

Los retos de China para la industria textil y confección de El Salvador

José Angel Tolentino

1. Introducción

Durante el último cuarto de siglo, la República Popular de China, en lo que sigue China, ha tenido un espectacular desempeño en términos macroeconómicos, tasas de ahorro y atracción de inversión extranjera directa; logrando un elevado y sostenido crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), así como notables avances en el ámbito del desarrollo social. Desde que puso en marcha un amplio programa de reformas económicas a finales de los setentas, su economía ha crecido casi ininterrumpidamente a una tasa real promedio superior al 9%, siendo la industria en general y la producción de bienes manufacturados en particular, el principal motor de esa expansión. En la actualidad es la sexta economía del mundo y según diversas fuentes, su PIB podría incluso superar al de los Estados Unidos (EE.UU.) en las próximas tres o cuatro décadas.

Desde que China se adhirió a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, su participación en el comercio internacional también ha crecido notablemente, ubicándose en los primeros lugares del comercio mundial, especialmente en la *cadena hilo-textil-confección* en la cual su desarrollo productivo y desempeño exportador ha sido verdaderamente impresionante. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2005), China podría convertirse en el mayor exportador del mundo en 2010, mientras tanto su participación en el mercado estadounidense del vestuario se incrementará del 16% al 50%, sólo por efectos de la finalización del Acuerdo Multifibras (AMF) que rigió el comercio internacional de textiles y confección por décadas. El cuadro 1, presenta algunos indicadores macroeconómicos básicos de ese país.

Cuadro 1

CHINA: INDICADORES MACROECONÓMICOS

Concepto	2001	2002
PIB (MMD)	1,179.7	1,237.1
PIB real (crecimiento %)	7.3	8.0
PIB per capita USD (urbano/rural)	907.3	962.7 / 299.1
Inflación (%)	0.7	-0.8
Exportaciones totales (MMD)	245.0	325.6
Exportaciones / PIB (%)	21.2	26.32
Importaciones totales (MMD)	223.9	295.2
Importaciones / PIB	19.4	23.86
Tipo de cambio promedio RMB / USD	8.3	8.27
Población (mill. de habts.)	1,276.3	1,284

Fuente: National Bureau of Statics, Ministry of Commerce and General Administration. China

La creciente participación china en el mercado del vestuario estadounidense es objeto de atención en El Salvador y Centroamérica, temiéndose que la competencia de productos provenientes de ese país resulte devastadora para las maquilas de confecciones y otros productos industriales de la región que tienen como principal destino el mercado de EE.UU. La preocupación se ha acrecentado luego que finalizara el sistema multilateral de cuotas que rigiera el comercio mundial de la confección por cuatro décadas, en cumplimiento del Acuerdo sobre Textiles y el Vestuario de la Organización Mundial del Comercio (ATV - OMC) y que ha permitido a la gigantesca industria del vestuario china pleno acceso al mercado estadounidense.

La liberalización del comercio mundial de textiles y vestuario y el papel que asuma China en el mercado estadounidense, revisten gran relevancia para El Salvador y Centroamérica, debido a la importancia que tiene la industria de la confección en estas economías y sociedades; especialmente cuando diversos estudios señalan que -efectivamente- China constituye una amenaza para muchos países en América Latina, particularmente para Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua (CEPAL 2004, BID 2005) pudiendo provocar una rápida desviación del comercio e inversiones, con un impacto negativo en el empleo y la dinámica de crecimiento del país y la región. El presente artículo tiene por objeto identificar algunos retos y amenazas que enfrenta la industria de la confección centroamericana, particularmente de El Salvador, derivados del cumplimiento del ATV-OMC, examinando algunas alternativas de políticas que puedan contribuir a atenuar tales amenazas. Al final del artículo se realiza un breve análisis de los resultados del CAFTA¹ en materia de textiles, tratando de explorar si dichos acuerdos constituyen ventaja frente a la apertura global de los mercados.

El presente artículo tiene por objeto identificar algunos retos y amenazas que enfrenta la industria de la confección centroamericana, particularmente de El Salvador...

