a los desafíos generados por la expiración del ATC desde el 1 de enero del 2005, y a su relación con el CAFTA.

El resto del documento está organizado como sigue: en la sección 2 se examinan el origen y la importancia de la industria de la maquila en los países centroamericanos, y en la 3 se describe en detalle la cadena de valor. En la sección 4 se analizan los diversos tratados de comercio internacional que influyen en la industria centroamericana de maquila, especialmente el CAFTA. En la sección 5 se

¹ En Costa Rica, el CAFTA quedó ratificado con el referendo del 7 de octubre de 2007.

² La excepción es Costa Rica, donde Intel, líder mundial en la producción de chips de computadoras, es con mucho la empresa más importante de exportaciones no tradicionales.

describe la situación actual de la industria de la maquila en cada país signatario del CAFTA por separado. En la sección 6 se sintetizan los resultados de las simulaciones efectuadas con los modelos CGE a nivel de país, con respecto al impacto del CAFTA en la industria de la maquila, en términos de varios indicadores macroeconómicos, tales como crecimiento del producto interno bruto (PIB), empleo, salarios, balanza de pagos y otros, así como sus efectos sobre la pobreza. La última sección presenta las conclusiones.

2. ORIGEN E IMPORTANCIA DE LA INDUSTRIA DE LA MAQUILA TEXTIL EN CENTROAMÉRICA

Formalmente, el término *maquila* se puede definir como un sistema de producción que generalmente se lleva a cabo mediante la subcontratación, a través de la cual la materia prima importada y los suministros intermedios son transformados mediante procesos que en su mayoría agregan valor, y cuyos productos finales son vendidos por lo general en el exterior. Además de estar altamente orientada hacia la exportación, en general la maquila se caracteriza por requerir mano de obra muy intensiva y por tener poca integración vertical. En Centroamérica, el término *maquila* suele utilizarse casi como sinónimo de la industria de la prenda,^{3,4} y en este documento nos apegamos a esa usanza.

Origen de la Maquila

La industria de la maquila en Centroamérica se ha desarrollado en años relativamente recientes, a fines de los 1980s: por ejemplo, la empresa maquiladora promedio en Guatemala tiene menos de 12 años y en Nicaragua la maquila comenzó en 1992. El origen del capital invertido es variable en cada país. En Honduras, Guatemala y Nicaragua, casi todas las inversiones son asiáticas, en su mayoría coreanas (por ejemplo, 66% en Guatemala, según Anónimo [2004]). Sin embargo, en Costa Rica las inversiones son principalmente estadounidenses, y en El Salvador casi dos tercios de las inversiones proceden de fuentes nacionales. La relativa estabilidad política de la región ha sido un factor importante para los inversionistas, pero la principal atracción ha sido los programas de acceso preferencial otorgados por Estados Unidos, tales como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI) y el Acuerdo de Asociación Comercial de Estados Unidos con los Países de la Cuenca del Caribe (CBTPA).⁵

Cerca del 90% de la producción de la maquila centroamericana está concentrado en Guatemala, Honduras y El Salvador (Lorenzana, 2005). En Nicaragua, la producción de maquila está creciendo rápidamente, mientras que en Costa Rica la industria está decayendo debido a la diversificación de las exportaciones y a que el país aún no ha ratificado el tratado.⁶ Honduras se ha especializado en el tejido de punto circular,⁷ en gran parte debido a los programas preferenciales del CBTPA que otorgan ventajas arancelarias a las prendas hechas con telas de la región, las cuales han sido elaboradas con hilo fabricado en Estados Unidos. El Salvador también produce textiles de tejido de punto circular, además de grandes cantidades de textiles de tejido plano. Guatemala produce cantidades importantes de tela de tejido de punto pero también es el mayor productor de tejido plano, aportando el 55% de la producción total de la región.

Importancia de las exportaciones de maquila

A pesar de sus orígenes relativamente recientes, los productos maquilados se han convertido rápidamente en uno de los principales artículos exportados en todos los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica (Tabla 1). Honduras depende de la maquila para obtener más de tres cuartas partes del valor

³ La excepción es Costa Rica, donde la industria electrónica (especialmente Intel; ver el segundo pie de página), es mucho más importante que la industria de la maquila textil. Sin embargo, en este documento utilizamos el término *maquila* para referirnos a la industria de la maquila, también para el caso de Costa Rica.

⁴ En este documento, también utilizamos a veces la palabra “maquila” para referirnos a las fábricas donde se ensamblan las prendas.

⁵ Ver la sección 4 para una descripción de estos y otros tratados de comercio internacional que afectan la industria de la maquila.

⁶ Como resultado, durante los primeros dos meses del 2007 las exportaciones de maquila disminuyeron un 14% con respecto al mismo periodo del 2006 (\$66 millones versus \$77 millones). Pero véase también la primera nota de pie.

⁷ El término *punto circular* se refiere a un proceso de producción que se inicia en el sector textil de Estados Unidos con el hilado, el procesamiento del hilo, el diseño y, con frecuencia, el corte de la tela. En estas etapas se han logrado los mayores niveles de automatización, ya que utilizan ampliamente la mano de obra (y hacen un uso intensivo del capital). El resto del proceso es trasladado, ya sea mediante contratación o instalando plantas, a países que llevan a cabo el montaje y acabado de la confección (etapa de prenda). Estas fases no son automatizadas fácilmente y, por lo tanto, utilizan más mano de obra. La prenda ya acabada es enviada de vuelta a Estados Unidos para su posterior distribución y venta al por menor.

total de sus exportaciones y en Nicaragua la maquila representa casi el 50% de ese valor. Incluso en Guatemala y El Salvador, la maquila produce alrededor de la tercera parte del valor total de sus exportaciones. En los países signatarios del CAFTA, gran parte de la exportación de artículos maquilados se destina a Estados Unidos y en su inmensa mayoría consisten en prendas (en contraposición a hilos o telas). Entre los países signatarios del CAFTA, Honduras es el principal proveedor (en metros cuadrados) de textiles hacia el mercado estadounidense, ocupando el cuarto lugar a nivel mundial, después de China, México y Bangladesh (Honduras ocupa el décimo lugar por el valor de sus exportaciones). Por el volumen total de exportación en metros cuadrados, El Salvador, Guatemala, Costa Rica y Nicaragua ocupan, respectivamente, los lugares 9, 16, 20 y 24, y las posiciones 15, 11, 21 y 20 por el valor de sus exportaciones.

Con excepción de Nicaragua, en todos los países las exportaciones disminuyeron durante el período 2005–2006 en comparación con 2004–2005, principalmente como consecuencia de la expiración del Acuerdo de la Ronda de Uruguay sobre Textiles y Vestuario, o ATC (ver la sección 4).

Importancia de la Maquila en Términos del Empleo

La industria de la confección tiende a requerir mano de obra intensiva y, por lo tanto, la maquila es una de las principales fuentes de empleo, con frecuencia para gente relativamente joven de zonas rurales, quienes antes tenían poca o ninguna oportunidad de generar ingresos, salvo en su propio hogar o el sector informal. Se estima que un 80% de estos trabajadores son mujeres (ITC, 2006), debido a que se tiene la creencia general que son más diestras y que las más jóvenes tienen mejor vista, mientras que los hombres suelen dedicarse al corte de las telas.

Los salarios típicos de la maquila son apenas suficientes, como admite el gerente de una maquiladora, para que los trabajadores pasen “de la miseria a la pobreza”. Los sueldos incluyen un salario mínimo y un bono de incentivo de acuerdo a la cantidad producida, el cual, por ejemplo, en Nicaragua, está entre 2,000 y 2,800 córdobas al mes, que equivalen aproximadamente a entre 120 y 165 dólares. Sin embargo, muchos ganan menos durante el “período de prueba”, después del cual tienen derecho a ganar más. Cuando las maquiladoras cambian el estilo de las prendas que confeccionan, los salarios de los trabajadores, que están ligados a la productividad, disminuyen temporalmente, mientras ellos aprenden los nuevos estilos. Cuando el estilo cambia, muchos trabajadores vuelven a ganar un salario muy cercano al mínimo. El gerente de una maquiladora estimó que los estilos cambian aproximadamente una vez al mes, y que un trabajador típico necesita aproximadamente una semana para regresar a los niveles de productividad en que estaba antes del cambio.

Los salarios pueden mantenerse relativamente bajos debido al exceso de oferta de mano de obra. Por ejemplo, en Nicaragua, entre 40 y 50 personas hacen cola cada lunes afuera de las grandes maquiladoras; las empresas más pequeñas que necesitan mano de obra a menudo encuentran trabajadores en zonas grandes que están libres de impuestos (llamadas Zonas Francas). Las maquiladoras nicaragüenses informan que generalmente la mitad de las personas que solicitan trabajo logra asegurar finalmente un trabajo a largo plazo. La experiencia, las pruebas de costura y las pruebas generales de destreza son utilizadas para escoger a los aspirantes. Todos deben presentar su tarjeta de identidad, antecedentes policiales y certificado de salud; estos documentos, aunque cuestan solamente el equivalente a unos cuantos dólares, pueden ser un obstáculo para algunos aspirantes.

Tabla 1. Importancia de la maquila textil en Centroamérica

País	Exportaciones de maquila a E.U.A. (10 ⁶ USD)	Variación desde el año anterior (%)	Tasa de crecimiento, 1995–2002 (%)	Importación de insumos de maquila desde E.U.A. ^a (10 ⁶ USD)	Valor total de exportación (10 ⁶ USD)	Exportaciones de maquila a E.U.A. como % del total de exportaciones	Empleos de la maquila (miles de personas)	Empleos de la maquila / total de empleos en manufactura (%)	Número aproximado de maquiladoras
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Costa Rica	478.6	–6.7	1.3	450.9	8610	5.6	13	8	40
El Salvador	1445.4	–18.2	193.8	205.7	4301	33.6	87	20	250
Guatemala	1717.1	–14.2	150.0	453.6	4608	37.3	142		500
Honduras	2461.8	–9.9	174.2	45.5	3066	80.3	129	27	200
Nicaragua	753.6	11.5	502.7	35.8	1653	45.6	60	30	70

Fuentes: (1) a (3): IDS (2006); (4): Morley (2006); (5): Base de datos del Banco Mundial; (7): INCAE (2004), salvo Costa Rica, cuya fuente es CATECO (Cámara Textil Costarricense, ver www.textilescr.com); (8): IADB (2005); (9): Hernández et al. (2006), salvo Costa Rica, cuya fuente es CATECO.

Nota: Los datos en (1) corresponden al período junio 30 de 2005 a junio 30 de 2006; los datos en (4) corresponden al 2002; los datos en (6) son los de (1) expresados como porcentaje de las exportaciones totales en el 2004; los datos de (7) a (9) corresponden al 2003, salvo los de Costa Rica, los cuales corresponden a junio 2005–junio 2006.

^a El total de insumos importados para la maquila es aproximadamente la suma de las importaciones en los códigos SITC número 26 (fibra textil), número 65 (que incluye hilo, hilo y tela) y número 84 (prendas de vestir).

Los trabajadores que han logrado obtener un empleo a largo plazo pueden renunciar por diversas razones; sin embargo, la distancia hasta la maquiladora suele ser la causa más común. En Honduras, incluso los trabajadores que deben tomar dos autobuses para llegar a su trabajo no pierden en ello una porción importante de su salario diario, lo cual indica que más que el costo, es la pérdida de tiempo el factor más importante que los hace dejar de trabajar en la maquiladora. Sin embargo, en Nicaragua el costo de viajar todos los días puede ser muy importante en la decisión de abandonar la maquila. Aquellos que ganan aproximadamente 80 córdobas (equivalente a alrededor de US\$ 5) al día, lo cual es un salario bajo para la industria, y que utilizan diariamente dos autobuses, pueden llegar a pagar 20 córdobas (cerca de US\$ 1.25) por el pasaje diario de ida y vuelta. Además, en el país suele haber huelgas de transportistas que complican a menudo el traslado hasta y desde los lugares de trabajo. Tales huelgas detienen el servicio de autobuses a veces hasta una semana y recientemente han estado ocurriendo con más frecuencia, hasta una vez cada dos meses.

Aunque el sector de la maquila es criticado a menudo por los bajos salarios, las deficientes condiciones laborales en algunas maquiladoras han sido más problemáticas, ya que han llevado a boicots (temporales) de algunas marcas de ropa, por parte de los consumidores en Estados Unidos. Una fuente de la industria en Nicaragua informó que la divulgación de las deficientes condiciones laborales es actualmente el mayor problema entre las 12 maquiladoras de propiedad coreana en ese país, y que ha sido una de las principales causas de la cancelación de contratos en años recientes. Por esta razón, algunos distribuidores minoristas de Estados Unidos han implementado sus propios sistemas para asegurar que las condiciones laborales sean aceptables. Gran parte de los grandes distribuidores minoristas que llevan a cabo esas labores de seguimiento regresan cada cuantos meses para inspeccionar las plantas. Si la planta no satisface las normas, deben hacerse las correcciones necesarias para cuando se realice una segunda visita varios meses después, o como máximo, en la tercera visita. Si la maquiladora aún no cumple con las reglas y las normas generalmente en la tercera visita, es posible que se cancelen los pedidos. Cuando se han satisfecho estas condiciones, el minorista regresará con menos frecuencia, usualmente una o dos veces al año, para asegurar que se mantengan las normas acordadas.

La Organización Mundial para la Producción Responsable de Prendas (WRAP, por sus siglas en inglés) da seguimiento independiente y certificación de cumplimiento con una serie de normas laborales básicas. Un número creciente de maquiladoras nicaragüenses están adquiriendo la certificación de la WRAP. En Honduras, la mayoría de las maquiladoras consideran que la certificación de la WRAP aumenta los pedidos de los clientes, y las empresas certificadas informan que esto les ha permitido asegurar más negocios. Las maquiladoras hondureñas informan que en los últimos años los clientes han comenzado a exigir pruebas de condiciones laborales satisfactorias, y que la certificación de la WRAP se convierte cada vez más en un requisito para las maquiladoras. Si bien el cumplimiento de las normas de la WRAP implica un costo para las empresas, no sólo por la certificación, sino también al mejorar las condiciones de la fábrica, generalmente se considera un buen negocio porque los distribuidores minoristas se dan cuenta que la prensa negativa en contra de ciertas marcas afecta sus ventas.

3. ESTRUCTURA DE LA CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA DE LA MAQUILA TEXTIL

Dada la naturaleza heterogénea del sector de la maquila, resulta difícil hacer una descripción precisa de la cadena de valor en la producción de textiles y prendas. La industria de la maquila abarca desde la producción masiva de prendas regulares o de baja calidad hasta artículos de moda complejos y de alta calidad. La primera categoría se concentra principalmente en zonas de procesamiento de exportaciones en países en desarrollo, mientras que la segunda se produce en países industrializados, aunque incluso los artículos de alta calidad se elaboran cada vez más mediante la contratación de productores de más bajo costo ubicados en zonas próximas a los grandes mercados de exportación. Mientras la producción de camisetas sencillas requiere menos de 10 pasos, un blazer para hombre, por ejemplo, puede requerir hasta 100 operaciones.

En términos generales, la cadena de valor de la industria de la maquila en Centroamérica corresponde a una red integrada de producción donde se llevan a cabo las operaciones básicas de ensamblaje (principalmente el corte y la costura de materiales enviados desde plantas estadounidenses) y el producto final es exportado principalmente a Estados Unidos, usualmente con aranceles y cuotas preferenciales. La industria de la maquila se puede dividir formalmente en las siguientes actividades especializadas, consideradas etapas de la cadena de valor (Figura 1, y Obando y Cortés [2002]):

- Preparación de fibras para hilado
- Fabricación de hilos
- Elaboración de telas
- Diseño y corte de telas
- Costura y acabado de prendas (ensamblaje)
- Acabado de artículos (con accesorios), etiquetado, embalaje, etc.

El teñido de las telas se puede realizar en las etapas de fibra, hilo, tela o acabado. Los siguientes pasos en la cadena de valor de la maquila (particularmente la costura y el acabado) tienden a requerir más mano de obra y menos capital y conocimientos, lo cual explica la tendencia a contratar la realización de estos procesos en países con mano de obra de bajo costo. Además, la escala de operaciones tiende a disminuir en los pasos subsiguientes, y un número mayor de empresas pequeñas y medianas generalmente participa en la confección de las prendas. Las prendas acabadas se envían a los mercados del consumidor final (usualmente EUA, en el caso de la maquila textil centroamericana), a través de redes de comercialización y distribución, la mayoría de las cuales es controlada por grandes distribuidores minoristas y compañías de marca, que también captan mucho del valor final de las prendas (Figura 2).⁸ En las siguientes partes de esta sección hacemos una breve descripción de cada una de las etapas de la cadena de valor de la maquila, la cual muestra una clara tendencia hacia la integración vertical, en la que las compañías multinacionales (por ejemplo, Wal-Mart, Target, Sears, GAP, JCPenney, Sara Lee Co., Liz Claiborne, VF Corporation) controlan toda la cadena y donde la subcontratación de las etapas de producción (en vez de la producción propia) se ha convertido en la norma, con las compañías multinacionales concentradas en el diseño, financiación y, especialmente, la comercialización y distribución de las prendas.

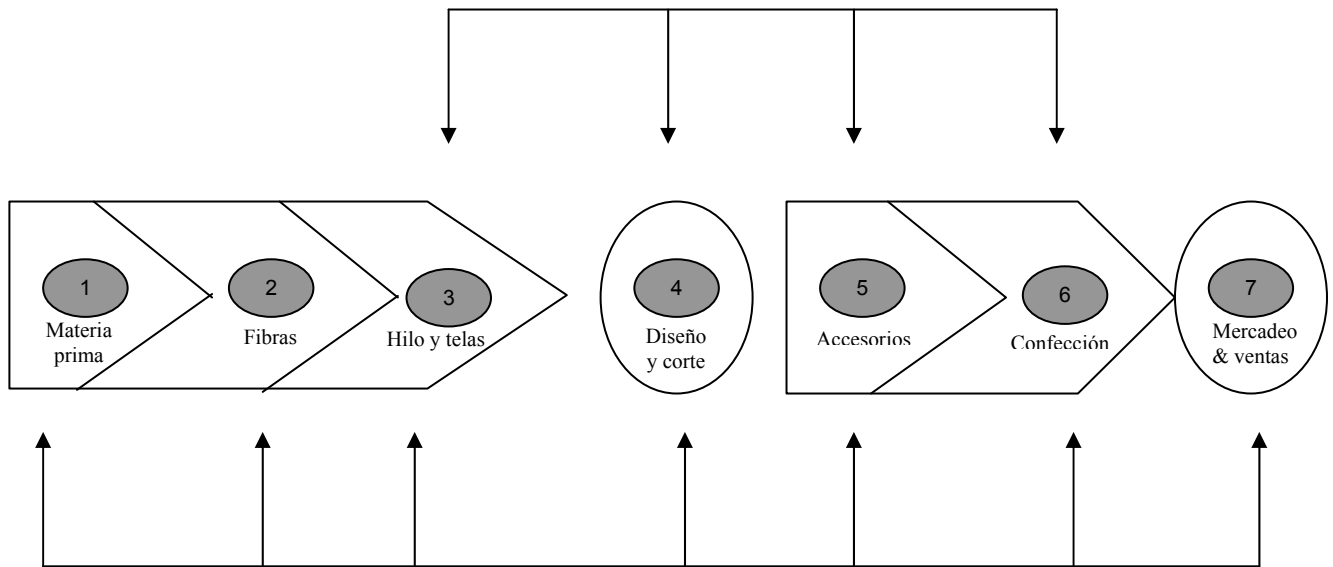
Procesamiento de la Fibra

En Centroamérica, prácticamente todas las fibras son importadas. Las fibras naturales, que son la materia prima de los hilos, incluyen principalmente el algodón (cuya producción prácticamente desapareció de Centroamérica después de los 1980s, aunque al parecer ahora está resurgiendo cautelosamente; ver la

⁸ Por ejemplo, de acuerdo a Parada Gómez (2004) un par de jeans GAP cuya producción cuesta 6 dólares en Nicaragua se vende a 34.50 dólares en las tiendas GAP en Estados Unidos.

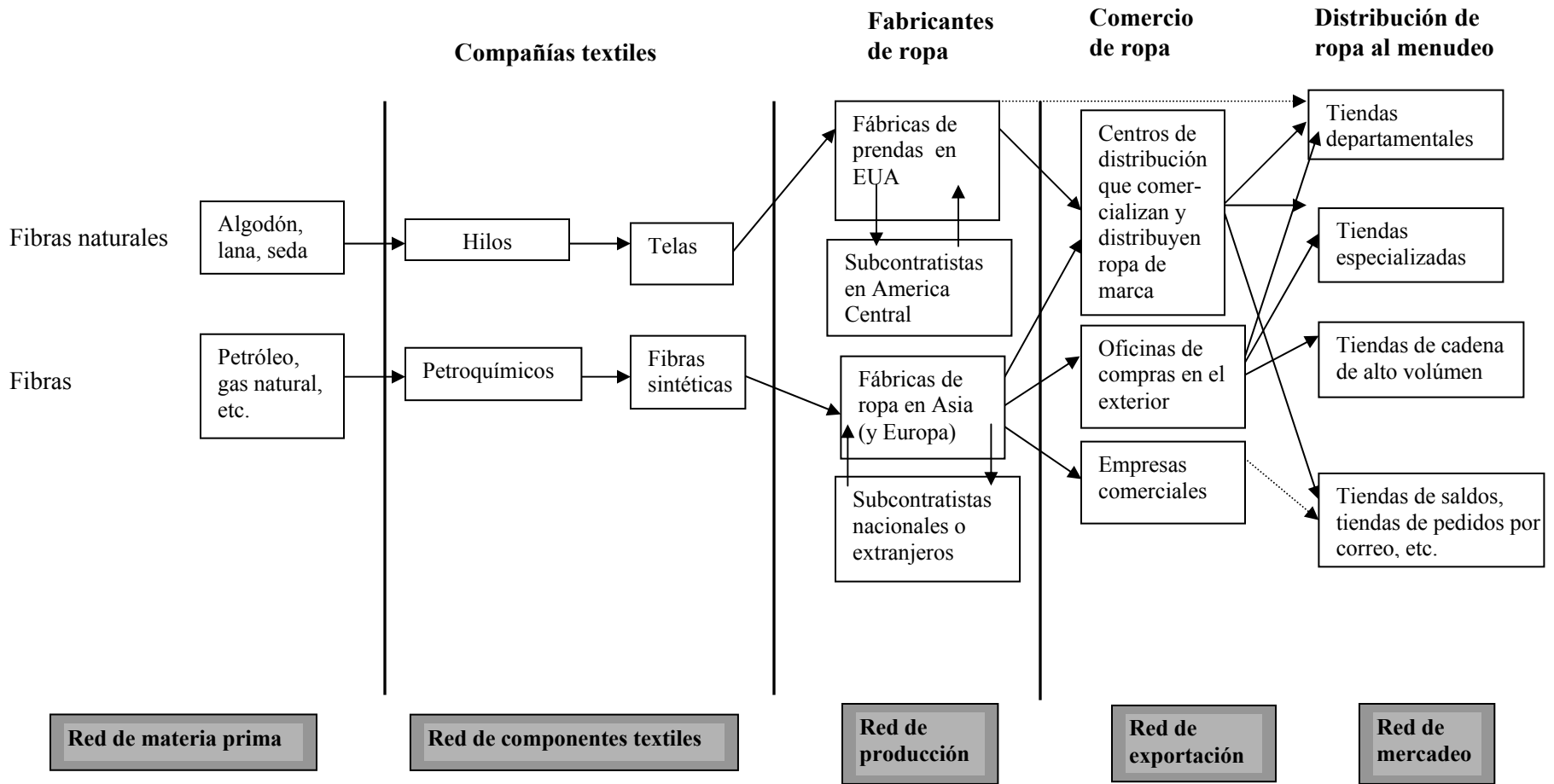
sección 5) y también la lana y otras fibras de origen animal, la seda y la ramina. Debido principalmente a que el proceso de producción de las fibras de algodón requiere de mucho capital, éstas tienden a ser transformadas en textiles o al menos en hilo en el punto de origen (ver más adelante). El término fibras hechas por el hombre (MMFs por sus siglas en inglés) se refiere a productos sintéticos como el poliéster, el nailon y el acrílico, así como a fibras artificiales como el rayón y el acetato. En las últimas décadas, las fibras sintéticas han superado a las fibras naturales y, en el 2003, el algodón representó solamente el 41% del mercado de fibras (cayó de un 55% en 1970; ver Parada Gómez, 2004), mientras que todos los sintéticos juntos representaron el 53% (Banco Mundial, 2004).

