

# Políticas e Instrumentos

## PARA PROFUNDIZAR LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE LA INDUSTRIA DEL VESTIDO EN LA ZONA DEL TLCAN



Enrique Dussel Peters



# Políticas e Instrumentos

**para profundizar la integración regional  
de la industria del vestido en la zona del TLCAN**

## **CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL VESTIDO**

Presidente: Simón Feldman Edvabny

Primer Vicepresidente: Mateo Beja Fastlicht

Tolsá 54, Delegación Cuauhtémoc, 06040, México, D.F.

Tel. 55887822, <http://www.cniv.org.mx>

## **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Rector: José Narro Robles

Secretario General: Sergio M. Alcocer Martínez de Castro

Secretario Administrativo: Juan José Pérez Castañeda

Secretaria de Desarrollo Institucional: Rosaura Ruiz Gutiérrez

Secretario de Servicios a la Comunidad Universitaria: Ramiro Jesús Sandoval

Abogado General: Luis Raúl González Pérez

## **FACULTAD DE ECONOMÍA**

Director: Roberto I. Escalante Semerena

Secretario General: Antonio Ibarra Romero

Secretario Administrativo: Francisco Castañeda Miranda

Coordinadora de Comunicación Social: Mariángeles Comeseña Concheiro

Coordinador de Publicaciones: José de Jesús Sobrevilla y Calvo

## **CENTRO DE ESTUDIOS CHINA-MÉXICO**

Coordinador: Enrique Dussel Peters

Responsable: Yolanda Trápaga Delfín

Facultad de Economía, UNAM. División de Estudios de Posgrado, Edificio B, segundo piso, Circuito Interior, Ciudad Universitaria. México, Distrito Federal, C. P. 04510, tel. 56-22-21-95, [cechimex@servidor.unam.mx](mailto:cechimex@servidor.unam.mx) y <http://www.economia.unam.mx/cechimex>.

Diseño de portada: César Medina

Fecha de impresión: noviembre de 2009

Documento elaborado por Enrique Dussel Peters (<http://www.dusselpeters.com>) para la Cámara Nacional de la Industria del Vestido (CNIV). En el proyecto participaron el Ignacio Martínez Cortés, Lorena Cárdenas Castro y Luis Daniel Torres González. El análisis y las propuestas aquí vertidas pueden no coincidir con la CNIV.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	5
<b>I. ASPECTOS CONCEPTUALES: GLOBALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD SISTÉMICA</b>	5
<b>II. LA CADENA HILO-TEXTIL-CONFECCIÓN GLOBAL Y EN MÉXICO: CONDICIONES Y CAMBIOS ESPERADOS</b>	7
2.1 La cadena global de HTC	
2.2 La cadena de HTC en México	
<b>III. LAS EXPORTACIONES DE MÉXICO A ESTADOS UNIDOS: FACTORES PARA MEJORAR SU COMPETITIVIDAD</b>	17
3.1. Reglas de origen	17
3.2. TPLs	19
3.3. <i>Short supply</i>	21
3.4. Aduanas y transporte	22
<b>IV. PROPUESTAS ADICIONALES PARA LA CADENA HTC</b>	24
Bibliografía	26
Anexos	29

## INTRODUCCIÓN

La cadena hilo-textil-confección (HTC) y particularmente el segmento de la confección se encuentran en la actualidad en un parteaguas: además de la crisis económica global presente desde 2008, la organización industrial de la propia cadena y las relaciones intra e interempresa y sus exportaciones a Estados Unidos han sufrido profundos cambios desde el año 2000. La cadena en la actualidad es una actividad socioeconómica relevante en América del Norte —comprendida como Canadá, Estados Unidos y México— en términos del producto, empleo, salarios, desarrollo tecnológico y de cohesión socioeconómica en regiones particulares y que ha logrado una profunda integración entre los tres países. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sin lugar a dudas, ha jugado un papel determinante desde su implementación en 1994, pero también se observan tendencias desde entonces que han permitido una integración con características particulares en la región.

Es en este contexto —de profundos cambios y de crisis— que el documento tiene como objetivo presentar propuestas de política económica ante las autoridades y tomadores de decisiones —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— en México y en Estados Unidos, así como ante las respectivas sociedades, medios de comunicación y expertos. El documento parte de las condiciones de la cadena HTC, con énfasis en la confección, en México en 2009 y posibles escenarios en el corto, mediano y largo plazo y aborda particularmente la problemática de su competitividad en las exportaciones hacia Estados Unidos; otros ámbitos serán señalados, pero no examinados con detalle. Si bien el documento inicia con un breve diagnóstico y varios Anexos, la parte medular del documento se concentra en sus propuestas dirigidas a las respectivas contrapartes en el sector público, privado, entre expertos y académicos, así como sindicatos y organizaciones no gubernamentales (ONGs), dependiendo del tema.

Con estos objetivos el documento se divide en cuatro apartados. En el primero se abordan una serie de aspectos conceptuales relevantes para la toma de decisiones en diversos ámbitos territoriales. La segunda parte examina los principales cambios de la cadena HTC, y particularmente la confección, a nivel global y en México. La intención no es presentar un puntual análisis, sino que sentar las bases para comprender los retos a los que se enfrentan las empresas de la confección en México y sus exportaciones a Estados Unidos ahora y en el corto, mediano y largo plazo. El tercer apartado establece las condiciones a las que se enfrentan las exportaciones de confección mexicanas a Estados Unidos y con énfasis en cuatro temas: a) las reglas de origen, b) los TPLs, c) el programa de escaso abasto (o *short-supply*) y, d) aduanas y transporte. Por último, la cuarta sección retoma los principales aspectos de los tres apartados anteriores. Cada una de estas secciones contará con propuestas específicas dirigidas a los respectivos responsables.

El espíritu del documento es propositivo, constructivo y de urgencia. La cadena HTC y la confección han sido elementos importantes en la socioeconomía mexicana y en su historia de las que dependen los ingresos de millones de familias en México y en la región de América del Norte. Sin embargo, también hay un aspecto de urgencia y emergencia: en el 2009 y en el muy corto plazo es indispensable tomar decisiones para mejorar la competitividad de las empresas establecidas en México y que profundicen el proceso de integración de la región de América del Norte. De otra forma, se habrá perdido una oportunidad y momento histórico relevante, con graves repercusiones sociales, económicas, tecnológicas y de otra índole.

Considerando los aspectos anteriores, las propuestas se presentan en cada uno de los respectivos capítulos.

### 1. Aspectos conceptuales: glocalización y competitividad sistémica

El actual proceso de “glocalización” —“globalización” y “localización”— puede comprenderse como resultado de dos fuerzas socioeconómicas aparentemente contradictorias: una fuerza centrífuga —que tiende a “alejar” y segmentar territorialmente los procesos productivos globales, también conocidos como “*offshoring*” o “*outsourcing*”— y otra fuerza centrípeta que concentra y reagrupa los procesos productivos, también conocidos como agrupamientos o *clusters* especializados en procesos y productos particulares. La industria maquiladora de exportación (IME) en México o las Zonas Francas en Centroamérica y el Caribe desde la década de los ochenta son reflejo de las fuerzas centrífugas como resultado de la transferencia de segmentos de la manufactura y servicios de la cadena hilo-textil-confección de países industrializados (Dussel Peters 2004). Como contraparte, las “ciudades cadena de abasto” en China (Gereffi 2006) con empresas verticalmente integradas en segmentos específicos —para ropa para caballero, corbatas, calcetines y pantalones de mezclilla, entre muchos otros— reflejan las fuerzas centrípetas en términos de escala, especialización y aglomeración.

Al menos tres aspectos conceptuales nos parecen relevantes para comprender la cadena HTC en el actual contexto de “glocalización” y sus retos de política económica:

1. **Los encadenamientos mercantiles globales y sus segmentos.** Los trabajos de Gereffi, Bair y Miguel Korzeniewicz, entre otros, han destacado la enorme importancia de la inserción de empresas en encadenamientos mercantiles globales (*global commodity chains*) y en segmentos específicos. Desde esta perspectiva, los encadenamientos mercantiles globales son resultado de un conjunto de

segmentos con características específicas: en la cadena hilo-textil-confección, por ejemplo, los segmentos de investigación y desarrollo y de elaboración de nuevos materiales pueden apropiarse de un valor agregado —empleos con salarios de cierto nivel, etc.— muy superior al segmento especializado en el ensamble de partes y componentes importados. Una perspectiva exclusivamente macroeconómica —de estabilidad de un grupo de variables— no permite comprender las condiciones y los retos de la cadena y mucho menos del escalamiento (*upgrading*) de territorios en segmentos de cadenas específicas (Rodrik 2006) y de mayor grado en la innovación (Lester y Piore 2004). El tema es de crítica importancia para el análisis y las propuestas de política vinculadas a la inserción exterior ante su especificidad: existen actualmente en el Sistema Armonizado a 10 dígitos alrededor de 20,000 productos que son registrados en el comercio exterior y cuyas características divergen sustancialmente en términos de las propias empresas, su tamaño, la tecnología empleada, financiamiento, empleo y su calidad, requerimientos de capacitación, capacidad de aprendizaje y escalamiento, condiciones comerciales, etc. Si el análisis y las propuestas no tienen la capacidad de desagregar a nivel de productos y procesos —de tejidos planos o de punto a confección de algodón o de fibras sintéticas y sus respectivos accesorios y productos finales—, en muchos casos las propias propuestas de política pueden ser triviales y carecer de contenido y hasta de sentido mínimo.

**2. Competitividad sistémica y endogeneidad territorial.** Una serie de autores, al menos desde la década de los noventa, ha señalado la importancia de integrar los niveles micro, meso y macro de la competitividad. Es decir, y a diferencia de una perspectiva que prioriza tanto los aspectos macro o microeconómicos, esta escuela de pensamiento destaca que la competitividad (sistémica) debe comprenderse a nivel micro, meso y macro; el énfasis exclusivo en uno de estos niveles analíticos lleva a una comprensión y a propuestas de políticas insuficientes y simplistas. Desde entonces dichos autores han enfatizado diversas aristas de esta visión, destacando tanto el nivel mesoeconómico de la competitividad —o de las relaciones interempresariales e institucionales (Mesopartner 2008; Meyer-Stamer 2005)— como el control de cadenas específicas y sus segmentos, con el objeto de no caer en romanticismos (Messner 2002). Adicionalmente es importante destacar la forma específica en que los territorios se integran a estos encadenamientos mercantiles globales y la forma específica de competitividad sistémica que logran (Dussel Peters 2000, 2008). Es decir, no son las empresas, sino los territorios el punto de partida socioeconómico del análisis (Bair y Dussel Peters 2006; Vázquez Barquero 2005). Desde esta perspectiva, es importante incorporar tanto los aspectos sistémicos de la competitividad —y mucho más allá de una perspectiva primitiva de la microeconomía o de la macroeconomía—, así como la “endogeneidad territorial”: partir de los respectivos territorios, los segmentos de encadenamientos mercantiles globales a los que

se integran desde una perspectiva “glocal”, así como sus condiciones y efectos desde una perspectiva de política económica.<sup>1</sup>

**3. La creciente participación socioeconómica de Asia y particularmente de China.** Asia ha incrementado sustantivamente en las últimas dos décadas su participación en el producto, el comercio internacional, la inversión extranjera directa, pero particularmente en su escalamiento tecnológico y participación en redes de innovación globales en sectores como autopartes, automotriz, electrónica e hilo-textil-confección (Ernst 2009; Jenkins y Dussel Peters 2009). Lo anterior implica que todo análisis y propuesta —desde una perspectiva “glocal”— debería incorporar explícitamente los acontecimientos de las contrapartes en Asia y particularmente en China.

**Propuesta 1:** Las propuestas para mejorar la competitividad del aparato productivo requieren en la actualidad una visión amplia con capacidad de aprendizaje sobre el desarrollo conceptual en las últimas décadas en diversos continentes y el reconocimiento de la importancia de las cadenas de valor y sus segmentos; las empresas y los segmentos que carecen de vínculos con otras empresas u otros segmentos pierden el enorme potencial de las fuerzas centrípetas antes señaladas y tienden a un proceso de polarización. Una perspectiva que sólo está fundamentada en la “estabilidad macroeconómica” resulta insuficiente y alejada de los avances conceptuales existentes y, sobre todo, de la diversidad y riqueza de políticas económicas aplicadas en la actualidad, así como del contexto actual de la crisis global.

**Propuesta 2:** Un enfoque de competitividad sistémica y endogeneidad territorial para la cadena hilo-textil-confección implica analizar —y dar respuesta a y propuestas para— las condiciones y retos en el corto, mediano y largo plazo de los niveles microeconómico (o de empresa), mesoeconómico (o de las instituciones públicas y privadas existentes y encargadas) y macroeconómico (incluyendo variables como I&D (investigación y desarrollo), financiamiento, tipo de cambio, crecimiento, etc.). Un compromiso de esta envergadura podría tener efectos positivos, a diferencia de instrumentos cortoplacistas, sin evaluación, y que sólo inciden sobre uno de estos temas en el mejor de los casos (por ejemplo mecanismos de fomento a

<sup>1</sup> Los aspectos anteriores no son sólo relevantes conceptualmente, sino que implican una perspectiva territorial de la competitividad —que puede ser tanto a nivel municipal y de ciudades como de entidades federativas, países y grupos de los anteriores— del desarrollo socioeconómico en el proceso actual de globalización. Las políticas comercial, industrial y empresarial, desde esta perspectiva, requieren partir de una perspectiva global y territorial que incluya las particularidades de los mismos: su integración a segmentos de cadena de valor específicos que determinan las características socioeconómicas según los productos y procesos que realizan, el tipo y tamaño de empresas que repercuten en la especificidad industrial y empresarial; necesidades de financiamiento, tecnológicas, capacitación, I&D, orientación al mercado doméstico o externo, de escalamiento (*upgrading*), etc. Las propuestas de política y particularmente sus instrumentos deberían partir de este ámbito “glocal” de la socioeconomía.

las empresas de menor tamaño, la reducción arancelaria y sus efectos en el corto plazo, etc.).

**Propuesta 3:** Las políticas de apoyo a la competitividad requieren actualmente de hacer frente a los retos de la “glocalización” —con base en las fuerzas centrífugas y centrípetas desarrolladas— y de integrar el conocimiento sobre los productos, procesos y segmentos específicos, ya que de otra forma pueden resultar innecesarios o irrelevantes. Una perspectiva territorial-sectorial —y en ese orden— es el primer paso para generar un análisis, políticas e instrumentos de competitividad.

**Propuesta 4:** Las políticas de competitividad —y orientadas hacia la cadena HTC— requieren en la actualidad y para México hacer explícita referencia, en su análisis e instrumentos, a Asia y China en vista de su dinamismo reciente y futuro. En la actualidad Asia y China se han convertido crecientemente en el centro de producción, comercio y desarrollo tecnológico en general y para la cadena HTC.

## 2. La cadena hilo-textil-confección global y en México: condiciones y cambios esperados

En lo que sigue, el capítulo hará un breve diagnóstico de la cadena hilo-textil-confección (HTC) desde una perspectiva glocal, incorporando en su primera parte las principales tendencias en la cadena a nivel global y, en la segunda parte, en México. En ambos apartados se examinarán las tendencias de organización industrial y en segmentos específicos y se efectuará una integración de las tendencias a nivel de empresas, países y regiones, así como de materiales, tecnologías y otros temas relevantes para la cadena.

### 2.1. La cadena global de HTC

Históricamente la cadena HTC ha sido una de las cadenas de mayor complejidad en términos de negociaciones de su comercio internacional y en muchos casos se encuentra regulado vía múltiples instrumentos particularmente en los países industrializados. En acuerdos de libre comercio como el TLCAN o el de Estados Unidos con Centroamérica y República Dominicana (RD-CAFTA, por sus siglas en inglés) esta cadena fue la que mayor atención y espacio recibió. No obstante, y a inicios del siglo XXI, la cadena controlada por los compradores y clientes pareciera encontrarse en el período más liberal de las últimas tres décadas, considerando la culminación del Acuerdo Multifibras (AMF) en 2005<sup>2</sup>, la profunda reducción de las

2 En la actualidad —y a diferencia del período hasta 2004 bajo la vigencia del AMF— multilateralmente se acordó eliminar todo tipo de cuotas y sólo imponer aranceles a las mismas, además de acuerdos bilaterales sobre comercio en la cadena HTC (por ejemplo entre Estados Unidos y China).

medidas de injerencia pública en la cadena —en términos de barreras arancelarias, no arancelarias y subsidios gubernamentales— y la concentración de instrumentos de apoyo en la industria textil y de accesorios, y en menor medida en la del vestido (Frederick y Gereffi 2009).