2. Desarrollo Industrial de la cadena Textil en El Salvador

Como resultado del agotamiento del esquema de industrialización por sustitución de importaciones y la crisis de la economía de agro exportación de finales de los años setenta, la industria maquiladora pasa a constituirse en uno de los pilares del nuevo esquema de crecimiento en Centroamérica. Esta actividad se vio fortalecida con el cambio en la cooperación internacional de EE.UU. que junto a los gobiernos del área, promovió la creación de zonas francas, orientadas a impulsar la exportación de bienes manufacturados y así disminuir la alta dependencia de las economías regionales de los bienes primarios de exportación, atenuando los efectos negativos de un modelo de industrialización en decadencia.

Otro factor clave para el desarrollo de esta actividad en Centroamérica se relacionó con la estrategia de reestructuración de la industria textil estadounidense que desde entonces, se vio afectada por la competitividad asiática, llevando a ese país a adoptar medidas proteccionista bajo diversas modalidades de políticas. Por un lado, frenando la competencia asiática estableciendo elevadas tasas arancelarias y rígidas cuotas de importación y por otro lado, promoviendo la formación de cadenas productivas regionales (en Centroamérica y el Caribe, principalmente) al trasladar parte del proceso productivo a estos países caracterizados por salarios bajos y el empleo de tecnologías relativamente sencillas. De esta forma, el surgimiento y desarrollo de la industria maquiladora textil en la región, aparece supeditada a los intereses de la industria corporativa estadounidense que buscaba a toda costa ganar competitividad frente a las crecientes importaciones provenientes de Asia.

a. Los Paraísos fiscales

Los gobiernos centroamericanos, con el afán de atraer inversión que fomentara la producción y el empleo nacional,

concedieron amplias ventajas fiscales para el desarrollo de la industria maquiladora en la región. Ya desde principio de los setentas, se establecieron exenciones al derecho de importación sobre bienes de capital, combustibles y materias primas e impuestos sobre la renta de las empresas; en algunos casos permanentes y en otros temporales. Más recientemente, durante los noventas, las exoneraciones fiscales se ampliaron al modificar por completo la estructura impositiva eliminando el IVA, los impuestos municipales y al patrimonio, los impuestos a la repatriación de capital, utilidades y a las exportaciones; convirtiéndose estos países en una especie de paraísos fiscales a favor de la industria maquiladora de la confección que fue la que más aprovechó el programa de exenciones. Para el año 2000, por ejemplo, de 127 industrias operando bajo el esquema de Zonas Francas en El Salvador, únicamente el 5.5% de ellas se ubicaban fuera del sector textil (BCR, 2000).

b. Establecimiento de la ICC y sus modificaciones

No obstante, uno de los mayores impulsos a la industria del vestuario en la región se produce en 1984, cuando el Congreso de EE.UU. aprobó la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, también conocida como Iniciativa para la Cuenca de Caribe (ICC) que establece un régimen preferencial arancelario para el ingreso al mercado estadounidense de la mayoría de productos industriales proveniente de Centroamérica y el Caribe. Pese a las motivaciones políticas que tuvo la promulgación de la ley, ésta tuvo un impacto positivo - aunque diferenciado- en las economías centroamericanas, especialmente en los primeros años de aplicación pues algunos países lograron cierta diversificación en sus exportaciones, creando un número significativo de empleos con base a las nuevas oportunidades. La ICC ha sufrido múltiples modificaciones a lo largo del tiempo, siendo la más importante la del año 2000; los productos de la confección son el principal objeto de la nueva ley al otorgárseles paridad especial a las condiciones de acceso al mercado de EE.UU. obtenidas por México en el TLCAN.²

Obviamente, EE.UU. condicionó las concesiones al cumplimiento de una serie de estrictos requisitos especiales relacionados con el origen y tratamiento de los insumos con el propósito de proteger a su industria. De esta forma, la nueva ICC, abrió fuentes potenciales de inversiones y expansión del comercio de textiles y vestuario en Centroamérica al profundizar las condiciones preferenciales de acceso al mercado estadounidense.³ (León y Salazar, 2000)