Figura 1. Etapas en la cadena de valor de la maquila textil



Fuentes: Condo (2004a) y Parada Gómez (2004).

Figura 2. Redes en la cadena de valor de la maquila textil



Fuente: Basado en Gereffi y Memedovic (2003).

Hilado, Tejido y Acabado de Textiles

Las diversas fibras enumeradas anteriormente son transformadas en hilo. Algunas fibras hechas por el hombre y las fibras de seda son convertidas en filamento, mientras que el algodón, la lana, las fibras de origen animal y otras hechas por el hombre son transformadas en hilo. Estos hilos son utilizados en la producción de tejidos o textiles de punto. Aunque el hilado, el tejido y el acabado textil son tres procesos diferentes en la cadena de valor de la maquila (Figura 2), en algunos casos, cuando hay suficiente capital disponible, se llevan a cabo en la misma planta. De hecho, algunos se refieren a la “industria textil” como aquella que se compone del hilado, el tejido y el acabado de las telas.

La industria de los países más desarrollados ha incorporado en su producción maquinaria que generalmente es más rápida y eficiente, lo cual les ha permitido continuar siendo competitivos en el sector del hilado. Sin embargo, China e India son competitivos en productos estándares, aunque sus productores utilizan maquinaria relativamente más antigua. Una situación similar ocurre en la producción de textiles, la cual también requiere bastante capital y a menudo tiene una alta participación en la importación. El tiempo de producción en el sector es un poco largo, y la alta intensidad del uso de capital en la industria hace que los pedidos mínimos sean relativamente grandes. Aunque algunos de los países más ricos y/o grandes como Hong Kong, China e India dependen principalmente de insumos producidos localmente para elaborar tanto textiles como prendas, para la mayor parte de los países centroamericanos ha sido difícil establecer una industria textil y crear vínculos con la economía local. Como se hizo notar en la sección anterior, actualmente se produce poco hilo y textiles en Centroamérica, y la región todavía depende enormemente de las importaciones para su producción de prendas.

Otra razón por la cual las maquilas compran muy poca tela de los productores centroamericanos, es que a menudo es el cliente (distribuidor minorista) el que escoge la fábrica de textiles y, por lo tanto, la maquiladora no tiene capacidad para negociar la fuente de las telas, especialmente cuando se requiere una tela específica. No obstante, varía mucho el grado al cual se requiere que las maquilas obtengan los textiles de empresas específicas. Algunas maquiladoras encuentran que los distribuidores minoristas generalmente especifican una fuente pero son flexibles si se les envían muestras de telas (de otras fuentes) antes de la confección de la prenda y aprueban su calidad. Las empresas maquiladoras más pequeñas a menudo dicen que tienen que obtener las telas de las fábricas de textiles escogidas por sus clientes, ya que éstos, por ser grandes minoristas, pueden negociar precios más bajos. El efecto del CAFTA en la obtención proyectada de las telas también varía mucho dependiendo de la empresa, aunque la mayoría dicen estar abiertos a obtenerlas de Centroamérica debido a los beneficios del CAFTA.

Sin embargo, algunas personas que trabajan en la industria mencionan el precio, la calidad y otras razones que motivan la falta de interés en los textiles producidos en fábricas nacionales y regionales. Si bien se mencionan tanto el precio como la calidad, el alto costo de las telas centroamericanas se señala con frecuencia como la principal razón de que las telas se compren fuera de la región. Los gerentes de las maquiladoras dan también otras razones, como son que las fábricas de la región no pueden, de manera consistente, proveer telas del color exacto y que cometen muchos errores. Además, las fábricas textiles centroamericanas con frecuencia no producen el tipo exacto de tela que se requiere para cumplir las especificaciones de las prendas. La tela de mezclilla y la tela cruzada son producidas en Centroamérica, pero Asia produce una variedad mucho más amplia de texturas.

Como resultado, las prendas producidas en Centroamérica son compuestas principalmente de fibras, hilos y textiles de Estados Unidos (particularmente en El Salvador y Honduras, que aprovechan el acceso preferencial; ver la sección 4) o Asia. Las maquiladoras en Nicaragua y Guatemala obtienen su materia prima principalmente de Asia, pero también de Estados Unidos. Mientras que la principal meta de la mayoría de plantas que son de propiedad asiática es evitar las cuotas de Estados Unidos, más que aprovechar el acceso preferencial (y, por eso, obtienen la materia prima principalmente de países asiáticos), las plantas de propiedad estadounidense (especialmente aquellas localizadas en Nicaragua) indican de manera consistente que obtienen su materia prima de fábricas en Estados Unidos, lo cual

sugiere que los vínculos que el inversionista ya tiene con otras empresas de su país o región también afectan la obtención de las telas.

Corte de Textiles y Ensamblaje de Prendas

En el corte de textiles y el ensamblaje de prendas se utiliza comúnmente la tecnología de producción conocida como *sistema de paquete progresivo*, el cual prácticamente no se ha modificado en décadas. La tela es cortada, organizada según las partes de la prenda, agrupada en paquetes y cosida. Cada trabajador se especializa en una o unas cuantas operaciones. Debido a que el ensamblaje es el paso en la producción de la prenda que requiere más mano de obra, sigue siendo la operación que se traslada con mayor frecuencia a otros países (principalmente en desarrollo) donde los salarios son bajos, incluyendo los países del CAFTA de Centroamérica. Dentro del sector de ensamblaje de prendas, existen las siguientes categorías:

- *Elaboración (o ensamblaje puro)*: incluye la costura del artículo precortado, el cual suele ser importado; esta categoría también se conoce como tejido de punto circular (ver el pie de página número 5).
- *Corte y elaboración*: incluye el corte de la tela y la costura de la prenda.
- *Corte, elaboración y decoración*: incluye el *corte y la elaboración* y el decorado del artículo con accesorios tales como botones y cremalleras.

En el pasado, las plantas maquiladoras centroamericanas realizaban casi exclusivamente la elaboración (o ensamblaje) de la prenda. Los minoristas (con frecuencia compañías multinacionales) compraban el hilo utilizado para la costura, los accesorios y la tela; cortaban la tela y luego enviaban estos materiales a las maquiladoras para su ensamblaje. Si bien el ensamblaje sigue siendo la operación más común de la maquila en Centroamérica, el sector está avanzando cada vez más hacia la *producción de paquete completo (o listo para usarse)*, que implica la contratación de maquila y la compra de todos los insumos utilizados en la producción de la prenda.

Producción de Paquete Completo

La producción de paquete completo abarca la compra de todos los insumos, el corte y el ensamblaje de las telas, la colocación de los accesorios y la realización de los acabados como el planchado, embalaje de prendas y, a veces, el envío de las prendas al cliente. Los distribuidores minoristas piden cada vez con mayor frecuencia estos servicios de paquete completo (que son la norma en Costa Rica y se están volviendo más comunes en Honduras y Guatemala) porque les permite concentrar sus recursos en el mercadeo y la venta final al por menor, que representan la mayor parte del valor final de la prenda. La experiencia de México sugiere que la liberalización del comercio es importante para que se dé este avance hacia la producción de paquete completo y, de hecho, ya se observan los primeros indicios de que el CAFTA puede estimular la integración vertical en la industria de la maquila centroamericana (ver la sección 5).

En la producción de paquete completo, el cliente paga el valor total de la prenda y no sólo el valor agregado en el país donde se ubica la maquiladora. Si los suministros son obtenidos localmente, esto podría incrementar los vínculos, que tradicionalmente son pocos, entre la industria de la maquila y el resto de la economía. Sin embargo, en general las actividades especializadas se globalizan cada vez más y la decisión respecto a dónde localizarlas se basa en los costos, calidad, confiabilidad de la entrega, acceso a insumos de calidad y costos de transporte y transacción. La presencia de una industria textil en el país estimula la producción de paquete completo; actualmente Guatemala tiene la industria textil más desarrollada de la región, y El Salvador, Nicaragua y Honduras tratan de igualarlo. Como resultado,

después de Costa Rica, Guatemala es el país donde la industria maquiladora ha avanzado más en la implementación de la producción de paquete completo.

Debido a que cerca de la mitad del valor final de una prenda típica está ligada a la marca del diseño y del distribuidor minorista, los clientes exigen cada vez más los servicios de paquete completo a fin de poder concentrarse en el diseño y la venta final. Sin embargo, prestar el servicio de paquete completo puede ser arriesgado. Cuando hace ensamblaje, la maquiladora puede vender al cliente a un precio más bajo, prendas de segunda calidad conocidas como *segundas*, que tienen una mayor tasa de errores. Con los servicios de paquete completo, las segundas generalmente no son aceptadas y un pedido entero puede ser rechazado si los errores sobrepasan el nivel especificado. Además, la cancelación de ciertos cortes, estilos o tallas es bastante común en la confección de prendas. En el ensamblaje puro, las cancelaciones representan una pérdida para las maquilas en términos de lo invertido en la mano de obra, pero en la producción de paquete completo, también pierden lo que invirtieron en los insumos. Una posible solución al problema de los riesgos en la producción de paquete completo sería tratar de compartir los riesgos con otros socios. Por ejemplo, la compañía Philip Van Houston toma el riesgo de comprar la tela utilizada en la producción de algunas de sus prendas y es dueña de la tela hasta que ésta es cortada; en ese momento, la propiedad y el riesgo son transferidos a la maquiladora.

Las limitaciones de capital se reconocen ampliamente como uno de los mayores obstáculos a la producción de paquete completo, especialmente para las empresas pequeñas. Estas limitaciones también impiden la compra de maquinaria que podría hacer que las maquiladoras fueran más competitivas. Algunas empresas están conscientes de que si hicieran ciertas inversiones, esto les permitiría producir para aquellos clientes que tienen requisitos específicos —como por ejemplo, el uso de detectores de metal para evitar que se dejen agujas en la ropa de bebé y de niño—, pero carecen del capital requerido. En algunos casos, la inversión en maquinaria nueva podría contribuir a lograr una producción más rápida, lo cual haría que las empresas fueran más competitivas.

Si bien las limitaciones de capital son el principal obstáculo para el desarrollo del servicio de paquete completo en Centroamérica, también lo es la entrega puntual, que además es un problema para la industria de la confección, en general. De hecho, algunas personas dicen que las demoras en la llegada de insumos es el mayor obstáculo para el éxito de los servicios de paquete completo en Centroamérica. Los tiempos cortos de entrega son cada vez más importantes porque los minoristas tienden a pedir lotes de prendas más pequeños y más frecuentes. Es necesario que los pedidos nuevos de lotes pequeños lleguen a las tiendas más rápido, a medida que los artículos se van vendiendo durante la temporada. Además, los minoristas están pidiendo cantidades más pequeñas para evitar la necesidad de hacer descuentos sobre los artículos no vendidos. Otro factor que motiva la tendencia hacia pedidos más pequeños pero más frecuentes es que las ventas de saldos representan con frecuencia enormes pérdidas para los minoristas.

Las maquiladoras informan que, bajo las condiciones normales de transporte, un pedido de Asia suele tardar cuatro a siete semanas más para llegar a Estados Unidos que uno de Centroamérica. La velocidad a la cual se pueden entregar las prendas en Estados Unidos depende enormemente de la velocidad de entrega de los insumos. Cuando se obtienen telas y accesorios en Asia para Centroamérica, solamente el transporte toma aproximadamente cuatro semanas, mientras que los envíos entre Nicaragua y Honduras, por ejemplo, apenas toman unos días. El paso más largo en el proceso es la producción de la tela. Debido a la incertidumbre en torno a los tipos de tela que serán requeridos en futuros pedidos, es muy arriesgado almacenar grandes cantidades de textiles. Las maquiladoras pueden mejorar la rapidez de su respuesta si se basan en las proyecciones de los colores y las modas que se esperan en la siguiente temporada, de modo que las telas se puedan manufacturar o pedir con anticipación. Se puede incrementar la velocidad con que se llega a los mercados mejorando la comunicación entre los estantes del minorista y la fábrica misma, a fin de informar la necesidad de reabastecer un estilo, talla o color específico de prendas que están a punto de agotarse, mediante el uso de tecnología en el punto de venta.

Una mayor integración centroamericana permitiría mejorar los tiempos de entrega en la región, dado que los distintos procesos de producción de la confección están localizados en diferentes países. Dentro de cada país, la cooperación entre las maquilas podría ayudar al sector a obtener un mayor número de pedidos de paquete completo. Esto le permitiría a las empresas trabajar conjuntamente para distribuir

un pedido que se debe entregar rápidamente. Al repartir el pedido entre varias empresas, éstas podrían, en grupo, cumplir con el tiempo de entrega solicitado por el minorista en Estados Unidos y, al mismo tiempo, continuar la producción de otros pedidos programados anteriormente.

Otro obstáculo para la entrega rápida es la naturaleza cambiante de la industria de la confección. Cada vez más, los minoristas solicitan un número mayor de estilos y de prendas que requieren un mayor número de operaciones. Un mayor número de estilos y operaciones hacen que la producción sea menos eficiente, y las maquilas informan que han perdido clientes debido a que no pueden entregar puntualmente pedidos cada vez más complejos. Se puede mejorar la producción actualizando los métodos de manufactura, por ejemplo, pasando de la producción en línea a la producción por módulos.

Las empresas manufactureras de prendas y accesorios informan que el CAFTA ha alargado el tiempo de entrega debido a la certificación de origen adicional que ahora se requiere para la importación de prendas al mercado de Estados Unidos. Algunas hasta recurren al soborno para lograr que los artículos pasen más rápidamente por la aduana. La simplificación de los procesos administrativos mediante la automatización, donde fuera posible, podría ayudar a mejorar los tiempos de entrega. El empleo en la aduana de personal encargado específicamente de las empresas en las *zonas francas* podría acelerar el proceso, ya que se aplican normas específicas a las exportaciones producidas en esas zonas. Las empresas también pueden mejorar la velocidad de los envíos capacitando miembros de su personal para que sirvan de agentes para agilizar la aprobación de esos envíos.

Si bien la entrega rápida es importante para el desarrollo del sector (normalmente se debe pagar una multa cuando los artículos son entregados tardíamente), una mala calidad puede hacer que todo un pedido sea cancelado. Los problemas de calidad, que pueden ocasionar costosos rechazos, normalmente no están relacionados con problemas de maquinaria, sino más bien son el resultado de trabajadores que no han sido bien adiestrados. Por esta razón, la capacitación del personal es el paso más importante para mejorar la calidad de las prendas y, por lo tanto, minimizar el rechazo de pedidos. El programa de capacitación PROCINCO de la Asociación de Fabricantes Hondureños se utiliza ampliamente en la industria y podría convertirse en un modelo para la región.

Ventas al por Menor

La industria de prendas es esencialmente impulsada por el comprador (o por la demanda). El sector minorista de Estados Unidos, el principal mercado de exportación para la maquila centroamericana, se ha concentrado cada vez más, dando al minorista mayor poder de compra, pero también mayor poder para negociar con los proveedores. Si bien los minoristas exigen menores precios a las maquilas, a menudo también usan su poder de negociación para obtener telas a menores precios para las maquilas que les producen las prendas.

La demanda por parte del consumidor determina la demanda de los minoristas y cada vez más la información relacionada con las decisiones sobre modelos, colores y materiales fluye directamente de los minoristas a las plantas textiles. Asimismo, cada vez más, los compradores están pidiendo paquetes completos que incluyen desde el diseño hasta la obtención de materia prima y la entrega de prendas acabadas. Se requiere una serie de servicios de logística y comerciales para asegurar un flujo sin problemas de bienes, información y pagos. La venta ágil al por menor ha sido posible gracias a tecnologías como los códigos de barras, códigos de producto uniformes, intercambio electrónico de datos (EDI) y el procesamiento de datos, así como centros de distribución y estándares comunes a todas las empresas. Los equipos de códigos de barras permiten al minorista captar información en el punto de venta para estar siempre al corriente de cuáles prendas se venden bien y cuáles no; esto le permite también controlar sus inventarios, de modo que la oferta de prendas se pueda ajustar al gusto del consumidor según va llegando información sobre el comportamiento de los compradores. Tales ajustes requieren un suministro más frecuente de prendas en menores cantidades, en contraposición al abastecimiento tradicional de las tiendas antes de la temporada y a las ventas de saldos (que les salen caras) al final de la misma. El intercambio electrónico de información y los programas de procesamiento de datos permiten

un intercambio directo y a veces automatizado de información entre minoristas y proveedores, de modo que se pueden reabastecer las prendas en las tallas, colores y estilos adecuados.

Cada vez más, los distribuidores tradicionales y las grandes bodegas de almacenamiento están siendo reemplazados por centros de distribución que permiten que los pedidos de reabastecimiento lleguen rápidamente a las tiendas. A diferencia de las grandes bodegas de los mayoristas, los centros de distribución ocupan generalmente un área más reducida (pero hacen un uso más intensivo de capital) y las prendas se mueven mediante procesos automatizados. Un contenedor es enviado a una estación con trabajadores únicamente si la información en su código de barras no coincide con el pedido de compra. A su vez, el sistema de información también procesa información financiera.

Finalmente, es importante señalar que asegurar que los estándares en todos los eslabones de la cadena de valor son compatibles, resulta indispensable para garantizar una integración óptima de los flujos de información, bienes y pagos. Obviamente, los códigos de barra juegan un papel esencial, pero también son importantes tecnologías sencillas, como la colocación de las prendas en ganchos de modo que puedan pasar directamente del camión al piso de venta.

4. TRATADOS DE COMERCIO INTERNACIONAL QUE AFECTAN LA INDUSTRIA DE LA MAQUILA TEXTIL

CBI/CBERA

Para comprender mejor el significado del CAFTA en la industria maquiladora centroamericana y poder apreciar lo que el tratado puede y no puede hacer, es importante entender sus predecesores. Las disposiciones del CAFTA se apartan de las condiciones pertinentes de tratados comerciales anteriores entre Estados Unidos y los cinco países centroamericanos. Esos cinco países forman parte de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI), vigente desde el 1 de enero de 1984. La CBI otorgó preferencias comerciales y otros beneficios a los países de la región mediante el Acuerdo para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (CBERA), aprobado por el Congreso de Estados Unidos en 1983.

El CBERA otorgó tratamiento preferencial unilateral (sin aranceles o con tasas menores de aranceles) a muchos productos importados a los Estados Unidos procedentes de los 24 países de la Cuenca del Caribe designados como beneficiarios. Sin embargo, aunque los textiles y las prendas estaban exentos del sistema mundial de cuotas que estaba vigente, no recibieron acceso especial libre de aranceles al mercado de E.U.A. bajo el CBERA; más bien siguieron sujetos al llamado Acuerdo de Multi-Fibras (MFA),⁹ que estuvo vigente entre 1974 y 1994, y le permitió a ciertos países imponer limitaciones cuantitativas (en cuotas, no en aranceles) a las importaciones de textiles y prendas (incluyendo algodón, lana y fibras hechas por el hombre), en el caso que estas últimas fueran consideradas una amenaza a sus industrias nacionales.¹⁰ Sin embargo, se hizo una excepción importante en el CBERA: bajo el Programa de Acceso Especial (anunciado en 1986 y conocido como “807A”) quedaron exentas del MFA las prendas elaboradas a partir de insumos producidos en Estados Unidos.¹¹

Según el Programa de Acceso Especial, las prendas exentas se importaban bajo cuotas preferenciales llamadas *niveles de acceso garantizado*, en vez de contarse dentro de las cuotas regulares. Este nuevo programa se aplicó a prendas elaboradas a partir de telas producidas y cortadas en Estados Unidos y luego ensambladas en los países de la Cuenca del Caribe (que incluye los países centroamericanos). El hilo utilizado en el tejido de las telas de esas prendas (pero no el hilo utilizado en la elaboración de las telas) calificaba bajo el 807A sin importar su país de origen. Sin embargo, solo se permitía el uso de adornos no estadounidenses hasta por el 25% del valor de todos los componentes. Si bien operaciones como la decoloración o el teñido de las prendas, el lavado a piedra y el lavado ácido descalificaban las prendas para los beneficios arancelarios del 807, los artículos seguían teniendo derecho al tratamiento de cuotas del Programa de Acceso Especial (807A). Para las importaciones que calificaban, solamente se imponían aranceles sobre el valor agregado en la región CBI.

⁹ Establecido en 1973 bajo el entonces Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), el MFA sometió el comercio internacional en textiles a limitaciones cuantitativas discriminatorias mediante un sistema elaborado de cuotas establecido para proteger las industrias nacionales de textiles de Estados Unidos, Canadá, Unión Europea, Austria, Finlandia y Noruega. Mientras algunas naciones con fuertes lazos políticos con países desarrollados se beneficiaron de acuerdos preferenciales que elevaron sus niveles de cuotas o las eliminaron, muchos países en desarrollo sufrieron de un acceso severamente restringido a los mercados.

¹⁰ El sistema de cuotas bajo el MFA operó efectivamente como un impuesto para la exportación de prendas a Estados Unidos.

¹¹ El programa anterior de comercio preferencial, conocido como “807 Regular” o “807”, estableció reducciones arancelarias sobre prendas importadas en Estados Unidos, siempre y cuando fueran confeccionadas fuera de Estados Unidos utilizando telas elaboradas y cortadas en Estados Unidos. Las prendas que no aumentaban de valor o que mejoraban su condición de una manera distinta a la confección y otras operaciones menores “secundarios al montaje” también calificaban. Sin embargo, las operaciones de procesamiento adicional que son comunes en la producción de prendas tales como decoloración, teñido, lavado en piedra y lavado ácido, fueron consideradas más que incidentales y descalificaban el artículo. Bajo el 807, si se cumplían estas condiciones, se permitía el ingreso libre de impuestos a los componentes hechos en EUA de las prendas. En estos casos, el impuesto se calcula como el valor total de la prenda menos el valor de los componentes hechos en EUA. Estas importaciones, denominadas con frecuencia como prendas 807, eran clasificadas bajo el subtítulo 9802.00.80 del Programa de Aranceles Armonizados de Estados Unidos.

En los decenios de 1970 y 1980, los productores de prendas estadounidenses utilizaron activamente el 807 y 807A para contratar la confección de prendas en países con mano de obra menos costosa como México y los países de la Cuenca del Caribe.¹² Sin embargo, los artículos seguían sujetos a las cuotas, y con el tiempo se impusieron cuotas a otras categorías. En el caso de Guatemala y El Salvador, todavía existen cuotas para artículos de las categorías 340 y 640: camisas de hombre y de niño tejidas con algodón o fibras manufacturadas. Además, aún siguen vigentes las cuotas para artículos guatemaltecos de las categorías 374 y 348 (calzoncillos y pantalones largos y cortos de algodón) y para artículos de las categorías 351 y 651 (camisones y pijamas de algodón o fibras manufacturadas), incluyendo las prendas bajo el 807.

El tratamiento comercial y arancelario idéntico que se le daba a los textiles procedentes de México y de los países de la Cuenca del Caribe bajo el CBERA cambió en 1990 con la aprobación del Decreto de Expansión para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (CBEREA). Este decreto redujo en un 20% los aranceles para los países de la Cuenca del Caribe durante un período de cinco años, con un mínimo del 2.5%. Por lo tanto, entre 1990 y la implementación de Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA, por sus siglas en inglés) en 1994, Centroamérica disfrutó de importantes ventajas sobre México debido a aranceles más bajos en Estados Unidos. Sin embargo, hasta el 1 de enero de 1995, las exportaciones de textiles procedentes tanto de Centroamérica como de México estuvieron sujetas al MFA.