Considerando las condiciones de la cadena HTC en México y América del Norte, así como los planteamientos de las empresas y funcionarios entrevistados para este proyecto, destacan al menos ocho factores globales para comprender los cambios en la cadena HTC en la actualidad y en el corto, mediano y largo plazo:

- a. Saturación y competencia. La cadena HTC y particularmente la confección se enfrentarán a una creciente saturación del mercado en la mayoría de sus segmentos, resultando en tasas de crecimiento anuales inferiores al 1% durante 1990-2020, y muy por debajo de un dinamismo a dos dígitos durante décadas anteriores (Canaintex y Werner International 2002); la saturación anterior también se refleja en crecientes niveles de competencia entre exportadores a Estados Unidos y a la Unión Europea, entre otros, donde en 2010 las respectivas importaciones representan entre el 85% y el 90% del consumo y con la tendencia a continuar creciendo (Werner International 2007). Se percibe en general una caída en el gasto en productos de confección, y a diferencia de la electrónica y de productos de diversión (OCDE 2009).
- b. Procesos de paquete completo y crecientes costos para los proveedores. Desde los inicios de los procesos de paquete completo (*full packaging*) los mismos han cambiado sustantivamente. Si originalmente en los noventa del siglo XX implicaban mayores costos —y responsabilidades— en la manufactura y transformación por parte de los proveedores, incluyendo servicios como la compra de insumos, maquinaria, empaques, accesorios, etc., en la actualidad el paquete completo implica adicionalmente convertirse en “proveedores de soluciones totales”; es decir, se ven en la necesidad cada vez mayor de integrar servicios como de logística, control de calidad y pruebas, transporte, aduanas y hasta la coordinación del centro de distribución en Estados Unidos, con crecientes costos en el financiamiento y la intensidad de capital.<sup>3</sup> Como resultado, estas empresas cuentan ahora con unidades y departamentos de financiamiento y logística, además del departamento de administración de compras o proveeduría, entre otros. Así, el cliente se

3 En una de las empresas entrevistadas, por ejemplo, se señaló que se entregaba desde México el producto en bodegas en Estados Unidos, pagando incluso los aranceles estadounidenses (servicio conocido como “entrega con impuestos pagados” (*delivery duty paid*)). En este caso, la empresa mexicana tiene una bodega en Estados Unidos y obtiene el pago del cliente con la venta de la mercancía, no antes.

concentra más y más en el diseño, mercadotecnia y venta directa del producto, el control de calidad y tiempos de la cadena y la logística con sus proveedores. Como contraparte, los proveedores incrementan su riesgo y costos (Dussel Peters 2004; HCTAR 2008) y su capacidad de financiamiento es crítica para integrar cada vez más segmentos a la cadena HTC, no sólo productivos, sino que crecientemente de servicios.

**c. Moda rápida (*fast fashion*) y diferenciación del producto.** Al menos desde finales de la década de los noventa del siglo XX se ha pronunciado un nicho de mercado significativo en la confección, partiendo del principio de presentar —y producir— moda y productos diferenciados en ciclos cada vez más cortos, y a diferencia de *commodities* y prendas de vestir básicas y de consumo durante la mayor parte del año. Los detallistas (*retailers*) especializados —por ejemplo Zara, H&M y Gap— obtienen diseños con potencial en *shows* de moda que ponen inmediatamente en los mercados, diferenciándolos incluso de las colecciones estacionales (Tokatli 2008). Como contraparte, los segmentos especializados en la producción no sólo tienen que reaccionar en forma flexible —en algunos casos con la habilidad de cambiar procesos, productos, estilos, colores, tamaños, materiales, entre otros, incluso ya durante el período de producción—, sino que también mediante gastos masivos en logística para asegurar y responsabilizarse del adelgazamiento (*lean retail*) y la reducción de inventarios de los detallistas.

**d. Creciente importancia y control de la cadena de los detallistas.** Si bien históricamente la cadena HTC ha sido una controlada por los compradores y detallistas —tiendas detallistas, departamentales y comercializadores de marca, entre otros— su control ha aumentado sustantivamente: tan sólo las principales 10 empresas vendedoras de prendas de vestir participaron con casi el 50% de las ventas totales al mayoreo en 2008 en Estados Unidos (Todaro 2009). Empresas como Walmart, Macy's, JCPenney y Kohl's, entre otras, han incrementado sustantivamente su presencia y control, hecho que se afirma a nivel institucional en Estados Unidos con la relevancia de la *Retail Industry Trade Action Coalition*. Particularmente en Estados Unidos —y a diferencia de Alemania y la Unión Europea— los detallistas de *commodities* y en masa como Wal-Mart, Target y The Limited, entre otros, imponen objetivos multianuales de precios, ganancias, calidad, descuentos y penalidades en caso de no cumplimiento (Lane y Probert 2009) que afectan a la cadena en su totalidad.

**e. Tiempo y precios.** La presión para toda la cadena en términos de reducción de tiempos y precios ha ido incrementándose sustantivamente para la totalidad de la cadena, y no sólo para los segmentos vinculados a la moda rápida: una de las empresas mexicanas entrevistadas, con más de 2,000

empleados en 2008 y que exporta alrededor del 25% de su producción, históricamente contaba con “tiempos de respuesta” —el tiempo transcurrido desde que se establecen los contratos hasta la entrega del primer producto— de hasta 8 meses, mientras que hoy en día se reducen a 6 semanas e incluso a menos de 5 semanas de tiempo efectivo; aquí es donde se hace más relevante que nunca que el fabricante y proveedor cuenten con proveeduría local, ya que estos breves tiempos de respuesta en muchos casos no permiten semanas o hasta meses de espera de los insumos importados. Como resultado, esta reducción de los tiempos de respuesta y del ciclo de vida del producto implica oscilaciones mucho más profundas en el precio de las prendas de vestir: además de la competencia generalizada —la maquila para una docena de *boxers* costó 50% más hace apenas algunos años y ahora es de 3.15 dólares— los retrasos de algunas semanas pueden implicar caídas drásticas en los precios o, incluso, la no aceptación del producto o la venta del producto por debajo de su costo.

**f. La creciente importancia de la proveeduría local.** Como resultado de las tendencias anteriores —paquete completo, la estrecha relación entre detallistas y proveedores, así como las crecientes responsabilidades de los proveedores—, la proveeduría local y territorial juega un papel crítico. Ante la necesidad de reaccionar en tiempos cada vez más reducidos, es fundamental la cercanía geográfica y temporal para llevar a cabo rápidamente nuevos proyectos en la moda rápida, entre otros. En estos segmentos el tiempo es un factor incluso más significativo que el costo<sup>4</sup>, tal como lo demuestra el caso de Zara con más del 80% de su proveeduría en Europa, y en España y Portugal en particular (OCDE 2009). Desde la perspectiva de los detallistas, los crecientes grados de integración por parte de los proveedores —y en términos de los servicios de paquete completo antes señalados— son de suma relevancia. El caso de la organización y del escalamiento industrial en China con base en ciudades proveedoras (*supply chain cities*) es un caso particularmente exitoso (Gereffi 2006). Por último, es de esperarse que en el corto y mediano plazo se incremente la proveeduría de productos de mayor valor agregado en países en vías de desarrollo, aunque requieran de capacidades sofisticadas en los países receptores, así como de tiempos de entrega y materiales y procesos de alta calidad (Yanz 2009); incluso en el corto plazo se estiman reducciones en inventarios y contratos con plazos más cortos, menores cantidades y proveedores de procesos de pa-

4 Según Werner International (2007) las diferencias salariales entre los países asiáticos y latinoamericanos siguen siendo enormes para la industria textil; los salarios de Bangladesh, Pakistán, Vietnam y China representan menos de una cuarta parte de los mexicanos. Desde otra perspectiva, y considerando los recientes efectos de la devaluación en México y el fortalecimiento del yuan en China, AlixPartners (2009) estima para 2008 menores costos de *offshoring* de manufactura en México que en China.

quete completo con cada vez mayor sofisticación (y aceptación de crecientes riesgos y costos). En muchos casos estas nuevas tendencias generan la búsqueda de proveedores cercanos al mercado final —en el caso de Estados Unidos, México y Centroamérica—, pero el resto de las variables pueden ser tan importantes como la cercanía geográfica. Diversos estudios (ITAM 2008; Lane y Probert 2009) señalan que en los últimos años México no ha logrado explotar su proximidad geográfica debido a la falta de entrega en tiempo, en muchos casos también resultado de los proveedores de los confeccionistas establecidos en México.<sup>5</sup>

g. **Nuevos mercados y estándares laboral, ético y ecológico.** Es indudable que actualmente los debates en torno al cumplimiento de requisitos mínimos en términos laborales, éticos y ecológicos han jugado un papel importante en la HTC, particularmente como resultado de las presiones por parte de consumidores, organizaciones no gubernamentales y sindicatos, entre otros. Ya desde la década de los noventa, por ejemplo, iniciativas como la *worldwide responsible apparel production* (WRAP) generaron cambios por lo menos en los grandes detallistas y sus respectivas redes de empresas (Dussel Peters 2004), lo anterior aunado a una mayor toma de consciencia en un creciente segmento de consumidores (Adhikari y Yamamoto 2007). La activa participación de empresas como Levi Strauss, Adidas, Gap y Wal-Mart en la “Red de Solidaridad de la Maquila” (RSM 2009) refleja su creciente preocupación sobre los posibles efectos negativos, pero también nichos de mercados que aumentan ante la demanda de consumidores. Regiones tales como México y Centroamérica podrían posicionarse por su proximidad a Estados Unidos, pero sobre todo si se consideran también las exigencias de trabajo decente y condiciones de responsabilidad social y ambiental (Yanz 2009), a diferencia de otros mercados globales.

h. **La fuerte competencia y creciente participación de Asia y China y la crisis en América del Norte.** Es de esperarse que en el corto plazo Asia y particularmente China incrementen su participación en la producción, comercio internacional y dinámica en prácticamente todas las regiones; a nivel global se estima que la participación en el comercio internacional será en breve de entre 40% y 45%. Más aun, y desde 2005, algunas empresas chinas como Li & Fung han iniciado un significativo proceso de adquisiciones y coinversiones de empresas de marca como KarstadtQuelle en Alemania, Rosetti, Van Zeeland y Miles Fashion GmbH, entre otras. Lo anterior es significativo ya que implicará una integración mucho más profunda con sus prin-

cipales mercados de exportación y posibles limitaciones en la proveeduría de otros países. Adicionalmente, China es en la actualidad el único de los principales países participantes en la cadena HTC que cuenta con masivas políticas e incentivos para la misma, además de un efectivo proceso de escalamiento, creación de marcas propias y la integración de empresas en prácticamente cada uno de los principales segmentos de la cadena HTC.<sup>6</sup> Como contraparte, y no sólo como resultado de la reciente crisis económica desde 2008, la cadena HTC en América del Norte —particularmente en Estados Unidos (Lane y Probert 2009)—, México, y la región de Centroamérica y el Caribe, se encuentran en una profunda crisis en términos de empleo, pero también en relación con debilidades existentes en sus empresas y en la proveeduría, además de la falta de una fuerza de trabajo capacitada (Werner y Bair 2009; Bair y Dussel Peters 2008). Al respecto, el cuadro 1 indica que Estados Unidos continuará en el mediano plazo con la reducción de sus plantas textiles y particularmente de confección —con una caída del empleo estimada de 23% entre 2008 y 2016— y continuará incrementando sus importaciones, creando así oportunidades masivas para otros países. Así, en 2008 la cadena HTC en Estados Unidos todavía representa medio millón de empleos y se estima que para 2016 perderá más de 120,000 empleos, particularmente en la confección.

**Cuadro 1**  
Estados Unidos: tendencias en el empleo (2000-2016) (miles)

	1999	2000	2005	2008	2016/p	Variación 2008-2016
Total no agrícola	128,993	131,785	133,703	137,066	153,261	11.8
Manufactura	17,322	17,263	14,226	13,431	n.a.	--
<b>Textiles y confección</b>	<b>1,170</b>	<b>1,091</b>	<b>645</b>	<b>497</b>	<b>385</b>	<b>-22.6</b>
Fábricas textiles	397	378	218	151	134	-11.3
Hilo y fibra	84	81	50	37	38	2.4
Fábricas textiles	204	192	104	65	61	-6.4
Fábricas textiles y de acabados	110	105	63	48	34	-28.8
Productos textiles de fábrica	232	230	176	148	141	-4.3
Proveduría de productos textiles	128	129	96	75	79	4.6
Otros productos textiles	104	101	80	72	62	-13.9
<b>Confección</b>	<b>541</b>	<b>484</b>	<b>251</b>	<b>198</b>	<b>110</b>	<b>-44.7</b>
Fábricas de tejido de punto	76	69	37	26	20	-23.3
Tejido y corte de confección	429	380	193	155	77	-50.3
Accesorios y otra confección	35	34	21	17	12	-27.1
Cuero y productos vinculados	75	69	40	34	n.a.	--
Zapatos	35	31	18	16	8	-48.7

Fuente: elaboración propia con base en BLS (2009).

6 La Comisión de Desarrollo Nacional y Reforma de China ha definido las principales políticas hasta 2011 para la cadena, destacando un programa trianual para incrementar el nivel tecnológico de la industria textil y un incremento de la producción anual de 10% y de sus exportaciones en 8%, así como el fomento y aumento del 100% de las marcas domésticas vía incentivos fiscales y acceso a financiamiento durante la crisis actual (Frederick y Gereffi 2009).

5 Una de las empresas entrevistadas y especializada en camisas vaqueras señaló que su cliente terminó una relación de varios años debido a que el proveedor de textiles hacía sus entregas con importantes retrasos que no le permitía cumplir los tiempos establecidos.

Todo lo anterior resulta en la expectativa que hasta 2015 continúen los cambios anteriormente señalados y que sean mucho más profundos que los implementados en las últimas dos décadas (Technopark Advisors 2007): se espera un importante crecimiento de las importaciones de HTC por parte de la Unión Europea y particularmente de Estados Unidos. En el caso de este último se espera que Asia y sobre todo China incrementen sus participaciones y que México junto con Centroamérica presente las mayores pérdidas (Technopark Advisors 2007). Diversas estimaciones (Global Insight 2009) señalan que hasta 2010-2011 el crecimiento de HTC será de entre -5% y -6% anual.

**Propuesta 5:** Considerando que Estados Unidos continuará incrementando sus procesos de proveeduría global e importaciones de prendas de vestir, las autoridades federales y estatales en México, conjuntamente con las empresas y sus respectivos organismos, deben hacer esfuerzos específicos para atraer inversiones y empresas a México. Se propone para este fin que la Secretaría de Economía y ProMéxico, entre otros, lleven a cabo misiones a Estados Unidos con detallistas.

**Propuesta 6:** Actualmente los programas de apoyo a la competitividad de la cadena HTC deben comprenderse como apoyos integrales y sistémicos y con un esfuerzo cada vez mayor en las áreas administrativas y de logística, incluso para las empresas manufactureras. El apoyo a la cadena debería concentrarse, al menos en sus inicios, en actividades de “proveedores de solución total”. Los organismos empresariales tales como la Cámara Nacional de la Industria del Vestido —con el apoyo de organismos públicos federales, estatales y municipales— deberían concentrar parte de sus actividades y servicios en cursos especializados que hagan frente a este tipo de demandas especializadas y los recientes cambios de los procesos de paquete completo.

**Propuesta 7:** Ante la diversidad de retos comunes de la cadena HTC —en términos de que afectan a la totalidad de las empresas— el concepto de “eficiencia colectiva” y el apoyo a las instituciones del sector público, privado o académico parecieran ser más significativos que nunca: la capacidad de aprendizaje y de transferencia de tecnologías, entre muchos otros rubros, es de importancia crítica. El sector público federal en México debería apoyar y fortalecer explícita y activamente a las cámaras empresariales existentes —el nivel “mesoeconómico” de la competitividad— con el objeto de recuperar las experiencias ya realizadas en los nuevos procesos de paquete completo, moda rápida y formas de organización de los detallistas en México y en Estados Unidos.

**Propuesta 8:** Buena parte de las políticas del sector público —federal, estatal y municipal— debería concentrarse en el fortalecimiento de los proveedores locales: la reducción de tiempos, costos, nuevos estándares, segmentos y procesos particulares de logística y distribución, así como de calidad, etc. Sin proveeduría local

cada uno de estos aspectos se convierte en una efectiva debilidad: el segmento más débil de la cadena define la cadena en su conjunto.

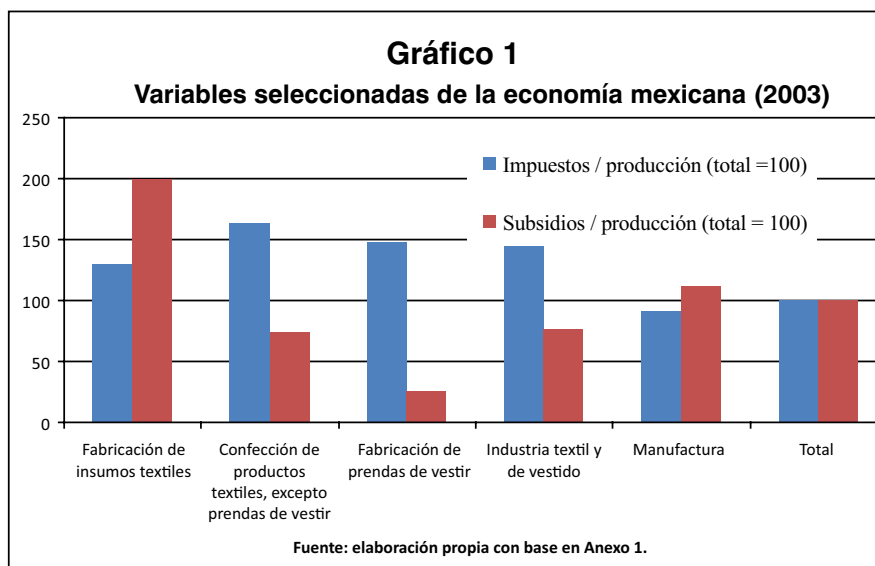
**Propuesta 9:** Considerando la dinámica y el tamaño de la economía china —y particularmente en HTC— todos los países con interés en la cadena deberán hacer referencia y una estrategia explícita —binacional— con China para diagnosticar su potencial en el proceso de glocalización. Los organismos empresariales —particularmente la CNIV y la CANAINTEX— deben elaborar una estrategia explícita orientada hacia el sector público chino en aras de atraer empresas chinas en los segmentos de insumos —textiles y accesorios, particularmente en fibras artificiales—, y de confección de marca china como Li & Fung. Es indispensable que estos organismos empresariales participen en forma activa en la Comisión Binacional China-México, el Grupo de Alto Nivel China-México, así como en las negociaciones del Grupo de Trabajo China-México para plantear estos tópicos. Las representaciones de México en China (Beijing, Hong Kong y Shanghai) de la Embajada y ProMéxico deberían fomentar en el corto plazo y en forma activa esta estrategia.