Pese a los esfuerzos por ampliar el comercio regional de ropa e indumentaria textil entre Centroamérica y EE.UU., el comercio entre las Partes dista mucho de ser libre, incluso después de las negociaciones del CAFTA. Sin embargo, las preferencias arancelarias que ha gozado Centroamérica durante el tiempo de vigencia de la ICC y que hoy se vuelven permanentes con el CAFTA, han sido por mucho superiores a las rigurosas restricciones comerciales impuestas a la producción asiática, que aún así, ha logrado ganar participación en mercados competidos como EE.UU. y Europa, surgiendo interrogantes sobre la falta de capacidad de innovación y planificación estratégica del gobierno y de la industria local, que no adecuó su sistema productivo a las futuras circunstancias, cuando desde diversas fuentes se preveían las críticas repercusiones de la plena liberalización del comercio mundial, incluso mucho antes de enero de 2005.

En la actualidad y a medida que la industria se complejiza, se distinguen en la cadena al menos tres subdivisiones con distintos grados de integración: Las *tiendas de menudeo o detallista*, las *comercializadoras de ropa de marca* y los *fabricantes de ropa de marca*, cada una requiriendo un grado distinto de especialización. Bajo estas modalidades la industria del vestuario estadounidense gana cierta competitividad, logrando disminuir sustantivamente sus costos de producción al trasladar gran parte de los procesos productivos a países como México y los de la Cuenca del Caribe, por medio de subsidiarias manufactureras, y de paso, dando lugar a la denominada “industrialización compartida” en que se fundamenta la industria maquiladora hasta hoy día.

3. Importancia macroeconómica y social de la maquila

El auge y rápido desarrollo experimentado por este sector durante los noventas se evidencia por su significativo aporte en algunos indicadores macroeconómicos y sociales relevantes, entre los que destacan: su notable contribución al PIB, la elevada participación en las exportaciones manufactureras regionales; así como por constituir una importante fuente de generación de empleo ingresos y divisas. Estas características confieren a la maquila una creciente importancia económica y social y por ende, en la formulación de la política económica en todos los países de la región.

Así, con la excepción de Costa Rica, país cuya actividad manufacturera adquiere características más modernizantes, en la actualidad la industria del textil y el vestuario contribuye significativamente a la generación del Producto Interno Bruto de la industria manufacturera regional, en un rango que oscila entre el 4% en Costa Rica, 10.6% en El Salvador, hasta un 17.6% en Guatemala.⁴ Igualmente estratégica es su participación en las exportaciones regionales las cuales

han crecido sostenidamente en los últimos años, pasando de US \$5,385 millones en 1998 a US \$7,296.8 millones en 2003 (Cuadro 2). Para este último año, la participación de las exportaciones de maquila en las exportaciones totales de Centroamérica representó el 44.4%, con promedios del 60% en Costa Rica y El Salvador y del 34.6% y 13.7% en Honduras y Guatemala, respectivamente.

El principal destino de las exportaciones sigue siendo EE.UU., actualmente el 16% de las importaciones totales estadounidenses de vestuario son suplidas por Centroamérica. Es importante notar que no obstante en la mayoría de países se observa un crecimiento absoluto en el valor de las exportaciones de prendas de vestir, en términos relativos la tendencia es decreciente. Mientras que en 1998, la tasa de crecimiento promedio de la región fue de 11.3%, en 2003, se redujo hasta 1.8%. De lo anterior se infiere que Centroamérica afronta la apertura global del comercio de textiles y vestuario con un sector creciendo, pero a tasas cada vez menores, contrario a lo observado en China y los demás países productores asiáticos, cuyo ritmo de crecimiento continúa siendo alto.

