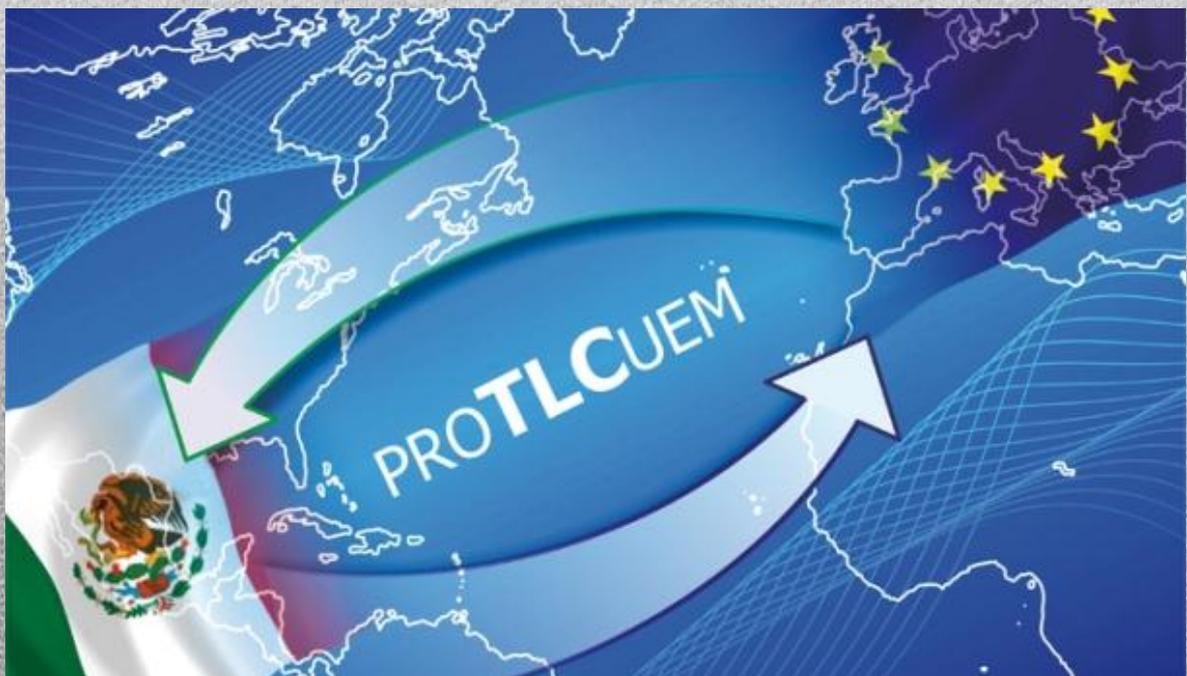


# Casos de Éxito

---

*PROYECTO DE FACILITACION DEL TRATADO DE LIBRE  
COMERCIO ENTRE MEXICO Y LA UNION EUROPEA.*



## Tabla de contenido

<b>1. Presentación</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Antecedentes</b> .....	<b>3</b>
2.1. Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM).....	3
2.2. Proyecto de Facilitación del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (PROTLCUEM) .....	4
<b>4.2. Casos de Éxito</b> .....	<b>5</b>
4.2.1. Carnet ATA .....	5
4.2.2. Operador Económico Autorizado (OEA).....	7
4.2.3. Sistema Integral de Normalización (Roadmap) .....	12
4.2.4. Trazabilidad de équidos.....	18
4.2.5. Trazabilidad de Camarón Silvestre .....	24
4.2.6. Programa de Vigilancia y Monitoreo de Residuos .....	26
4.2.7. Política para la promoción de la Inversión extranjera .....	33
4.2.8. Nueva Ley de Competencia.....	37
4.2.9. Red de Alerta Rápida.....	40
4.2.10. Red de Asociación de Consumidores de México (Redac) .....	43
4.2.11 Estrategia de capacitación a los usuarios del Sistema de Propiedad Industrial .....	45

## 1. Presentación

El presente documento constituye un esfuerzo del Proyecto de Facilitación del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (PROTLCUEM) por sintetizar algunos de los casos de mayor éxito que se presentaron durante los años de su existencia.