## 2.2. La cadena de HTC en México

Con base en la Matriz de Insumo Producto y los Censos Económicos (INEGI 2003, 2004), con información al 2003, la cadena HTC destaca por participar actualmente con el 14.2% del empleo manufacturero y el 5.1% del valor agregado bruto manufacturero y una estructura empresarial en la que imperan las micro y pequeñas empresas (CNIV 2009; INEGI 2003, 2004, 2009). Además (véase el Anexo 1):

1. Al igual que la totalidad de la economía mexicana, la cadena HTC —según la contabilidad nacional comprendida como la suma de fabricación de insumos textiles, confección y fabricación de prendas de vestir— presenta profundas diferencias entre los segmentos que hacen uso de los programas de la industria maquiladora de exportación (IME) y el resto. Sin embargo, la cadena HTC doméstica presenta niveles de insumos importados / insumos totales muy por encima del resto de la manufactura y la economía: de 33.1% para la HTC y del 38.2% para el segmento de textiles. En 2003 el comercio exterior se relacionaba en 51% del valor de su producción y 60% del subsector de fabricación de prendas de vestir. No obstante este alto grado de integración al mercado mundial, el Anexo 1 también marca la principal debilidad de este proceso para la economía total, la manufactura y HTC: su altísimo componente de importaciones netas (o la poca generación de valor agregado doméstico); en el caso de la IME, por ejemplo, el contenido nacional fue de apenas 0.3%, 3.1%, 4.7% y 15.7% para la economía en su conjunto, la manufactura, HTC y la fabricación de insumos textiles, respectivamente. Esta distribución es resultado de una compleja estructura de incentivos vinculados a la importación temporal para su exportación (Cárdenas y Dussel Peters 2007).

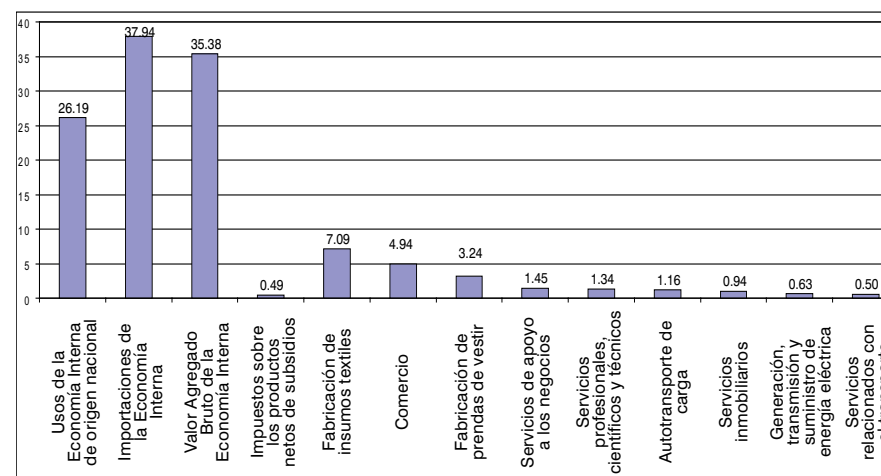
- Destaca también para la cadena HTC la alta participación de las actividades vinculadas con la IME en el PIB. Si para la economía en su conjunto la IME apenas participa con el 1.5% y el 8.5% de la manufactura, lo hace con el 23.6% para la cadena HTC y el 28.2% para la fabricación de prendas de vestir. Hay pocas actividades económicas con una participación tan alta como la de la IME.
- Un tema que no recibe suficiente reconocimiento a la fecha (ITESM 2009) se refiere a que la cadena HTC destaca por pagar impuestos —calculados con respecto a su producción— significativamente por encima de la manufactura y del total de la economía: la cadena en su conjunto pagó impuestos de 45% por encima del total de la economía mexicana y la confección lo hizo en 63% por encima. Como contraparte, la cadena en su conjunto recibió subsidios —calculados con respecto al total de la economía— de 23% por debajo del total y 35% por debajo del promedio de la manufactura. Bajo este último rubro sólo los textiles recibieron subsidios por encima del total y de la manufactura, mientras que la confección no recibió subsidios significativos (véase el gráfico 1).<sup>7</sup>



<sup>7</sup> Los impuestos calculados según la Matriz de Insumo Producto incluyen todos los impuestos sobre bienes y servicios netos de subsidios, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Agregado, mientras que los subsidios representan los ingresos sin contraprestación que el establecimiento recibió de los diferentes niveles de gobierno, en dinero o en especie, destinados a sufragar los gastos corrientes de operación o de inversión del mismo.

- También resultante del Anexo 1, resalta que, en su conjunto, las remuneraciones por ocupado para la cadena HTC son 23% inferiores al total de la economía mexicana; la importante excepción es la industria textilera, con salarios por ocupado de 14% por encima.
- El gráfico 2 resalta la estructura del valor de la producción de la industria del vestido. Resulta significativo comprender que las importaciones son el factor más importante, con 38%, seguidos del valor agregado bruto y los insumos de origen nacional. Incluso, la suma de los insumos de la cadena representan tan sólo el 10.4% del total del valor de la producción. La fabricación de insumos textiles apenas si participa con el 7.1% del valor de la producción de la confección. Desde esta perspectiva también es comprensible por qué una devaluación no necesariamente tiene efectos positivos en el sector, ante los altos coeficientes de insumos importados.

**Gráfico 2**  
**Estructura de valor de la producción de la industria del vestido en México (2003) (porcentajes)**



Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2003).

Considerando el alto grado de importaciones de la cadena HTC y particularmente de la confección, se hizo un cálculo en términos del efecto en el empleo de un incremento de la demanda final vía sustitución de importaciones del 10% de las importaciones para cada una de las 75 actividades definidas en la Matriz de Insumo Producto. Como resultado (véase el cuadro 2) destaca que la cadena HTC tiene un efecto muy significativo en el empleo en México: con un aumento del 10% en la demanda final de los productos vía sustitución de importación se incrementaría el

empleo de la cadena HTC en casi 17,000 empleos o un aumento de 2.7% en el empleo de la cadena. Es decir, bajo este escenario de sustitución de importaciones tan sólo la cadena HTC generaría el 8.5% del total de nuevo empleo generado por la economía en su conjunto. En todos los casos la fabricación de prendas de vestir es por mucho el segmento más significativo; sólo 5 actividades del total de la economía generarían más empleo que la cadena HTC. El mismo cuadro calcula en la última columna el efecto en el empleo del incremento de la demanda final —por un millón de dólares— vía sustitución de importaciones: aquí destaca aun más la cadena HTC y la fabricación de prendas de vestir, ya que ésta última es la segunda en importancia de las actividades que importan y crearía 8.4 empleos por millón de demanda final adicional sustituyendo las importaciones.

Cuadro 2  
Multiplicadores del empleo asociados al aumento de la demanda final vía sustitución de importaciones (para 2003)

Lugar Código	Descripción	Multiplicador del empleo por aumento de 10% de demanda final vía sustitución de importaciones					Empleos por millón de pesos de demanda final vía sustitución de importaciones
		Empleo (2003)	Empleo generado	Creado en el propio sector	Creado en el resto de la economía	Empleo generado (porcentaje sobre total)	
<b>TOTAL</b>		9,516,566	181,948	--	--	100.00	--
<b>Cadena HTC</b>		<b>617,850</b>	<b>16,607</b>	<b>14,263</b>	<b>2,344</b>	<b>9.13</b>	<b>16.43</b>
1 311	Industria alimentaria	695,523	33,282	6,088	152,745	18.29	458.94
2 333	Fabricación de maquinaria y equipo	103,931	27,493	4,154	15,615	15.11	56.80
3 334	Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos	262,861	26,382	3,825	8,152	14.50	30.90
4 11	Agricultura, ganadería y pesca	6,394,984	23,110	2,935	790	12.70	3.42
5 336	Fabricación de equipo de transporte	512,335	20,994	2,422	16,603	11.54	79.09
6 315	<b>Fabricación de prendas de vestir</b>	<b>444,020</b>	<b>13,630</b>	<b>1,021</b>	<b>2,333</b>	<b>7.49</b>	<b>17.12</b>
7 339	Otras industrias manufactureras	172,434	11,182	687	2,092	6.15	18.71
8 335	Fabricación de equipo de generación eléctrica y aparatos y accesorios eléctricos	152,311	8,516	399	4,257	4.68	49.99
9 325	Industria química	203,274	7,221	287	10,021	3.97	138.77
10 332	Fabricación de productos metálicos	282,835	4,361	105	1,401	2.40	32.12
11 316	Fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos, excepto prendas de vestir	118,228	2,798	43	1,611	1.54	57.58
16 314	Confección de productos textiles, excepto prendas de vestir	69,668	1,542	13	473	0.85	30.65
21 313	Fabricación de insumos textiles	104,162	1,435	11	1,165	0.79	81.23

Fuente: elaboración propia con base en INEGI

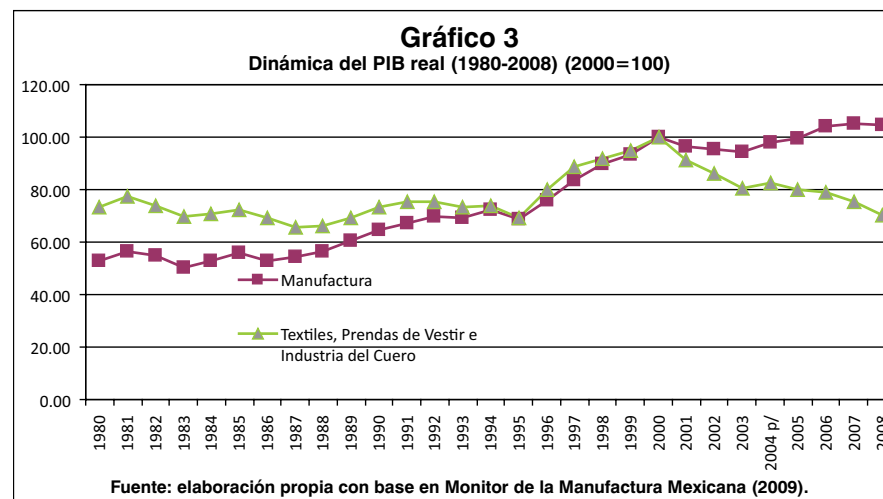
Con el objeto de presentar información más reciente de la cadena HTC, y hasta mediados de 2009, el Anexo 2 presenta la principal información de la producción y el empleo, destacando<sup>8</sup>:

1. En general el desempeño de la cadena HTC puede dividirse, desde la década de los noventa, en tres fases: a) la fase 1994-2000, con importantes crecimientos en el PIB, exportaciones y empleo, resultante sobre todo de una rápida integración con Estados Unidos y también vía importantes flujos de inversión extranjera directa en la IME y, b) la fase 2000-2008, con una constante caída en

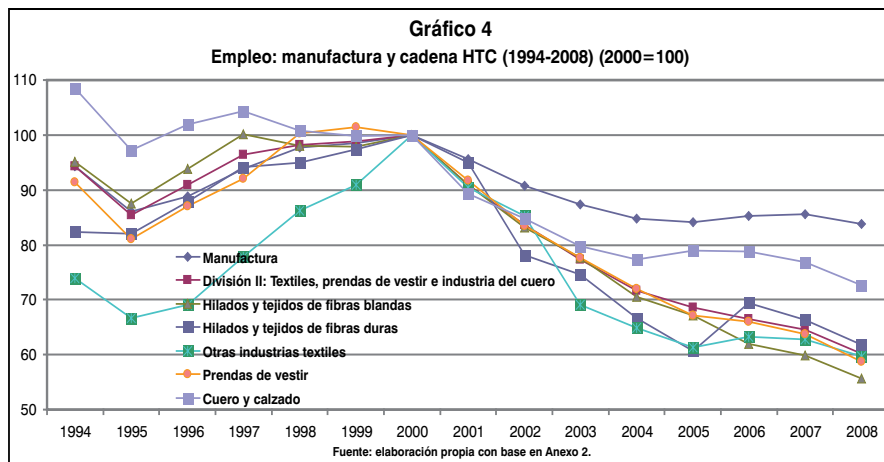
8 Diversos diagnósticos destacan que la crisis de la cadena HTC en México es resultado de la falta de competitividad de la cadena, la creciente competencia en Estados Unidos con China con su ingreso a la OMC en 2001 y el fin del acuerdo AMF en 2002-2005, las masivas importaciones ilegales que representan alrededor del 60% de las ventas internas y la entrada en vigor del DR-CAFTA en 2006 (Cárdenas y Dussel Peters 2007; ITAM 2008).

tasas de crecimiento del PIB, exportaciones y empleo y, c) el período 2008/10 hasta hoy en día, con un desplome en estas variables.<sup>9</sup>

2. En términos del PIB real —en pesos de 2003 y con estimaciones de 1993— la caída del PIB de HTC ha sido dramática: en 2008 —y sin incluir las tendencias durante 2009— la División Textiles, prendas de vestir e industria del cuero presentan un producto real inferior al de 1980 (véase el gráfico 3) y muy por debajo del incluso pobre desempeño manufacturero desde entonces: en 2008 el PIB real cayó 30% con respecto al 2000.
3. En términos del empleo el desempeño al 2008 ha sido incluso más profundo: para 2008 el empleo se había reducido en 40% con respecto al 2000; la tendencia es semejante en cada uno de los segmentos de la cadena (hilados y tejidos de fibras blandas, hilados y tejidos de fibras duras, otras industrias textiles y prendas de vestir) (véase el gráfico 4).
4. Por entidad federativa la cadena HTC se encuentra altamente concentrada en México: el INEGI (2009) destaca que tan sólo 4 entidades federativas —Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato y Puebla— concentran más del 54% del PIB de la cadena HTC en 2004. Es decir, existen evidentes especializaciones territoriales en México —que no pueden desarrollarse con mayor detalle en este documento— con respecto a la cadena HTC en términos del PIB, empleo y comercio exterior, entre otras variables.



9 La CNIV (2009) estima que 3,751 empresas del sector cerraron durante abril 2008-abril 2009; hasta el primer trimestre de 2009 el PIB de la industria del vestido se había reducido durante 12 trimestres consecutivos y el PIB en el primer trimestre de 2009 se redujo en -10.9%



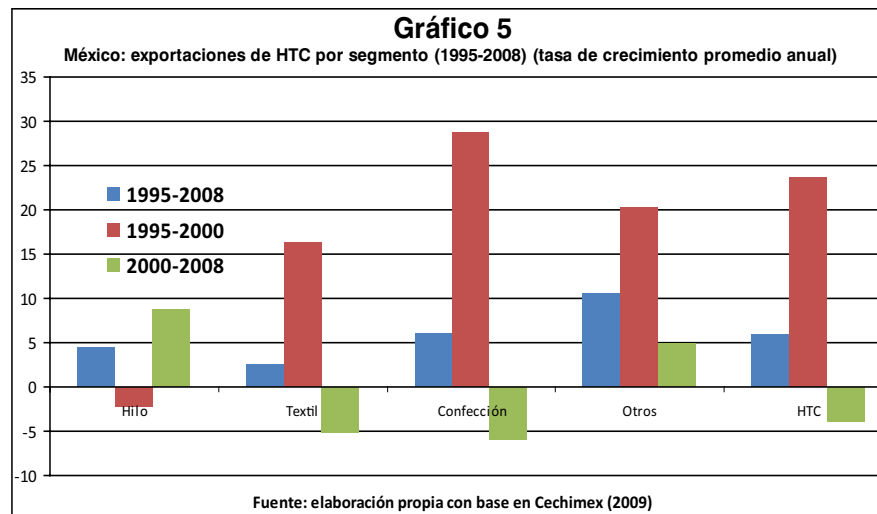
Fuente: elaboración propia con base en Anexo 2

Como resultado de las condiciones anteriores, la cadena HTC en México continúa siendo en la actualidad una actividad socioeconómica significativa en términos de empleo: si en 2000 llegó a tener más de 650,000 empleos, en 2009 sigue generando 289,648 empleos (CNIV 2009; INEGI 2009), es decir, durante 2000-2009 se perdieron más de 350,000 empleos o el 56% del personal ocupado de la cadena.