Cuadro 2

CENTROAMÉRICA: EXPORTACIÓN DE PRENDAS DE VESTIR A ESTADOS UNIDOS (Millones de US \$ y %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Centroamérica	5,385.0	5,996.0	6,822.9	6,994.6	7,168.3	7,296.8
Costa Rica	835.7	839.1	843.8	790.4	745.0	603.0
El Salvador	1,198.71,	1,360.6	1,640.7	1,670.9	1,712.3	1,758.6
Guatemala	171.1	1,270.6	1,530.5	1,657.7	1,709.7	1,814.9
Honduras	1,943.1	2,241.5	2,462.0	2,485.1	2,555.5	2,622.1
Nicaragua	237.4	284.0	345.8	390.6	445.8	498.2
Tasas de crecimiento						
Centroamérica	11.3	11.3	13.8	2.5	2.5	1.8
Costa Rica	-3.1	0.4	0.6	-6.3	-5.7	-19.1
El Salvador	11.2	13.5	20.6	1.8	2.5	2.7
Guatemala	18.2	8.6	20.5	8.3	3.1	6.2
Honduras	12.8	15.4	9.8	0.9	2.8	2.6
Nicaragua	27.2	19.6	21.8	12.9	14.1	11.7

Fuente: CEPAL

La importancia social de la maquila, puede medirse por el elevado número de empleos que genera. Se estima que en 2003 los empleos directos creados en Centroamérica únicamente en la rama de vestuario fueron cerca de 400 mil, siendo Guatemala y El Salvador los países en donde más empleos directos se crearon, con 100 mil y 90 mil, respectivamente. De hecho, el crecimiento del sector textil y confecciones ha sido la fuente generadora de la mayoría de empleos en el sector manufacturero desde mediados de los ochentas. No menos importante es el hecho que la expansión de la industria maquiladora ha contribuido -en cierta medida- en la reducción de los índices de pobreza absoluta en países como El Salvador, Honduras y Nicaragua, así como a contener los crecientes flujos migratorios propiciados por la falta de oportunidades y expectativas de progreso en la región. Pese a las frágiles condiciones laborales que han caracterizado al sector, muchas mujeres lograron acceder a los mercados formales de trabajo a través de esta actividad. De ahí que el desarrollo y lo que suceda en este sector tenga directas implicaciones en las dinámicas económicas y sociales de El Salvador y Centroamérica.

La importancia social de la maquila, puede medirse por el elevado número de empleos que genera.

4. El Comercio internacional de textiles y vestuario

El sistema mundial del comercio de vestuario y textiles, históricamente ha presentado características diferenciadas al resto del comercio de bienes, incluso desde la creación del GATT de 1947. Así, hasta el Acuerdo para la eliminación del régimen de cuotas en el ATV-OMC de 1994, el comercio internacional estuvo ampliamente protegido, habiéndose tenido que pasar por arduas y complejas negociaciones hasta lograr su plena liberalización en enero de 2005.⁵ La naturaleza del mercado mundial del vestuario durante los últimos 40 años, especialmente influenciado por Estados Unidos y Europa, ha coexistido bajo un sistema profundamente proteccionista; todavía a principios de los noventas aproximadamente el 95% del comercio de estos bienes se movilizaba bajo el sistema restrictivo de cuotas.

El problema con las cuotas es, desde luego, que distorsionan el comercio mundial. Bajo este sistema cada nación podía producir cada año sólo el número asignado de piezas en una o más de las dos mil categorías que existen de ropa. El resultado era que los grandes compradores no podían recurrir a los fabricantes más eficientes, sino a aquellos que tuvieran la cuota disponible. Entonces, los grandes demandantes debían crear enormes redes con cientos de fábricas en decenas de países tan sólo para obtener el producto suficiente. Algunos de los expertos predijeron que cuando las cuotas desaparecieran los compradores acudirían a los productores más eficientes, como efectivamente ha sucedido, siendo China y otros países productores asiáticos, los mayores beneficiarios de la abolición de ese sistema.

Paradójicamente, EE.UU. y Europa que con retórica frecuencia propugnan por la liberalización de los mercados, esta vez respondieron en sentido contrario, ejecutando su derecho en términos de la OMC, protegiendo a los productores domésticos contra el amenazador crecimiento de las importaciones. Esto lo hicieron imponiéndole a China una serie de “sanciones”, el resultado neto es que las distorsiones generadas por el sistema de cuotas ha sido reemplazadas por sistemáticos vetos comerciales hacia ese país.