El NAFTA, que entró en vigor el 1 de enero de 1994, cambió la posición de la maquila en Centroamérica. Un efecto colateral involuntario del tratado fue la eliminación casi total de las ventajas iniciales de los países beneficiarios del CBEREA sobre México, debido a que los productos mexicanos ahora ingresaban a Estados Unidos libres de aranceles y sin cuotas. Y lo peor para la industria centroamericana de maquila fue que los productores mexicanos no estaban sujetos a las cláusulas restrictivas de origen sobre los insumos intermedios. Para compensar este efecto no buscado y desfavorable del NAFTA en Centroamérica, en el 2000 se aprobó el Acuerdo de Asociación Comercial de Estados Unidos con los Países de la Cuenca del Caribe (CBTPA). Los productos beneficiados por el CBTPA incluyen todos los productos textiles y prendas (y otros productos) a los que les fue otorgado el mismo acceso libre de aranceles al mercado de Estados Unidos y las cláusulas liberalizadas de origen otorgadas a México bajo el NAFTA (conocidas como “paridad NAFTA”; ver Anónimo, 2005).

CBTPA

El Acuerdo de Asociación Comercial de Estados Unidos con los Países de la Cuenca del Caribe ofrece varias oportunidades importantes a los países beneficiarios en el sector de textiles y prendas. Mientras que el programa 807 permitía el ingreso (sin aranceles o cuotas) de prendas ensambladas en la región, si las telas son elaboradas en Estados Unidos y producidas a partir de hilo estadounidense, el denominado programa 809 extiende el programa 807 y ofrece comercio libre a las prendas elaboradas en la región CBTPA con tela fabricada a partir del hilo estadounidense y con tela producida y cortada en Estados Unidos (807A+) o en la región (809+). En la práctica, el CBTPA le dio un gran impulso al crecimiento de la industria de la maquila en todos los países centroamericanos. Sin embargo, es importante recalcar que los beneficios del CBTPA sólo estarán disponibles durante un período de transición (del 1 de octubre del 2000 hasta el 30 de septiembre del 2008) o hasta el día en que el Tratado de Libre Comercio de América (ALCA, que aún se está negociando) entre en vigor. Como se explica más adelante, los países centroamericanos decidieron no esperar hasta la expiración del CBTPA, sino más bien hacer permanente la mayoría de sus disposiciones en el marco del CAFTA. En vista de la importancia del CBTPA como base para las negociaciones del CAFTA con respecto a la maquila, se incluyen más detalles en el Apéndice A.

¹² Sin embargo, sería un error argumentar que los bajos costos de la mano de obra son la única razón para la contratación en otros países: también juegan un papel importante la mayor apertura de las economías centroamericanas y los incentivos tributarios favorables ofrecidos a los inversionistas extranjeros.

ATC

Si bien este informe analiza principalmente el impacto del CAFTA en la industria centroamericana de la maquila, es probable que la expiración el 1 de enero de 2005 del Acuerdo de la Ronda de Uruguay sobre Textiles y Vestuario (ATC) tenga un mayor impacto a largo plazo sobre la producción de textiles y prendas de la región. El 1 de enero de 1995, el MFA fue sucedido por el ATC.¹³ El ATC, que entró en vigor con el establecimiento en 1995 de la Organización Mundial del Comercio (OMC), estipuló un incremento gradual de las cuotas de textiles. Más que una extensión del MFA, el ATC fue concebido para integrar los productos de textiles y prendas en un sistema de comercio multilateral (Acuerdo General de Aranceles y Comercio, GATT 1994) en cuatro pasos durante un período de transición de 10 años. En la primera etapa, que comenzó el 1 de enero de 1995, los principales países importadores de textiles y prendas integraron productos equivalentes al 16% del volumen total de su comercio de textiles y prendas en 1990. En la segunda etapa, exactamente tres años más tarde, se integró un 17% adicional y en la tercera etapa que comenzó tres años después, se integró otro 18%. La cuarta etapa se inició el 1 de enero del 2005, fecha establecida para la integración final del restante 49% del volumen total del comercio de textiles y prendas, y sometió el sector a las reglas generales del GATT.

El ATC exigía que artículos de las cuatro categorías (hilos, telas, artículos textiles y prendas) fueran integrados en cada etapa. Sin embargo, le permitió gran flexibilidad a los países para escoger cuáles bienes iban a liberalizar, y productos sin limitaciones fueron integrados durante la primera y segunda etapas, dejando estas etapas sin ningún valor comercial. En el tercer paso, Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea escogieron productos de manera similar, todos artículos textiles y prendas para los cuales la utilización de cuotas era muy baja (la mayoría tenía tasas de utilización del 0% al 50%). Esta descripción de las etapas uno, dos y tres resalta el impacto significativo de la cuarta etapa. No solamente se estableció que el 49% del volumen total debía ser integrado en el 2005, sino que ese año se integraron los artículos más “sensibles”.

Aunque en teoría se suponía que los países en vías de desarrollo favorecían la implementación del ATC (es decir, la eliminación gradual de las cuotas de textiles y prendas), a muchos países (incluyendo los centroamericanos) les preocupaba que la eliminación de las cuotas podía afectar su industria de maquila, dado que el ATC hace menos atractiva la contratación del ensamblaje de prendas en países menos desarrollados. Sin embargo, lo más importante era que, una vez eliminadas por completo las cuotas, los países centroamericanos perderían la ventaja relativa que obtuvieron mediante el CBTPA y su participación en el mercado pasaría a los países con la mayor ventaja comparativa en la producción de textiles y prendas. La ventaja comparativa es determinada no sólo por el costo de la mano de obra (lo cual adquiere gran importancia en la producción de tejido de punto circular, en el cual los países centroamericanos tienden a especializarse) y por el precio de la materia prima, sino también por factores como la entrega puntual, ubicación geográfica y el porcentaje de rechazos. Dado que China tiene la mano de obra más barata y posiblemente también una de las industrias textiles más fuertes del mundo, su acceso a la OMC en diciembre de 2001 y el fin del ATC han dejado a los países del CAFTA preocupados por el futuro de sus industrias de maquila (Condo 2004b).¹⁴ Las simulaciones llevadas a cabo con el modelo GTAP (el cual incluye a Centroamérica como una sola región), que son impulsadas principalmente por los cambios en los precios relativos y la competitividad respecto a los costos,¹⁵ sugieren que parte del

13 Durante la Ronda de Uruguay, los países miembros de la OMC firmaron el acuerdo sobre textiles y prendas, efectivo en 1995, el cual estableció reglas multilaterales y sometió el comercio de textiles a los principios básicos de la OMC de no discriminación y de tratamiento nacional. El acuerdo ordena que los países miembros de la OMC implementen el ATC durante un período de 10 años, desde el 1 de enero de 1995 hasta el 1 de enero de 2005.

14 Cuando China se hizo miembro de la OMC en 2001, lo hizo bajo términos especiales que le permitieron a los países importadores imponer “salvaguardas” a corto plazo sobre los bienes chinos hasta el 2013 si podían demostrar que esos bienes causaban “daños materiales” a los productores nacionales. Otras medidas adicionales para los textiles permiten la imposición de garantías siempre que las importaciones amenacen con un “trastorno del mercado”.

15 Es decir, las simulaciones GTAP no captan los cambios tecnológicos ni la influencia de factores como la entrega a tiempo y la distancia, los cuales pueden llegar a ser cruciales para conservar la participación de los productores centroamericanos en el mercado (ver también la sección 5).

incremento en la participación de China en el mercado de Estados Unidos ocurrirá a costa de Centroamérica, y mucho más en el caso del vestuario que en el de textiles (Nordas, 2004).

De hecho, el fin del proceso de integración benefició enormemente a muchos países asiáticos donde los costos son bajos y que habían estado exportando bajo restricciones cuantitativas. Los productores chinos han resultado ser los competidores más fuertes desde que las fases tres y cuatro del ATC aliviaron las restricciones a las exportaciones del país hacia el mercado de Estados Unidos. En el 2001, después de ingresar en la OMC, China se unió a otros países y aprovechó los mercados de textiles y prendas cada vez más libres de cuotas. Entre 2001 y 2003, la participación de China en el valor total de las importaciones de prendas a Estados Unidos saltó del 13.7% al 40.2%. Tan solo entre 2001 y 2002, los beneficios provenientes de su integración a la OMC, combinados con el inicio de la fase tres, le permitieron a China incrementar en un 125% las exportaciones totales de productos textiles a Estados Unidos. Casi todo este crecimiento ocurrió en productos que habían sido liberados de las cuotas y que aumentaron en un 260%.

Con la fase final de la eliminación de cuotas, las exportaciones de textiles de China hacia Estados Unidos aumentaron un 64% en la primera mitad del 2005 (Mesquita Moreira, 2006). Esto hizo que el gobierno de Estados Unidos se acogiera a una disposición de garantías textiles concebida para proteger las industrias nacionales y que China había aceptado al integrarse a la OMC en el 2001. En acato a esta disposición, de inmediato se impuso un límite temporal del 7.5%, y en noviembre del 2005 Estados Unidos y China llegaron a un acuerdo bilateral a más largo plazo que le impide a China el acceso pleno al mercado de Estados Unidos hasta el 31 de diciembre de 2008. Las cuotas se aplican a 34 productos y permiten un crecimiento de las exportaciones hasta un máximo del 10% en 2006, 12.5% en 2007 y 16% en 2008. Aunque este acuerdo final limita las exportaciones de textiles chinos a Estados Unidos, solamente tendrá efecto en un corto plazo. A los otros países que exportan a Estados Unidos (incluyendo los centroamericanos), los aranceles de “salvaguarda” impuestos por Estados Unidos en los textiles chinos, como medida que mitiga los trastornos del mercado, no ofrecen más que un período de tres años (hasta el 2008) para aprovechar el comercio libre de cuotas y ganar una participación de mercado valiosísima en Estados Unidos y en la Unión Europea, antes de que China pueda competir plenamente.

Tabla 2. Participación porcentual de varios países en las importaciones de textiles y prendas a Estados Unidos

País	2003	2004	2005^b
China	14.9	17.2	25.1
India	4.3	4.6	5.3
México	10.8	9.9	8.7
Países del CAFTA ^a	11.6	11.0	10.0

Fuente: Con base en datos de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos.

^a Incluye la República Dominicana.

^b De enero a septiembre.

En una encuesta realizada por ASIES en Guatemala inmediatamente después de la expiración del ATC, muchas maquiladoras alegaron tener menos pedidos y pocos cambios en los precios. De hecho, al parecer el efecto neto del ATC ha sido positivo para los exportadores asiáticos (especialmente China e India) pero negativo para Centroamérica y México (Tabla 2), que han perdido participación de mercado en Estados Unidos, lo cual ha afectado especialmente a los productores de prendas, quienes enfrentan dificultades para competir con los países asiáticos. Los productores de textiles centroamericanos han sufrido menos debido a que la obtención de la materia prima se está desplazando un poco de Estados Unidos hacia Centroamérica (y México), pero aun así, el efecto neto es negativo.

CAFTA

Como resultado de la expiración del ATC el 1 de enero de 2005, ha aumentado la importancia de los acuerdos de comercio bilaterales y multilaterales y, en efecto, las negociaciones del CAFTA (que comenzaron en 2002 y concluyeron en 2004) han puesto bastante énfasis en tratar de consolidar para los países centroamericanos los beneficios logrados bajo el CBTPA (ver más detalles del CBTPA en el Apéndice A y una comparación entre CAFTA y CBTPA en el Apéndice B). Tales beneficios se refieren particularmente a las concesiones en las tasas de aranceles acordadas bajo el CBTPA. Como resultado final, las disposiciones del CAFTA en torno a la producción de maquila consolidan los planes preferenciales (unilaterales y temporales, y por lo tanto revocables) proporcionados por Estados Unidos a través del CBTPA, el cual, al igual que CBI/CBERA, expirará en el 2008. El CAFTA, en particular, hace permanentes las reglas liberalizadas de origen para los insumos de la industria de maquila otorgados temporalmente bajo el CBTPA, continuando de esta manera el tratamiento preferencial a los países del CAFTA para las prendas confeccionadas en Centroamérica a partir de telas de la región o de terceros países (que no pertenecen al CAFTA). Este tratamiento preferencial incluido en el CBTPA permite que algunas prendas producidas en Centroamérica sean importadas a Estados Unidos sin aranceles o con tasas arancelarias reducidas aun cuando el producto sea elaborado con telas que no son estadounidenses, siempre y cuando se haya utilizado hilo americano en la producción de la tela (ver la hilera “Excepciones a la regla de origen” en la tabla del Apéndice B). Además, como se explica en mayor detalle más adelante, el CAFTA extiende los beneficios otorgados por el CBTPA a las telas elaboradas regionalmente, los cuales solo aplicaban a las prendas de punto.

Este es un logro muy importante para las maquiladoras centroamericanas, especialmente si se tiene en cuenta que durante las primeras etapas de las negociaciones muchas compañías y distribuidores de ropa al menudeo en Estados Unidos expresaron que la decisión de continuar, eliminar o extender el ensamblaje de prendas en las maquiladoras centroamericanas dependía principalmente de los detalles del CAFTA, considerando el impacto en gran parte negativo de la eliminación de las cuotas en el 2005. Muchos sostenían que el resultado neto para el sector dependería del grado de tratamiento preferencial otorgado a las prendas ensambladas en los países del CAFTA a partir de telas de la región o de terceros países como México o los países asiáticos. En este sentido, los resultados de las negociaciones del CAFTA han sido positivos para la industria de maquila centroamericana, ya que dieron origen a varias disposiciones que representan una extensión de los privilegios ya existentes (pero temporales bajo el CBTPA) y que, en conjunto, contrarrestan los efectos negativos de la expiración del ATC y alivian un poco la mayor competencia de los países asiáticos, especialmente China.

En particular, el CAFTA permite el uso de cierto número de telas regionales y de terceros países, sujeto a varias restricciones, como sigue (ver también el Apéndice B):

En primer lugar, existe la regla de origen “*hilo en adelante*”, que apareció por primera vez en el NAFTA.¹⁶ Para recibir un tratamiento libre de aranceles, se requiere que la tela del componente de una prenda que determina su clasificación debe ser tejida en países del CAFTA. Además, esa tela debe ser elaborada a partir de hilo producido en países del CAFTA y su ensamblaje se debe llevar a cabo en la región. En otras palabras, si desde la elaboración del hilo en adelante, todo el procesamiento en la cadena de valor se lleva a cabo en los Estados Unidos o cualquier otro país del CAFTA, el producto textil o ensamblado calificará generalmente como *producto de origen* y por lo tanto tendrá derecho a un tratamiento libre de aranceles. En la práctica, las prendas tejidas ingresan a Estados Unidos libres de aranceles si la fibra, el hilo, la tela y la costura son de Estados Unidos o de otros países del CAFTA y si el corte y el ensamblaje se llevan a cabo en países del CAFTA. De esta manera, el CAFTA cambia la exigencia original del CBTPA que el hilo fuera estadounidense, a exigir que el hilo sea regional o estadounidense. Ello también levanta la prohibición sobre el teñido y el acabado de las telas.

¹⁶ Si bien el concepto del *hilo en adelante* fue tomado del NAFTA, existen varios puntos en los cuales el NAFTA y el CAFTA difieren. Por ejemplo, los productos de lana de todos los países CAFTA centroamericanos cumplen la regla de origen si son *de la tela en adelante* (en vez de hilo en adelante), lo cual permite que el hilo sea de cualquier país (ver el Apéndice B).

Esta regla aplica a cerca del 90% de las prendas centroamericanas que se exportan actualmente a Estados Unidos. Sin embargo, grandes cantidades de exportaciones de prendas centroamericanas a Estados Unidos han logrado competir debido únicamente a las restricciones de cuotas que pesan sobre los exportadores asiáticos. No es necesariamente cierto que el 90% de las exportaciones de Centroamérica ingresarán en los próximos años bajo la regla del hilo en adelante, ya que los tipos de productos de confección exportados a Estados Unidos deben cambiar para seguir siendo competitivos en medio de la creciente competencia de las prendas de bajo costo producidas en Asia.

Segundo, existe la regla de origen denominada *transformación sencilla*. Las prendas hechas de seda, lino y otros hilos y telas que generalmente no son producidas en Estados Unidos ni en otro país del CAFTA están sujetas a una regla de transformación sencilla que es más benévola. Esta regla permite que una prenda mantenga su estatus como producto de origen, siempre y cuando el corte y la costura se lleven a cabo en un país del CAFTA. La tela y el hilo pueden proceder de cualquier país; esto no impide que el artículo califique. La regla de transformación sencilla también se aplica a los sostenes elaborados de cualquier tela, así como a los calzoncillos y las pijamas. Esta disposición simplifica las reglas bajo las cuales estas prendas podían ingresar a Estados Unidos bajo el CBTPA, y es otro ejemplo de la paridad del NAFTA.

Tercero, el CAFTA establece un nuevo conjunto de reglas relacionadas con el componente que determina la clasificación de la prenda. Típicamente, la tela que conforma la cubierta externa de la prenda es el componente que determina el *carácter esencial* del artículo y la clasificación de la prenda final. Originalmente, las reglas de eliminación de aranceles (es decir, las reglas de origen para textiles y prendas) se aplicaban únicamente al componente principal, mientras que otras telas *secundarias* a la prenda podían tener cualquier origen. Sin embargo, en abril de 2006, El Salvador, Honduras y Nicaragua concertaron un acuerdo al último momento con Estados Unidos, el cual exige que los forros de los bolsillos sean hechos y acabados en la región para que puedan tener derecho bajo el CAFTA. A cambio de esta concesión, a Honduras se le garantizó que ciertas camisas para hombre estarán sujetas a una regla de origen de transformación sencilla. A El Salvador se le garantizó que la regla de transformación sencilla del CAFTA se aplicará a los trajes MMF para damas y niñas (categoría 644), los abrigos de algodón (categoría 335) y los vestidos para bebés. El Nivel de Preferencias Arancelarias (TPL) de Nicaragua, que se describe en detalle más adelante, se incrementó para abrigos deportivos de lana, y este cambio solamente beneficiará a Nicaragua. Sin embargo, todos los países del CAFTA se beneficiarán de otras concesiones obtenidas en canje por los cambios que afectan a los forros de los bolsillos. Por otro lado, aún está pendiente la aprobación formal de todos esos cambios por parte del congreso de Estados Unidos y de cada uno de los gobiernos de los otros países del CAFTA.

Este nuevo conjunto de reglas del CAFTA, que sólo requieren que el componente principal y los bolsillos sean de origen, elimina la necesidad de una regla para los accesorios, tal como se encuentra en el CBTPA. Mientras que el CBTPA permite que las prendas incluyan sólo una cantidad limitada de artículos extranjeros (hasta un 25% del valor de todos los componentes), el CAFTA en general permite accesorios extranjeros, tales como broches y botones, en cantidad ilimitada. Además, la denominada *regla del mínimo* que es parte del CAFTA y establece que hasta un 10% del peso de una prenda (superando el 7% permitido bajo el CBTPA) puede ser elaborada a partir de telas o hilos que no son de origen (países no-CAFTA o de terceros) sin perder su estado de origen. Además se han clasificado como escasas ciertas fibras, hilos y telas bajo una regla denominada *regla de escasez*. Teniendo en cuenta que los artículos en estas categorías no están disponibles “de manera oportuna en cantidades comerciales” en ninguno de los países del CAFTA, un producto textil o confección que contenga alguno de estos insumos escasos será tratado como producto de origen. Si bien las reglas de escasez también existían bajo el CBTPA, el CAFTA incrementa la lista de artículos incluidos y establece un proceso “mejorado” para agregar nuevos productos a la lista.

Cuarto, hay Niveles de Preferencias Arancelarias (TPL, o cuotas de acceso preferencial temporal) para Nicaragua y Costa Rica. Fundamentalmente, los TPL relajan algunas reglas de origen: 17 en el caso

17 En el caso de Costa Rica, los TPL se activaron una vez que el país ratificó el CAFTA.

de Nicaragua, si una prenda hecha de algodón o MMF es cortada o tejida para darle forma y ser ensamblada, califica como de origen, aunque la tela o el hilo no sea de la región CAFTA. Hasta 100 millones de metros cuadrados equivalentes (SME) de prendas podrían entrar anualmente a Estados Unidos libres de las limitaciones de las reglas de origen, durante los primeros 10 años después que el CAFTA entre en vigor (es decir, el 1 de abril de 2006).¹⁸ Esto equivale aproximadamente al 75% del uso actual de insumos de terceros en Nicaragua. Originalmente, esta cantidad se iba a reducir anualmente en 20 millones de SME después de los primeros cinco años. A finales del 2005, se decidió que a cambio de la extensión de 100 millones de SME por 10 años, Nicaragua debe importar iguales cantidades de SME de tela de Estados Unidos. Costa Rica obtuvo un TPL de dos años (con posibilidad de extensión) para 500,000 de SME para prendas de lana tipo sastré que ingresarían a Estados Unidos sin las limitaciones de las reglas de origen, a un nivel de aranceles equivalente al 50% de los aranceles aplicados a los países más favorecidos.

Quinto, la denominada *regla de acumulación* con México y Canadá para prendas tejidas permite que algunos insumos canadienses y mexicanos (especialmente hilo) sean utilizados en prendas elaboradas en la región sin que éstas pierdan el derecho a los beneficios de eliminación de aranceles (es decir que se toman como insumos nacionales). Sin embargo, la acumulación está limitada a 100 millones de SME al año. El tope, que está ligado al crecimiento del comercio bajo el CAFTA, puede aumentar hasta 200 millones de SME. Los sub-topes dentro de los 100 millones de SME incluyen límites máximos a algunos tipos de prendas.

Finalmente, los beneficios arancelarios estarán disponibles inmediatamente después que el CAFTA entre en vigor, y estos beneficios (a excepción de las disposiciones TPL) serán retroactivos al 1 de enero de 2004. Tales beneficios estarán disponibles para todos los productores de la región, incluyendo hilanderías y productores de telas de Estados Unidos. En principio, estas disposiciones permiten el reembolso de aranceles a las importaciones de prendas que habrían cumplido con las reglas de origen si el CAFTA hubiera estado vigente. Sin embargo, en Costa Rica y Guatemala se ha cuestionado si esta retroactividad es constitucional en esos países.

En general, las preferencias arancelarias, especialmente la liberalización de las reglas de origen mediante el CBTPA y ahora el CAFTA, se han convertido en un gran estímulo para la transformación de la industria maquiladora centroamericana, del simple ensamblaje de ropa a partir de insumos importados hacia la producción de paquete completo. La elaboración de productos textiles intermedios, tales como hilaza, hilo y telas, está creciendo en toda la región, y algunos países (Honduras, El Salvador, Nicaragua) también están renovando las siembras de algodón. En la Tabla 3 se muestra la rápida disminución, después del 2000, de la proporción de insumos intermedios procedentes de Estados Unidos: al parecer los proveedores nacionales lograron reintegrarse a la cadena de producción, aumentando dramáticamente el contenido nacional de las exportaciones de maquila.

Otro resultado del CBTPA (el cual se espera sea fortalecido aún más bajo el CAFTA) ha sido la creciente concentración de las exportaciones de la maquila centroamericana a Estados Unidos. Estados Unidos es un mercado de exportación importante para todos los países centroamericanos, y las exportaciones de maquila representan porciones muy grandes de las exportaciones totales de cada uno de esos países a Estados Unidos. Por ejemplo, en El Salvador y Honduras, las exportaciones de maquila en 2003 constituyeron cerca del 80% de sus exportaciones totales a Estados Unidos, aunque en el caso de Costa Rica la participación es solamente del 18%. Al respecto es importante resaltar que si bien con la expiración del ATC el mercado de prendas de Estados Unidos ya no está protegido por cuotas (al menos en teoría), la terminación del ATC no significa el fin de los aranceles. Por lo tanto, el acceso preferencial ininterrumpido de los países centroamericanos al mercado de Estados Unidos mediante el tratado CAFTA es esencial para mantener su ventaja comparativa en ese mercado. Un análisis econométrico realizado por Hernández et al. (2006) muestra que estos márgenes preferenciales explican en gran parte el éxito de las

¹⁸ Se espera que la cuota desaparezca después de 10 años al bajar un 20% durante el quinto año de la implementación del CAFTA. Sin embargo, las exportaciones de maquila a Estados Unidos seguirían beneficiándose a partir de ese momento de los aranceles aplicados bajo el TPL para las empresas exportadoras que operan fuera de una *Zona Franca*.

exportaciones de maquila centroamericana a Estados Unidos. Además, dado que la terminación del ATC puede finalmente ocasionar una reducción de los precios de exportación del orden del 20%, es imprescindible que los países que disfrutaban de ese acceso preferencial (casi siempre temporal) aprovechen esta oportunidad para mejorar su competitividad.