Considerando la creciente orientación hacia el comercio exterior de la cadena HTC —y una participación del 60% para la confección en la producción de 2003— en lo que sigue se elabora brevemente al respecto, haciendo énfasis en importaciones y exportaciones totales y particularmente hacia Estados Unidos<sup>10</sup>:

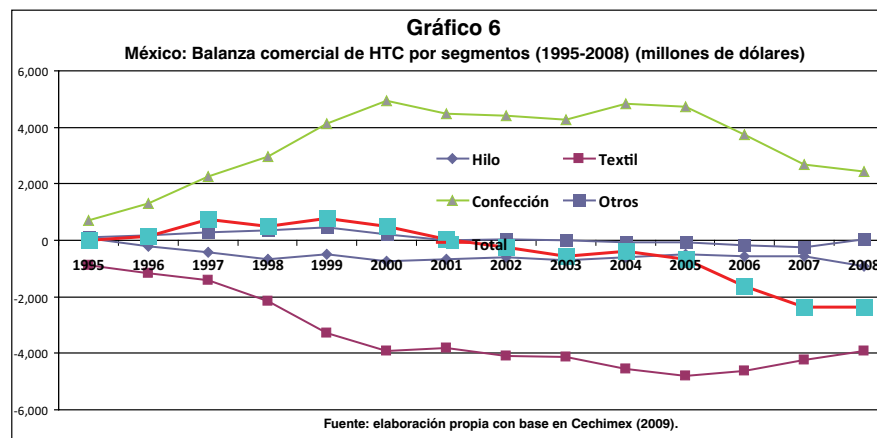
1. Durante 1995-2008, las exportaciones mexicanas de la cadena HTC fueron de 75.23% en la confección, seguidas por el segmento textil (11.5%), hilo (5.3%) y otros accesorios (8%). El gráfico 5 refleja la diferenciada dinámica exportadora de México desde 2000, con una tasa de crecimiento promedio anual (tcpa) de -3.9% y -6% para el total de la cadena y la confección, respectivamente. En el período 1995-2008 Estados Unidos representó el 92% y 96% de las exportaciones mexicanas de HTC y de la confección, respectivamente.
2. En cuanto a las importaciones de la cadena HTC de México también se reflejan los períodos antes establecidos, aunque durante 2000-2008 la tcpa de las importaciones totales fue de apenas 0.1%. Destaca, de igual forma, que en promedio durante 1995-2008 el 55% de las importaciones provienen del segmento

10 El análisis de comercio exterior se hizo con base en la *United States International Trade Commission* (USITC) a 10 dígitos del Sistema Armonizado —con 5,480 fracciones— y a nivel de subpartida (o 6 dígitos) con base en el Sistema de Información Comercial de México de ProMéxico.



textil y el 26.3% de la confección, además de que el 72% de las importaciones de la cadena HTC durante 1995-2008 provino de Estados Unidos. Es decir, particularmente los países asiáticos y sobre todo China —con una participación del 10% de las importaciones de HTC— incrementaron sus importaciones durante 1995-2008.

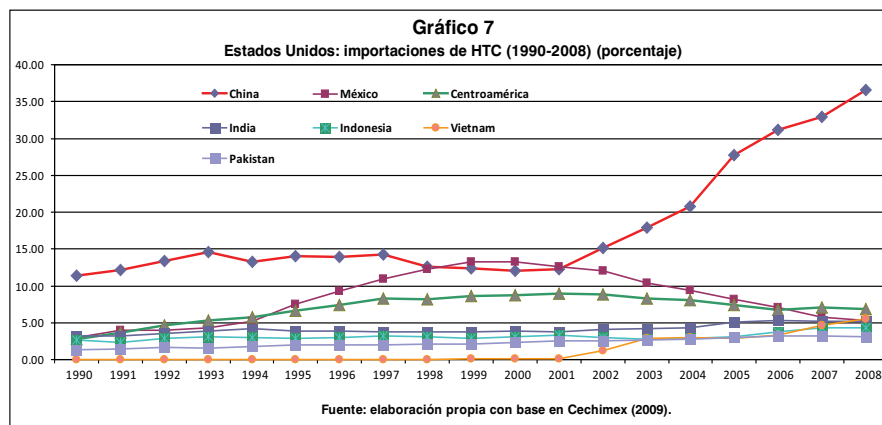
3. Como resultado de las tendencias anteriores el gráfico 6 ilustra que desde 2002 la balanza comercial de la cadena HTC se torna negativa hasta llegar a más de 2,300 millones de dólares anuales durante 2007 y 2008. Este desempeño es resultado de la caída de las exportaciones de confección durante 2000-2008 y el



constante incremento de las importaciones de insumos de la cadena (hilo, textil y otros accesorios).

Considerando la alta concentración de las exportaciones mexicanas de la cadena HTC a Estados Unidos, es relevante detenerse brevemente en las principales tendencias de este mercado durante 1990-2008:

1. El gráfico 7 refleja claramente cómo las exportaciones de México —el principal exportador a Estados Unidos durante 1999-2001— fue desplazado en 2002 por China y en 2007 por el conjunto de los países centroamericanos. En 2008 las exportaciones de la cadena HTC a Estados Unidos cayeron a 5,341 millones de dólares —alcanzado 10,196 millones en 2000—, siendo que su participación cayó del 13.22% del total importado por Estados Unidos en 2000 al 5.30% en 2008; la participación del segmento de la confección cayó del 14.59% en 1999 al 5.24% en 2008. Una de las principales causas de este desempeño es la dinámica de las exportaciones chinas a Estados Unidos que en 2008 representaron el 36.55% y casi el 40% incluyendo a Hong Kong. Así, en 2008, las exportaciones de HTC de México a Estados Unidos se encuentran después de las de China, Centroamérica y Vietnam; India, Indonesia y Pakistán seguramente lograrán niveles superiores que México en el corto plazo. Así, y en 2009, uno de los principales retos de las exportaciones de HTC y confección es recuperar las tasas de crecimiento logradas a Estados Unidos durante 1994-2000, con una tcap de 32% y 33%, respectivamente.

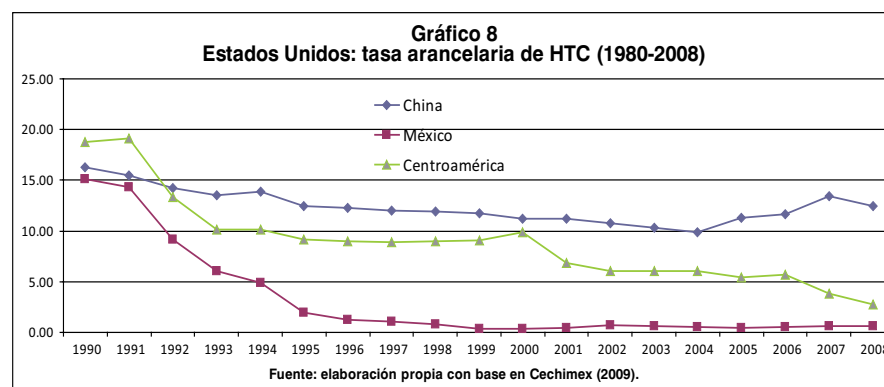


2. Para comprender el desempeño anterior vale la pena destacar dos aspectos:

- a. Que las tasas arancelarias efectivamente pagadas por las importaciones de Estados Unidos difieren sustantivamente entre sus principales exportado-

res: el gráfico 8 manifiesta que China todavía pagó en promedio en 2008 un arancel 11 veces superior a México en la cadena HTC y el arancel que Centroamérica pagó en promedio fue 6.5 veces superior. En ciertos productos estos aranceles efectivamente pagados pueden ser incluso superiores y, sin lugar a dudas, afectan en forma importante el desempeño de los respectivos productos y empresas.

- b. Que México y Centroamérica son de los principales consumidores de los insumos (y exportaciones) estadounidenses: durante 1990-2008 México y Centroamérica participaron con el 24% y 15% del total de las exportaciones estadounidenses de la cadena HTC —particularmente de textiles y accesorios—, mientras que la participación de los países asiáticos, por ejemplo, fue muy inferior. El cuadro 3 refleja con detalle que México y Centroamérica son consumidores importantes de la cadena HTC de Estados Unidos, y a diferencia del resto del mundo y de China. El tema, como veremos, es de crítica importancia al considerar los empleos que México genera en Estados Unidos.



Cuadro 3

Estados Unidos: coeficiente de importaciones / exportaciones de la cadena hilo-textil-confección (1990-2008)

	1990	1995	2000	2005	2008	1990-2008
TOTAL	13	13	18	24	35	19
China	55	68	205	234	310	185
México	3	6	8	6	6	7
Centroamérica	10	18	11	9	8	10
Total importado por Estados Unidos	13	13	18	24	35	19

Fuente: elaboración propia con base en Cechimex (2009).

El cuadro 4 refleja las fortalezas de México en las exportaciones a Estados Unidos en productos de fibras naturales y, particularmente, de algodón: de los principales 4 productos de exportación en 2008, todos fueron de algodón y las exportaciones de pantalones de mezclilla fueron de casi 1,000 millones de dólares, por encima de otros competidores centroamericanos y asiáticos. Al igual que para los agregados, destacan los beneficios arancelarios de México con respecto a otros competidores.

En términos más cualitativos, se destacan varios aspectos de la organización industrial de la cadena HTC en México:

- a. En general, pareciera que México —junto con Centroamérica— ha sido de los países con mayores pérdidas ante los nuevos retos del “paquete completo” desde finales de los noventa: muchas de las empresas mexicanas no han logrado integrarse a las nuevas exigencias señaladas anteriormente en términos de la logística, el financiamiento y los nuevos servicios que los clientes demandan (Bair y Dussel Peters 2006; Lane y Probert 2009; MSN 2008; USITC 2004). Como contraparte, un grupo de empresas como OMJC (Arroyo y Cárcamo 2008) y el caso de Vicky Form de Grupo Industrial Zaga han logrado crecer sustantivamente al integrarse verticalmente y hacia atrás, es decir, vía paquete completo y la fabricación de gran parte de sus principales insumos como telas, insumos, resortes, etc.
- b. La falta de financiamiento de la economía mexicana —en 2008 el financiamiento al sector privado y sus empresas había caído 70% con respecto al PIB en comparación con 1994 (Monitor de la Manufactura Mexicana 2009)— y la constante sobrevaluación del tipo de cambio —que había llegado a niveles cercanos al 25% durante 2008 y antes de la devaluación— afectaron críticamente a la cadena HTC y a sus exportaciones. El tema fue señalado en diversas ocasiones durante las entrevistas: mientras estas dos variables no se tornen “favorables” al sector productivo y a la cadena HTC, otras medidas serán secundarias.
- c. En la actualidad —y desde la década de los noventa— una de las principales limitaciones de la cadena HTC en México ha sido la falta de proveeduría (USITC 2004). Pareciera existir cierto consenso en cuanto a que los textiles de algodón y lana en México y en la región centroamericana son suficientes —aunque en varios casos señalados no fuera el caso—, pero existe certeza de que los textiles de fibras sintéticas —nylon, poliéster y otros— o no existen en algunos casos o no son suficientes en otros. Otros accesorios y equipos tampoco se producen en forma suficiente —en términos de calidad, cantidad, tiempos y precios— en México y en América del Norte.

Cuadro 4

Estados Unidos: principales cinco países competidores de México en sus primeros cuatro productos de importación de la cadena hilo-textil-confección. 2008. Millones de dólares y porcentajes

Lugar	Código / Descripción	País	Valor	Participación porcentual	Tasa arancelaria
1	6203424011	México	690	39.3	0.1
		Men's blue denim trousers & breeches	169	9.6	16.6
		Bangladesh	107	6.1	16.6
		Pakistán	81	4.6	16.6
		Egipto	65	3.7	0.4
		Total	1,754	100	6.2
2	6203424016	México	307	20.6	0.2
		Men's trousers & breeches of cotton, NT knit	229	15.4	16.6
		Bangladesh	185	12.4	16.69
		Vietnam	79	5.3	16.6
		NESOI	69	4.6	3.5
		Total	1,493	100	10.7
3	6204624011	China	449	24.9	16.6
		Women's blue demin trousers & breeches	280	15.5	1
		Hong Kong	174	9.7	16.6
		Camboya	107	6	16.6
		Macao	93	5.2	16.6
		Total	1,803	100	10.9
4	6109100040	México	170	24.3	0.3
		Women's T-shirts except underwear of cotton, knit	89	12.7	0.9
		Honduras	51	7.3	16
		China	51	7.3	16
		Perú	50	7.1	0.4
		Guatemala	45	6.4	5
Total	700	100.0	6.6		

Fuente: elaboración propia con base en Cechimex (2009).

**Propuesta 10:** En la actualidad el segmento de la confección de la cadena HTC en México presenta niveles de integración muy reducidos con el segmento textil y altos con las importaciones. Ante este hecho, deben tomarse medidas urgentes para incrementar la proveeduría local de textiles y accesorios a la producción y ex-

portación de prendas de vestir, particularmente ante las exigencias globales descritas y la importancia crítica de la proveeduría local señalada (ver propuesta 6). Los organismos empresariales como la CANAINTEX y la CNIV y los gobiernos estatales deben llevar a cabo propuestas puntuales en esta materia. En este caso específico bien valdría la pena promover las actividades de COMPITE (Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica A.C.) dentro de la cadena HTC y ante los diversos retos destacados anteriormente.

**Propuesta 11:** México presenta actualmente el mayor coeficiente de las exportaciones / importaciones de Estados Unidos, lo que refleja que es el principal importador de insumos (textiles, accesorios y otros) estadounidenses y que presenta el mayor grado de integración con la cadena HTC estadounidense, mayor incluso que Centroamérica. Este alto grado de integración económica y comercial —con efectos en el empleo de los respectivos países— es el punto de partida de una profundización en la estrategia de desarrollo de la región vía el TLCAN.

**Propuesta 12:** Al considerar el subapartado anterior y éste, queda claro que México no tiene el potencial para seguir compitiendo con Asia en el mercado estadounidense con base en fuerza de trabajo barata, dado que los salarios asiáticos son y seguirán siendo sustantivamente inferiores a los mexicanos, además de la superioridad tecnológica, comercial y de aglomeramientos. Es crítico plantear entonces —conjuntamente con el sector público y privado— una estrategia que promocióne en Estados Unidos y en México la experiencia de varias décadas en la cadena HTC, la proximidad geográfica y la efectiva capacidad de llevar a cabo “proveeduría de soluciones totales” y de integrar nuevos servicios en forma dinámica. ProMéxico, como institución responsable del fomento de la inversión y el comercio exterior, debería desempeñar un papel de liderazgo en este aspecto, enfatizando también la capacidad de cumplir con estándares laborales, éticos y ecológicos.

**Propuesta 13:** La estrategia de profundización en la cadena HTC entre México y Estados Unidos debe ir más allá de los aranceles: en 2009 China pagaba en promedio aranceles 11 veces superiores a México y, no obstante, su dinámica ha sido muy superior durante 2000-2008. Se requieren entonces, medidas no arancelarias para profundizar una estrategia de desarrollo regional que permita volver a tasas de crecimiento de las exportaciones de HTC semejantes a 1994-2000 y por encima del 30% anual.

**Propuesta 14:** La cadena HTC sigue siendo de crítica importancia en la socioeconomía mexicana e industrial y requiere ser considerada como prioritaria en las actuales medidas anticrisis (Manifiesto Guadalajara 2009); desde una perspectiva de generación de empleo la cadena HTC y particularmente la confección son de los sectores con mayor potencial de efecto en el empleo de la economía en su conjunto. La Secretaría de Economía (SE 2008) elaboró en la primera parte de este

sexenio un “decálogo” de medidas de largo plazo para fomentar la competitividad, las cuales están vinculadas a políticas de facilitación comercial, políticas sectoriales, innovación, mercado interno y respectivas acciones, paralelas a instrumentos territoriales. Si consideramos la importancia del sector en términos de empleo, producto y regiones específicas, la cadena de HTC y confección podría ser la primera cadena en la que se instrumente el decálogo propuesto originalmente. Es el sector público federal —concretamente la SE, la SHCP y el CONACYT— quienes deben orquestar una estrategia de emergencia para la cadena HTC con una agenda de medidas para el corto, mediano y largo plazo conjuntamente con los sectores privado, académico y de expertos.

**Propuesta 15:** Sin lugar a dudas para la confección es crítico lograr la mayor producción, pero lo es sobre todo la mejoría en los canales de distribución, la creación de marcas propias, y la incorporación de nuevas técnicas de producción.<sup>11</sup> En el caso de México existen empresas que desde hace varios años han logrado exportar en forma continua y exitosa productos de mezclilla (véase el cuadro 3), playeras, ropa interior y lencería de mujer y trajes para hombre (para empresas como J. Crew, Clairborne, Brooks Brothers, Tommy Hilfiger, Dior y Pierre Cardin, entre otros), particularmente de lana. ProMéxico y la Secretaría de Economía deberían fomentar explícitamente estos dos segmentos para la creación de marcas propias y de ahí obtener experiencia para la creación de marcas en otros segmentos de la cadena HTC.

**Propuesta 16:** Las instituciones públicas —federales, pero también estatales— conjuntamente con los organismos empresariales y las respectivas empresas, deberían tener la capacidad de implementar propuestas para productos, procesos y empresas específicas. Por ejemplo: si México es el principal exportador de pantalones de mezclilla para caballero, ¿por qué no implementar instrumentos de fomento para lograr un liderazgo semejante para damas donde México es el segundo exportador a Estados Unidos y después de China? Este mercado es incluso mayor al de pantalones de mezclilla para caballeros. Una estrategia específica debería considerar que México ya tiene una experiencia y conocimiento importantes —para el caso de pantalones de mezclilla de hombre— y que la moda para dama es más rápida de producir y los ciclos son más cortos que la de caballero.

<sup>11</sup> A decir de varias de las empresas entrevistadas, las tiendas departamentales en México pueden apropiarse de hasta 50% del costo final de prendas de vestir, además de onerosas formas de pago (de hasta 90 días), ofertas y descuentos sobre el pago al proveedor, etc. De igual forma, otras empresas entrevistadas destacaron los beneficios de las formas modulares de producción de prendas de vestir —con enormes ventajas en la flexibilidad y capacitación de la fuerza de trabajo.