Protegidos de la competencia por estas cuotas, muchos países en desarrollo, incluyendo Centroamérica, construyeron importantes sectores exportadores, generando divisas por las exportaciones y creando un significativo número de empleos en sectores en los cuales no hubieran tenido otra forma de ser competitivos. Para algunos autores, esta situación favoreció a los países en desarrollo debido a que la instalación de muchas inversiones en plantas de confección, surgieron precisamente amparadas en las oportunidades existentes dado los bajos niveles de cuotas textiles en aquellos países, a la cercanía del mercado estadounidense y al efecto de los programas preferenciales comerciales otorgadas unilateralmente por EE.UU. a la

región. Como se ha visto, complementariamente, los gobiernos del área también desarrollaron programas de incentivos para favorecer su desarrollo y expansión, pero no lograron diseñar estrategias competitivas de largo plazo que les permitiera afrontar con éxito la apertura del mercado global.

a. La irrupción China en los mercados globales

Sin embargo, hoy día, los países centroamericanos exportadores de ropa, enfrentan serias amenazas que están provocando enormes cambios en la producción manufacturera y los mercados laborales de la región. Dicha amenaza inicia con el ingreso de China a la OMC en 2002, y su consecuente acceso a los grandes mercados demandantes de indumentaria textil que anteriormente le eran restringidos. Debido a que la industria china es mucho más competitiva que la centroamericana en la mayoría de categorías de textiles y vestuario liberalizados en enero de 2005, se espera que la competencia en el mercado estadounidense se vuelva mucho más agresiva, corriendo el riesgo de que la industria regional sea desplazada ante la imposibilidad de competir frente al gigante mundial de los textiles y confección. Como se observa en el cuadro 3, la capacidad instalada, así como los volúmenes y valores movilizados confieren a ese país una impresionante capacidad competitiva, pues aparte de

producir a bajos costos, cuenta con los insumos necesarios en la cadena de suministros para desarrollar sus propios diseños, telas, hilos para luego maquilarlos. Desde hace décadas, los países asiáticos escalaron en la cadena, integrando su industria bajo el sistema de “paquete completo”.

Alimenta estas preocupaciones el hecho que a medida que se han implementado las distintas fases de liberalización del comercio mundial del vestuario, China rápidamente ha incrementado su participación en dicho mercado, desplazando a grandes competidores como México y el área del ICC y de paso propiciando grandes cambios en el mercado mundial del vestuario. Solamente en El Salvador, se estima la pérdida de al menos 30 mil empleos entre 2005 y 2006 si no se logra contrarrestar la amenaza,⁶ que seguramente se intensificarán en los años subsiguientes cuando el mercado global esté completamente liberalizado y la competencia por los mercados sea más encarnizada.

b. El Programa de liberalización de los mercados en el ATV - OMC

El proceso de eliminación de cuotas ya ha producido enormes cambios en la producción global y en el sistema de distribución de textiles y vestuario en un tiempo extraordinariamente corto. El ATV contemplaba cuatro

Cuadro 3

INDUSTRIA TEXTIL Y DE CONFECCIÓN EN CHINA, 2000

Variables	Total	Por empleado
Número de empresas	18,900	
Número de empleados	13,000,000	75,200
Activos totales (millones de yuanes)	977,300	20,600
Valor agregado (millones de yuanes)	267,800	4,400
Utilidad e impuesto (millones de yuanes)	57,880	0.9
Producción de fibras (millones de toneladas)	12.1	0.5
Producción fibras sintéticas (millones de toneladas)	6.9	1,269,000
Ropas (millones de piezas)	16,500	4,000
Exportaciones (millones de dólares)	52,100	