Tabla 3. Importaciones intermedias de maquila de Estados Unidos como % de las exportaciones de maquila a ese país, y exportaciones de maquila a Estados Unidos (10⁶ US\$)

Año	Costa Rica		Guatemala		Honduras		Nicaragua		El Salvador	
	Importaciones intermedias / exportaciones	Exportaciones	Importaciones intermedias / exportaciones	Exportaciones	Importaciones intermedias / exportaciones	Exportaciones	Importaciones intermedias / exportaciones	Exportaciones	Importaciones intermedias / exportaciones	Exportaciones
1989	62.2	337.9	81.6	138.2	74.7	88.8			97.6	43.8
1990	58.0	397.4	73.0	203.2	75.3	116.0			81.1	56.2
1991	62.1	453.9	63.7	350.9	64.7	201.7		1.3	71.4	93.7
1992	60.1	607.1	72.9	477.9	55.5	377.2		3.6	57.5	171.7
1993	61.2	671.9	78.7	573.9	50.1	522.1	55.0	11.5	50.9	259.7
1994	63.5	704.7	78.0	623.6	52.5	666.3	34.0	29.7	46.6	411.8
1995	62.0	777.9	78.9	714.1	52.6	956.0	23.0	76.5	51.4	600.3
1996	72.0	722.0	77.9	831.6	59.7	1267.6	19.0	146.1	48.0	740.1
1997	70.7	869.1	71.4	1001.8	56.3	1725.4	21.0	186.6	49.1	1078.0
1998	76.3	839.7	61.5	1183.7	62.4	1946.1	20.0	237.4	53.4	1198.9
1999	60.9	846.6	40.1	1280.2	55.0	2243.6	21.0	284.1	42.9	1360.7
2000	41.3	846.8	7.0	1545.2	0.9	2463.3	4.0	345.8	5.3	1640.9
2001	39.7	791.0	6.0	1677.5	0.8	2485.7	3.0	390.6	6.1	1671.2
2002	36.7	747.2	14.9	1727.0	0.8	2556.3	3.0	445.8	5.0	1712.7

Fuente: Con base en la Tabla 10 de Morley (2006).

5. SITUACION ACTUAL Y TENDENCIAS DE LA INDUSTRIA DE LA MAQUILA TEXTIL EN LOS PAISES CAFTA CENTROAMERICANOS

Si bien el CAFTA proporciona nuevas oportunidades a la región centroamericana, la experiencia de México sugiere que, por sí solos, un tratado de libre comercio y la proximidad a Estados Unidos no son suficientes para que un país siga siendo competitivo, especialmente dada la mayor competencia de los países asiáticos con clusters bien desarrollados y apoyados en factores como la mano de obra barata. Esto es de especial relevancia para El Salvador y Honduras, ya que ambos países dependen en gran medida de los beneficios de la eliminación de aranceles del CBTPA y menos de las telas cortadas en Estados Unidos (807). En vez de eso, hacen un uso mayor de la disposición 809+ (que requiere la utilización de hilos de Estados Unidos pero permite el uso de telas cortadas en la región) o las disposiciones sobre el uso de telas regionales.¹⁹ Por otro lado, Guatemala y (especialmente) Nicaragua dependen menos de los beneficios del CBTPA, lo cual demuestra su capacidad para competir aún sin las ventajas de la eliminación de los aranceles.

Además, antes de la expiración del ATC, tanto El Salvador como Guatemala no siempre podían llenar las cuotas en algunas categorías, y por lo tanto no parecen haber frenado su producción de estas categorías, con lo cual queda la duda de qué tan competitivos serían sin las cuotas. En todo caso, con o sin cuotas, la tasa promedio de aranceles de Estados Unidos sobre las prendas importadas es del 17%. Aunque hay un incentivo para obtenerlas de países con preferencias arancelarias, la carencia de aranceles no siempre compensa las enormes ventajas que los productores asiáticos tienen en materia de costos, en especial en aquellas áreas en las cuales la región ha concentrado su producción. La eliminación de las cuotas podría llevar a la sobreoferta y a una caída importante de los precios mundiales. Sin embargo, hasta ahora los países centroamericanos han logrado mantener su participación en el mercado de Estados Unidos (Tabla 4), pero debe reconocerse que en gran medida ello puede deberse al acuerdo bilateral entre Estados Unidos y China, el cual frena las exportaciones chinas hasta el 2008. Lo que ocurrirá después del 2008 es incierto; sin embargo, queda claro que dadas las grandes diferencias de los salarios entre Centroamérica y China,²⁰ a los países centroamericanos les va a costar mucho competir con base únicamente en los costos de producción²¹ y, por lo tanto, deben desarrollar otras características que los hagan más competitivos: eficiencia, calidad, confiabilidad, rapidez de suministro y flexibilidad.

El Salvador

Actualmente, la industria de la maquila de El Salvador consiste principalmente en operaciones de simple ensamblaje y tiene una capacidad muy limitada para obtener las telas; de hecho, muchas maquiladoras de textiles en El Salvador ni siquiera tienen un departamento de corte. A pesar de la tendencia creciente de la cadena de maquila en El Salvador hacia una mayor integración vertical con acceso mejorado a las fábricas de hilos y telas de tejido de punto (y, a la larga, hacia una mayor producción de paquete completo; ver Jerez, 2005 y Gatchell et al., 2005), actualmente la mayoría de los textiles son importados, debido a que los productores nacionales de algodón apenas logran satisfacer menos del 10% de la demanda de los

¹⁹ Aunque las exportaciones costarricenses también dependen en forma importante de los beneficios del CBTPA, su industria maquiladora ya experimentó un largo proceso de ajuste en los 1990s. Para más detalles, ver "Costa Rica" en esta sección.

²⁰ Según el BID (2005), el salario promedio por hora en las operaciones de maquila en China (incluyendo las prestaciones) es de US\$0.88 (pero solamente \$0.48 según INCAE [2004]), a diferencia de los \$0.92 en Nicaragua, \$1.48 en Honduras, \$1.49 en Guatemala, \$1.58 en El Salvador y \$2.70 en Costa Rica. Estas cifras se comparan con los costos por hora de mano de obra entre \$18 y \$16 en operaciones de textiles en Estados Unidos y Canadá, respectivamente (Parada Gómez, 2004).

²¹ Un estudio del 2001 realizado por la Asociación de Confecciones y Calzado comparó el costo total hasta el embalaje de una camisa que toma 20 minutos para ser cortada, cosida y terminada, y luego enviada al mercado minorista de Estados Unidos. En orden de menor a más costoso, los países en los cuales se puede producir son: China (\$1.12), Nicaragua (\$1.50), República Dominicana y Honduras (\$1.70), Guatemala (\$1.80), El Salvador (\$1.85), Costa Rica (\$2.00), México (\$2.20) y Estados Unidos (\$5.00).

productores salvadoreños de textiles. La producción de algodón en El Salvador, que había desaparecido a inicios de los 1990s, recomenzó en 2004. Y aunque el país es el mayor productor de algodón de la región, la producción es todavía muy pequeña. Por otro lado, el gobierno salvadoreño juega un papel activo en tratar de revivir la cadena de algodón mediante servicios de asistencia financiera y técnica y seguros de cosecha. Este esfuerzo ayudó a crear la Corporación de Algodón Ltda. (COPAL), que está a cargo del procesamiento y el mercadeo del algodón y ha establecido vínculos con la mayor parte de los productores. Como resultado, el área sembrada con algodón ha aumentado de 2,100 hectáreas en 2004–2005 a casi 4,000 hectáreas in 2005–2006.

El directorio regional incluye 16 empresas productoras de telas, de las cuales 12 se concentran en la producción de telas de tejido de punto. Sin embargo, actualmente estas empresas proveen, en conjunto, tan solo el 5% de la demanda total de telas de la industria. En el mismo directorio también figuran 179 empresas ensambladoras de prendas, de las cuales 32 trabajan en la producción de paquete completo. La mayoría de estas empresas opera en *Zonas Francas*. Además, hay 66 empresas de accesorios moderadamente desarrolladas en El Salvador que producen hilos, bordados, material elástico y otros accesorios.

Tabla 4. Participación de mercado de los 20 mayores exportadores de textiles y prendas al mercado de Estados Unidos

Puesto	País	1996	País	2000	País	2004	País	2005
1	China	13.3	México	14.6	China	16.0	China	25.1
2	Hong Kong	10.4	China	10.5	México	10.3	México	9.1
3	México	9.9	Hong Kong	7.6	Hong Kong	5.8	India	4.5
4	Taiwán	4.8	Honduras	4.1	Honduras	4.1	Indonesia	4.0
5	Rep. Dominicana	4.5	Rep. Dominicana	4.0	Vietnam	3.8	Hong Kong	4.0
6	Filipinas	3.9	Corea del Sur	3.8	Indonesia	3.6	Honduras	3.8
7	Corea del Sur	3.8	Indonesia	3.5	India	3.4	Vietnam	3.6
8	Indonesia	3.5	Taiwán	3.3	Rep. Dominicana	3.1	Bangladesh	3.1
9	Italia	3.3	Bangladesh	3.3	Guatemala	2.9	Guatemala	2.7
10	India	3.3	Filipinas	3.2	Bangladesh	2.8	Rep. Dominicana	2.6
11	Honduras	3.3	India	3.1	Tailandia	2.7	Tailandia	2.6
12	Tailandia	2.8	Tailandia	3.1	Corea del Sur	2.7	Filipinas	2.5
13	Bangladesh	2.7	Canadá	3.0	Filipinas	2.7	Sri Lanka	2.3
14	Sri Lanka	2.7	El Salvador	2.7	El Salvador	2.6	El Salvador	2.3
15	Canadá	2.5	Italia	2.6	Italia	2.4	Camboya	2.2
16	Guatemala	2.1	Guatemala	2.5	Sri Lanka	2.3	Italia	2.2
17	Macao	2.0	Sri Lanka	2.5	Canadá	2.2	Canadá	1.8
18	El Salvador	1.9	Macao	1.9	Taiwán	2.2	Pakistán	1.7
19	Costa Rica	1.9	Turquía	1.8	Macao	2.1	Corea del Sur	1.6
20	Malasia	1.7	Pakistán	1.6	Camboya	2.1	Jordania	1.5

Fuente: Basado en Tabla 9 de Hernández et al. (2006).

En los últimos cinco años, El Salvador ha conservado su posición y participación en el mercado de importaciones de Estados Unidos. Sin embargo, a menos que se tomen medidas drásticas, eso podría cambiar en el futuro, ya que el factor negativo más importante que afecta la competitividad futura de El Salvador en el mercado de prendas de Estados Unidos es su gran dependencia del tratamiento preferencial. El país casi no ha tenido que competir en el cada vez más libre (después que el ATC expiró) mercado global de prendas.²² Por lo tanto, existe una clara necesidad de diversificar la producción de la maquila, reducir la dependencia del tratamiento preferencial y avanzar hacia la producción de paquete completo. Otro factor negativo de la industria de prendas es el costo de la mano de obra, el cual es mucho más alto en El Salvador que en la mayoría de los países asiáticos. Además, la ventaja de su ubicación (y la de otros países centroamericanos) para llegar rápidamente al mercado esta disminuyendo a medida que los productores asiáticos mejoran los tiempos de envío. Otra causa de preocupación es la grave situación de inseguridad en El Salvador.

En el lado positivo, la mayor parte de los compradores de prendas están muy conscientes de los riesgos de la producción y, por lo tanto, nunca adquieren sus insumos en un solo país. Esto significa que El Salvador puede tratar de competir con los proveedores asiáticos en calidad de segunda fuente, asegurando de manera creíble a los compradores que los productos elaborados en El Salvador representan un riesgo mínimo de reputación. Al respecto, el sector público tiene un papel obvio y esencial en el diseño y ejecución de un programa de vigilancia de las normas de trabajo mediante los cuales las prendas salvadoreñas pueden ganar un sello distintivo en el mercado mundial.

Honduras

Honduras sigue siendo el principal exportador, por volumen, de prendas en Centroamérica, y sus ventas representan la mayor parte del valor total de las exportaciones del país (Tabla 1). Honduras se especializa en productos de tejido de punto, especialmente camisas de algodón para hombres y niños, blusas de algodón, y ropa interior para damas y niñas. Casi dos tercios de las importaciones de prendas de Estados Unidos procedentes de Honduras son hechas de algodón. El país importa la mayoría de sus suministros para la producción de telas (hilo, telas) de Estados Unidos. Como resultado, el 89% de las prendas que Estados Unidos importa de Honduras tienen derecho a la eliminación de los aranceles (contra un promedio de 52% para toda la región CBERA, según datos de 2003).

Al igual que El Salvador, Honduras está tratando de aprovechar el CAFTA para pasar del simple ensamblaje a la producción de paquete completo, la cual aún no está muy difundida en Honduras: de las 159 plantas maquiladoras de prendas que operan en Honduras, solamente un tercio participa de alguna manera en la producción de paquete completo. El hilo utilizado en los textiles para las prendas hondureñas sigue siendo importado en su mayoría de Estados Unidos y elaborado a partir de fibra estadounidense. Sin embargo, varias empresas que actualmente elaboran hilo en Honduras planean expandir su producción ya que el hilo producido en el país tendrá derecho a la clasificación. Aunque recientemente ha surgido interés en comprar hilo en El Salvador, las empresas hilanderas no han logrado satisfacer la demanda de las maquiladoras hondureñas.

Como ocurre en casi todos los países centroamericanos, el sector hondureño de maquila tiene dificultades para competir con exportadores asiáticos debido en gran parte a los mayores costos laborales y a los insumos relativamente más caros (se estima que solamente la tela representa entre el 45% y 55% de los costos de producción). La cadena de valor en Honduras es todavía muy débil en telas e hilos; según el directorio regional, sólo ocho fábricas de telas operan en el país, y todas se especializan en telas de tejido de punto. La escasez actual de telas producidas en el país es una grave limitación a la futura expansión de la producción de paquete completo. Sin embargo, al menos dos empresas tienen programado comenzar a producir hilo y telas en Honduras en el 2007, y al menos una piensa fabricar telas de tejido.

²² El hecho que hasta el 1 de abril del 2006, El Salvador fue el único país que había ratificado el CAFTA también ha contribuido a reducir las exportaciones de prendas debido a que ello ha tornado más difícil la obtención de telas y accesorios de otras partes de Centroamérica, lo que permitiría que sus productos acabados ingresaran al mercado de EUA libres de aranceles.

Además, algunas de las viejas empresas fabricantes de tela han comenzado a expandir su producción, aumentando la cantidad de tela producida en el país. Se espera que entre 10 y 15 empresas nuevas se incorporen al sector en el 2007, pero mientras las fábricas hondureñas de textiles llegan a su plena capacidad, las maquilas informan que la falta de tela producida en el país se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo de la producción de paquete completo. Tradicionalmente, algunos distribuidores de Estados Unidos le han exigido a las maquilas que compren la tela a empresas estadounidenses; sin embargo, a las maquiladoras se les dificulta cada vez más hacerlo, debido a que las fábricas de textiles siguen abandonando el país. La menor disponibilidad de textiles estadounidenses, junto con el CAFTA, ha incrementado el interés en las telas hondureñas (así como en las de Nicaragua y Guatemala).

El sector medianamente desarrollado de accesorios consta de 31 fábricas que producen empaques, etiquetas, botones, cremalleras, y material elástico; aun así, gran parte de los accesorios tienen que ser importados desde el extranjero. Las empresas extranjeras de accesorios tienen usualmente centros de distribución y representantes de servicio al cliente en Honduras y en cada uno de los otros países centroamericanos; algunos también tienen depósitos mayoristas en Honduras. El almacenar accesorios en los depósitos puede aumentar la rapidez de la confección de prendas; sin embargo, algunos tipos de accesorios como los adornos y las cremalleras tienen que ser de colores muy específicos, lo cual hace que el abastecimiento sea práctico solamente para colores muy básicos como el negro y el azul marino. Las empresas que fabrican accesorios informan que necesitan invertir en maquinaria adicional, ya que el número de estilos requeridos ha ido aumentando con el tiempo.

Un importante factor que impide que se desarrolle más la producción en paquete completo en Honduras es que su producción nacional de algodón es muy limitada en la actualidad. El futuro de la producción de algodón en Honduras es incierto, debido en parte a la fuerte oposición de los productores de camarones en el suroeste del país, quienes están preocupados porque los pesticidas utilizados en el cultivo de algodón podrían dañar su medio de vida mediante la contaminación del agua.

El empeoramiento de la situación de inseguridad en Honduras también es causa de preocupación: junto con El Salvador y Guatemala, el país está sufriendo cada vez más problemas con el crimen violento. Honduras tiene una de las tasas más altas de homicidios de todo el continente, y esos asesinatos están concentrados principalmente en Tegucigalpa y San Pedro Sula, donde se ubican muchas maquilas. Además, el riesgo de hurto es tan alto que muchas maquiladoras prohíben que sus prendas se transporten de noche, entre 6:00 p.m. y 6:00 a.m. Algunos clientes se ven obligados a pagar un seguro debido a los robos. Usualmente la compañía de transporte paga el seguro y pasa el costo adicional al cliente, quien, en consecuencia, paga más por el transporte. Por lo tanto, el hurto aumenta los costos y disminuye la rapidez de la entrega.

Entre los factores que afectan positivamente la competitividad de la maquila hondureña, está el tiempo relativamente corto de logística: el tiempo de entrega de un contenedor de prendas de Honduras a Estados Unidos puede ser hasta tres semanas más corto que el tiempo de envío por parte de un proveedor asiático. Entre otras importantes ventajas están los salarios relativamente bajos (comparados con los de Costa Rica, México y Estados Unidos) y las buenas instalaciones disponibles en las zonas de libre exportación. Como resultado de estos factores, en los últimos cinco años, Honduras ha logrado fortalecer considerablemente su posición en el mercado de importaciones de Estados Unidos (Tabla 4). Pero como ocurre en el caso de El Salvador, un factor fundamental que afecta el panorama futuro de Honduras en el mercado de la prenda de Estados Unidos es su enorme dependencia del tratamiento preferencial. Aunque muchas de las preferencias arancelarias han sido aseguradas con el CAFTA, queda por verse si el país puede competir sin tratamiento preferencial con los proveedores asiáticos. En efecto, varias operaciones de maquila en pequeña escala están cerrando, mientras que las grandes maquilas logran sobrevivir en el sector. Se considera que la expiración del ATC aumentará finalmente la coinversión entre inversionistas estadounidenses y hondureños, y que las grandes empresas sobrevivirán la competencia con China, debido a las relaciones más cercanas y directas con los distribuidores minoristas en Estados Unidos.

Como se indicó anteriormente, en Honduras la cadena de valor de la prenda es débil en el sector de telas y, por lo tanto, para poder desarrollar la capacidad de producción de paquete completo que se

requiere para seguir siendo competitivo, es necesario darle gran prioridad al desarrollo de la producción de hilos y telas en el país. En todo Centroamérica, la industria de maquila también necesita dar mayor prioridad a hacer el cambio hacia productos de mayor valor agregado. En Honduras, el predominio de la producción de camisetas sugiere que la inversión en maquinaria para estampado podría ser un paso adecuado para agregar valor a las prendas que se producen actualmente. Otro paso importante para generar productos de mayor valor agregado podría ser la expansión de operaciones tales como el bordado, que es muy popular en las camisetas para niños y la ropa para dormir. Estos servicios (tales como el estampado y el bordado) requieren maquinaria adicional, así como de mano de obra para la clasificación, separación, marcación y etiquetado, e inversiones adicionales de capital.

Finalmente, y a diferencia de El Salvador, el gobierno hondureño no ha prestado directamente ningún tipo de apoyo específico a la industria de la maquila. Sin embargo, la Asociación Hondureña de Maquiladoras (AHM) se encarga de atraer empresas a Honduras y brinda algunas clases de apoyo, por ejemplo, organizando foros para discutir los detalles del CAFTA. El Programa de Capacitación Integral para la Competitividad de la Industria de la Confección (PROCINCO) es una de las formas de apoyo más ampliamente reconocidas de la AHM y aproximadamente 85,000 empleados de 140 maquilas han participado en el programa. PROCINCO ofrece sesiones de capacitación para gerentes y empleados que laboran en las áreas de producción. Todos los trabajadores en el sector de la maquila, así como aquellos que laboran en industrias relacionadas tales como las empresas de accesorios, tienen derecho a participar, y hasta el momento la capacitación se ha venido brindando de manera gratuita. La AHM está contemplando la posibilidad de cobrar los cursos en el futuro, y los gerentes de maquila han informado de manera consistente su voluntad de pagar por la capacitación, si fuera necesario, debido al mejoramiento inmediato de la producción que se ha logrado en el pasado a través de la capacitación.

Guatemala

La industria de la maquila en Guatemala surge a finales del decenio de 1970. El país tiene la industria maquiladora más desarrollada y verticalmente integrada, y además es el líder de la producción de paquete completo en Centroamérica. Algunos indicadores estiman que entre el 75% y el 80% de la producción de maquila es de paquete completo. Se podría afirmar que Guatemala y Nicaragua (ver la siguiente sección) son los únicos países centroamericanos que han logrado desarrollar un mercado en Estados Unidos sin depender completamente de las preferencias comerciales.

No obstante, aunque en Guatemala están bien desarrollados los sectores de la producción de telas, el ensamblaje de prendas y el suministro de accesorios (por lo tanto, una parte importante de la producción también incluye los procesos de corte y acabado, además del ensamblaje tradicional), el país no tiene una industria nacional de algodón, por lo cual debe importarlo principalmente de Estados Unidos. En el directorio regional figuran 50 empresas fabricantes de tela, con una fuerte producción de telas de punto y de tejido, y 231 empresas productoras de prendas, de las cuales unas 60 trabajan actualmente en la producción de paquete completo. Guatemala ha desarrollado el sector de accesorios más completo de la región: 260 empresas ofrecen accesorios y servicios tales como hilos, embalaje, adornos, etiquetas, botones y cremalleras. Si bien en Guatemala hay producción de fibras sintéticas e hilos, la mayoría de los accesorios proviene del exterior. Guatemala también importa grandes cantidades de telas asiáticas, a pesar de que las prendas hechas con esas telas no tienen derecho a las preferencias arancelarias en el mercado de Estados Unidos.

Las exportaciones de maquila representan cerca del 40% del valor total de las exportaciones del país. Cerca de dos tercios de la producción de prendas de Guatemala cae en dos grandes categorías: camisas y blusas de algodón de punto (43%) y pantalones largos y cortos de algodón (24%) (Anónimo, 2004). En el país ha habido una tendencia, especialmente entre las empresas establecidas con capital asiático (que son la mayoría), hacia la producción de prendas que no aprovechan necesariamente las preferencias arancelarias. La disminución de la utilización de la cuota para todas las categorías de prendas, del 86% en el 2000 al 41% en el 2004, ilustra esa tendencia. Para lograr una operación más

regional, se inauguró recientemente el Centro Regional para el Control de Calidad de la Asociación de la Industria Textil, el cual aspira a otorgar certificados de calidad.

Entre los factores que afectan negativamente la competitividad de la industria guatemalteca de la maquila están los costos relativamente altos de la electricidad, lo cual dificulta el establecimiento de una industria competitiva de producción de textiles, haciendo que la industria dependa completamente del algodón importado. También están la lentitud de los procesos aduaneros y la mayor competencia de China y de otros países debido a la eliminación de las cuotas y a la posibilidad de otros tratados de libre comercio entre Estados Unidos y otros países exportadores de prendas. Sin embargo, es importante destacar aquí que la “amenaza China” habría sido aún más grave sin el CAFTA.