### 3. Las exportaciones de México a Estados Unidos: factores para mejorar su competitividad

En lo que sigue, el capítulo abordará una serie de aspectos puntuales que se detectaron como relevantes en torno a la competitividad de las exportaciones de la confección mexicana hacia Estados Unidos: las reglas de origen, los TPLs, el programa *short supply* y diversos temas vinculados a las aduanas y el transporte.

#### 3.1. Reglas de origen

Con la terminación del AMF en 2005 y de las cuotas a la importación, buscando que la mayor parte de las barreras no arancelarias se “arancelicen”, el tema de las reglas de origen en las diversas negociaciones comerciales ha cobrado un papel central, si no es que el de la mayor importancia. Con más y más frecuencia se presenta una convergencia entre tratados comerciales aunque, como veremos más adelante, existen diferencias significativas en las preferencias específicas. El objetivo de las reglas de origen para productos o grupos de productos es generar incentivos territoriales —en términos de los países que suscriben el respectivo acuerdo— y, en general, excluir de estos beneficios a terceros países.

Para México hoy en día —y considerando que el 92% de sus exportaciones de HTC se destinaron a Estados Unidos durante 1995-2008— las reglas de origen del TLCAN<sup>12</sup> con Estados Unidos y Canadá son fundamentales.<sup>13</sup> El contexto de este mecanismo para incentivar la integración regional se fundamentaba en una cadena HTC que a inicios de la década de los noventa del siglo XX todavía presentaba fortalezas en fibras, hilos, accesorios diversos y textiles, en Estados Unidos en particular, pero también en Canadá y México. Al 2009, sin embargo, este contexto ha cambiado sustantivamente: con excepción de la producción de materias primas, hilos y telas de fibras naturales, sobre todo, la región se ha debilitado en la fabricación de estos insumos (Lane y Probert 2009; véase el capítulo 2 y el caso de Estados Unidos).<sup>14</sup> Es desde esta perspectiva que las reglas de origen —y ante los cambios de la planta existente en la región y los nuevos requerimientos de la cadena desde una perspectiva glocal— del TLCAN, y particularmente para la cade-

12 El TLCAN establece en el anexo 300B y en el capítulo IV los métodos para conferir el origen de la mercancía. De igual forma, el capítulo V —certificación de origen, verificación de origen, resoluciones anticipadas, medios de defensa, reglamentaciones uniformes y cooperación aduanera (artículos 501-513)— establece los procedimientos aduanales que regulan las importaciones y exportaciones que realizan los tres países.

13 El TLCAN plantea en su Artículo 402 que el valor de contenido regional del bien no debe ser inferior al 60% según el método de valor de transacción y al 50% según el método de costo neto (DOF 1993).

14 “*The rules of origin for textiles and apparel largely reflect a yarn forward formulation. While this formulation may have worked better in 1993 when the U.S. textile complex was much larger and much more capable of supplying a wide variety of inputs, it is no longer functioning very smoothly ... New FTAs and trade preference programs have suggested alternative approaches that permit greater flexibility*” (AAFA 2004).

na HTC, requieren una modernización y adecuación a las condiciones del 2009 y en el corto, mediano y largo plazo. De otra manera las normas de origen establecidas en el contexto de hace más de 15 años generan desincentivos para la cadena en su conjunto y para el proceso de integración territorial.

En general en el TLCAN el tratamiento de regla de origen para la cadena HTC es de “*hilo en adelante*” (*yarn forward*), es decir, se requiere que la fibra se fabrique en la región; para fibras naturales como la lana o el algodón implica que deben ser de la región, y las fibras artificiales resultan también en su necesaria manufactura en la región (DOF 1993), más allá de la inexistencia creciente de estas materias primas y su creciente importación, para el caso de la lana cruda, de Australia y Nueva Zelanda, principalmente. Con base en esta regla general, existen múltiples excepciones, incluyendo: a) la “transformación simple” (*single transformation*) o “cortado y costura” (*cut and sew*) que permite que se considere como regional siempre y cuando se lleven a cabo los procesos de corte y costura para ciertos bienes específicos como lana, seda y otros productos del capítulo 56 únicamente, b) si bien en general la regla de origen para la tela es la de hilo en adelante, existen ciertos casos como la seda y ciertos hilos metálicos que se consideran regionales independientemente del origen del hilo, c) también en la confección en general prevalece la regla de hilo en adelante y la regla general conocida como “salto arancelario”, es decir, para que una prenda se considere como regional sus respectivas telas deben ser originarias; para el caso de prendas de vestir, adicionalmente, existe un grupo de partidas permisibles de salto arancelario —es decir, califican como originaria si logran este salto arancelario— o no permisibles, en donde el salto arancelario no es suficiente para considerarlas como regionales, d) existen una gran cantidad de reglas de origen para productos específicos (suéteres, accesorios de diversos productos, etc.) con diferencias significativas; en el caso de los suéteres y cortinas, por ejemplo, rige la regla “fibra en adelante” (*fiber forward*), es decir, las fibras artificiales deben producirse con fibras regionales. Por último, y el tema se analizará con más detalle en el siguiente capítulo, existen dos excepciones importantes: los TPLs (*tariff preference level* o nivel arancelario preferencial) que permite cupos de productos independientemente del origen de sus insumos y el programa *short supply* que permite la importación temporal independientemente de su origen ante la falta de insumos y productos de calidad comercializable (CBP 2008).

El tema de regla de origen es de crítica importancia en la cadena HTC por una serie de argumentos:

1. Surgió de las entrevistas que el hecho de que los productos cuenten o no con la regla de origen, y consecuentemente se beneficien del trato arancelario, implica que logren un margen de ganancia en sus exportaciones a Estados Unidos o no. En uno de los casos, por ejemplo, el arancel para productos no originarios era cercano al 30%, y en otro, cercano al 17.5%; el pagar o no este arancel

“saca del mercado” a los exportadores mexicanos. Ésta es la magnitud de importancia de la regla de origen.

2. Uno de los aspectos críticos de las reglas de origen del TLCAN se refiere a que, desde su implementación en 1994, han sido sobrellevadas por una gran cantidad de negociaciones comerciales nuevas que ha suscrito Estados Unidos, concretamente:

a. El CAFTA-DR suscrito entre Estados Unidos y estos países en 2006, que genera cambios importantes con respecto a las reglas de origen y, particularmente: i. Permite un proceso de “acumulación” de telas de terceros países con los que Estados Unidos tiene acuerdos comerciales, incluyendo México, es decir, los países firmantes pueden incorporar telas de terceros países (tema no considerado en el TLCAN) sin importar el origen del hilo (a diferencia del “hilo en adelante” del TLCAN)<sup>15</sup>, ii. Con el aspecto anterior también se levanta la prohibición del teñido y el acabado de las telas que se puede presentar en los países originarios (y a diferencia del TLCAN), iii. Como resultado de lo anterior, con la firma del CAFTA-DR, y desde antes, se vislumbra un importante proceso de inversión estimulado por el CAFTA-DR en la elaboración de productos textiles intermedios como hilaza, hilo y telas, así como la siembra de algodón (Dussel Peters 2004; IFPRI 2008), iv. Ante los incentivos ofrecidos en el CAFTA-DR, empresas mexicanas tales como el Grupo Zaga, han empezado a establecer plantas en Centroamérica para beneficiarse de los incentivos del CAFTA-DR que no ofrece el TLCAN, v. El CAFTA-DR define un nuevo conjunto de reglas relacionadas con el componente que determina la clasificación de la prenda —en el TLCAN en general, por ejemplo, las reglas de origen se aplican únicamente al componente principal de la prenda, mientras que otras telas secundarias de la prenda pueden provenir de terceros países— para el caso de los forros de los bolsillos (*pocketing*); si la hechura y el acabado se efectúa en la región para tener derechos regionales en el CAFTA-DR, los seis países centroamericanos obtienen beneficios particulares, vi. Según la regla de origen del mínimo del CAFTA-DR se establece que hasta el 10% del peso de una prenda se puede elaborar a partir de telas o hilos que no son de origen, a diferencia del mínimo de 7% del TLCAN, vii. El CAFTA-DR amplía en forma importante los productos que son originarios bajo la transformación sencilla: lino, seda, y otros hilos y telas que generalmente no se producen ni en Estados Unidos ni en Centroamérica, incluyendo sostenes, calzoncillos y pijamas.

- b. Diversos programas formados entre Estados Unidos y Haití desde 2006, siendo el último el *Haitian Hemisphere Opportunity Through Partnership Encouragement Act* de 2008 y con vigencia hasta 2018, han logrado avances significativos con respecto al TLCAN. En éste se establecen importantes beneficios arancelarios para diversos productos de la cadena HTC, destacando el tratamiento libre de arancel para ciertos productos textiles y prendas de vestir que se ensamblan enteramente en Haití, procesos de acumulación con productos del CAFTA-DR y, sobre todo, un *Earned Import Allowance Program* que permite que por cada tres metros cuadrados equivalentes de prendas que utilizan telas de Estados Unidos, Haití podrá utilizar un metro cuadrado equivalente no originario (Programa 3 \* 1) (Otexa 2009/a).
- c. En el 2008 se crea el *Dominican Republic (DR) 2 For 1 Earned Import Allowance* (Programa 2 \* 1) que permite, para ciertos productos de la cadena HTC, beneficios sin límite de exportación a Estados Unidos de dos metros cuadrados equivalentes de tela usados para prendas de vestir que cumplan con las reglas de origen del DR-CAFTA y que, como contraparte, se exporte otro metro cuadrado equivalente que no necesariamente cumpla con esta regla (Otexa 2009/a).
- d. Para el caso de Nicaragua, y en el contexto del CAFTA-DR y la aceptación del “*pocketing*” que se describe arriba, Nicaragua recibió a cambio la posibilidad de exportar pantalones por 1 metro cuadrado equivalente a prendas de vestir de telas estadounidenses y, automáticamente, el derecho de exportar prendas de un metro cuadrado equivalente sin importar el origen de la tela (bajo el formato de TPL) (Programa 1\*1).
- e. Muy recientemente la iniciativa de ley que se presentó en junio de 2009, conocida como Programa 809, busca otorgar tres tipos de preferencias arancelarias a Filipinas, concretamente: i. tratamiento de libre arancel a bienes ensamblados en Filipinas, ii. la integración de insumos de terceros países sin que esto impida que el producto final se considere como regional si cumple con las reglas de origen y, iii. la transformación simple a ciertos bienes ensamblados en Filipinas, independientemente de su origen; si incluyen productos como brassieres, prendas de vestir de mujer de lana, varios tipos de confecciones de algodón y artificiales, entre otros.

**Propuesta 17:** Las dimensiones de la crisis en Estados Unidos, Centroamérica y México *vis a vis* Asia y China requieren de un abierto proceso de negociación e integración entre Centroamérica, México y Estados Unidos. Las dimensiones de la competencia de Centroamérica y México con Asia y particularmente China en el mercado de Estados Unidos no permiten continuar con medidas e inversiones aisladas. La Secretaría de Economía, con el apoyo de los organismos empresaria-

15 La acumulación con México y Canadá está limitada para el caso de México a 100 millones y máximo 200 millones de SME porque se asume que las aduanas en México son de mala calidad y permiten la entrada masiva a productos chinos que pudieran integrarse como exportaciones a Estados Unidos de nueva cuenta (IFPRI 2008).

les, debería de dar inicio inmediatamente a estrategias comunes en la cadena HTC con respecto a Estados Unidos, incluyendo diversas e innovadoras reformas en las reglas de origen entre el CAFTA y el TLCAN por lo menos.

**Propuesta 18:** No es posible que las reglas de origen —al igual que otros planteamientos— hayan permanecido en el TLCAN prácticamente sin modificación desde 1994. Lo anterior ante los cambios sustantivos en las condiciones socioeconómicas de los tres países en la cadena HTC y las muy diversas preferencias —mucho más allá del TLCAN— que Estados Unidos ha ofrecido a terceros países. Desde esta perspectiva es indispensable e inaplazable actualizar, modernizar y reformar las normas de origen del TLCAN en la cadena HTC.

**Propuesta 19:** La modernización y actualización de las normas de origen del TLCAN deben incluir varios aspectos. En primera instancia, deben buscar profundizar el proceso de integración entre los tres países y definir una agenda de desarrollo de corto, mediano y largo plazo. En segundo lugar, permitir el acceso automático de todos los miembros del TLCAN a todas las preferencias comerciales en términos de reglas de origen que los tres países hayan otorgado a terceros países en la cadena HTC. Y, en tercer lugar, lograr un acuerdo en términos generales para la regla de origen de la cadena HTC, y así sustituir la actual —de hilo en adelante— por una de “1 \* 1”, es decir, exportar a Estados Unidos un metro cuadrado equivalente que cumpla con las reglas de origen regionales y así, automáticamente, permitirle a México la exportación de un metro cuadrado equivalente sin importar el origen de la tela vía el TPL (véase el siguiente apartado). Al igual que en la actualidad, la Secretaría de Economía debería encargarse de su administración.

**Propuesta 20:** Los procedimientos y la toma de decisiones que se emplean en las instituciones del TLCAN para modificar las normas de origen son en extremo ineficientes y prolongados. El TLCAN debe tomar medidas urgentes para lograr una institución activa y dinámica con capacidad de cambio en cuanto a la regla de origen, entre otros temas, y que logre efectivamente fomentar la competitividad de la cadena HTC ante los cambios a nivel de empresa y ante la competencia global. Se propone incluir los criterios, y tal como existe en otras leyes, por ejemplo en la de inversión extranjera, de la *afirmativa ficta*, es decir, la Comisión de Libre Comercio del TLCAN debe resolver las solicitudes de cambio de las reglas de origen en un plazo no mayor de 45 días hábiles o la solicitud se considerará aprobada automáticamente.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> En la actualidad los procedimientos necesarios para llevar a cabo cambios en las reglas de origen son extremadamente lentos e ineficientes: el grupo de reglas de origen del TLCAN recibe las propuestas de organismos empresariales por parte de empresas o cámaras, el grupo reúne un grupo de propuestas y partidas, se discuten las mismas, se envían las propuestas a los respectivos países y se discuten en los respectivos países y, en caso positivo, se discute en los respectivos Senados para aprobar o rechazar

### 3.2. TPLs

Los Niveles de Preferencias Arancelarias (TPLs, por sus siglas en inglés) se han implementado en un grupo de tratados de libre comercio con el objeto de relajar y sobrellevar las normas de origen de productos que, de otra forma, no cumplirían con las reglas de origen y los beneficios arancelarios derivados. El programa en sí —y dado que en muchos casos se trata de instrumentos de corto, mediano y largo plazo— pareciera ser una abierta contradicción de las normas de las reglas de origen: si ciertos productos no logran cumplir con las reglas de origen —particularmente ante la falta de diversos insumos regionales—, claramente parecerían ser una invitación a su modificación.

Estos TPLs se negocian de forma bilateral y usualmente se establecen medidas anuales específicas —usualmente en millones de metros cuadrados equivalentes (SME, por sus siglas en inglés)— y permiten que productos de la cadena HTC se corten (o tejan a forma) y cosan o ensamblen en la región a partir de tela o hilo proveniente de fuera de la región. Según lo establecido en el TLCAN, desde 1994, en la actualidad existen cuatro tipos de TPLs: a) TPL1 para prendas de vestir de algodón, fibras artificiales y sintéticas (45 millones de MCE), b) TPL2 para prendas de vestir de lana (1.5 millones de MCE), c) TPL3 para telas y bienes textiles confeccionados que no sean prendas de vestir de algodón o de fibras artificiales y sintéticas (24 millones de MCE) y con una vigencia de 10 años, y d) Hilos de algodón o de fibras artificiales y sintéticas (1,000 toneladas). No se permiten exportaciones bajo ningún TPL de prendas de mezclilla azul, tela oxford artificial y suéteres de fibra.

El TPL1 se agota usualmente entre mayo y junio de los respectivos años. En la actualidad el mecanismo de asignación del TPL es según el método de “primero en tiempo, primero en derecho”, mientras que históricamente se habían asignado los TPLs por licitación pública, partiendo de una convocatoria por parte de la Secretaría de Economía, un trámite para obtener la Constancia de Calificación, la realización de un depósito de garantías, se hace una oferta y se esperan los resultados del acto de adjudicación. Como contraparte, bajo el criterio “primero en tiempo, primero en derecho” los interesados solicitan derecho a un cupo, la Secretaría de Economía emite una resolución en un plazo máximo de siete días hábiles y, si es positiva, se expide el certificado correspondiente.

Con respecto a los TPLs para el caso de México, conviene resaltar:

las propuestas. En la actualidad ya se han llevado a cabo cuatro generaciones (*tracks*) de cambios en las reglas de origen, y en varios casos —tal y como se verifica en el caso de la propuesta de reglas de origen de transformación simple para *boxers* propuestos por una empresa en México— los cambios pueden tardar hasta más de dos años.

1. Los montos de TPLs asignados a los países centroamericanos en el CAFTA-DR fueron significativamente superiores a los mexicanos: Costa Rica obtuvo un TPL de 500,000 SME y Nicaragua de 100 millones de SME hasta 2018. Destaca para el caso nicaragüense la modalidad del programa 1 \* 1 que se analizó anteriormente (véase el capítulo 3.1.)
2. La participación de México en los TPLs totales de Estados Unidos ha caído constantemente: en 2000 México participaba con el 18.4% de las importaciones de Estados Unidos vía TPL y en 2008 con apenas el 5.5%.
3. Los TPLs, y con base en las entrevistas llevadas a cabo, tienen un importante efecto en las empresas que hacen uso de estos instrumentos. En varios de los casos, las empresas obtienen pedidos por clientes estadounidenses explícitamente bajo TPLs y, cuando estos vencen, el contrato termina; en otros casos la empresa mexicana busca elaborar un promedio arancelario anualizado —considerando que usualmente vencen a mediados de año o antes— de productos vendidos con y sin TPL y sus costos arancelarios utilizando telas no regionales. La realidad es que existe una importante demanda —y oferta por parte de proveedores en México— que no se puede satisfacer por las disposiciones legales. El resultado es una enorme incertidumbre a nivel de las empresas y sus

respectivos clientes, que en muchos casos prefieren no llevar a cabo contratos tan inciertos. El tema de fondo al respecto es la débil oferta de insumos para la cadena HTC en América del Norte.