Los casos que se presentan a continuación fueron seleccionados considerando tres aspectos:

- a. La opinión de los beneficiarios directos del proyecto<sup>1</sup>, también llamados componentes, sobre los principales aportes del Proyecto.
- b. La percepción de la Entidad Gestora del Proyecto (EGP), encargada de la ejecución de las actividades del proyecto y que incluye al personal nacional local y al personal de la Asistencia Técnica Internacional del proyecto.
- c. La disponibilidad de información para documentar dichos productos y resultados.

Se identificaron 11 productos que cumplieron con los tres criterios anteriores. La tabla siguiente muestra el resumen de éstos.

Caso #	Producto	Descripción
1	Carnet ATA	Documento aduanal internacional para la admisión temporal de mercancías, exenta de derechos de importación y libre de impuestos durante un año para fines de muestras y ferias.
2	Operador Económico Autorizado (OEA)	Ente económico certificado que interviene en el despacho de mercancías. Acreditación que busca reducir tiempos de espera en aduanas, revisiones más expeditas y reducción de multas.
3	Sistema Integral de Normalización	<b>Armonización</b> El 28% del universo normativo en México es idéntico o similar a las normas internacionales. Lo anterior se ha reflejado en un mecanismo de verificación de concordancia entre las normas actuales con respecto a la normatividad internacional. <b>Roadmap</b> El Sistema Integral, es un instrumento para la comprensión, análisis y el seguimiento de los fenómenos que caracterizan la vida política, económica y psicosocial y por lo tanto, permite atenderlos, tanto en las causas como en los efectos. Su característica de integralidad permite, al mismo tiempo, la retroalimentación sistemática en el proceso de programación- evaluación- gestión.
4	Trazabilidad de Équidos	La trazabilidad de Équidos a nivel piloto está fundamentada en las bases provistas por la legislación internacional, en particular por los reglamentos de la Unión Europea, mientras que la legislación mexicana utilizada como referencia ha sido aplicada con las consideraciones de adaptabilidad para el Plan Piloto y del sistema de control del gobierno de los Estados mexicanos.
5	Trazabilidad de Camarón Silvestre	Se aplican las medidas sanitarias así como los procedimientos de conformidad de manera acorde con la regulación de la UE, dentro del marco de la OMC y con los estándares y recomendaciones de los organismos internacionales de referencia.

<sup>1</sup> Dirección General de Normas (DGN) y Dirección General de Inversión Extranjera (DGIE) de la Secretaría de Economía, Administración General de Aduanas, Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) y Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA), Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), Comisión Federal de Competencia (CFC), Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) e Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI), los cuales no necesariamente comparten la totalidad de opiniones y percepciones contenidas en este documento.

Caso #	Producto	Descripción
6	Programa de Vigilancia y Monitoreo de Residuos	Se ha apoyado a SENASICA en el diseño, capacitación y puesta en ejecución de un laboratorio de dioxinas, el primero de su tipo en Centroamérica y México y el tercero en América Latina, lo que complementa la red de laboratorios con los que actualmente cuenta la institución.
7	Política para la promoción de la Inversión extranjera	Los estudios sobre los mecanismos actualmente utilizados para la atracción de inversión extranjera, y apoyados por PROTLCUEM, permitieron mejorar el sistema de promoción de la IED y elaborar un catálogo de los diferentes programas de incentivos manejados por el gobierno federal y estatal.
8	Reformas en el Marco Legal de Competencia	México cuenta hoy con una moderna Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), nutrida con importante experiencia europea en el tema. Las reformas a la Ley, publicadas en el DOF (Diario Oficial de la Federación) en mayo de 2011, han permitido reducir los espacios para prácticas monopólicas.
9	Red de Alerta Rápida (RAR)	Es una plataforma informática que permite el intercambio rápido de información entre autoridades competentes en materia de control sanitario y comercial de productos, servicios y alimentos en el mercado mexicano e internacional, cuya finalidad es alertar e informar a los consumidores sobre riesgos que atenten contra su seguridad, salud e incluso su vida. En la RAR participan además SENASICA, COFEPRIS y AGA. Ver <a href="http://www.rar.gob.mx">www.rar.gob.mx</a>
10	Red de Asociaciones de Consumidores de México (REDAC)	Red de asociaciones civiles constituidas para defender y proteger los derechos del consumidor y promover el consumo inteligente. Ver <a href="http://www.redac.org.mx">www.redac.org.mx</a>
11	Estrategia de capacitación a los usuarios del Sistema de Propiedad Industrial	El Proyecto promovió el desarrollo de una estrategia de capacitación a todos los niveles para los usuarios del Sistema de Propiedad industrial.