Por el lado positivo, Guatemala tiene el clúster y el sistema de producción de paquete completo más desarrollado de Centroamérica, el mayor grado de diversificación de productos y la menor dependencia de telas de Estados Unidos (que son más caras) para tener derecho al tratamiento preferencial. La mano de obra de la maquila guatemalteca está relativamente bien capacitada, lo cual es en parte el resultado de las actividades del Instituto Técnico para la Capacitación y la Productividad (INTECAP). De todos los países productores de maquila de Centroamérica, Guatemala es probablemente el que más ha avanzado hacia la integración vertical, lo cual es algo que la industria necesita desesperadamente para sobrevivir a largo plazo al terminarse las restricciones para los productores asiáticos. Al respecto, y como en el caso de El Salvador, Guatemala puede tratar de competir con los proveedores asiáticos como una segunda mejor fuente, asegurando de manera confiable a los compradores que los productos guatemaltecos cumplen con las normas internacionales respecto a los derechos laborales y al medio ambiente.

Nicaragua

Iniciado alrededor de 1992, el sector de la maquila nicaragüense es actualmente una de las industrias maquiladoras de más rápido crecimiento en el mundo y aporta aproximadamente la mitad de todas las exportaciones del país (Tabla 1). Como en el caso de Guatemala, los inversionistas asiáticos que operan en Nicaragua han decidido importar suministros y telas, aún cuando ello descalifica las prendas para el acceso preferencial en Estados Unidos. Como resultado, cerca de dos tercios de los insumos del sector son importados de países asiáticos como Taiwán, Corea y Hong Kong, y el resto es importado de Estados Unidos.

Como ocurre en otros países centroamericanos, actualmente la cantidad de algodón cultivado en Nicaragua es muy limitada, aunque se tienen planes para revivir la producción nacional. Anteriormente, el algodón fue un cultivo importante en Nicaragua, pero la disminución de los precios, las plagas y las enfermedades llevaron a su desaparición completa, hasta hace poco. Sin embargo, existen dos variedades de algodón que requieren menores aplicaciones de insecticidas, Fiber Max (FM) 966 y Fiber Max (FM) 958, y que son adecuadas para las condiciones de cultivo de Nicaragua. Estas variedades son conocidas en Estados Unidos, donde representan conjuntamente cerca del 25% del algodón cultivado. El regreso de la producción de algodón podría ser particularmente beneficioso en zonas donde actualmente se siembra maní, que enfrenta problemas de plagas cada vez más graves. Alternar maní con algodón podría ser una de las mejores estrategias para eliminar los problemas de plagas.

Si bien las plagas se pueden eliminar con la introducción de nuevas variedades de algodón, la falta de acceso a mercados potenciales representa un grave obstáculo para el resurgimiento del cultivo. Desde febrero de 2005, El Salvador ha bloqueado las importaciones de algodón de Nicaragua debido al gusano rosado, una plaga que El Salvador afirma que se encuentra en Nicaragua pero no en El Salvador. Con el fin de resolver esta disputa, actualmente se están llevando a cabo discusiones entre los gobiernos de los dos países. Si El Salvador continúa bloqueando el algodón nicaragüense, va a ser muy difícil encontrar inversionistas. Por ello, Bayer Crop Science ha afirmado que no seguirá adelante con un programa que ofrece insumos subsidiados a los productores potenciales de algodón, permitiéndoles cultivar pequeñas cantidades de prueba, a menos que El Salvador le otorgue a Nicaragua acceso a sus

mercados. Hasta entonces, se deberán explorar otros mercados en República Dominicana, México y Estados Unidos.

Otro grave obstáculo al sector de algodón en Nicaragua es la carencia de fabricantes de hilo en el país. Debido a las pequeñas cantidades de algodón cultivado, desde 1996 no se han utilizado en Nicaragua despepitadoras de algodón. Aunque existe una despepitadora de algodón que podría utilizarse en Nicaragua, se ha estimado que se tendrían que cultivar aproximadamente 2,000 hectáreas de algodón para hacerlo de manera rentable. En la actualidad, la mayor parte del hilo para los textiles utilizados en las prendas nicaragüenses es producido en Asia y Estados Unidos. Las preocupaciones persistentes sobre la fluctuación de los precios internacionales, y el temor que el gusano rosado también podría afectar las nuevas variedades FM, impiden el regreso de los inversionistas a la producción de algodón en Nicaragua. A su vez, esto afecta negativamente la capacidad del sector para lograr la masa crítica que se requiere para utilizar de manera rentable la despepitadora de algodón. Quienes apoyan el algodón en Nicaragua también han señalado la necesidad de establecer políticas claras para apoyar el desarrollo de una cadena agroindustrial de algodón, similares a las políticas de El Salvador, incluyendo crédito para los productores, programas de seguros que compensen a los productores por las pérdidas ocasionadas por desastres naturales y una comisión técnica integrada por representantes del gobierno, el sector privado e instituciones de investigación.

En Nicaragua, actualmente operan una empresa productora de textiles y dos empresas de telas (que producen telas de tejido); sin embargo, existe una tercera compañía de telas con planes para producir 2.5 millones de yardas de telas de tejido, la cual se espera que comience a operar en el 2007. De dónde se obtendrá el hilo para esta nueva producción de telas nicaragüenses es todavía incierto: China, otros países asiáticos, Estados Unidos y Marruecos están entre los candidatos. La compañía planea escoger el proveedor que ofrezca al menor costo el hilo que cumpla las características requeridas de la fibra.

En Nicaragua no existen empresas productoras de accesorios, con la excepción de una que produce hilo. Sin embargo, como ocurre en Honduras, las empresas productoras de accesorios tales como botones, broches, ganchos, presillas, adornos y etiquetas tejidas tienen representantes en el país para brindar servicios esenciales a las maquiladoras cuando se presentan problemas con los pedidos. Los proveedores de accesorios mencionan el enfoque en la calidad y el servicio como la característica más importante que contribuye al éxito de una empresa. Con frecuencia se envían muestras de accesorios antes del pedido para asegurar que las especificaciones del cliente han sido cumplidas. Al igual que con otros insumos, las maquiladoras obtienen los accesorios de acuerdo con el precio y la calidad pero en algunos casos los obtienen en la región para obtener la certificación de origen que le concede a las prendas el tratamiento preferencial. Pero la escasez de accesorios producidos en el país o en la región puede alargar los tiempos de entrega de las prendas. Las empresas de accesorios informan que producir artículos que no tienen en existencia puede tomar entre 7 y 14 días, y se requieren otros 7 días para enviarlas por vía aérea hasta las maquiladoras.

En el directorio regional figuran 35 empresas de confección (pero se dice que este número está creciendo), de las cuales 12 llevan a cabo producción de paquete completo. La débil integración vertical y el desarrollo insuficiente del clúster en la industria de la maquila nicaragüense se pueden atribuir en parte a su relativamente corta existencia en el país. Además, el desarrollo del clúster se puede retrasar aún más debido a los TPL otorgados a Nicaragua bajo el CAFTA (descritos en la sección 4), que permiten hilos y telas de terceros países si se importan cantidades iguales de telas de Estados Unidos. Aunque el acceso preferencial otorgado mediante las disposiciones TPL en el CAFTA disminuye la vulnerabilidad del país a la expiración del ATC, la última adición de un requisito *uno-a-uno* que obliga a que cada unidad de tela que no cumple la regla de origen en las prendas nicaragüenses sea acompañada por una unidad de tela que sí la cumple, hace que la producción con tela que no cumple la regla de origen sea menos atractiva. Un experto de la industria estima que la tela estadounidense necesitaría ser, como máximo, un 40% más cara que la tela asiática para que los TPL fueran beneficiosos. Pero como la tela estadounidense puede ser entre 40% y 50% más cara que la tela asiática, el requisito uno-a-uno reduce enormemente los beneficios de los TPL para el sector nicaragüense de las prendas. No obstante, muchas empresas maquiladoras todavía parecen interesadas en aprovechar los TPL. Por esta razón, muchas de las que obtienen

actualmente al menos algunos textiles de Estados Unidos planean aumentar el uso de esos textiles estadounidenses hasta un 50%. Sin embargo, el uso final de los TPL posiblemente depende de la decisión del gobierno de cómo se administrarán los TPL para garantizar el cumplimiento de los requisitos uno-a-uno. Las empresas se pueden hacer responsables de adquirir una unidad de tela que cumpla la regla de origen por cada unidad de tela que no la cumple; sin embargo, el gobierno de Nicaragua también está considerando imponer un cargo por cada prenda. Administrar los TPL de manera que se cumpla el requisito uno-a-uno será un reto para la industria y, de hecho, se están negociando las multas para quienes no lo cumplan.

Además de los TPL, existen varios otros factores positivos que probablemente sean más importantes para ayudar a aumentar la competitividad de Nicaragua en el mercado de prendas de Estados Unidos. En la región, es el país menos dependiente del acceso preferencial: antes del CAFTA, cerca de 73% de las exportaciones de Nicaragua a Estados Unidos no tenían derecho al tratamiento libre de aranceles (comparado con el 52% en toda la región CBERA). Nicaragua tiene muy bajos costos de mano de obra (solamente China tiene costos más bajos), lo cual es uno de los factores que impulsan el auge del sector. Estos bajos costos de mano de obra también le confieren a Nicaragua la posibilidad de convertirse en un proveedor competitivo de algodón. La proximidad del país a los principales mercados de Estados Unidos (que se traduce en tiempos de respuesta relativamente rápidos) y los bajos costos de la tela asiática podrían permitir a las exportaciones nicaragüenses competir exitosamente con productores asiáticos como China e India, aun después de pagar los aranceles estadounidenses (en el caso que usen telas asiáticas). Finalmente, y a diferencia de otras partes de la región, en Nicaragua no existe una situación de inseguridad que impida atraer personal calificado del extranjero para ejercer cargos medios de gerencia.

De hecho, en Nicaragua a la industria de la maquila le ha ido bastante bien recientemente: las exportaciones de prendas nicaragüenses a Estados Unidos registraron un aumento del 20% en el 2005 con respecto al 2004 y tuvieron otro incremento del 12% en el 2006 (hasta junio 30). Y este desempeño está ocurriendo cuando la región CAFTA como un todo está perdiendo rápidamente su participación en el mercado de exportación de Estados Unidos. Comparado con los 12 meses anteriores, el valor total de las exportaciones de maquila de los países del CAFTA a Estados Unidos disminuyó casi un 13% para el año que finalizó el 30 de junio del 2006.

Existe además, otra serie de factores que afectan negativamente la competitividad de la industria nicaragüense de la maquila, entre ellos, los altos costos de la electricidad, la falta de un puerto en la costa del Atlántico para buques de gran tamaño y la necesidad de efectuar mejoras en Puerto Corinto en la costa del Pacífico (la mayoría de las prendas nicaragüenses ingresan a Estados Unidos por Miami, desde Puerto Cortés en Honduras), servicios de telecomunicaciones muy poco desarrollados, servicios profesionales limitados (incluyendo acceso limitado a financiamiento local), los riesgos políticos y las políticas gubernamentales inconsistentes que, a lo largo de los años, han afectado considerablemente el ambiente de negocios. Comparado con sus competidores asiáticos (especialmente China), la industria maquiladora nicaragüense también adolece de niveles relativamente altos de defectos y dificultades para realizar entregas a tiempo y llenar los pedidos que requieren una respuesta ágil. Como se sugirió previamente, algunas maquiladoras han superado este último problema mediante la cooperación con otras plantas. En algunos casos, varias plantas, cada una de las cuales dispone de maquinaria y mano de obra para producir una fracción del pedido, pueden, mediante una mayor cooperación y comunicación, distribuir la producción entre sí para llenar pedidos que requieren una respuesta rápida.

Con el objetivo de continuar desarrollando en el corto plazo la industria nicaragüense de la maquila, se hace necesario continuar dando mayor prioridad al desarrollo de las plantas de ensamblaje de prendas. De esta manera, se logrará una mayor producción de prendas que a la larga conducirá a una mayor demanda de telas. También es necesario concentrarse en las operaciones que agregan valor a fin de mantener la participación en el mercado, dada la capacidad de China para producir prendas a costos aún más bajos. Por ejemplo, Nicaragua podría enfocarse en los procesos de lavado ácido, debido a la concentración del sector en la producción de pantalones y jeans.

Sin embargo, a largo plazo, Nicaragua tendrá que avanzar hacia la producción de paquete completo. Aunque algo de esto ya está ocurriendo, existen varios cuellos de botella en el sector de algodón que deben superarse para que el país desarrolle su capacidad de producción de hilos y telas, la cual se requiere para ampliar su producción de paquete completo. La producción insuficiente de algodón obstaculiza el desarrollo de todo el sector, ya que las despepitadoras, que disminuyen significativamente los costos de producción, no pueden operar de forma rentable a menos que se logre una masa crítica. El país cuenta con despepitadoras de algodón, que representan un recurso que podría aprovecharse si se cultivan cantidades suficientes de algodón. Otro obstáculo para la producción de algodón es el bloqueo de las importaciones de algodón por parte de El Salvador. Esta limitación se podría superar llevando a cabo un estudio técnico que demuestre que la plaga estuvo limitada a la Isla del Maíz y que ya no constituye un problema en ninguna otra parte del país.

Costa Rica

La situación de la industria maquiladora en Costa Rica presenta varias características que la hacen diferente a sus industrias hermanas en los otros países centroamericanos del CAFTA.

En primer lugar, la importancia relativa de la industria de la maquila en la economía costarricense es mucho menor que en otros países del CAFTA centroamericanos (Tabla 1). En Costa Rica, tanto las exportaciones totales como el empleo dependen mucho menos de la industria maquiladora que en los otros países.²³

En segundo lugar, el tamaño de la industria ha disminuido gradualmente desde que el NAFTA entró en vigor en 1994. Costa Rica le cedió a México gran parte de su participación en el mercado, especialmente durante la segunda mitad de los 1990, como resultado del tratado, cuyo efecto fue más fuerte debido a la crisis financiera de México un año más tarde (el denominado “efecto tequila”). Esta tendencia ha seguido en el presente milenio, con una caída del valor total de las exportaciones de maquila desde US\$ 791 millones en el 2000 a US\$ 566 millones en el 2005. Mientras que antes de 1994 la industria de la maquila en Costa Rica generaba empleo para cerca de 40,000 trabajadores, actualmente cerca de 15,000 personas trabajan en las maquiladoras de textiles (aunque el número de trabajadores empleados en las empresas que producen sólo para el mercado de exportación es probablemente menor). Por ello, en los años de 1990 Costa Rica tuvo que hacer una reestructuración significativa y ajustar su industria maquiladora; hoy día quedan apenas 40 empresas, por lo que su industria remanente es menos vulnerable a los efectos de la expiración del ATC.

En tercer lugar, las empresas costarricenses ven su posición geográfica respecto a Estados Unidos (a donde va más del 90% de las exportaciones de maquila del país) como un elemento importante de su ventaja comparativa. La mayoría de esas empresas se han especializado en la denominada *producción a corto plazo*,²⁴ que requiere una respuesta rápida en la cual no tienen que competir con China. De hecho, se puede decir que Costa Rica es hasta el momento el único país centroamericano que ha logrado desarrollar exportaciones más allá de la elaboración de productos sencillos y que ha ingresado en el segmento de artículos de respuesta rápida y de alta costura, orientado con frecuencia a ciertos nichos de mercado. Esto ha permitido que la industria costarricense sufra menos con la terminación del ATC. Cifras recientes de exportación de la industria maquiladora ayudan a ilustrar este punto: Mientras el valor total de las exportaciones de maquila de toda la región CAFTA a Estados Unidos cayó en un 13% el año que terminó el 30 de junio de 2006, comparado con los 12 meses anteriores, las exportaciones de Costa Rica cayeron menos del 7% (también se debe comparar con una caída de casi el 15% de las exportaciones de Guatemala).

²³ Por otro lado, el empleo en la maquila textil está altamente concentrado en un número limitado de distritos tales como Asserri, Poás, San Ramón, Grecia y Palmares, donde la industria da cuenta del 78%, 61%, 45%, 42% y 35% del empleo total en manufactura.

²⁴ En contraposición a *series largas*, que implica la producción de grandes cantidades de prendas relativamente sencillas con un plazo de entrega mucho más largo.

En cuarto lugar, y a diferencia de Nicaragua, donde los TPL o las cuotas temporales sobre varios artículos ya están siendo aplicados después que el país ratificó el CAFTA el 1 de abril de 2006 (y eliminó algunos de los incentivos para migrar completamente hacia la producción de paquete completo), casi toda la industria de maquila en Costa Rica es de paquete completo, a pesar de que el país no tiene una industria de telas y obtiene la mayor parte de los textiles de Estados Unidos. En este sentido, el término *maquila* quizá ya no sea el adecuado para referirse a la industria textil costarricense, de la cual se podría decir que ha evolucionado de la maquila a la industria de la logística.

Finalmente, el hecho que el CAFTA fue ratificado tarde en Costa Rica ha tenido un claro efecto negativo en la industria de la maquila. La demora en la aprobación del tratado no solamente generó una importante incertidumbre en el ambiente de negocios, sino que también tuvo otras repercusiones en la industria, ya que el 89% del valor total de las exportaciones depende del mercado de Estados Unidos. Por ejemplo, aunque la regla de transformación sencilla se aplica a los calzoncillos (entre otros productos), hasta que el CAFTA no entró en vigor, los calzoncillos elaborados en Costa Rica no tenían derecho, lo cual le costó al país cerca de US\$ 10 millones al año²⁵ en aranceles de importación pagados en Estados Unidos. Esto se debió a que, si bien Costa Rica es el mayor proveedor de calzoncillos en el mercado de Estados Unidos, sin CAFTA la producción estaba sujeta a un arancel de importación del 16.5%.²⁶ El mismo arancel se aplica también a las importaciones de ropa interior de algodón, de la cual Costa Rica es el cuarto proveedor más grande en el mercado de Estados Unidos. Otro ejemplo se relaciona con la regla de acumulación de origen en el CAFTA; sin el tratado ésta no se podía aplicar a productos intermedios²⁷ producidos en Costa Rica, lo que impedía, en la práctica, que las plantas textiles en otros países utilizaran los insumos costarricenses en sus procesos de manufactura.

²⁵ Fuente: Miguel Schyfter, presidente de la Asociación Costarricense de Exportadores de la Industria Textil.

²⁶ Sin el CAFTA, otras importaciones textiles desde Costa Rica están sujetas a aranceles de importación mucho más elevados, por ejemplo, jeans (28.6%), prendas de lana (28.2%) y sostenes (23.5%).

²⁷ Por ejemplo, sin el CAFTA las exportaciones textiles de otros países centroamericanos a Estados Unidos, que usan insumos intermedios hechos en Costa Rica, los cuales son elaborados a partir de algodón, lana o material sintético, están sujetas a aranceles del 13.5%, 18.8% y 18.8%, respectivamente.

6. EFECTOS MACROECONÓMICOS Y SOBRE LA POBREZA DE LAS DISPOSICIONES DEL CAFTA PARA LA MAQUILA TEXTIL

En las secciones anteriores del documento hemos descrito la situación actual de la industria de la maquila y los cambios en el tratamiento que ocurrieron con el CAFTA. Lo que falta en este análisis es una proyección del efecto probable de esos cambios en las economías de la región. Para hacer una proyección más formalmente, es necesario elaborar un modelo de la economía con una descomposición por sectores que incluya el sector de la maquila y que también incorpore las limitaciones de carácter macroeconómico. Con este objetivo se han elaborado modelos de equilibrio general computable (CGE, por sus siglas en inglés) para cada uno de los países incluidos en el estudio, excepto Guatemala. En cada uno de los países se han llevado a cabo simulaciones que incluyen las condiciones de importación liberalizada otorgadas bajo el CAFTA para la industria de la maquila. En esta sección describimos brevemente estos modelos y presentamos sus resultados para la maquila. Es importante recordar que con relación a la maquila, el CAFTA se concentra en consolidar los beneficios para los países centroamericanos logrados bajo el CBTPA, es decir, haciendo permanentes las reglas liberalizadas de origen otorgadas temporalmente para los insumos, más que efectuando cambios a las disposiciones actuales.²⁸ Por lo tanto, para que el análisis de los efectos macroeconómicos del CAFTA a través de su impacto en la industria de la maquila sea relevante, se debe comparar la situación *con* y *sin* el CAFTA, más que *antes* y *después* del CAFTA. Con este fin se han diseñado los modelos CGE.

Los modelos CGE utilizados en las simulaciones son de tipo equilibrio general dinámico recursivo, que incorporan los efectos sobre el equilibrio general de los cambios introducidos por el CAFTA en los precios, la producción y el empleo en los diferentes sectores de la economía. El análisis de los efectos económicos de las medidas de la liberalización comercial es especialmente importante para economías pequeñas y relativamente abiertas como las centroamericanas.

Los modelos han sido resueltos de manera secuencial para determinados valores del capital social, mano de obra, tasas de aranceles, etc.²⁹ Las variables son actualizadas posteriormente y se resuelve el modelo para tantos períodos como se desee. Las variables y los parámetros utilizados como vínculos entre períodos son: el capital social total (que se actualiza de manera endógena, dadas la inversión y la depreciación anteriores), la población, la mano de obra nacional, la productividad factorial, los precios de exportación e importación, la demanda de exportación, las tasas de aranceles y las transferencias a y desde el resto del mundo (todos los cuales son modificados exógenamente). El carácter recursivo dinámico de los modelos es importante ya que permite comparar las trayectorias de crecimiento en distintas situaciones de políticas. Mientras que los modelos CGE de un país en particular difieren en algún grado en su estructura debido a las diferencias en las matrices subyacentes de las cuentas sociales (SAM, por sus siglas en inglés) y otras razones, todos ellos utilizan más o menos los mismos cierres de modelo,³⁰ lo cual facilita la comparación de los resultados de la simulación. Un aspecto importante y común de los modelos CGE es que el capital fluye hacia los sectores que tienen una rentabilidad relativamente mayor en el período inmediatamente anterior. Por lo tanto, en las simulaciones del CAFTA,

²⁸ Como se mencionó anteriormente, además de consolidar los privilegios existentes, aunque temporales, el CAFTA liberaliza aún más las reglas de origen para varios productos al extender el acceso libre de aranceles a productos completamente elaborados en países CAFTA o con fibras no-CAFTA.

²⁹ El modelo CGE estándar tiene tres componentes. El primero muestra los pagos que son registrados en la matriz de cuentas sociales, siguiendo la misma desagregación de factores, actividades, productos e instituciones mostrada en la matriz. El segundo componente consta de las ecuaciones que representan el comportamiento de las diferentes instituciones presentes en el modelo. El tercer componente tiene el sistema de limitaciones que se deben satisfacer en todo el sistema cubriendo el factor y los mercados de productos, los balances de ahorro-inversión, el gobierno y la cuenta actual para el resto del mundo. Los factores de producción incluyen la mano de obra (diferenciada por destreza) y el capital. El modelo contiene cuatro instituciones (hogares, empresas, gobierno y el resto del mundo), todas las cuales pueden producir, consumir y acumular capital. Ver Lofgren et al. (2001) para mayores detalles.

³⁰ Debido a un régimen diferente de la tasa de cambio, el cierre externo en el modelo de El Salvador difiere del utilizado en los modelos para los otros países.

según las cuales aplicamos un cambio al régimen de política comercial que afecta los precios relativos, el capital fluye hacia los sectores más rentables en el largo plazo.