4. La incertidumbre arriba señalada llega a su máximo al comprender que los TPLs permiten obtener certificados por factura —un pedido puede tener hasta 90 o más facturas— y el certificado se hace válido hasta llegar a la aduana estadounidense, no antes. Es decir, es apenas en este lugar donde se define si el envío tiene un efectivo derecho de TPL o si el mismo ya se hubiera agotado.
5. Los TPL en México tienen un peso cuantitativo importante: el cuadro 5 refleja justamente el potencial y la contradicción de los TPL para México. Hasta junio de 2009 —y considerando que en estas fechas se acababa de alcanzar el 100% de los TPLs y sobre todo del TPL1- estos participaron con el 6.79% de las exportaciones mexicanas de la cadena HTC. Sin embargo, y anualizando la información para 2007 y 2008, la participación de los TPLs para México es de alrededor de 3.5% del total. En otros países como Nicaragua, por ejemplo, los TPLs representan más del 40% de las exportaciones de HTC a Estados Unidos.

**Propuesta 21:** Los TPLs por subpartida deberían tener una vigencia no mayor a tres años, pero sí multianual, para permitir la planeación por parte de las empresas; después de 3 años, debería automáticamente modificarse la regla de origen para este producto. De igual forma, la asignación por empresa de los TPLs por parte de la Secretaría de Economía debería ser multianual y con el objeto de lograr contratos de mediano plazo con clientes.

**Propuesta 22:** Los niveles de TPL asignados a México deben revisarse a detalle, considerando que las exportaciones tienen una alta demanda en Estados Unidos y que usualmente los TPL vencen en la última parte del primer semestre de los respectivos años. Se sugiere que la Secretaría de Economía busque un incremento del 100% de los montos del TPL, en especial para el caso del TPL1.

**Propuesta 23:** Se sugiere ampliar las categorías textiles para el TPL1 y el TPL2, y particularmente bajo el TPL1, a la totalidad de las categorías de fibras artificiales y sintéticas (FAS). Diversos organismos empresariales —entre los que destaca la CNIV— también han solicitado ampliar el TPL2 con un grupo de fracciones vinculadas a prendas de vestir de lana.

**Propuesta 24:** En los últimos años Canadá sólo utiliza una pequeña parte de su TPL, de 80 y 5.1 millones de SME anuales para el TPL1 y TPL2, respectivamente. Existe un importante consenso en México en aras de buscar una negociación con las autoridades canadienses para permitir utilizar estos cupos. La Secretaría de Economía debería iniciar gestiones al respecto inmediatamente.

Cuadro 5  
Estados Unidos: TPLs y su peso en las respectivas importaciones de países seleccionados (2007-2009)

	Millones de dólares			Participación		
	2007	2008	Jun-09	2007	2008	Jun-09
<b>Importaciones totales</b>	107,323	103,987	41,888	100.00	100.00	100.00
Importaciones bajo tratado de libre comercio	5,610	6,129	2,510	68.82	77.81	82.76
9910.61 TPL, Cot & MMF Apparel.....	96	79	25	0.09	0.08	0.06
9911.99 TPL, Cot & MMF Apparel.....	0	0	1	0.00	0.00	0.00
9914.99 TPL, Cot & MMF Apparel.....	70	87	40	0.07	0.08	0.10
9915.61.01 TPL, Cot & MMF Apparel of Nicaragua.....	419	368	173	0.39	0.35	0.41
9915.61.05 Nicaraguan Trousers made from U.S. components.....	21	18	15	0.02	0.02	0.04
9999.00 TPL, Cot & MMF Apparel.....	656	472	167	0.61	0.45	0.40
9999.00 TPL, Cot & MMF Apparel.....	231	190	163	0.22	0.18	0.39
<b>CAFTA</b>						
Importaciones totales	8,152	7,876	3,033	100.00	100.00	100.00
Importaciones bajo tratado de libre comercio	5,610	6,129	2,510	68.82	77.81	82.76
9822.05.01 Article from fabric or yarn not available in commercial qty....	112	189	60	1.37	2.40	1.96
9915.61.01 TPL, Cot & MMF Apparel of Nicaragua.....	419	368	173	5.14	4.67	5.71
<b>Nicaragua</b>						
Importaciones totales	969	935	409	100.00	100.00	100.00
Importaciones bajo tratado de libre comercio	771	761	342	79.61	81.37	83.53
9822.05.01 Article from fabric or yarn not available in commercial qty....	8	9	1	0.82	0.99	0.24
9822.05.10 Apparel assembled with U.S. thread and fabric.....	0	1	0	0.00	0.11	0.00
9822.05.11 CAFTA-DR cumulation sublimit, cotton/mmfa apparel.....	0	2	0	0.00	0.22	0.05
9822.05.13 CAFTA-DR cumulation sublimit, wool apparel.....	0	0	0	0.00	0.00	0.00
9822.05.25 Handloomed, handmade, or folklore articles.....	0	0	0	0.00	0.01	0.00
9915.61.01 TPL, Cot & MMF Apparel of Nicaragua.....	419	368	173	43.28	39.37	42.32
<b>Canadá</b>						
Importaciones totales	2,881	2,286	878	100.00	100.00	100.00
Importaciones bajo tratado de libre comercio	2,531	1,966	742	87.83	86.01	84.47
9999.00 TPL, Cot & MMF Apparel.....	656	472	167	22.78	20.65	18.97
<b>México</b>						
Importaciones totales	6,594	5,830	2,404	100.00	100.00	100.00
Importaciones bajo tratado de libre comercio	5,828	5,135	2,125	88.38	88.08	88.40
9999.00 TPL, Cot & MMF Apparel.....	231	190	163	3.51	3.26	6.79

Fuente: elaboración propia con base en OTEXA (2009).

**Propuesta 25:** Buena parte del aparato productivo vuelca sus exportaciones de la cadena HTC a Estados Unidos. Sin embargo, existen en la actualidad TPLs con Japón —desde que entró en vigor el Acuerdo México—Japón— por 200 millones de dólares (con prendas de vestir fabricadas con telas de cualquier origen) que no se utilizan. Los organismos empresariales y la Secretaría de Economía deben hacer una difusión rápida de estos programas para lograr el uso adecuado de estos cupos.

**Propuesta 26:** Diversas empresas y organismos empresariales aceptan en la actualidad que el mecanismo de asignación actual —primero en tiempo primero en derecho— es un avance con respecto a la licitación pública que se manejaba anteriormente. Sin embargo, existe una inconformidad generalizada debido a que la asignación no permite priorizar bajo criterios de política económica, valor agregado, nivel tecnológico, etc. Es decir, en muchos casos los TPLs se utilizan para la exportación de *commodities*. Se sugiere que los organismos empresariales y la Secretaría de Economía organicen un breve seminario para profundizar sobre los mejores métodos alternativos de asignación de los TPLs.

### 3.3. Short-supply

El programa de *short supply* (o escaso abasto) es un instrumento adicional para sobrellevar las restricciones definidas en las reglas de origen y permite que Estados Unidos importe cualquier tipo de producto de la cadena HTC bajo las preferencias regionales cuando no logre una producción regional en cantidades oportunas y comerciales de los insumos originarios requeridos (OTEXA 2009/b). El CITA (*Committee for the Implementation of Textile Agreements*) es el encargado en el TLCAN de emitir y dictaminar casos de *short supply*, y tiene máximo 30 días para emitir comentarios sobre la propuesta. Usualmente, y si se acepta, prosigue un cambio en las reglas de origen del TLCAN, proceso que puede durar entre 2 y 3 años.<sup>17</sup>

Otros países con los que Estados Unidos ha suscrito tratados de libre comercio —como el DR-CAFTA por ejemplo— también tienen listas de escaso abasto. En el caso del DR-CAFTA, sin embargo, el proceso de decisión sobre la utilización de

los materiales que se obtienen y producen fuera de la región propuesto por una de las partes, sólo toma alrededor de 45 días (OTEXA 2009/a). Como resultado, éste listado es mucho más flexible y amplio que el del TLCAN.

Es importante señalar que, hasta el 2009, México no ha exportado en forma significativa bajo el programa de *short supply*.<sup>18</sup> En el TLCAN hasta 2009 se habían llevado a cabo solicitudes a nivel de partida 21 para ampliar la lista de escaso abasto y se habían aprobado 6 casos de 15 productos —para el CAFTA-DR habían sido 51 solicitudes y 47 aprobaciones a partir de 120 productos (OTEXA 2009).

Se han externado múltiples críticas al programa de *short supply*, en las que se reconoce en general que es un instrumento relativamente ágil —al menos en comparación con los existentes— para buscar hacer frente a los problemas de oferta efectiva en las respectivas regiones. No obstante, grupos de empresarios textiles (NTA 2007), destacan la creciente participación de consultoras especializadas (y no de compradores y vendedores directos), así como la exclusión de las partes afectadas en la toma de decisiones. Por otra parte, y como resultado de las entrevistas con las empresas establecidas en México, varias destacaron que el instrumento de *short supply* demanda productos, procesos bajo tiempos, calidad y cantidades tan específicas que las empresas usualmente no pueden participar y que incluso en muchos casos se trata de decisiones intraempresa, es decir, la empresa “x” tiene plantas en diversos lugares y tiene la capacidad de definir productos bajo *short supply* que sólo sus propias plantas —que se benefician de los aranceles— en RD-CAFTA pueden producir.

**Propuesta 27:** El TLCAN y particularmente la CITA requieren de mecanismos institucionales mucho más ágiles y eficientes para responder ante las condiciones y los cambios de la cadena HTC en América del Norte. Concretamente la CITA debería tener la capacidad de hacer las adecuaciones automáticas de *short supply*, después de máximo tres años correspondientes a los cambios en la regla de origen,

<sup>17</sup> En la actualidad, una empresa establecida en México interesada en incluir un producto de la cadena HTC en el listado de escaso abasto requiere informar al personal de la Secretaría de Economía para, posteriormente, iniciar con dos procesos paralelos. En México la Secretaría de Economía realiza un aviso de consulta pública a través del Diario Oficial de la Federación (DOF), en caso de que no hubiera controversia prosigue una propuesta al Senado de la República por parte de la Secretaría de Economía, siguiendo una discusión en el Senado, el Presidente de la República ordena una publicación en el DOF y se promulga finalmente un decreto haciendo efectiva la modificación. Paralelamente en Estados Unidos la CITA hace una propuesta y solicita comentarios, se lleva a cabo una investigación en el ITC (*International Trade Commission*), se hace una propuesta al Senado estadounidense, el cual debate la propuesta y, antes de su modificación definitiva, el USTR (*United States Trade Representative*) lleva a cabo una negociación entre las partes (por ejemplo México) sobre el tema. El proceso puede durar entre 2 y 3 años.

<sup>18</sup> Uno de los casos más sonados de solicitud de inclusión a la lista de escaso abasto fue el de los *boxers*. Esta empresa, siendo proveedor de una empresa estadounidense que surtía a Wal Mart, entre otras, obtenía las telas de China y las cortaba y confeccionaba en México pagando aranceles de Nación Más Favorecida (NMF), es decir, sin cumplir con los requisitos para considerarse originaria. Ante el DR-CAFTA en 2006 que permitía una regla de origen de “transformación simple” la empresa mexicana se vio desplazada por sus competidores centroamericanos y solicitó incluir los *boxers* para incluirse en las listas de escaso abasto, apoyado por las gestiones de su cliente en Estados Unidos y por las propias en México. Este cabildeo logró que después de dos años el producto se incluyera en la lista de escaso abasto; sin embargo estos esfuerzos fueron infructuosos ya que el cliente en Estados Unidos decidió transferir estas actividades a China, y no obstante se hubiera con éxito incorporar el producto a la lista de escaso abasto. A decir de la empresa mexicana, el beneficio arancelario —siendo que se cobra 6% para prendas no regionales en este caso específico— era muy inferior al costo de la creciente sobrevaluación del peso mexicano.

en un período no mayor a 30 días. Si en este lapso la CITA no responde, y bajo la *afirmativa ficta*, la solicitud se considerará aprobada automáticamente.

**Propuesta 28:** Conjuntamente con la CITA, y con el apoyo de las instituciones mexicanas, las instituciones del TLCAN y del ASPAN (Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte) y el Consejo de Competitividad de América del Norte (CAAN), deben implementar mecanismos mucho más ágiles para actualizar los listados de *short supply* según las necesidades de los sectores público y privado para permitir profundizar el proceso de integración en América del Norte. Este proceso de actualización debería ser automático con los listados del CAFTA-DR y otros tratados de libre comercio de México y Estados Unidos (“cambio espejo”): cuando en el CAFTA-DR se incluyan productos nuevos en el programa *short-supply*, estos deberían incorporarse automáticamente a los listados del TLCAN.

### 3.4. Aduanas y transporte

Los gastos de logística aduanera representan para el usuario costos que impactan en la competitividad de las empresas, diluyendo los beneficios del acceso preferencial (BM 2007; WEF 2009). Para México incluso los costos de transporte de sus exportaciones son significativamente superiores al costo arancelario (Dussel Peters 2008/b). Desde una perspectiva comparativa internacional el Índice de Desempeño Logístico (IDL) del Banco Mundial (2007) refleja para México un desempeño agregado por debajo de otros competidores asiáticos y latinoamericanos, notablemente China, Chile y Panamá, entre otros (véase el cuadro 6). Para el caso de México destaca, además de su mediocre desempeño global, el mal desempeño comparativo internacional en la competencia logística y el costo de la logística doméstica, en los lugares 57 y 101, respectivamente, y el peor de los rubros medidos. En el mismo documento se plantea incluso que no son los costos de transporte, los cargos portuarios y de manejo, las comisiones pagaderas por procedimientos (por ejemplo, las garantías), ni tampoco las comisiones pagaderas a los agentes, ni los pagos laterales, sino la calidad de los servicios internos (la eficiencia del proceso de despacho realizado por la aduana y otros organismos de frontera, particularmente) los que tienden a elevar los costos finales de las mercancías.

En la actualidad uno de los principales problemas de la cadena HTC en materia de comercio exterior es el aumento de los costos de aduana, los cuales se reflejan en el aumento de precio entre el valor en factura y el valor en aduana, donde son los gastos incrementables los que provocan un aumento considerable que se refleja finalmente en el valor comercial y al consumidor.

Pero no es sólo el cúmulo de trámites para la exportación a Estados Unidos lo que representa un importante factor de pérdida de competitividad para las empresas mexicanas de la cadena HTC, también hay que subrayar los costos que se de-

ben realizar para el cruce de mercancías. Debe tomarse en cuenta que el tiempo total de tránsito del punto de salida al punto de destino es de tres días (tomando como caso el movimiento de Distrito Federal-Nuevo Laredo-Laredo-Nueva York); al respecto, es importante señalar que en caso de que en la revisión al embarque le toque semáforo rojo (revisión aduanal en frontera) se debe agregar un día más al tiempo de entrega. Los costos por el flete varían en mucho dependiendo si es un envío consolidado o directo<sup>19</sup>. En la determinación de costos exclusivamente de logística, el flete representa el 70% y los trámites en aduana el 30 por ciento (véase el cuadro 6).

Cuadro 6: Índice de Desempeño Logístico (IDL) (2008)

	IDL	Aduana	Infraestructura	Envíos internacionales	Competencia logística	Seguimiento de embarques internacionales	Costos de logística doméstica	Arribo oportuno
<b>Lugar</b>								
1 Singapur	4.19	3.9	4.27	4.04	4.21	4.25	2.7	4.53
2 Holanda	4.18	3.99	4.29	4.05	4.25	4.14	2.65	4.38
3 Alemania	4.1	3.88	4.19	3.91	4.21	4.12	2.34	4.33
4 Suecia	4.08	3.85	4.11	3.9	4.06	4.15	2.44	4.43
5 Austria	4.06	3.83	4.06	3.97	4.13	3.97	2.24	4.44
8 Hong Kong	4	3.84	4.06	3.78	3.99	4.06	2.66	4.33
9 Reino Unido	3.99	3.74	4.05	3.85	4.02	4.1	2.21	4.25
10 Canadá	3.92	3.82	3.95	3.78	3.85	3.98	2.84	4.19
Estados Unidos								
14 Unidos	3.84	3.52	4.07	3.58	3.85	4.01	2.2	4.11
30 China	3.32	2.99	3.2	3.31	3.4	3.37	2.97	3.68
32 Chile	3.25	3.32	3.06	3.21	3.19	3.17	2.68	3.55
45 Argentina	2.98	2.65	2.81	2.97	3	3	2.84	3.5
53 Vietnam	2.89	2.89	2.5	3	2.8	2.9	3.3	3.22
54 Panamá	2.89	2.68	2.79	2.8	2.73	2.93	3.21	3.43
55 Bulgaria	2.87	2.47	2.47	2.79	2.86	3.14	2.91	3.56
56 México	2.87	2.5	2.68	2.91	2.8	2.96	2.79	3.4

Fuente: elaboración propia con base en BM (2007).