Fuente: CEPAL

etapas de eliminación de cuotas en un período transitorio de 10 años, hasta el 2005. Como se aprecia en el cuadro 4, las primeras tres etapas del proceso incluyeron la liberalización del 51% del comercio mundial. Todo indica que el efecto de la cuarta liberalización será mucho más profundo ya que las categorías por liberalizar representan el 49% del comercio mundial, comprendiendo categorías altamente sensibles para Centroamérica, tales como: *diversas hilazas y telas, prendas de vestir, trajes de niños, pañales para bebés, guantes, suéteres y ropa interior*, ampliamente producidas en la región.

en categorías sensibles tendrán un *crecimiento explosivo* afectando el comercio global, particularmente en el área de ICC y México.⁷ La liberalización textil entre 1995/2002 fue en tramos relativamente pequeños, lo cual ha permitido que las cuotas se hayan mantenido lo máximo posible, liberando únicamente las categorías menos sensibles. Las consecuencias para Centroamérica es que el cambio de 2005 será súbito y con un efecto casi de inmediato.

El impacto de la apertura del mercado mundial de textiles y la expansión de la oferta china ya se hizo sentir durante la liberalización de algunas categorías en 2002. En efecto,

las exportaciones de ese país de *ropa de niños, brassieres y batas de algodón*, crecieron en 826%, 232% y 540%, respectivamente; acaparando, en su orden, el 27%, 24% y 25% del comercio mundial en esas mismas categorías. De 29 categorías liberalizadas en la tercera etapa, China creció de 9% a 45% y

alcanzó el 65% en 2003. Evidentemente, China causa alarma en el ámbito internacional, the National Council of Textile Organization (NCTO), estima que ese país puede llegar a acaparar entre el 65% y 75% del mercado del vestuario de EE.UU. después de 2005, lo cual *provocaría el colapso de la industria textil estadounidense, cerrándose 1300 plantas y una pérdida estimada en 630,000 empleos.*⁸ Por si fuera poco, China ya dispone del 70% de los exigentes

Cuadro 4
ELIMINACIÓN DE CUOTAS EN ACUERDO ATV-OMC

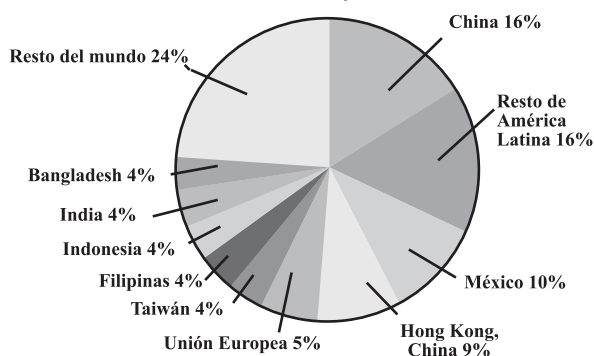
AAO	Enero 1995	Enero 1998	Enero 2002	Enero 2005
Porcentaje	16%	17%	18%	49%

Fuente ATV – OMC

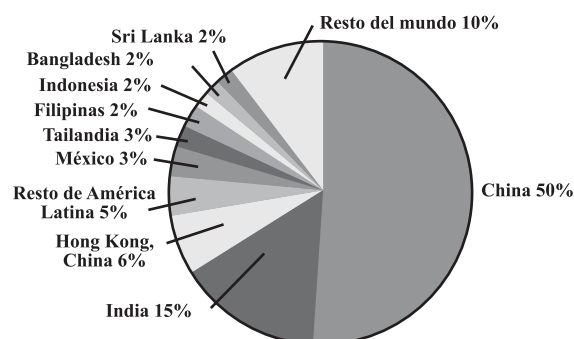
c. Posibles Impactos en la industria centroamericana

El efecto de esta apertura en las industrias del vestuario de la región puede resultar devastador, líderes empresariales del sector estiman que aproximadamente US \$37.9 billones o 21.6 billones de Metros Cuadrados Equivalentes (MCS's)

Gráfica A
EXPORTACIONES DE TEXTILES A EE.UU.
Acuerdo Multifibras



Gráfica B
EXPORTACIONES DE TEXTILES A EE.UU.
Después del Acuerdo Multifibras



Fuente: OMC