Finalmente, hemos utilizado una metodología de microsimulación³¹ con el fin de evaluar las consecuencias de los cambios en los indicadores macroeconómicos para la pobreza. Esta metodología toma los resultados del mercado laboral (remuneraciones relativas, empleo, cambios en el nivel de destrezas) de los modelos CGE para los diferentes tipos de trabajadores y los traduce en una distribución del ingreso entre los hogares. Para ello se utiliza una encuesta de hogares tan cercana como sea posible al año base del modelo CGE para obtener una distribución en el período base de la mano de obra en los hogares representados en la encuesta. Luego, en el primer paso la mano de obra se divide en los diferentes tipos de habilidades representadas en el modelo CGE, y se calculan las tasas de desempleo para cada uno. Se asignan números aleatorios al grupo que se reducirá en tamaño y ese grupo se ordena según los números aleatorios. Se da por sentado que, en promedio, el efecto de los cambios aleatorios refleja correctamente el impacto de cambios reales en el mercado laboral. Posteriormente, el procedimiento recorre de manera descendente la lista ordenada de los desempleados hasta que se encuentra un número suficiente para alcanzar el empleo dado por la solución CGE.³² Luego, trabajando con la nueva fuerza laboral simulada por tipo, se repite el procedimiento para cambiar la destreza o composición sectorial de esa fuerza laboral. En la fase final, el salario de la nueva fuerza laboral con la composición determinada por la solución CGE se cambia de acuerdo con la solución CGE. En este punto, la nueva fuerza laboral con la nueva estructura salarial se vuelve a montar en los hogares de la encuesta del período base y se calculan los nuevos niveles de ingreso per capita del hogar, así como las estadísticas de pobreza y distribución de ingreso. Debido a que la oferta de mano de obra y las decisiones de ocupación son estimadas como procesos en buena medida aleatorios, las microsimulaciones se repiten varias veces al estilo Monte Carlo para permitir la elaboración de intervalos de confianza del 95% para los índices de desigualdad y pobreza que se pueden comparar a través de los escenarios CAFTA y de línea de base. En Ganuza et al. (2002) se pueden encontrar más detalles sobre la metodología de microsimulación.

Honduras

La simulación para Honduras se basa en un modelo desarrollado por Morley y Piñeiro (2007a). Este modelo está resuelto para 1997 (el año base para los datos en la matriz SAM subyacente) y se resuelve luego recursivamente para cada año hasta el 2020. La solución estática se genera utilizando los siguientes supuestos con respecto a los cierres del modelo y al funcionamiento del mercado laboral y del mercado de capitales:

Cierres del modelo:

- Balance externo: debido a que Honduras tiene una tasa de cambio flexible, el ahorro externo es fijo.
- Balance fiscal: para el gobierno, los niveles de consumo y los impuestos sobre el ingreso son fijos (haciendo endógeno el ahorro del gobierno).
- Balance ahorro-inversión: las tasas de ahorro de los hogares y el gobierno son fijas, lo cual relaciona de manera positiva el ahorro total y la inversión al nivel de ingreso (y, por lo tanto, son endógenos en el modelo, y la inversión total es determinada por el ahorro total).

³¹ Típicamente, los modelos CGE pueden especificar solamente un número limitado de hogares representativos, lo cual se traduce en detalles insuficientes de los cambios en la distribución del ingreso que impiden hacer buenas observaciones sobre los resultados en la pobreza. Por lo tanto, el análisis CGE debe ser completado con algunos supuestos (como distribuciones fijas dentro del grupo) o por un método de microsimulaciones.

³² Para la asignación de ingresos, el método recurre al uso del ingreso medio de los deciles de la distribución a la cual pertenecen los trabajadores empleados previamente, que tienen idénticas características socioeconómicas.

En los mercados laborales, hay un exceso de oferta de mano de obra no calificada y semi-calificada a una tasa fija de salario real. Además, dentro de cada periodo la mano de obra es móvil a través de los sectores, lo que significa que los salarios reales son iguales en todos los sectores para estos tipos de mano de obra. Para la mano de obra calificada se agregó una curva de oferta de pendiente ascendente, lo cual hizo que tanto los salarios como las cantidades sean endógenos al modelo. Las simulaciones determinan la cantidad de empleo de mano de obra no calificada y semi-calificada que es congruente con la oferta de mano de obra calificada (y capital, así como otras limitaciones macro).

El capital es empleado completamente y específico del sector, lo que significa que las tasas de rentabilidad pueden variar libremente a través de los sectores. La consecuencia es que en el modelo recursivo el capital puede moverse libremente entre los sectores.

En el modelo recursivo, se introducen vínculos entre los períodos resolviendo el modelo estático para un año específico (1997 en el caso de Honduras) y luego se actualizan el capital social, la población, la mano de obra nacional, la productividad factorial, los precios de exportación e importación, y los parámetros de la demanda de exportación. Luego se resuelve nuevamente el modelo actualizado para el año siguiente y así sucesivamente. El ejercicio de simulación para la maquila con el modelo hondureño nos da la curva de crecimiento para la economía hondureña para el período 1997–2020, según los cambios en las reglas de origen para la maquila introducidos por el CAFTA. Luego se compara esta curva de crecimiento con la obtenida a partir de la simulación base (bajo el supuesto de no hay ninguna disposición para la maquila ni en el CAFTA ni en el CBTPA), con el fin de evaluar el impacto de la aplicación de los cambios introducidos por el CAFTA en el esquema de la maquila.

Para modelar el impacto de la liberalización por parte del CAFTA de las reglas de origen, se mantiene constante el nivel de importaciones intermedias para la industria maquiladora, al nivel observado en 1997 antes de que se aprobara el CBTPA en el 2000. Luego, comenzando en 2005 se reducen estas importaciones intermedias a los niveles bajos observados después del 2000. Esta simulación muestra el efecto positivo de producir en el país una mayor proporción de los insumos intermedios de la industria de la maquila.

La simulación de base, que representa la proyección de la economía sin el CAFTA, pronostica que la economía hondureña crecerá a una tasa anual relativamente lenta del 3.06% entre 1997 y 2020 (Tabla 5). La relajación de las reglas liberalizadas de origen para la maquila aumenta la tasa de crecimiento anual de la economía en 1.4%, lo cual implica un aumento en el nivel del PIB en el 2020 de casi 38% con respecto a la simulación de base. La sustitución de importaciones en el sector de la maquila y el incremento resultante en el empleo también aumentan la demanda y el producto en otros sectores. El efecto sobre el empleo también es considerable: comparado con el escenario base sin el CAFTA ni el CBTPA, en el 2020 la maquila creará 24 millones de unidades adicionales de empleo para hombres y 4.3 millones para mujeres, elevando la tasa de crecimiento anual del empleo para ambos sexos a alrededor del 4.5%, lo cual constituye un incremento de aproximadamente 1.4% sobre la línea de base.

El tamaño y la tasa de crecimiento del capital social son factores importantes del crecimiento económico, y por lo tanto el impacto del CAFTA en la creación de capital y el rendimiento del capital es importante. Las disposiciones del CAFTA para la maquila tienen un impacto considerable en la rentabilidad del capital y en su tasa de crecimiento. Después de la adopción de las reglas liberalizadas de origen, las cuales se incorporan en el modelo a partir del 2005, la tasa de rendimiento del capital se dispara del 12% al 16%. De ahí hasta el 2020, la tasa de crecimiento del capital aumenta al 4.5% por año (a diferencia del 3.5% en el escenario de base). Esto es suficiente para hacer bajar la tasa de rentabilidad, pero incluso en el 2020 la rentabilidad sigue siendo un 30% más alta que en el escenario de base. Hay también un nivel mucho más alto de empleo para la mano de obra no calificada y mayores salarios para la calificada.

Finalmente, y en términos del impacto distributivo entre los factores de producción de las disposiciones del CAFTA para la maquila, es útil examinar lo que ocurre con las participaciones relativas por factores de la mano de obra (calificada y no-calificada/semi-calificada) y el capital. Resulta que con respecto a la línea de base de 1997, se eleva la participación del capital en el 2005. Sin embargo, la tasa de creación de capital también aumenta y por lo tanto hace bajar la tasa de rentabilidad del capital. Como

resultado, en el 2020 la participación del capital es (ligeramente) más alta que en 1997. Por lo tanto, las disposiciones del CAFTA para la maquila favorecen el capital a costa de la mano de obra no calificada. En otras palabras, la tasa de crecimiento del empleo, si bien es bastante grande, no es tan rápida como la tasa de crecimiento de la economía.

En conclusión, sin las disposiciones del CAFTA para la maquila, la tasa de crecimiento económico anual de Honduras será probablemente un 1.4% más baja que con esas disposiciones, mientras que el empleo de mano de obra no calificada y semi-calificada podría ser casi un 27% menor (Tabla 5). Desde luego, estos cálculos no toman en cuenta el impacto de la expiración del ATC, lo cual podría debilitar el impacto positivo del CAFTA.

El Salvador

Como en el caso de Honduras, la simulación para El Salvador se basa en un modelo CGE dinámico recursivo desarrollado por Morley y Piñeiro (2007b), pero en este caso el año base para los datos en la matriz SAM es el 2000. Después de obtener la solución estática, se resuelve el modelo de manera recursiva año por año hasta el año 2020. La solución estática se genera utilizando los mismos supuestos de cierre empleados en el caso de Honduras, con una excepción importante: como El Salvador dolarizó su economía en enero del 2001, la tasa de cambio es fija, lo cual significa que el ahorro externo es la variable que despeja el balance actual de cuentas con el resto del mundo. Para el modelo recursivo, se aplican los mismos supuestos descritos anteriormente para el modelo de Honduras.

Como en el caso del modelo de Honduras, se emplea el modelo salvadoreño para simular la curva de crecimiento de la economía para el período 2000–2020 con los cambios introducidos por el CAFTA en la regla de origen para la maquila. Esto se hace manteniendo constante el nivel de importaciones intermedias para la industria maquila al nivel observado en el 2000, antes de aprobado el CBTPA. Luego, comenzando en el 2005 se disminuyen estas importaciones intermedias a los niveles mucho más bajos observados después de la implementación del CBTPA. La curva de crecimiento resultante se compara con la obtenida a partir de la simulación de base (bajo el supuesto de que no hay ninguna disposición para la maquila ni en el CAFTA ni en el CBTPA) para evaluar el impacto de la aplicación de los cambios introducidos por el CAFTA en el esquema de la maquila.

La simulación base, que representan la proyección de la economía salvadoreña sin el CAFTA, pronostica una tasa de crecimiento anual bastante optimista de 4.8% desde el 2000 hasta el 2020 (Tabla 5).³³ La relajación de las reglas liberalizadas de origen para la maquila aumenta la tasa de crecimiento anual de la economía en 0.4%, sugiriendo un salto en el nivel del PIB en el 2020 de 9% con respecto a la simulación de la línea de base, que representa un aumento bastante menor que en el caso de Honduras. No obstante, las disposiciones del CAFTA para la maquila aumentan la tasa de crecimiento tanto de los productos de la maquila como de los que no los son, lo cual significa que una mayor porción de la producción en el país consiste en productos más intensivos en mano de obra no calificada.

Es significativo el efecto de las disposiciones del CAFTA para la maquila en materia de empleo de mano de obra no calificada³⁴ en general, y de mujeres, en particular. Comparado con el escenario base sin el CAFTA ni el CBTPA, se espera que las tasas de crecimiento anual de empleo de mano de obra femenina no calificada en zonas urbanas y rurales aumenten 0.8% y 0.5%, respectivamente. Debido a la contracción del sector gubernamental (disminución del consumo del sector público ocasionada por el cierre ahorro-inversión del modelo y la marcada disminución en el ahorro externo dada la tasa fija de cambio de El Salvador después de la dolarización), el crecimiento del empleo de mano de obra calificada se reduce sostenidamente pero sigue siendo positivo.

³³ Como se explica en Morley y Piñeiro (2007b), esta tasa pronosticada bastante alta de crecimiento económico futuro surge de los supuestos que no habrá crisis financiera ni desastres naturales hasta el 2020, un requisito relativamente bajo de capital por unidad de producto adicional, continuación de las remesas y exogeneidad del proceso ahorro-inversión. Además, la función principal de la tasa proyectada de crecimiento en el ejercicio de base es que sirva como punto de referencia para examinar el efecto del CAFTA, es decir, lo importante es el *cambio* en la tasa de crecimiento.

³⁴ Los trabajadores no calificados tienen un nivel de educación inferior a la secundaria.

Tabla 5. Impacto de las disposiciones del CAFTA para la maquila textil en los indicadores macroeconómicos totales

	Honduras^a		El Salvador^b		Nicaragua^c	Costa Rica^d
	Línea de base ^e	CAFTA-maquila	Línea de base ^e	CAFTA-maquila	CAFTA-maquila sobre reducción de aranceles y cuotas agrícolas solamente	CAFTA-maquila sobre línea de base ^e
Crecimiento	% por año hasta el 2020				% cambio por año para 2006 - 2012	% cambio por año para 2007 – 2026
PIB	3.06	4.46	4.48	4.91	0.6	0.01
Sector de maquila textil de valor agregado	2.96	4.51	6.24	7.60	12.52	0.03
Empleo	Unidades de empleo no calificado y semi-calificado				Tasa de crecimiento anual (%) empleo	
	Hombres asalariados		Mano de obra masculina urbana no calificada		Hombres asalariados	Asalariados
1997	7.13	7.13				
2000	7.71	7.71				
2005	9.01	10.32				
2010	10.42	12.59				
2015	12.10	15.37				
2020	13.93	18.61				
2000–2020			5.04	5.59		
2006–2012					0.7	
2007–2026						0.0
	Hombres auto-empleados		Mano de obra masculina rural no calificada		Mujeres no calificadas asalariadas	Trabajadores por cuenta propia
1997	25.62	25.62				
2000	30.17	30.17				
2005	36.87	43.09				
2010	41.84	51.30				
2015	47.77	61.60				
2020	54.21	73.48				
2000–2020			4.53	5.02		
2006–2012					2.5	
2007–2026						0.0

Tabla 5. Continuado

	Mujeres asalariadas		Mano de obra femenina urbana no calificada		Hombres no calificados que trabajan por cuenta propia	Mujeres calificadas
1997	1.37	1.37				
2000	1.46	1.46				
2005	1.69	2.04				
2010	1.97	2.54				
2015	2.29	3.13				
2020	2.64	3.83				
2000–2020			5.85	6.67		
2006–2012					0.08	
	Mujeres auto-empleadas		Mano de obra rural femenina no calificada		Mujeres no calificadas que trabajan por cuenta propia	Trabajadores no calificados
1997	3.86	3.86				
2000	4.33	4.33				
2005	5.15	6.15				
2010	5.90	7.46				
2015	6.76	9.02				
2020	7.71	10.84				
2000–2020			5.24	5.74		
2006–2012					0.4	
2007–2026						0.01
			Mano de obra urbana masculina calificada		Hombres calificados asalariados	Mano de obra masculina
2000–2020			2.84	3.16		
2006–2012					1.0	
2007–2026						0.01
			Mano de obra urbana femenina calificada		Mujeres calificadas asalariadas	Mano de obra femenina
2000–2020			3.02	3.43		
2006–2012					0.9	
2007–2026						0.0
			Mano de obra rural masculina calificada		Hombres calificados que trabajan por cuenta propia	
2000–2020			2.88	3.23		
2006–2012					0.1	
2007–2026						

Tabla 5. Continuado

				Mano de obra rural femenina calificada		Mujeres calificadas que trabajan por cuenta propia			
Salarios	2000–2020			2.92	3.27				
	2006–2012					0.4			
	2007–2026								
		Salarios relativos (no- calificado/calificado)		Salarios relativos (no- calificado/calificado)		Tasa de crecimiento anual (%)		Tasa de crecimiento anual	
		Hombres asalariados		Hombre urbanos		Hombres asalariados no calificados		Asalariados	
	1997	1.00	1.00						
	2000	0.99	0.99	0.92	0.92				
	2005	0.96	0.94	0.87	0.86				
	2010	0.93	0.91	0.81	0.80				
	2015	0.91	0.87	0.75	0.74				
2020	0.88	0.84	0.69	0.67					
2006–2012					0.2				
2007–2026							-0.1		
	Hombre auto-empleados		Hombres rurales		Mujeres asalariadas no calificadas		Trabajadores por cuenta propia		
1997	1.00	1.00							
2000	0.99	0.99	0.91	0.91					
2005	0.96	0.94	0.86	0.85					
2010	0.93	0.90	0.80	0.79					
2015	0.91	0.87	0.74	0.72					
2020	0.88	0.84	0.68	0.66					
2006–2012					0.7				
2007–2026							0.3		
	Mujeres asalariadas		Mujeres urbanas		Hombres no calificados que trabajan por cuenta propia		Mujeres calificadas		
1997	1.00	1.00							
2000	0.99	0.99	0.90	0.90					
2005	0.96	0.94	0.84	0.83					
2010	0.93	0.90	0.79	0.77					
2015	0.91	0.87	0.72	0.70					
2020	0.88	0.84	0.66	0.64					
2006–2012					0.0				
2007–2026							-0.02		

Tabla 5. Continuado

	Mujeres auto-empleadas		Mujeres rurales		Mujeres no calificadas que trabajan por cuenta propia	Trabajadores no calificados
1997	1.00	1.00				
2000	0.98	0.98	0.90	0.90		
2005	0.96	0.93	0.85	0.84		
2010	0.93	0.89	0.79	0.78		
2015	0.91	0.86	0.73	0.71		
2020	0.88	0.83	0.67	0.65		
2006–2012					0.0	
2007–2026						0.03
					Hombres asalariados calificados	Mano de obra masculina
2006–2012					-0.1	
2007–2026						-0.01
					Mujeres asalariadas calificadas	Mano de obra femenina
2006–2012					-0.2	
2007–2026						0.02
					Hombres calificados por cuenta propia	
2006–2012					0.0	
2007–2026						
					Mujeres calificadas por cuenta propia	
2006–2012					0.0	
2007–2026						
			Participación factorial de mano de obra no calificada			
2000			0.168	0.167		
2005			0.173	0.176		
2010			0.179	0.182		
2015			0.185	0.189		
2020			0.191	0.197		
			Participación factorial de mano de obra calificada			
2000			0.187	0.187		
2005			0.186	0.189		
2010			0.186	0.188		
2015			0.184	0.186		
2020			0.182	0.184		

Tabla 5. Continuado

Capital		Oferta de capital (stock)		Oferta de capital (tasa de crecimiento anual - %)	
Inicial		158.88	158.88		
2000		165.95	165.95		
2005		190.37	190.37		
2010		229.28	240.58		
2015		272.74	301.31		
2020		319.54	370.90		
2000–2020				3.14	3.55
2006–2010					
2011–2012					
		Rentabilidad del capital (%)		Participación factorial del capital	
Inicial		10.2	10.2		
2000		11.3	11.3	0.645	0.647
2005		11.8	15.9	0.641	0.635
2010		10.8	14.4	0.636	0.630
2015		10.3	13.7	0.631	0.625
2020		9.9	13.3	0.627	0.620
2006–2012					0.6

^a Fuente: Morley y Piñeiro (2007a).

^b Fuente: Morley y Piñeiro (2007b).

^c Fuente: Cálculos propios basados en Sánchez y Vos (2006).

^d Fuente: Cálculos propios basados en Sánchez (2007).

^e Línea de base = sin el CAFTA ni el CBTPA.

Para el 2020 se proyecta que las disposiciones de CAFTA para la maquila habrán aumentado el nivel de empleo para mano de obra masculina y femenina en 12% y 18%, respectivamente, en zonas urbanas, y en 13% y 10%, respectivamente, en zonas rurales, en relación con la situación sin esas disposiciones. Es claro que las mujeres no calificadas de zonas urbanas son las más beneficiadas por las disposiciones del CAFTA para la maquila.

Como en el caso de Honduras, se espera que la desigualdad en los ingresos aumente en El Salvador, en buena medida por las mismas razones que en Honduras (es decir, por el exceso de demanda de mano de obra calificada y el exceso de oferta de mano de obra no calificada). Es importante señalar que este es el caso con o sin el CAFTA, y aunque las diferencias entre los dos escenarios son relativamente pequeñas, las pérdidas para la mano de obra no calificada son mayores en el escenario de la maquila que en escenario de base. Entre el 2000 y el 2020, la posición de los ingresos de la mano de obra no calificada tanto en zonas urbanas como rurales se deteriora de manera importante con respecto a la de sus contrapartes calificadas, en aproximadamente el 14%. Esto se debe en su totalidad a los mayores salarios de la mano de obra calificada. Como se mencionó anteriormente, la mano de obra no calificada se beneficia de las disposiciones del CAFTA para la maquila solamente a través del aumento de las tasas de empleo.

A diferencia de Honduras, los datos de la matriz SAM de El Salvador utilizados en las simulaciones del modelo nos permiten hacer algunas conclusiones referentes a la posición relativa de los ingresos de los trabajadores rurales y urbanos. Las disposiciones del CAFTA para la maquila no parecen afectar las diferencias rurales-urbanas en las tasas de salarios para mano de obra calificada, lo cual no sorprende dado que la maquila utiliza principalmente mano de obra no calificada. Una conclusión similar es válida para la posición relativa de los ingresos de hombres y mujeres: los resultados del modelo (que no se incluyen en la Tabla 5 pero se pueden ver en Morley y Piñeiro [2007b]) sugieren que la relación entre los ingresos de hombres/mujeres cambia muy poco entre el 2000 y el 2020, y que las diferencias entre los escenarios del modelo de la línea de base y el de la maquila no son significativas.

Las disposiciones del CAFTA para la maquila tienen un impacto más bien limitado pero positivo en la tasa de crecimiento de formación de capital, lo que lleva a un capital social en el 2020 un 8% más alto que en ausencia de esas disposiciones. Sin embargo, y siguiendo la tendencia creciente de la participación de la mano de obra no calificada en el PIB total, la participación factorial del capital disminuye con el tiempo, y más rápidamente en el escenario de la maquila que en el escenario de base.

En conclusión, en El Salvador, el impacto total de las disposiciones del CAFTA para la maquila es más bien pequeño, tanto en términos de crecimiento económico como en los cambios en la estructura de la economía. Por otro lado, y como era de esperarse, su impacto en el crecimiento mismo del sector de la maquila es considerable. Sin embargo, el mayor impulso de las disposiciones del CAFTA para la maquila proviene de su impacto en la mano de obra, especialmente en la creación de trabajos no calificados para mujeres urbanas, donde la tasa de crecimiento anual adicional de 0.8% en la creación de empleo se traduce en un incremento del 20% en los puestos de trabajo en el año 2020.

Nicaragua

Nuestra discusión de los resultados de las simulaciones del modelo para evaluar el impacto de las disposiciones del CAFTA sobre la maquila para el caso de Nicaragua se basa en un documento anterior escrito por Sánchez y Vos (2006). El modelo CGE utilizado en su documento sigue el modelo estándar descrito en Lofgren et al. (2001), acoplado a un ajuste recursivo en el tiempo, que es en conjunto similar al utilizado en los modelos para Honduras y El Salvador, facilitando así la comparación de los resultados. Se generó la solución estática del modelo para el año 2000 (año base de los datos), y la parte dinámica del modelo se resuelve recursivamente hasta el año 2012. La solución estática se obtiene en circunstancias similares al modelo de Honduras pero con la siguiente excepción: en el modelo de Nicaragua, la mano de obra se subdivide según el tipo ocupacional (asalariados y trabajadores por cuenta propia), nivel de destrezas (calificado vs. no calificado) y género. Los salarios reales son fijos para todos los tipos de mano de obra (de modo que todos los mercados laborales, incluyendo el de mano de obra calificada, se ajustan

por medio de las cantidades). La discusión que sigue hace referencia a la versión del modelo de Nicaragua que utiliza los mismos cierres externos, fiscales y de ahorro-inversión que el modelo de Honduras.³⁵ El modelo recursivo se resuelve de la misma manera que en los modelos de Honduras y El Salvador.

La modelación del impacto de las disposiciones del CAFTA sobre la maquila en Nicaragua difiere un poco con respecto a los casos de Honduras y El Salvador, en que estos dos últimos países no disfrutaban de acceso preferencial al mercado de Estados Unidos, otorgado a través de las disposiciones TPL. La discusión que sigue se basa en el supuesto de que Nicaragua será capaz de llenar completamente las cuotas preferenciales de las disposiciones TPL.³⁶

El efecto neto de las disposiciones del CAFTA sobre el crecimiento económico es un 0.65% adicional por año durante el período 2006–2012. Esto significa que para el 2012 las disposiciones del CAFTA para la maquila añaden cerca de un 4% al PIB de Nicaragua. El tamaño mismo del sector de la maquila se simula a aproximadamente el doble durante el período 2006–2012, es decir, a una tasa de crecimiento anual del 12%. Las exportaciones de prendas también crecerán más del doble, aumentando la dependencia de Nicaragua de las exportaciones de maquila, sin lograr una economía más diversificada. Las exportaciones de productos agrícolas no tradicionales y agroindustriales se tornarán menos competitivas debido a la valoración de la tasa real de cambio.