<sup>19</sup> Entiéndase por flete consolidado, cuando el productor no llena un contenedor cerrado y tiene que compartir dicha carga con diferentes proveedores, con entregas a diferentes destinos, lo que implica mayores tiempos en la entrega.

Cuadro 7

## CASO DE EXPORTACIÓN PARA DETERMINAR COSTOS DE LOGÍSTICA

Descripción del producto: Playera de caballero

Fracción Arancelaria: 6109.10.01 en composición 100% algodón

Relación de gastos Incoterm : *Door to Door*

Empresa transportista: Ragar

Aduana de salida: Nuevo Laredo

Origen: México, D. F.

Destino: Nueva York

Propuesta envío: caja de 53 pies

Tránsito D. F.- Nuevo Laredo: 1 día

CARGOS MÉXICO	Ragar	CRST	STI	Servicios de carga y flete
Flete MEX - Nuevo Laredo	700.00	715.00	650.00	700.00
Cargo de diesel	0.00			0.00
Cruce	105.00	105.00	105.00	105.00
Despacho aduanal:				
Impuesto de algodón	.009831 Cents x kilo			
Prevalidación	16.00	16.00	16.00	16.00
Despacho aduanal	95.00	95.00	95.00	95.00
Entrada	65.00	65.00	65.00	65.00
Fianza	150.00	150.00	150.00	150.00
Total	1,131.00	1,131.00	1,081.00	1,131.00
CARGO ESTADOS UNIDOS				
Flete Laredo - N. Y.	2,850.00	2,713.62	3,500.00	3,350.00
Cargo de diesel	500.00	630.63		
Puentes (si la entrega es en la zona de Manhattan)		300.00	350.00	
Total	3,350.00	3,644.25	3,850.00	3,350.00
<b>Total Tarifa USD</b>	<b>4,481.00</b>	<b>4,775.25</b>	<b>4,931.00</b>	<b>4,481.00</b>
<b>Tránsito Laredo - NY.</b>	3-4 días	3 días	3 días	4 días

En operaciones de exportación, los costos en aduana a considerar son:

■	Cruce (\$150 US/dlls)
■	Prevalidación (\$16.00 US/dlls)
■	Despacho Aduanal (\$95.00 US/dlls)
■	Entrada (\$65.00)

Considerando que el 83% de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos ingresan vía terrestre (Dussel Peters 2008/b), de igual manera es preciso evaluar la inversión que debe realizar la empresa para el cruce fronterizo de mercancías, ya que los altos costos de transacción por los tiempos de espera que se presentan en la aduana estadounidense repercuten en el precio final. El tiempo promedio de espera para el transporte a lo largo de la frontera norte de México es de 2 horas con 30 minutos (Del Castillo 2009; véase el cuadro 7) siempre y cuando la empresa transportista cumpla con los trámites y documentación que la empresa productora-exportadora debe proporcionar con anterioridad.

En su estudio sobre comercio transfronterizo, el Banco Mundial (2009) determina los procedimientos requeridos para importar y/o exportar cargas estandarizadas de bienes, desde el momento de la elaboración del contrato hasta la entrega final de los bienes, teniendo en cuenta el tiempo necesario para completar el proceso. En este contexto, en México el número total de documentos aduaneros necesarios para exportar/importar es de 5; el tiempo necesario para cumplir con los procedimientos requeridos para exportar es de 17 días y para importar de 23 días; el costo asociado a los procedimientos requeridos para exportar es de 1,472 dólares, y para importar de 2,700 dólares. Es en este punto donde las empresas de la cadena HTC tienen mayores problemas al efectuar transacciones con Estados Unidos, ya que para realizar movimientos en el comercio exterior deben cumplir con alrededor de 30 trámites sólo en la aduana, ello sin tomar en cuenta los trámites a realizar previamente ante la SHCP, SE, SRE, IMPI, entre otros (alrededor de 27), sin considerar los trámites fiscales y de seguridad social (IMSS) que también se deben cumplir (véase el Anexo 3).

Sin duda se debe avanzar en la mejora del desempeño logístico, lo cual dependerá de la gestión de gobierno y del contexto institucional en general. Para lograr un

Cuadro 8

Frontera de México con Estados Unidos: Costos directos de transacción del transporte

Ciudad	Tiempo de espera promedio	Camiones por año	Costo anual (miles de dólares)	Costo diario (dólares)
Tijuana	3	745 974	139 870.2	466 234
Ciudad Juárez	2.2	773 265	106 323.9	354 413
Nuevo Laredo	2.9	1 526 623	276 700.5	922 335
Nogales	1.1	288 164	19 811.9	66 038
Total		3 334 026	542 706.5	1 809 020

Fuente: Sistema de Garitas en la frontera México-Estados Unidos, en Castillo (2009)

mejor desempeño de las cadenas de suministro es necesario combinar reformas individuales, como la modernización de la aduana, con mejoras en todos los aspectos de la cadena de distribución. Por lo que es ineludible coordinar más los procedimientos de frontera, mejorar las telecomunicaciones, la tecnología de información, la infraestructura física, y facilitar el funcionamiento de servicios privados competitivos, como el transporte por carretera, los servicios de agentes aduaneros y los de almacén aduanero.

Además de los obstáculos en la facilitación aduanera y la pérdida de competitividad en logística, la cadena HTC sufre el embate de la competencia apócrifa que resulta de la piratería (venta ilegal principalmente de prendas no originales), del contrabando “bronco” (introducción de mercancías extranjeras sin pasar por las aduanas), además del contrabando “técnico” (introducción de mercancías mediante falsa declaración de origen, subvaluación, clasificación arancelaria incorrecta o mal uso del programa IMMEX (Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicio de Exportación) y para evadir el pago de impuestos o cuotas compensatorias, el cual provoca para las empresas una pérdida de alrededor del 50%. Otra práctica ilegal que daña la competitividad de la cadena HTC es la recurrente triangulación de mercancías (considerada también como contrabando técnico) que principalmente provienen de países asiáticos que se facturan y etiquetan en Estados Unidos para gozar de las preferencias arancelarias pactadas en el TLCAN sin que la autoridad aduanera estadounidense hasta el momento haya realizado un programa para combatir la internación de esta mercancía a su territorio (Morales Troncos 2009). Al respecto, la falsificación de certificados de origen es difícil de detectar ya que la averiguación debe realizarse en el país exportador además de que la Administración General de Aduanas no tiene la infraestructura necesaria para realizar la indagatoria *in situ*. En la actualidad alrededor del 58% del mercado nacional de textiles y confección se abastece a través de actividades ilegales como las que se describen arriba y la empresa nacional legalmente establecida abastece el 20%.

Como resultado de varias de las entrevistas con empresas especializadas en la confección, destaca que un grupo de empresas del propio rubro y aparentemente legales, han logrado incrementar sus insumos de importación ilegal o vía triangulación desde los Estados Unidos. Es crítico para el sector en México y en Estados Unidos que las autoridades de Estados Unidos cumplan con sus funciones aduanales y de integración regional.

**Propuesta 29:** Si bien el TLCAN ha logrado eliminar prácticamente la totalidad de las barreras arancelarias, todavía persisten numerosas barreras no arancelarias. En general es primordial que la aduana se convierta en un factor facilitador del intercambio comercial y se hagan más expeditos y se simplifiquen los trámites aduanales que, como se demostró anteriormente, son excesivos.

**Propuesta 30:** Las aduanas mexicanas deben hacer un esfuerzo importante para eliminar las masivas importaciones ilegales en sus diversas modalidades que han afectado de sobremanera la cadena HTC y han resultado en la pérdida del mercado nacional. Las autoridades responsables deberían comprometerse a que en un lapso no mayor a 2 años se eliminen las importaciones ilegales de la cadena HTC y de las telas en particular. El Ejecutivo, junto con los organismos empresariales, debería debería suscribir un convenio al respecto.

**Propuesta 31:** Se proponen una serie de actividades conjuntas entre la aduana y la Cámara Nacional de la Industria del Vestido (CNIV), que destacan la participación de los empresarios para detectar importaciones ilegales de telas y textiles, la formación de observadores especializados en aduanas específicas donde se internan estas mercancías, así como la expansión de las empresas exportadoras de la cadena HTC —el mismo tratamiento que la de la cadena autopartes-automotriz, electrónica, entre otras— y, por último, el otorgamiento preferencial a empresas de la cadena HTC con una antigüedad mínima de 10 años y que no hayan incurrido en los últimos tres en sanción fiscal alguna. Esto generaría incentivos para cumplir con la carga fiscal y un tratamiento preferencial por parte de la Secretaría de Economía, las aduanas y la SHCP.

**Propuesta 32:** Se propone que un grupo tripartito —de canadienses, estadounidenses y mexicanos— lleve a cabo una misión a Estados Unidos y sus principales lugares de exportación a Estados Unidos, incluyendo *Long Beach* en California. Así, la intención es reducir sustantivamente las importaciones ilegales y trianguladas de Estados Unidos para preservar los empleos en México y lograr un efectivo proceso de integración en la región.

#### 4. Propuestas adicionales para la cadena HTC

Ante la profunda crisis global y de las economías de América del Norte, parece que en 2009 es más relevante que nunca buscar mejorar y profundizar el proceso de integración entre Canadá, México y Estados Unidos. Después de 15 años de su firma y de haber logrado efectos importantes en los tres países, sin lugar a dudas que el TLCAN requiere de una actualización y modernización, al menos para incluir los beneficios que los tres países le han otorgado a otros países. En 2009, además, parece tener sentido llevar a cabo una agenda de desarrollo regional —en términos de la región del TLCAN— y de competitividad, si consideramos que los tres países miembros del TLCAN se enfrentan desde hace varios años a problemas profundos en sus respectivos sectores manufactureros: durante 2000-2009 la manufactura en los tres países perdió más de 6.3 millones de empleos. El objetivo de esta nueva agenda de integración de América del Norte es profundizar el proceso socioeconómico ya iniciado en 1994 y retomar la dinámica de integración que se logró durante 1994-2000.

En el contexto de un nuevo espíritu para mejorar la competitividad de la región tanto el ASPAN como el Consejo de Competitividad de América del Norte (NACC) deberían cumplir con sus respectivas funciones y profundizar el grado e integración.

La actualización, modernización y reforma de las reglas de origen en general y para la cadena HTC parecen ser inminentes y manifestarán la capacidad de los líderes políticos, sociales y económicos en Canadá, Estados Unidos y México de buscar mejorar y profundizar efectivamente el proceso de integración entre los tres países. Como se ha expuesto en el documento y de manera puntual, las condiciones de la cadena HTC desde que se elaboraron las reglas de origen en la primera parte de la década de los noventa del siglo XX han cambiado sustantivamente: en general la producción de insumos —de accesorios para telas y textiles— se ha visto reducida, particularmente en las fibras sintéticas como poliéster y rayón, mientras que en productos de lana y algodón la región sigue presentando fortalezas significativas. Desde esta perspectiva las normas de origen son una “camisa de fuerza” para los productores de prendas de vestir que genera un creciente desincentivo a la producción regional: a) al utilizar los insumos de América del Norte, sus altos precios —y deficiente calidad en otros casos— resulta en productos no competitivos y, b) generan incentivos a utilizar insumos asiáticos —ya sea vía TPLs, *short supply* u otras formas legales o ilegales— debido a la enorme brecha entre los precios.

No se busca entonces, y ante estas condiciones, desechar la posibilidad de incentivar a los productores de insumos en la región. Por el contrario: una de las principales propuestas —el promover un programa de “1 \* 1” (una prenda que cumpla con las reglas de origen y otra que se asigne automáticamente como TPL) para la totalidad de la cadena HTC en el TLCAN— justamente busca generar incentivos y certeza en la cadena, considerando además que México es uno de los países de mayor consumo de los accesorios estadounidenses de la cadena HTC (House of Representatives 2005).<sup>20</sup>

Un segundo aspecto general se refiere a la necesidad de simplificar, mejorar y profundizar los mecanismos de la “regla de acumulación” entre el CAFTA y el TLCAN; por el momento las empresas textiles establecidas en la región del TLCAN sólo pueden integrar insumos en el DR-CAFTA y es crítico que las textiles de la región puedan acumular valor agregado vía otros países con los que Estados Unidos tiene

<sup>20</sup> En abierta crítica a las inadecuadas reglas de origen en el TLCAN para la cadena HTC y el planeamiento de “hilo en adelante” el Senador McDermott señalaba: “China’s share has tripled in the last few years in the United States, but as you can see, the apparel rules and the so-called FTAs are grossly onerous and inadequate ... The fact of the matter really is that the yarn-forward rule is nothing but an old world approach for protectionism, and it is time it has got to go ... I would think that the tariff preference that we provide for our free trade partners would give them an advantage over China. We have tried to do that in the African Growth Opportunity Act and others. We have tried, but it is pretty clear that these rules are really not working very well.” (House of Representatives 2005:37-38).

acuerdos comerciales. Con ello, de nueva cuenta, se buscaría mejorar los incentivos para las empresas textiles establecidas en América del Norte.

En tercer lugar, se percibe una gran flexibilidad y disposición por parte de las autoridades estadounidenses para negociar en torno a las reglas de origen, tal y como se refleja en los tratamientos diferenciados en el DR-CAFTA, AGOA (*African Growth Opportunity Act*) y diversas negociaciones con Haití, entre muchos otros. Lograr los diversos cambios propuestos en las normas de origen del TLCAN, por ejemplo, requerirá de procesos de acercamiento y negociación entre diversas instituciones privadas, públicas, medios de comunicación y grupos de la sociedad civil en los tres países. Entonces es importante, a partir de ahora mismo, lograr un acercamiento con las instituciones diversas para lograr un efectivo y eficiente proceso de cambio en América del Norte y con base en las propuestas vertidas en este documento. Para ello deberían iniciarse acercamientos inmediatamente con:

1. Organismos empresariales como la CANAINTEX en México, así como con la NTA (*National Textile Association*), NTCO (*National Council of Textile Organizations*), AMTCA (*American Manufacturing Trade Action*) y USIFI (*United States Industrial Fabrics Institute*), entre otros.
2. Diputados y Senadores relevantes en Estados Unidos y en México.
3. Embajada de México en Estados Unidos.
4. Embajada de Estados Unidos en México.
5. USTR (*United States Trade Representative*).
6. Sindicatos y organizaciones no gubernamentales como *Maquila Solidarity Network*, entre otras; la profundidad de la crisis actual en muchos casos ha acercado los planteamientos de organismos que hasta hace poco eran aparentemente antagónicos.
7. En México, con el Ejecutivo, Legislativo y Ejecutivo, incluyendo la Secretaría de Economía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras.

**Propuesta 33.** En aras de permitir un efectivo proceso de profundización de la integración en América del Norte se propone que los tres países inicien una “agenda de desarrollo y competitividad” en forma inmediata, teniendo como incentivo también la crisis actual. La cadena HTC podría ser el primer sector mediante el cual se plasmaría esta nueva agenda de desarrollo y con énfasis en la manufactura. En forma inmediata las instituciones encargadas en el TLCAN deberían modificar y modernizar las normas de origen del TLCAN y aplicar la norma de “transformación

simple” para los productos que hubieran utilizado los TPLs durante más de tres años en América del Norte y DR-CAFTA, así como los productos que estuvieran en el listado de *short supply* durante más de tres años. Los criterios anteriores manifestarían que la producción de los insumos para la producción de estos productos no se lleva a cabo en los tiempos y precios requeridos en América del Norte y la región RD-CAFTA.

**Propuesta 34:** Los organismos empresariales y el sector público en México deberían llegar a un rápido acuerdo en torno a si es conveniente, desde una perspectiva económica y política, entre otras, buscar esta actualización y profundización del TLCAN y cambios en las reglas de origen conjuntamente en la región NAFTA y RD-CAFTA. Si bien en un principio México y los países miembros del RD-CAFTA parecieran ser competidores, ambos grupos de países son significativamente inferiores en términos de producción, comercio e inversiones con respecto a los países asiáticos y sus exportaciones a Estados Unidos. La CNIV y la CANAINTEX podrían llevar a cabo una serie de eventos para hacer una propuesta al sector público mexicano, así como de Centroamérica y Estados Unidos.

## Bibliografía

AAFA (American Apparel & Footwear Association). Carta dirigida a Mr. Kent Shgetomi, Director de México and NAFTA Affairs en la Office of Western Hemisphere Affairs. Office of the United States Trade Representative, marzo 8, Washington, D.C.

Adhikari, Ratnakar y Yumiko Yamamoto. 2007. “The textile and clothing industry adjusting to the post-quota world”. En, *Industrial Development for the 21<sup>st</sup> Century. Sustainable Development Perspectives*. Naciones Unidas, Nueva York.

AlixPartners. 2009. *Perspectivas de México como destino de inversión: presente y futuro*. AlixPartners, México.

Arroyo, María del Pilar Ester y Lurdes Cárcamo. 2008. *Estrategias de mercado para la competitividad del sector textil y de la confección. Caso de estudio Original Mexican Jean Co*. Presentado en el Congreso Internacional de Negocios. ITSON, México.

Bair, Jennifer. 2006. “Global Commodity Chains and Endogenous Growth: Export Dynamism and Development in Mexico and Honduras”. *World Development* 34(2), pp. 203-221.

BLS (Bureau of Labor Statistics). 2009. Diversas estadísticas en: <http://data.bls.gov/PDQ/outside.jsp?survey=ip>, consultadas en julio de 2009.

BM (Banco Mundial). 2007. *Connecting to Compete. Trade Logistics in the Global Economy*. BM, Washington, D.C.