Las disposiciones del CAFTA para la maquila tienen un efecto positivo en el empleo, el cual se espera que sea cerca de un 4.5% superior en el 2012, comparado con el escenario que implica solamente una reducción en los aranceles y las cuotas agrícolas. Sin embargo, aquí, también, la mano de obra no calificada es indudablemente la más beneficiada: para el 2012 el empleo de mujeres no calificadas asalariadas será un 16% más alto que sin las disposiciones para la maquila, y sus salarios serán un 4% superiores, comparado con apenas un 1.5% para los hombres no calificados asalariados.³⁷ De modo que a diferencia de El Salvador, la mano de obra no calificada no sólo se beneficiará por las mayores tasas de empleo, sino también por los niveles salariales más altos, aunque el tamaño del aumento sea relativamente limitado. Sin embargo, en general los salarios de la mano de obra no calificada comparados con los de la mano de obra calificada mejoran en cierto grado.

En resumen, el impacto de las disposiciones del CAFTA para la maquila en la economía nicaragüense será positivo pero no muy dramático. Sin embargo, así como en Honduras y El Salvador, el mayor impulso será sobre el empleo de mano de obra femenina no calificada: mientras que para el año 2012 se espera que la economía nicaragüense sea un 4% mayor en comparación con la situación sin el CAFTA, el empleo de mano de obra será un 16% más alto. Sin embargo, una vez más, estos cálculos no consideran el impacto potencialmente negativo de la terminación del ATC.

Costa Rica

La discusión de los resultados de las simulaciones del modelo para evaluar el impacto del CAFTA en la industria de la maquila en Costa Rica se basa en Sánchez (2007). Como ocurre en el caso de los otros países, el modelo CGE desarrollado para Costa Rica sigue en gran parte el modelo estándar del IFPRI descrito en Lofgren et al. (2001). La solución estática del modelo se generó para el año 2002 (año base de los datos en la matriz SAM), y la parte dinámica del modelo se resolvió recursivamente hasta el año 2026, bajo el supuesto que el CAFTA entrará en vigor en el 2007.

³⁵ A pesar del hecho que el régimen de la tasa de cambio en Nicaragua es de tipo minidevaluaciones sucesivas, que significa básicamente una tasa de cambio nominal fija, debido a los resultados insatisfactorios del modelo obtenidos bajo este supuesto, las simulaciones descritas en esta sección fueron generadas con una tasa de cambio nominal que puede variar manteniendo constante el ahorro externo.

³⁶ Aquí también es importante señalar que la simulación sobre la cual se basa la discusión no toma en cuenta la expiración del ATC. Sin embargo, como se sostuvo anteriormente, el sector de la maquila textil en Nicaragua puede ser afectado en menor proporción que en otros países del CAFTA.

³⁷ El empleo de mano de obra asalariada calificada (especialmente de mujeres) también aumentará considerablemente, aunque los salarios correspondientes sufrirán una leve disminución.

Como ocurre en el modelo para Nicaragua, la mano de obra se subdividió según el tipo ocupacional (asalariado y por cuenta propia), nivel de destreza (calificado vs. no calificado, con un límite de nueve años de educación) y género. Mientras que para la mano de obra no asalariada los salarios nominales se tomaron como fijos, para la mano de obra asalariada se supone que los salarios reales son de “difícil tendencia hacia la baja” (es decir, pueden subir pero no bajar). Se utilizaron los mismos cierres de modelo que en los casos de Honduras y Nicaragua, es decir, la tasa de cambio nominal es endógena y por lo tanto el ahorro externo permanece fijo;³⁸ las tasas fijas de ahorro para los hogares y el gobierno hacen que las inversiones totales sean endógenas al modelo, mientras que el consumo del gobierno y los impuestos sobre la renta son fijos y vuelven endógenos los ahorros del gobierno.

Al igual que Nicaragua, Costa Rica ha negociado varias disposiciones TPL, aunque éstas le conceden un acceso menos liberal que el otorgado a Nicaragua al mercado de Estados Unidos. Nuevamente suponemos que las cuotas preferenciales de las disposiciones TPL serán llenadas completamente.

A diferencia de otros países centroamericanos, los efectos económicos positivos del CAFTA en Costa Rica se deben casi enteramente a la reducción de aranceles que permiten la importación de insumos industriales más baratos. El impacto de las disposiciones del CAFTA sobre la maquila es muy modesto en la economía costarricense, lo cual no sorprende debido a la menor importancia de la industria maquiladora textil en Costa Rica (Tabla 5). Para el 2026, las disposiciones del CAFTA para la maquila se traducen en un crecimiento irrisorio del PIB un 0.2% más alto de lo que se lograría sin esas disposiciones, y su efecto en el empleo total y los salarios es insignificante (aunque el empleo en la maquila aumenta un 0.6%).

Impactos Distributivos y Sobre la Pobreza de las Disposiciones del CAFTA para la Maquila

Considerando el impacto positivo sobre el crecimiento económico que presentamos en la Tabla 5, no es sorprendente que las disposiciones del CAFTA para la maquila también tengan un impacto importante y favorable sobre la pobreza (Tabla 6).³⁹ Con la excepción de Costa Rica, las disposiciones benefician claramente a los pobres en las zonas urbanas y rurales, y los efectos sobre la pobreza no son insignificantes. Se espera que sean mayores en Honduras, lo cual no sorprende dada la enorme importancia de la industria de la maquila en ese país. Para el 2020 y en comparación con el escenario base, se espera que las disposiciones del CAFTA para la maquila reduzcan la tasa nacional de pobreza en más de 7 puntos porcentuales (del 66.4% al 59.1%). La pobreza rural extrema en Honduras es del 54% en el escenario base y se espera que disminuya al 44% en el 2020 en el escenario de maquila, lo cual representa una mejoría del 1.3% anual sobre el escenario de base. Mientras que la distribución del ingreso global se torna menos sesgada como resultado de las disposiciones del CAFTA para la maquila, se espera que la desigualdad en los ingresos de la mano de obra aumente en Honduras con o sin el CAFTA, debido a un aumento proyectado en la oferta de mano de obra calificada (2%) que es menor al aumento proyectado en la demanda de trabajadores calificados (se fijan los salarios de la mano de obra no calificada y semi-calificada debido al supuesto exceso de ambos tipos de mano de obra). Se pronostica que las disposiciones del CAFTA para la maquila fortalezcan la tendencia hacia una mayor desigualdad en los salarios en las zonas urbanas debido a que una tasa más alta de crecimiento del PIB aumenta los salarios de la mano de obra calificada con respecto a la no calificada. Sin embargo, es importante señalar que, con respecto al escenario de base, en Honduras el CAFTA aumenta los ingresos tanto de la mano de obra calificada como de la no calificada. Mientras que para los últimos las mejoras vienen en forma de más puestos de trabajo con igual salario, el beneficio para la mano de obra calificada viene solamente en

³⁸ La tasa de cambio nominal endógena en el modelo sigue la tendencia de los cambios recientes en las políticas (octubre del 2006) que han hecho más flexible el régimen de la tasa de cambio costarricense, al eliminar las minidevaluaciones sucesivas y al introducir una tasa de cambio flotante dentro de ciertas bandas.

³⁹ Se debe tomar nota que las cifras mostradas en la Tabla 6 corresponden a cambios porcentuales anuales.

forma de mejores salarios. Además, muchos hogares urbanos pobres tienen mano de obra calificada desempleada, por lo cual generar empleo para ellos ayudaría efectivamente a reducir la pobreza, aunque aumente la desigualdad de los ingresos de la mano de obra. En conclusión, en Honduras, los beneficios para los pobres de las disposiciones del CAFTA para la maquila provienen esencialmente de mayores oportunidades de empleo.

Con respecto al escenario de base, en El Salvador las disposiciones del CAFTA para la maquila aumentan el ingreso per capita en un 0.4% adicional por año al tiempo que reducen la tasa general de pobreza en casi 4 puntos porcentuales (del 23.6% al 19.9%) en un período de 15 años, lo cual es equivalente a una reducción anual de 1.1% en la tasa general de pobreza. Como en el caso de Honduras, en El Salvador los beneficios para los pobres de las disposiciones del CAFTA para la maquila proceden esencialmente de mayores oportunidades de empleo: el enorme incremento de la demanda de mano de obra urbana no calificada (especialmente mujeres) lleva a una reducción tanto en la pobreza urbana como rural, disminuyendo esta última aún más que la primera debido a los vínculos existentes en la demanda urbano-rural. Por lo tanto, el crecimiento del empleo es fundamental para reducir la pobreza. Además, si la economía crea empleo urbano que atrae trabajadores desempleados o inactivos de zonas rurales, al tiempo que el aumento del empleo urbano y del ingreso aumenta la demanda de producción agrícola por parte de los hogares urbanos, todo ello se traduce en un impacto favorable sobre la pobreza rural. Mientras el escenario de base predice una reducción importante con el tiempo en la desigualdad de los ingresos, las disposiciones del CAFTA para la maquila contribuyen ligeramente a disminuir aún más la desigualdad de ingresos cuando se compara con la línea de base (es decir, a nivel nacional, el coeficiente Gini cae de 0.46 en la línea de base a 0.45). Esto se debe a que con respecto al escenario de base, el escenario de la maquila reduce el diferencial de ingreso promedio entre los hogares urbanos y los rurales, pese a que la maquila misma es una actividad urbana. Mientras que la mano de obra urbana calificada obtiene más beneficios (en término de aumentos salariales) que la mano de obra urbana no calificada (para la cual los salarios se toman como fijos), lo cual lleva a un aumento de la desigualdad de los ingresos de la mano de obra urbana, los vínculos entre los mercados urbano y rural para los no calificados garantizan que los efectos sobre la pobreza en el sector rural son mayores que en el sector urbano. De esta manera el efecto positivo de la creación de empleos en la distribución del ingreso es mayor que el aumento asociado en el diferencial de destrezas.

En Nicaragua, el impacto de la maquila sobre la pobreza es bastante menor que en Honduras y El Salvador. Hay dos razones fundamentales para ello. La primera es que el CAFTA tiene influencia en la economía nicaragüense principalmente debido al aumento del acceso preferencial al mercado de Estados Unidos mediante cuotas. La segunda, los resultados de la simulación de pobreza son para un período mucho más corto (2006–2010) que en los casos de Honduras y El Salvador, y por lo tanto son de alguna manera menos ilustrativos. No obstante, los efectos sobre la pobreza de ninguna manera son insignificantes. Las disposiciones del CAFTA para la maquila afectan de manera muy similar la pobreza rural y la urbana, pues ambas son menores en cerca de 0.8 puntos porcentuales que sin esas disposiciones. Es interesante mencionar que mientras la sola reducción de aranceles agropecuarios aumenta de alguna manera la pobreza rural en Nicaragua, las disposiciones de la maquila más que compensan ese efecto distributivo negativo. El efecto de la maquila en la distribución de ingresos por hogares es positivo pero muy pequeño (una disminución del 0.1% en el Gini). Que los efectos sobre la pobreza sean menores que los efectos sobre el PIB se explica por el hecho que los beneficios para los pobres provienen principalmente de las mayores oportunidades de empleo y no tanto de mejores salarios.

Dados los efectos marginales de las disposiciones para la maquila sobre el ingreso y el empleo en Costa Rica que se derivan de la pequeña participación del sector en la economía total, se puede esperar que el impacto sobre la pobreza de esas disposiciones sea extremadamente pequeño. De hecho, resultan de esa manera, sin un efecto apreciable sobre la pobreza total. Sin embargo, para el 2026 la pobreza rural y la pobreza urbana extrema son menores en apenas 0.02 y 0.04 puntos porcentuales en comparación con el escenario de base. Como ya se mencionó, los mayores efectos económicos del CAFTA en Costa Rica provienen de las reducciones arancelarias, que son responsables de prácticamente todo el efecto del CAFTA en la reducción de la pobreza (estimada en 0.6 puntos porcentuales para el 2026, según Sánchez

[2007]). Si bien tanto las reducciones arancelarias como las disposiciones del CAFTA para la maquila benefician a los pobres urbanos, los pobres rurales también ganan en la medida que quienes perdieron su trabajo en agricultura se benefician de mayores oportunidades de empleo en los sectores no agrícolas. Dados los efectos tan pequeños en la pobreza, no sorprende que la distribución general del ingreso no se vea afectada.

Tabla 6. Impacto de las disposiciones del CAFTA para la maquila textil en las tasas de pobreza y en la distribución del ingreso

	Honduras ^a	El Salvador ^b	Nicaragua ^c	Costa Rica ^d
	Cambio promedio (%) anual sobre el escenario de base			
Tasa de pobreza total	-0.7	-1.1	-1.9	-0.2
Urbana	-0.8	-1.0	-3.0	0.0
Rural	-0.7	-1.4	-1.3	-0.4
Tasa de pobreza extrema	-1.4	-1.6	-5.8	0.2
Urbana	-1.7	-1.4	-14.7	0.2
Rural	-1.3	-1.9	-1.8	0.1
Distribución del ingreso	positivo	positivo	positivo	neutro

^a Con base en simulaciones para 2004–2020.

^b Con base en simulaciones para 2005–2020.

^c Con base en simulaciones para 2006–2010.

^d Con base en simulaciones para 2007–2026.

7. COMENTARIOS FINALES

La importancia económica de la industria de la maquila textil en Centroamérica es innegable: el sector da empleo a más de 400,000 personas (la mayoría pobres), especialmente a mujeres jóvenes de zonas rurales; y es actualmente responsable de entre el 6% y más de la mitad del valor total de las exportaciones, dependiendo del país (aunque esa participación está disminuyendo con el paso del tiempo). El CAFTA ha cambiado considerablemente el campo de acción de la industria. Históricamente, los tratados comerciales de Estados Unidos han incluido incentivos que limitan el desarrollo de vínculos en los sectores de textiles y prendas en los países exportadores: la mayor parte de los insumos necesarios tenían que ser fabricados en Estados Unidos y los procesos que agregan valor tenían que ser llevados a cabo en ese país para que tuvieran derecho a los beneficios arancelarios. En comparación con tratados anteriores como el CBI y el CBTPA, el CAFTA ha ampliado considerablemente el alcance de las relaciones comerciales entre Centroamérica y Estados Unidos en lo que se refiere al comercio de prendas, a tal grado que quizá ofrezca oportunidades adicionales de crecimiento del sector, más puestos laborales y una mayor integración vertical. De hecho, nuestras simulaciones con modelos económicos que incluyen microsimulaciones para tratar el impacto sobre la pobreza sugieren que, dependiendo del país, las disposiciones del CAFTA para la maquila añaden entre 0.01% y 1.4% al crecimiento económico anual, y entre 0.005% y 1.4% por año al empleo, en particular de mano de obra femenina no calificada, en comparación con la situación sin el CAFTA. Como resultado, y dependiendo del país, es probable que la tasa de pobreza total se reduzca entre prácticamente cero (en Costa Rica) y 0.73% (en Honduras) por año, con relación a la situación sin las disposiciones del CAFTA para la maquila. Con excepción de Costa Rica, los impactos sobre el crecimiento, el empleo y la pobreza de las disposiciones del CAFTA para la maquila textil son, por lo tanto, bastante importantes y mucho mayores que los de las reglas del CAFTA (que han sido más divulgadas y debatidas) que tienen que ver con la reducción de los aranceles y los aumentos de las cuotas libres de aranceles (se puede ver una comparación entre estos efectos en Morley y Piñeiro [2007c]).

Sin embargo, el CAFTA por sí solo no garantiza la supervivencia y la sostenibilidad de la industria de la maquila textil en Centroamérica, por la sencilla razón que no es el único cambio importante en el entorno económico que enfrenta la industria. Los éxitos pasados de las exportaciones centroamericanas de maquila a Estados Unidos se deben en gran medida al acceso preferencial y también a las cuotas. Aunque el CAFTA es una bendición para la industria centroamericana de maquila textil debido a que consolida y amplía este acceso preferencial al mercado estadounidense, la expiración del sistema mundial de cuotas que está vigente para la industria textil (el Tratado de la Ronda de Uruguay sobre Textiles y prendas, o ATC) desde enero del 2005, plantea un enorme reto, ya que la mayor competencia asiática resultante de la terminación del sistema de cuotas podría anular fácilmente los beneficios que provee el CAFTA. En este contexto, es importante señalar que mientras las exportaciones centroamericanas de textiles y prendas se concentran primordialmente en el mercado de Estados Unidos, el 72% de todas las exportaciones a ese país en el 2005 consistían en solamente seis productos principales,⁴⁰ que casi en su totalidad estaban muy protegidos por el sistema de cuotas bajo el ATC. Sin duda, China representa el mayor reto, pero después de una gran presión ejercida por Estados Unidos, ese país ha aceptado una serie de limitaciones voluntarias a las exportaciones hasta finales del 2008, a pesar de que el ATC expira antes de esa fecha. Como resultado, la pérdida de participación de la maquila textil centroamericana en el mercado de Estados Unidos se ha logrado limitar hasta el momento, pero se espera que la mayor competencia después del 2008 llegue a causar reducciones en los precios promedio del orden del 20%. Dado que la maquila en Centroamérica probablemente no puede competir con los proveedores asiáticos a nivel de costos, la industria tendrá que desarrollar un enfoque integrado para mejorar la competitividad a nivel empresarial que aproveche otros puntos fuertes (potenciales) que le darán una ventaja comparativa en el mercado estadounidense. Este documento ha sostenido que esos

⁴⁰ Estos son ropa interior de algodón y MMF (33% de todas las exportaciones a EUA), camisas y blusas de tejido de punto (24%), pantalones (12%) y ropa de dormir (3%).

puntos fuertes potenciales deberán encontrarse en las áreas de calidad, puntualidad y tiempos de respuesta, ubicación geográfica, porcentaje de rechazos y métodos productivos socialmente responsables, además de las condiciones generales indispensables para atraer la inversión extranjera.

Antes de entrar en detalle en cada uno de estos factores, es fundamental enfatizar la importancia decisiva de avanzar rápidamente hacia la producción de paquete completo y alejarse del simple ensamblaje. Los compradores en Estados Unidos prefieren cada vez más abastecerse de proveedores que tienen capacidad de producción de paquete completo, lo cual también genera beneficios económicos evidentes a las economías centroamericanas mediante los vínculos hacia adelante y hacia atrás en la cadena de valor. En cualquier caso, es improbable que Centroamérica compita con proveedores asiáticos en operaciones de ensamblaje puro y, por lo tanto, las empresas centroamericanas deben superar los obstáculos que impiden que el sector se aleje de los productos sencillos, de bajo costo y gran volumen, en que los países asiáticos tienden a destacarse (China en particular), y adopte la producción de artículos de mayor valor agregado y aquellos que son requeridos rápida y frecuentemente (artículos de respuesta rápida).⁴¹ El riesgo es uno de esos obstáculos: comparado con el simple ensamblaje de prendas, el factor de riesgo es mucho más alto en la producción de paquete completo porque incluso un pedido que es cancelado parcialmente suele generar grandes pérdidas. Éstas incluyen no sólo los salarios pagados a los trabajadores y los costos indirectos, sino también la pérdida de insumos, especialmente la tela que ya ha sido comprada por la maquiladora. Una manera potencialmente prometedora de superar el obstáculo del riesgo es aumentar los esfuerzos encaminados a establecer contratos con empresas que compartan el riesgo.

Se torna fundamental poner un mayor énfasis en la calidad, dados los requerimientos cada vez más exigentes de los compradores estadounidenses, que en caso de no conformidad pueden ocasionar costosos rechazos de pedidos. Se reconoce ampliamente que los problemas de calidad en la maquila textil centroamericana son el resultado de una mano de obra pobremente calificada, lo cual resalta la importancia de mejorar la calidad mediante programas de capacitación para los trabajadores. Al respecto, el recientemente inaugurado Centro Regional para el Control de la Calidad de la Asociación de la Industria Textil de Guatemala y los programas de capacitación para trabajadores textiles en Honduras son ejemplos importantes para otros países de la región.

El tema de la puntualidad se desarrolla alrededor del mejoramiento de la velocidad de respuesta, que implica aprovechar la ubicación geográfica ventajosa de la región. Esta permite que los envíos lleguen a los clientes mucho antes que los procedentes de Asia, lo cual es cada vez más importante debido a la demanda rápidamente cambiante del consumidor que exige tiempos de entrega muy cortos. La mayor integración regional y la simplificación de los procedimientos aduaneros ayudarían a mejorar la velocidad de las entregas. El empleo en las aduanas de personal especializado en atender los negocios de las *Zonas Francas* también contribuiría a acelerar el proceso, ya que se aplican reglas específicas a las exportaciones producidas en esas zonas. Las empresas pueden mejorar la velocidad de los envíos mediante la capacitación de miembros de su personal para que actúen como agentes que agilicen el proceso de aprobación. La incorporación de métodos más modernos de manufactura (pasando por ejemplo de la producción en línea a la producción de paquete completo) puede aumentar la velocidad de las entregas. Una mejor comunicación entre el personal de bodega del distribuidor minorista y el de la fábrica, mediante tecnología en el punto de venta, también puede mejorar la rapidez de llegada al mercado.

Los rechazos parciales o completos de pedidos son muy costosos y también comprometen la confianza en las relaciones de negocios. El riesgo de defectos parciales es especialmente elevado en Nicaragua, donde la industria va a tener que poner mayor atención a este asunto para poder permanecer competitiva.

⁴¹ Un ejemplo al respecto es Honduras, donde la mayor destreza se encuentra principalmente en subsegmentos del sector de prendas (prendas sencillas y baratas tales como las camisetas), que tendrán que enfrentar una fuerte competencia con China, debido a la terminación de las cuotas para los textiles y prendas. Aprovechando la larga tradición del país en la producción de camisetas, se justificaría un cambio hacia elaborar camisetas con bordados, estampados, etc.

Prácticamente en todos los países centroamericanos se deben hacer grandes mejoras en diversos campos para atraer la inversión extranjera. Estas incluyen sistemas eficientes de transporte, electricidad confiable y a precios competitivos, suministro adecuado de trabajadores (semi) calificados, aplicación de las leyes laborales y la seguridad, entre otras. Al respecto cabe señalar que la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras (Oficina de Aduanas) del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos ha designado a Puerto Cortés en Honduras como puerto de la Iniciativa de Seguridad de Contenedores (CSI, por sus siglas en inglés). La alianza que la Oficina de Aduanas ha establecido con Puerto Cortés, el puerto más grande de Centroamérica, permitirá agilizar el ingreso a Estados Unidos de la carga procedente de ese puerto. Éste es un buen ejemplo del tipo de medidas que los países centroamericanos deben negociar para mejorar más la competitividad de su industria maquiladora.

Un nicho claro de mercado que la industria de maquila de Centroamérica debe aprovechar para poder competir con los productores asiáticos es el de las prendas elaboradas con métodos de producción socialmente responsables. Esto tiene que ver especialmente con las condiciones laborales, no solamente los salarios sino también la jornada laboral, los descansos (sanitarios, almuerzo, etc.), los servicios de salud y otros beneficios sociales. Si bien los productores chinos son una clara amenaza en cuanto a los costos de producción, no tienen una buena reputación de apegarse a las normas occidentales referentes a las condiciones laborales y, por lo tanto, los gobiernos centroamericanos deberían ayudar a sus industrias maquiladoras a hacerse una buena reputación en esta área. Un primer paso es la implementación de programas de vigilancia de las normas laborales, mediante los cuales las prendas centroamericanas pueden hacerse acreedoras de una etiqueta distintiva en el mercado mundial.

Finalmente, es posible aprender de la experiencia mexicana. El sector textil y de prendas de México tuvo gran auge después del NAFTA, pero se ha ido debilitando constantemente desde el 2001. En 1999, el 15% de todas las importaciones de prendas en Estados Unidos procedían de México; sin embargo, en mayo del 2005 apenas tenían el 8.6% de ese mercado en términos de unidades y el 9.5% en cuanto al valor. Tradicionalmente, México ha concentrado sus principales exportaciones de maquila en categorías que tienen acceso preferencial, lo cual retrasó la implementación de algunas medidas necesarias para competir con los exportadores asiáticos (especialmente chinos) en el mercado estadounidense, después de la implementación de las diversas etapas del ATC durante el período 1995–2005. Además, el acceso preferencial otorgado por NAFTA ha tenido el efecto no intencional de crear distorsiones en subsectores de la industria maquiladora en los cuales México no tiene una ventaja comparativa. Como resultado, en Estados Unidos, China ha ido tomando cada vez más el lugar que México ocupaba en las exportaciones de prendas, y se espera que esta tendencia sea más fuerte después de la revisión de las restricciones transitorias de Estados Unidos a las importaciones de textiles y prendas chinas (restricciones que posiblemente serán reducidas de manera considerable) en el 2008. La lección que debe aprenderse de México es que el tratamiento preferencial ofrecido por el CAFTA al sector centroamericano de maquila y la cuota temporal para la importación de prendas chinas a Estados Unidos, no deberían retrasar la puesta en marcha del enfoque estratégico que se necesita para enfrentar los retos que surgirán después del ATC. Más bien, se deberían aprovechar cuidadosamente por los países CAFTA, para actualizar su industria de maquila y reasignar recursos a aquellas partes de la industria que pueden crear y aprovechar ventajas comparativas sólidas en el mercado de prendas de Estados Unidos. Dado el pequeño tamaño promedio de cada uno de los países centroamericanos, una estrategia posible podría ser el desarrollo de una integración vertical virtual a nivel regional, de modo que puedan competir como una sola región contra los asiáticos, permitiendo el desarrollo de un mercado intra-regional de productos intermedios (por ejemplo, telas y adornos) que exportará el producto final a Estados Unidos libre de aranceles.

APÉNDICE A: DETALLES DEL CBTPA

Aunque la Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe no ofrece paridad completa del NAFTA, sí adopta varios elementos de éste, junto con las disposiciones del 807, y los Programas de Acceso Especial y de Régimen Especial que antecedieron la ley. Las prendas con derecho a tratamiento libre de aranceles y sin cuotas bajo el CBTPA se incluyen en 11 grupos de preferencia (13 si se separan el C y el K). Para poder certificar su categoría estipulada, se requieren los certificados de origen firmados por el exportador.

Grupos de Preferencias A y B (programa 807 A+): Prendas Ensambladas con Componentes Estadounidenses

El Grupo A incluye prendas ensambladas en países del CBTPA, a partir de tela producida y cortada en Estados Unidos. Además, los hilos que fueron transformados en tela deben ser completamente elaborados en Estados Unidos. Eso incluye todas las telas utilizadas para producir la prenda: cuerpo de la prenda, bolsillos y forros. Sin embargo, el hilo para las costuras puede tener cualquier origen. Para calificar en la categoría del Grupo A, la prenda no debe ser sometida a procesos después del ensamblaje. Para los casos en los cuales se llevan a cabo otros procesos en la producción de la prenda, tales como el lavado en piedra, lavado ácido, horneado, decoloración, teñido o estampado, el artículo ya no califica para el Grupo A. Si se cumplen todos los criterios para el Grupo A, pero la prenda es sometida a cualquiera de esos procesos después del ensamblaje, el artículo se clasifica en el Grupo B.

Modificaciones a la Ley Comercial del 2002 –Grupos A y B

En el 2000, las prendas ensambladas a partir de componentes tejidos a la forma no podían calificar para los Grupos A ó B. Sin embargo, la modificación del 2002 permitió que las prendas con componentes tejidos a la forma calificaran para esos grupos, siempre y cuando los componentes fueran tejidos con Estados Unidos a partir de hilo completamente elaborado en ese país. La Ley Comercial del 2002 también aclaró que el teñido, el estampado y el acabado de la tela pre-ensamblada de una prenda tenían que ser llevados a cabo en Estados Unidos para que el producto final pudiera mantener la categoría estipulada.

Grupos de Preferencias C y K (programa 809): Prendas ensambladas a partir de telas y componentes de tejidos estadounidenses

Los Grupos C y K se parecen a las prendas de los Grupos A y B en que la calificación está supeditada a la confección en países CBTPA, utilizando tela elaborada en Estados Unidos a partir de hilos que también han sido fabricados completamente en ese país. Sin embargo, la clasificación en los Grupos C y K requiere que la tela de la prenda sea cortada en Estados Unidos. Además, para clasificar en el programa 809, los artículos deben ser cosidos con hilo elaborado en Estados Unidos, lo cual no es necesario para clasificar como prenda 807+. Las prendas elaboradas con tela tejida se clasifican en el Grupo C, y las que son cortadas y confeccionadas con tela de tejido de punto se clasifican en el Grupo K.

Modificaciones a la Ley Comercial del 2002 –Grupos C y K

La modificación del 2002 aumentó los beneficios a las prendas elaboradas con tela cortada en países CBTPA, siempre y cuando las prendas también fueran confeccionadas en esos mismos países y la tela fuera producida en Estados Unidos. Esta extensión también permitió que las prendas confeccionadas en países CBTPA a partir de componentes tejidos a la forma en Estados Unidos con hilo también fabricado en ese país calificaran. En ambos casos, las prendas califican para los beneficios del Grupo C si se cumplen los otros criterios. La modificación también aclara que, como en el caso de los Grupos A y B, la clasificación en los Grupos C y K estaba supeditada a la falta de operaciones adicionales sobre la tela de la prenda: la tela utilizada en la confección debe ser teñida, estampada y acabada en Estados Unidos.

Grupo de Preferencias D: Prendas tejidas en la región

La Preferencia D incluye prendas tejidas a la forma en la región CBTPA a partir de hilos fabricados completamente en Estados Unidos, con excepción de las medias (calcetines). Las prendas tejidas también clasifican en el Grupo D si son cortadas y confeccionadas en países CBTPA a partir de *tela estadounidense o CBTPA* siempre y cuando los hilos hayan sido elaborados completamente en Estados Unidos, con excepción de las camisetas que no son ropa interior. El uso de hilo de costura de cualquier origen no descalifica un artículo para la categoría del Grupo D. Aunque el hecho de permitir el uso de tela CBTPA representa un beneficio adicional para los países de la Cuenca del Caribe (incluyendo los países centroamericanos), los artículos del Grupo D fueron sometidos a cuotas anuales de tasas arancelarias (TRQ, por sus siglas en inglés) que se aplican para períodos de 12 meses durante el periodo de transición CBTPA, que comienza el 1 de octubre.

Modificaciones a la Ley Comercial del 2002 –Grupo D

Las modificaciones del 2002 aumentaron considerablemente las TRQ en el Grupo D. Para el año que comenzó el 1 de octubre del 2002, las TRQ aumentaron a 500 millones de metros cuadrados equivalentes (SME). Para el 2003, las TRQ aumentaron una vez más a 850.4 SME y para el 2004 y después, las TRQ quedaron en 970.244 millones de SME.

Grupo de Preferencias E: Camisetas tejidas en la región

Las camisetas que no son ropa interior se catalogaron en una categoría separada, el Grupo E, ya que como se mencionó anteriormente, no califican bajo el Grupo D. Las camisetas tejidas califican si son confeccionadas en países beneficiarios a partir de telas también fabricadas en países beneficiarios. Sin embargo, los hilos utilizados en la producción de la tela deben ser elaborados completamente en Estados Unidos.

El uso de hilo de costura de cualquier origen no descalifica el artículo para la categoría del Grupo E. Estas camisetas tejidas en la región también están sujetas a las TRQ.

Modificaciones a la Ley Comercial del 2002 –Grupo E

Como en el caso de otros tejidos, las TRQ para camisetas tejidas en la región también aumentaron con las modificaciones a la Ley Comercial del 2002. Para el año que comenzó el 1 de octubre del 2002, la TRQ para las camisetas tejidas aumentó a 9 millones de docenas. Posteriormente se incrementaron las TRQ a 10 millones de docenas para el 2003 y 12 millones de docenas para el 2004 y después.

Grupo de Preferencias F: Sostenes

Con ciertas restricciones, los sostenes confeccionados en Estados Unidos o en países CBTPA a partir de telas cortadas en Estados Unidos o países CBTPA califican para el Grupo F de Preferencias bajo el subtítulo 9820.11.15. Si el costo global de los componentes de tela elaborada en Estados Unidos en el período previo de 12 meses es 75% ó más del valor total declarado en la Oficina de Aduanas de toda la tela contenida en todos los sostenes de ese productor durante el período previo de 12 meses, los artículos tienen derecho a ingresar libres de aranceles y sin restricciones de cuotas a Estados Unidos. Si durante cualquier periodo de 12 meses, no se cumple este criterio, se debe completar otro período de 12 meses durante el cual el porcentaje debe ser del 85% con el fin de calificar para el tratamiento libre de aranceles y de cuotas.

Modificaciones a la Ley Comercial del 2002 –Grupo F

La modificación del 2002 excluyó los adornos de la prueba de costo del 75% esbozada en el CBTPA original. También aclara que la prueba del 75% se pidió solamente para los sostenes catalogados en el Grupo F, y que los sostenes serán catalogados en este grupo solamente si no ingresan bajo otros grupos CBTPA.

Grupo de Preferencias G: Prendas en escasez

Las prendas cortadas o tejidas a la forma y confeccionadas en países CBTPA clasifican para el Grupo G como prendas en escasez, aún si la tela o el hilo no son elaborados en Estados Unidos o en países CBTPA, siempre y cuando las prendas de la misma tela o hilo tuvieran derecho al tratamiento preferencial bajo el NAFTA, sin importar el origen de la tela o el hilo. Bajo el NAFTA, estas categorías son generalmente artículos de confección, tales como prendas de seda o lino, que están sujetos a una regla de origen del NAFTA que es más flexible que la regla del hilo en adelante. Si se establece que otros hilos y telas no pueden ser suministrados por productores estadounidenses de manera oportuna en cantidades suficientes, otras prendas que no se incluyeron en el NAFTA se pueden clasificar como prendas en escasez. Estas prendas también entran en el Grupo G, pero se clasifican bajo el subtítulo 9820.11.27.

Modificación a la Ley Comercial del 2002 –Grupo de Preferencias Adicional para Prendas Elaboradas en Telares Manuales, Elaboradas a Mano o Típicas –Grupo H

Cualquier prenda de confección que Estados Unidos y los países CBTPA acuerdan designar como elaboradas en telar manual, hechas a mano o prendas típicas se clasificarán en el Grupo F, y aquellas que se originen en países CBTPA tendrían derecho a ingresar libres de aranceles y de cuotas.

Modificación a la Ley Comercial del 2002 –Grupo de Preferencias Adicional para Productos Híbridos – Grupo L

Las prendas elaboradas a partir de tela cortada parcialmente en Estados Unidos y parcialmente en países CBTPA se calificaron en el Grupo L de Productos Híbridos según las modificaciones del 2002. Para ello, el hilo y la tela del artículo de confección deben ser elaborados completamente en Estados Unidos y la prenda se debe coser con hilo estadounidense.

APÉNDICE B: EL CAFTA VERSUS EL CBTPA

La siguiente tabla (elaborada con base en información obtenida de Sistemas de Desarrollo Internacional, Washington, D.C.) presenta una comparación entre el CAFTA y el CBTPA de los beneficios arancelarios para los productos textiles y las prendas.

	CAFTA	CBTPA
Vigente desde	El Salvador: 1 de marzo de 2006 Honduras y Nicaragua: 1 de abril de 2006 Guatemala: 1 de julio de 2006 Costa Rica: ratificado el 7 de octubre de 2007	Octubre 1 del 2000, a septiembre 30 del 2008 (o hasta la implementación del CAFTA, lo que ocurra primero)
Productos cubiertos	Todos los productos (hilos, telas, prendas y prendas compuestas)	Productos textiles y prendas sujetas al mismo acceso libre de aranceles a Estados Unidos y las mismas reglas liberalizadas de origen otorgadas a México bajo el NAFTA
Regla de origen	<i>De hilo en adelante</i> para prendas, telas tejidas y prendas compuestas <i>De la tela en adelante</i> para prendas de lana (hilo de cualquier origen) <i>De fibra en adelante</i> para telas de tejido de punto Solamente los componentes <i>de carácter esencial</i> tenían que cumplir la regla de origen	Deben utilizar hilos estadounidense - 807+: Telas elaboradas y cortadas en EUA - 809+: Telas elaboradas en EUA, cortadas en la región - <i>Topes para telas regionales (cuotas de cero aranceles)</i> : Prendas de tejido de punto (se excluyen camisetas y medias) y camisetas de uso exterior Todos los componentes de la tela deben cumplir la regla de origen
	CAFTA	CPTA
Excepciones a la regla de origen	Artículos de <i>transformación sencilla</i> (pueden tener tela de cualquier origen): Algunos sostenes, calzoncillos tejidos, pijamas tejidas, vestidos tejidos <i>En escasez</i> : El texto del tratado incluye una lista específica de hilos y telas que pueden tener cualquier origen <i>Acumulación</i> : Hasta 100 millones de SME de ciertas prendas tejidas y prendas de lana tipo sastre pueden utilizar telas de origen mexicano y canadiense	NAFTA Anexo 401 hilos y telas (<i>en escasez</i>) “Nuevos” hilos y telas CBTPA <i>en escasez</i>

Requisitos especiales

TPL para Nicaragua: hasta 100 millones de SME de prendas de algodón y MMF pueden utilizar hilos y telas de cualquier origen (por 10 años, a cambio de importar iguales cantidades en SME de tela de EUA)

TPL para Costa Rica: hasta 500,000 SME de prendas tipo sastre de lana con derecho a una reducción arancelaria del 50% (por dos años con posibilidad de extensión)

Hilos elastoméricos (excepción a la disposición respecto al mínimo, más adelante): los hilos elastoméricos deben ser de origen estadounidense o regional; el látex utilizado en los hilos elastoméricos puede ser de cualquier origen

Hilo: todos los productos que califican para el CAFTA deben ser confeccionados con hilo estadounidense o regional

Forros visibles: si aplica, todas las prendas que califican para el CAFTA deben utilizar telas estadounidenses o regionales en los forros visibles

Del mínimo: permite utilizar hasta el 10% (del peso) de hilos y fibras que no son estadounidenses o que no son de la región CAFTA

Hilos elastoméricos (excepción a la disposición respecto al mínimo, ver más adelante): los hilos elastoméricos deben ser de origen estadounidense

Hilo (solamente para productos 809): las prendas que califican para el 809 deben confeccionarse con hilo estadounidense

Adornos: se permite utilizar materiales de cualquier origen, hasta un 25% del costo total

Del mínimo: permite el uso de hilos y fibras no estadounidenses, hasta un 7% (del peso)

Teñido y estampado: todas las telas elaboradas en EUA deben ser teñidas y acabadas en ese país

REFERENCIAS

- Anónimo. 2004. Diagnóstico y Planeamiento Estratégico 2005–2010 del Sector Vestuario y Textiles. Inversiones y Desarrollo de Centroamérica, Guatemala. Noviembre.
- Anónimo. 2005. Evolución de la Industria Textil y de la Confección en Centroamérica: 1994 a 2005 y más allá. Apparel Sourcing Show, June.
- ASIES. 2005. Informe de los Principales Resultados. IV Encuesta a La Industria de Vestuario y Textiles. Guatemala City, July.
- Condo, Arturo. 2004a. El sector textil exportador latinoamericano ante la liberalización de comercio. Report No. 1605, CLADS/INCAE, Costa Rica.
- Condo, Arturo. 2004b. China's competitiveness and the future of the textile sector in Latin America. Paper presented at the 2004 LAEBA Annual Conference on "The emergence of China: Challenges and opportunities for Latin America and Asia", Beijing, December.
- Ganuza, E., R. Paes de Barros, and R. Vos. 2002. Labour market adjustment, poverty, and inequality during liberalisation. In *Economic Liberalisation, Distribution, and Poverty: Latin America in the 1990s*, edited by R. Vos, L. Taylor, and R. Paes de Barros, pp. 54–88. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gatchell, Charles F., Paavo Monkkonen, Joseph Perman, and Jeremy Rempel. 2005. Apparel manufacturing in El Salvador: A post-quota strategy for competitiveness. School of Public Affairs, University of California, Los Angeles.
- Gereffi, Gary, and Olga Memedovic. 2003. The global apparel value chain: What prospects for upgrading by developing countries? Sectoral Studies Series, United Nations Industrial Development Organization, Vienna.
- Hernández, René A., Indira Romero, and Martha Cordero. 2006. Se erosiona la competitividad de los países del DR-CAFTA con el fin del acuerdo de textiles y vestuario? International Trade and Industry Unit, Serie Estudios y Perspectivas No. 50, ECLAC, Mexico.
- IADB. 2005. The emergence of China: Opportunities and challenges for Latin America and the Caribbean. Draft paper for discussion, Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- IDS. 2006. Monthly reports on textiles and apparel. International Development Systems Inc., Washington, D.C. www.ids-quota.com.
- INCAE. 2004. El Sector Textil Exportador Latinoamericano ante la Liberalización del Comercio. Costa Rica.
- ITC. 2006. Improving competitiveness of the clothing industry in Central America. Project proposal. International Trade Centre, UNCTAD/WTO, Geneva.
- Jerez, Alfredo Milian. 2005. El Salvador—El Reto del 2005 y Formas de Repuesta. Un Plan de Acción Nacional para Textiles y Confecciones.
- Lofgren, Hans, Rebecca L. Harris, and Sherman Robinson. 2001. A standard computable general equilibrium (CGE) model in GAMS. Trade and Macro Division Discussion Paper No. 75, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Lorenzana, Pablo. 2005. En busca de socios potenciales para tela en el RD-CAFTA. Fit Sourcing, June.
- Mesquita Moreira, Mauricio. 2006. Fear of China: Is there a future for manufacturing in Latin America? *World Development* 35(3): 355–376.
- Morley, Samuel. 2006. Trade liberalization under CAFTA: An analysis of the agreement with special reference to agriculture and smallholders in Central America. DSGD Discussion Paper No. 33, Development Strategy and Governance Division, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

- Morley, Samuel, and Valeria Piñeiro. 2007a. The impact of CAFTA on employment, production, and poverty in Honduras. Paper prepared for the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Morley, Samuel, and Valeria Piñeiro. 2007b. The impact of CAFTA on poverty, distribution, and growth in El Salvador. Paper prepared for the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Morley, Samuel, and Valeria Piñeiro. 2007c. The impact of CAFTA on growth and poverty in four countries in Central America: Evidence from a CGE analysis. Paper prepared for the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Nordas, Hildegunn Kyvik. 2004. The global textile and clothing industry post the agreement on textiles and clothing. WTO Working Paper No. 5, Geneva.
- Obando, Luis, and Cristián Cortés. 2002. La Industria Textil en Centroamérica. INCAE, Costa Rica.
- Parada Gómez, Alvaro Martín. 2004. La cadena global de prendas y vestidos. Manuscrito, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.
- Sánchez, M. V. 2007. Liberalización comercial en el marco del DR-CAFTA: Efectos en el crecimiento, la pobreza y la desigualdad en Costa Rica. Serie Estudios y Perspectivas, No. 80, Oficina Sub-Regional de la ECLAC en México.
- Sánchez, Marco, and Rob Vos. 2006. DR-CAFTA: Panacea o fatalidad para el desarrollo económico y social en Nicaragua. Serie Estudios y Perspectivas, No. 57, Oficina Sub-Regional de la ECLAC en México.
- World Bank. 2004. Supply chain studies: Textile and apparel industry in Honduras. Summary draft, Washington, D.C.

DOCUMENTOS DE DISCUSIÓN RECIENTES

Para documentos de discusión anteriores visite nuestra página www.ifpri.org/pubs/pubs.htm#dp.
Todos los documentos de discusión pueden ser bajados gratuitamente.

755. *Child labor and schooling responses to production and health shocks in Northern Mali*. Andrew Dillon, 2008.
754. *Decentralization, local government elections and voter turnout in Pakistan*. Kamiljon T. Akramov, Sarfraz Qureshi, Regina Birner, and Bilal Hasan Khan, 2008.
753. *Regional biotechnology regulations: Design options and implications for good governance*. Regina Birner and Nicholas Linacre, 2008.
752. *The rise of supermarkets and their development implications: International experience relevant for India*. Thomas Reardon and Ashok Gulati, 2008.
751. *Investing in African agriculture to halve poverty by 2015*. Shenggen Fan, Michael Johnson, Anuja Saurkar, and Tsitsi Makombe, 2008.
750. *Accelerating growth and structural transformation: Ghana's options for reaching middle-income country status*. Clemens Breisinger, Xinshen Diao, James Thurlow, Bingxin Yu, and Shashidhara Kolavalli, 2008.
749. *Seed value chains for millet and sorghum in Mali: A state-based system in transition*. Lamissa Diakitè, Amadou Sidibé, Melinda Smale, and Mikkel Grum, 2008.
748. *The impact of CAFTA on employment, production and poverty in Honduras*. Samuel Morley, Eduardo Nakasone, and Valeria Piñeiro, 2008.
747. *Asian-driven resource booms in Africa: Rethinking the impacts on development*. Clemens Breisinger and James Thurlow, 2008.
746. *Trading millet and sorghum genetic resources: Women vendors in the village fairs of San and Douentza, Mali*. Melinda Smale, Lamissa Diakitè Brahima Dembélé, Issa Seni Traoré, Oumar Guindo, Bouréma Konta, 2008.
745. *Determinants of smallholder commercialization of food crops: Theory and evidence from Ethiopia*. John Pender and Dawit Alemu, 2007.
744. *Benefit-cost analysis of Uganda's clonal coffee replanting program: An ex-ante analysis*. Samuel Benin and Liangzhi You, 2007.
743. *The impact of CAFTA on poverty, distribution, and growth in El Salvador*. Samuel Morley, Eduardo Nakasone and Valeria Piñeiro, 2007.
742. *Impact of contract farming on income: Linking small farmers, packers, and supermarkets in China*. Sachiko Miyata, Nicholas Minot, and Dinghuan Hu, 2007.
741. *Spatial coordination in public good allocation: Nonparametric evidence from decentralized Indonesia*. Futoshi Yamauchi, Shyamal Chowdhury, and Reno Dewina, 2007.
740. *Genetically modified food and international trade: The case of India, Bangladesh, Indonesia, and the Philippines*. Guillaume Gruère, Antoine Bouët, and Simon Mevel, 2007.
739. *Income growth and gender bias in childhood mortality in developing countries*. Mike Ueyama, 2007.
738. *Seed provision and dryland crops in the semiarid regions of eastern Kenya*. Latha Nagarajan, Patrick Audi, Richard Jones, and Melinda Smale, 2007.
737. *Food safety requirements in African green bean exports and their impact on small farmers*. Julius Juma Okello. Clare Narrod, and Devesh Roy, 2007.
736. *Strengthening agricultural education and training in Sub-Saharan Africa from an innovation systems perspective: Case studies of Ethiopia and Mozambique*. Kristin Davis, Javier Ekboir, Wendmsyamregne Mekasha, Cosmas M.O. Ochieng, David J. Spielman, and Elias Zerfu, 2007.
735. *Gobernabilidad de los sistemas de innovación en Bolivia: Lecciones para las políticas de innovación agrícola*. Frank Hartwich, Anastasia Alexaki, and René Baptista, 2007.
734. *A typology for vulnerability and agriculture in Sub-Saharan Africa*. Xiaobo Zhang, Marc Rockmore, and Jordan Chamberlin, 2007. .

**INTERNATIONAL FOOD POLICY
RESEARCH INSTITUTE**

www.ifpri.org

SEDE del IFPRI

2033 K Street, NW
Washington, DC 20006-1002 USA
Tel.: +1202-862-5600
Fax: +1202-467-4439
Email: ifpri@cgiar.org

IFPRI ADDIS ABEBA

P. O. Box 5689
Addis Ababa, Ethiopia
Tel.: +251 11 6463215
Fax: +251 11 6462927
Email: ifpri-addisababa@cgiar.org

IFPRI NUEVA DELHI

CG Block, NASC Complex, PUSA
New Delhi 110-012 India
Tel.: 91 11 2584-6565
Fax: 91 11 2584-8008 / 2584-6572
Email: ifpri-newdelhi@cgiar.org