Canaintex (Cámara Nacional de la Industria Textil) y Werner International. 2002. *Competitividad de la industria textil en México y análisis comparativo (benchmark) contra las mejores prácticas del mundo*. Canaintex, México.

Cárdenas Castro, Lorena y Enrique Dussel Peters. 2007. “México y China en la cadena hilo-textil-confección en el mercado de Estados Unidos”. *Comercio Exterior* 57 (7), pp. 530-545.

CBP (Customs and Border Protection). 2008. *What every member of the trade community should know about “NAFTA (North American Free Trade Agreement)” for Textiles and Textile Articles*. CBP, mayo.

CCPIT (China Council for the Promotion of International Trade (CCPIT). 2009. *China Business Guide 2008. Textile*. CCPIT, Beijing.

CNIV (Cámara Nacional de la Industria del Vestido). "Situación actual de la economía y de la industria del vestido". CNIV, México.

Del Castillo, Gustavo. 2009. "Tiempos de espera en los cruces fronterizos del norte de México: una barrera no arancelaria". *Comercio Exterior* 59 (7), pp. 551-557.

DOF (Diario Oficial de la Federación). 1993. "Decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte". *Diario Oficial de la Federación*, diciembre 20.

Dussel Peters, Enrique. 2000. *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy*. Lynne & Rienner, Boulder/Colorado.

Dussel Peters, Enrique. 2001. "Ser maquila o no ser maquila, ¿es esa la pregunta?". *Comercio Exterior* 53(4), pp. 328-336.

Dussel Peters, Enrique. 2004. "La competitividad de la industria maquiladora de exportación en Honduras. Condiciones y retos ante el CAFTA". CEPAL, Subsele México.

Dussel Peters, Enrique. 2005. "Economic Opportunities and Challenges Posed by China for Mexico and Central America". Deutsches Institut für Entwicklung/ German Development Institute, Bonn, pgs. 158 (ISSN 1860-0468).

Dussel Peters, Enrique. 2008/a. "GCCs and Development: A Conceptual and Empirical Review". *Competition and Change* 12(1), pp. 11-27.

Dussel Peters, Enrique. 2008/b. "Los costos de transporte en las exportaciones mexicanas". *IntWorking Paper* 13, pp. 1-49.

Dussel Peters, Enrique. 2009. "The Future of NAFTA. Towards a Regional Development and Competitiveness Agenda". A publicarse.

Dussel Peters, Enrique y Yolanda Trápaga Delfín (coords.). 2007. "China y México: Implicaciones de una nueva relación". *La Jornada*, Centro de Estudios China-México de la UNAM, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y Fundación Friedrich Ebert, México, pp. 1-521.

Ernst, Dieter. 2009. "A New Geography of Knowledge in the Electronics Industry? Asia's Role in Global Innovation Networks". *Policy Studies* 54 (East-West Center).

Frederick, Stacey y Gary Gereffi. 2009. *Review and Analysis of Protectionist Actions in the Textile & Apparel Industries*. Documento preparado para World Bank y Center for Economic Policy Research.

Gelb, Bernard A. 2003. *Textile and Apparel Rules of Origin in International Trade*. CRS Report for Congress.

Gereffi, Gary. 2006. "Modelos de desarrollo y escalamiento industrial en China y en México: el papel del comercio internacional y de la inversión extranjera directa". En, Enrique Dussel Peters (edit.). *Oportunidades en la relación económica y comercial entre China y México*. Cechimex-UNAM, CEPAL y SRE, México, pp. 279-305.

HCTAR (Harvard Center for Textile and Apparel Research). 2008. *Reducing Risk of Fashion Merchandise Using Flexible Supply Options*. Octubre 3, mimeo.

House of Representatives. 2005. *Request Letter for the Chairman of the US International Trade Commission USITC. About US Imports of Textiles and Apparel from China*. Octubre 9, consultado en [http://www.usitc.gov/ind\\_econ\\_ana/research\\_Ana/Ongoing\\_Inv/Request\\_Letter\\_a23d29.pdf](http://www.usitc.gov/ind_econ_ana/research_Ana/Ongoing_Inv/Request_Letter_a23d29.pdf).

IFPRI (International Food Policy Institute). 2008. "El impacto del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica en la industria centroamericana de maquila textil". IFPRI Documento de Discusión 00720SP, Washington, D.C., IFPRI.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). 2003. *Matriz de Insumo Producto*. INEGI, México. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/scnm/mip03/default.asp?s=est&c=11734>, consultado en agosto.

INEGI. 2004 *Censo económico*. INEGI, México.

INEGI. 2009. *La industria textil y del vestido en 2008*. INEGI, México.

ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México). 2008. *La industria del vestido en México. Diagnóstico, prospectiva y estrategia*. ITAM, México.

ITESM (Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey). 2009. *Estudio de la evasión fiscal generada por la industria textil*. Reporte final. ITAM, México.

Jenkins, Rhys y Enrique Dussel Peters. 2009. *China in Latin America. Economic Impacts in the Twenty-First Century*. GDI-CECHIMEX/UNAM, Bonn/México.

Lane, Christel y Jocelyn Probert. 2009. *National Capitalisms, Global Production Networks. Fashioning the Value Chain in the UK, USA, and Germany*. Oxford University Press, Oxford.

Lester, Richard y Michael Piore. 2004. *Innovation. The Missing Dimension*. Harvard University Press, Cambridge.

- Manifiesto Guadalajara. 2009. Manifiesto Guadalajara. Elaborado por un grupo de industriales, periodistas, diseñadores y expertos relacionados con la cadena textil-vestido. Guadalajara, julio 22.
- Mesopartner. 2008. Milestones in a Process of Innovation, Change and Development. Mesopartner, Alemania/Argentina.
- Messner, Dirk. 2002. "The Concept of the "World Economic Triangle: Global Governance Patterns and Options for Regions". IDS Working Paper 173, pp. 1-99.
- Meyer-Stamer, Jörg. 2005. "Systemic Competitiveness Revisited. Conclusions for Technical Assistance in Private Sector Development". Mesopartner, Duisburg, pp. 1-43.
- Monitor de la Manufactura Mexicana. 2009. Monitor de la Manufactura Mexicana 6, UNAM-CANACINTRA-CECHIMEX, México.
- MSN (Maquiladora Solidarity Network). 2008. Interviews with Apparel Brands About Trends in Global Sourcing. MSN.
- Morales Troncoso, Carlos. 2008. "El comercio entre China y México: una colosal triangulación". Comercio Exterior 58(12), pp. 885-901.
- NTA (National Textile Association). 2007. Textile Industry Comments on CAFTA-DR. Short Supply Deficiencies. Septiembre 19.
- OCDE (Organization for Economic Cooperation and Development). 2009. Sector Specific Sources of Competitiveness in the Western Balkans. Recommendation for a Regional Investment Strategy. OCDE, París.
- OTEXA. 2009/a. U.S Textile and Apparel Trade Programs in a Post-Quota World. Office of Textiles & Apparel. International Trade Administration and U.S. Department of Commerce, University Seminar.
- OTEXA. 2009/b. Free Trade Agreements. Summary of the North American Free Trade Agreement. OTEXA, Washington, D.C.
- OTEXA. 2009/c. Status of Short Supply Requests Under NAFTA, DR-CAFTA, CBTPA, AGO, ATPDEA, Australia FTA, Chile FTA Morocco FTA & Singapore FTA. OTEXA, consultado en: [http://otexa.ita.doc.gov/nafta\\_short\\_supply.htm](http://otexa.ita.doc.gov/nafta_short_supply.htm).
- RSM (Red de Solidaridad de Maquila). 2009. Portal con diversas publicaciones en: <http://www.maquilasolidarity.org>. Consultado en agosto de 2009.
- SE. 2008/b. Diez Lineamientos de la Subsecretaría de Industria y Comercio para Incrementar la Competitividad 2008-2012. SE, México.
- Technopark Advisors. 2007. Global textile and apparel industry. Vision 2015. Technopark.
- Todaro, Michael. 2009. America's One Market, One Region, One Source. Presentación en la Cámara Nacional de la Industria del Vestido, México, julio 31.
- Tokatli, Nebahat. 2008. "Global Sourcing: Insights from the Global Clothing Industry—the case of Zara, a fast fashion retailer". Journal of Economic Geography 8, pp. 21-38.
- Vázquez Barquero, Antonio. 2005. Las nuevas fuerzas del desarrollo. Antoni Bosh Editor, Madrid, España.
- USITC (United States International Trade Commission). 2004. Textiles and Apparel. Assessment of the Competitiveness of Certain Foreign Suppliers to the U.S. Market. USITC Publication 3671. USITC, Washington, D.C.
- Werner International. 2007. Strategic Overview on Global Textile & Apparel Supply Chains Dynamic. Werner International.
- Werner, Marion y Jennifer Bair. 2009. "After Sweatshops? Apparel Politics in the Circum-Caribbean". NACLA Report on the America's July-August, pp. 6-10.
- Yanz, Lynda. 2009. "La crisis y la producción de ropa en América Central". Red de Solidaridad de la Maquila. RSM, México.
- WEF (World Economic Forum). 2009. The Mexico Competitiveness Report 2009. WEF, Ginebra.

## ANEXO I

Indicadores sobre la estructura de la industria textil y del vestido, manufactura y economía total para 2003  
(miles de pesos a precios básicos de 2003)

Variables	Confección de				Total
	Fabricación de insumos textiles	Fabricación de productos textiles, excepto prendas de vestir	Fabricación de prendas de vestir	Industria textil y de vestido (313+314+315)	
Por el lado de la producción					
Insumos totales / producción total	313	314	315		
Economía total	68.5	68.4	64.1	65.8	67.9
Industria Maquiladora de Exportación	81.0	81.4	78.5	79.2	86.6
Economía interna	65.4	60.5	51.3	57.2	63.2
Insumos nacionales / total de insumos					
Economía total	56.2	44.3	40.8	45.4	61.8
Industria Maquiladora de Exportación	37.6	12.4	19.3	21.0	11.9
Economía interna	61.8	70.1	70.1	66.9	79.3
Insumos importados / total de insumos					
Economía total	43.8	55.7	59.2	54.6	38.2
Industria Maquiladora de Exportación	62.4	87.6	80.7	79.0	88.1
Economía interna	38.2	29.9	29.9	33.1	20.7
Impuestos sobre los bienes y servicios / producción total	0.4	0.6	0.5	0.5	0.3
Economía total		La IME no paga impuestos de bienes y servicios			
Industria Maquiladora de Exportación	0.6	0.9	1.0	0.8	0.4
Economía interna					
Subsidios sobre los bienes y servicios / producción total	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Economía total		La IME no recibe subsidios de bienes y servicios			
Industria Maquiladora de Exportación	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1
Economía interna					
Valor agregado bruto (VAB) / producción total	31.2	31.1	35.4	33.8	31.8
Economía total	19.0	18.6	21.5	20.8	13.4
Industria Maquiladora de Exportación	34.2	38.6	47.8	42.0	36.5
Economía interna					
Estructura del VAB por tipo de economía					
Economía total	100	100	100	100	100
Industria Maquiladora de Exportación	12.0	22.4	28.6	24.0	8.6
Economía interna	88.0	77.6	71.4	76.0	91.4
Producto interno bruto (PIB) / producción total	31.5	31.6	35.9	34.2	32.1
Economía total	19.0	18.6	21.5	20.8	13.4
Industria Maquiladora de Exportación	34.6	39.5	48.7	42.8	36.8
Economía interna					
Estructura del PIB por tipo de economía					
Economía total	100	100	100	100	100
Industria Maquiladora de Exportación	11.8	22.1	28.2	23.6	8.5
Industria Maquiladora de Exportación	88.2	77.9	71.8	76.4	91.5
Economía interna					
Por el lado de la demanda					
Demanda intermedia de origen importado / importaciones totales (demanda					
Economía total	94.7	68.8	52.2	77.9	71.4
Industria Maquiladora de Exportación	100	100	100	100	100
Economía interna	86.7	39.0	0.9	49.3	56.1
Importaciones de demanda final / importaciones totales (demanda					
Economía total	5.3	31.2	47.8	22.1	28.6
Industria Maquiladora de Exportación		La IME no importa bienes de demanda final			
Economía interna	13.3	61.0	99.1	50.7	43.9
Demanda final interna origen importado / Demanda final interna total					
Economía total	18.2	37.7	30.1	28.1	17.1
Industria Maquiladora de Exportación		La IME no importa bienes de demanda final			
Economía interna	18.2	37.7	30.1	28.1	17.1
Demanda final interna origen nacional / Demanda final interna total					
Economía total	81.8	62.3	69.9	71.9	82.9
Industria Maquiladora de Exportación		La IME no produce para el mercado interno			
Economía interna	81.8	62.3	69.9	71.9	82.9
Exportaciones de la economía interna / exportaciones totales					
Economía total	39.5	23.0	20.9	24.2	38.0
Industria Maquiladora de Exportación	60.5	77.0	79.1	75.8	62.0
Economía interna					
Contenido nacional de las exportaciones de la IME					
Economía total	15.7	2.2	3.1	4.7	3.1
Remuneraciones totales (miles de precios corrientes) / Población ocupada total					
Economía total	58.64	36.09	35.94	39.79	69.73
Industria Maquiladora de Exportación					
Economía interna					

Fuente: INEGI, Matriz de insumo-producto de 2003. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/scm/mip03/default.asp?s=es&c=14040>  
 INEGI, Censo Económico 2004. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce1999/saic/default.asp?modelo=SCIAN&censo=2004&s=es&c=11734>

Notas: n.d. no disponible; economía interna = economía sin Industria Maquiladora de Exportación (IME); economía total = economía interna más industria IME; VAB + impuestos netos de subsidios = PIB; contenido nacional de las exportaciones de la IME = consumo intermedio de la IME de bienes y servicios de la economía interna más el PIB que agrega esta industria



## ANEXO 3

Requisitos que la empresa que importa/exporta mercancías de la cadena H-T-C debe cumplir para desaduanar la mercancía:

- 1.1. Registro Federal de Contribuyentes (RFC)
- 1.2. Registro en el Padrón de Importadores
- 1.3. Pedimento de Importación
- 1.4. Factura comercial
- 1.5. Conocimiento de embarque, guía aérea o documento de transporte
- 1.6. Lista de empaque
- 1.7. Carta de encomienda
- 1.8. Seguro
- 1.9. Manifestación de valor y hoja de calculo
- 1.10. Documentos que comprueben el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias
  - 1.10.1 Permisos o autorizaciones de Importación.
  - 1.10.2 Normas Oficiales Mexicanas
  - 1.10.3 Certificado de origen.

Además de llevar acabo ante la Secretaría de Economía diversos trámites, según la situación de la empresa:

1. Registro de personas acreditadas para realizar trámites ante la Secretaría de Economía
2. Certificados y cuestionarios para comprobar el origen de las mercancías
3. Anexo estadístico para obtener certificados de origen

4. Certificado de país de origen
5. Trámite para cumplimiento de la NOM
6. Sistema de información empresarial
7. Programa para empresas Altamente Exportadoras
8. Programa de Empresas de Comercio Exterior
9. Programa para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación
10. Programa de promoción sectorial

Asimismo, para que un proveedor (productor) tenga la autoridad de Importar mercancías de la cadena H-T-C de Estados Unidos o de Canadá, es necesario:

- A Contar con el alta ante Hacienda (RFC)
- B Contar con el Padrón de Exportadores e Importadores<sup>21</sup>
- C Contar con una cuenta bancaria en dólares estadounidenses

Es importante señalar que para la liberación aduanal por parte del lado mexicano, es necesario que se presente la siguiente documentación:

1. Factura Fiscal Estadounidense o Canadiense (la cual tiene que mostrar la dirección del cliente mexicano, a tasa 0% (sin impuestos), donde indique el destino final en territorio mexicano (esto para exportaciones y/o importaciones definitivas)
2. Factura Comercial
3. Single Country Declaration (Declaración textil)
4. Certificado de Origen (TLCAN)

<sup>21</sup> Este trámite está relativamente simplificado, pues anteriormente tomaba de 6 a 8 meses la liberación del permiso Patronal de Exportador (este se realiza ante Hacienda), ahora se realiza en un máximo de 2 meses.

5. Carta Encomienda (A diferencia de la exportación, en la importación lo único que hay que agregar es la carta encomienda, que funge como carta poder que el comprador otorga a su agente aduanal para poder realizar todos los trámites pertinentes para el desaduanamiento de la mercancía). Ésta debe de ir firmada por el representante legal y dirigida al administrador de la aduana.<sup>22</sup>
6. Pedimento de importación/exportación. (Éste es el trámite que quizá sea el más importante para la empresa en esta cadena de gestión, ya que la obtención del pedimento de importación definitivo (A1) ó en su caso el Virtual (V1) sirve de respaldo fiscal de todas y cada una de las operaciones de exportación e importación, y que una vez realizada la declaración anual, se enlistan el número de operaciones en materia de exportación y de importación, para así justificar el beneficio de la tasa de 0%).
7. Fianza (la cual corre a cuenta del Importador (el cliente), y se refiere al poder que otorga a su agente aduanal para ingresar (importar) dicho embarque) ésta se puede pagar por año o por evento y únicamente aplica para el ingreso de mercancías a territorio estadounidense.

---

<sup>22</sup> Es importante señalar que en el cuerpo de la Carta Encomienda, debe de ir especificado, en caso de que sea materia prima el producto a importar, el motivo comercial por la que se importa el producto (para venta al público en general o para procesos de producción), haciendo referencia al número de factura, la fecha de dicha factura, el número de pedimento de importación al que se refiere esta operación y la dirección del domicilio dónde se llevará a cabo este proceso productivo.