El presente trabajo, es una compilación de los documentos técnicos generados por los consultores contratados durante la vigencia del PROTLCUEM y que proporcionaron asesoría a los diferentes componentes en el marco del Proyecto. Cada uno de los siguientes capítulos hace referencia al material reunido por la EGP durante la ejecución de cada uno de los productos señalados en la Tabla anterior.

## 2. Antecedentes

### 2.1. Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM)

México y la Unión Europea (UE) cuentan con un marco jurídico moderno que norma sus relaciones en los ámbitos más diversos y que está integrado por el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación "Acuerdo Global" (1997), del cual forma parte el TLCUEM (2000); el Convenio Marco de Cooperación Económica y 15 acuerdos de promoción y protección recíproca de las inversiones con 16 Estados miembros de la UE.

Desde 2008, México y la UE son socios estratégicos al amparo de la Asociación Estratégica México-UE. Este acuerdo refuerza las relaciones económicas y el diálogo político en materias

como la seguridad, la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, así como el cambio climático.

Al amparo del TLCUEM, los intercambios comerciales y los flujos de inversión recíprocos han registrado una tendencia positiva. La UE se ha consolidado como segundo destino de las exportaciones mexicanas y segunda fuente de inversión extranjera de México.

Desde la negociación del Acuerdo Global, ambas Partes consideraron importante complementar el desmantelamiento arancelario previsto en el TLCUEM con esquemas de cooperación que promoviesen la facilitación comercial y la competitividad de los operadores mexicanos, para garantizar el acceso al mercado de la UE, en particular de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) mexicanas.

Por ello, desde 2002 México y la UE han trabajado en la planeación e instrumentación de programas de cooperación que permitan alcanzar esos objetivos. La Secretaría de Economía (SE) y la Comisión Europea (CE) han construido una relación de confianza a través de los proyectos de cooperación económica implementados como el Programa Integral de Apoyo a PYMES (PIAPYME) y el Proyecto de Facilitación del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (PROTLCUEM [www.protlcuem.gob.mx](http://www.protlcuem.gob.mx)).

Con base en la experiencia adquirida, México y la UE actualmente ejecutan el Programa de Competitividad e Innovación (PROCEI [www.procei.mx](http://www.procei.mx)) a través de ProMéxico.

## **2.2. Proyecto de Facilitación del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (PROTLCUEM)**

El 10 de noviembre de 2004 se firmó el Convenio de Financiación Específico que ascendió a 19 millones de euros cofinanciados en partes iguales por el gobierno de México y la Comisión Europea.

El PROTLCUEM es un proyecto de cooperación económica iniciado en 2006, que concluye en diciembre de 2011. Ha fortalecido las relaciones económicas, comerciales y empresariales entre México y la UE para facilitar, agilizar y promover el intercambio comercial, así como los flujos de inversión con base en lo previsto en el TLCUEM, reforzando las capacidades de las instituciones gubernamentales mexicanas responsables de la aplicación de ese tratado.

El PROTLCUEM es un proyecto insignia, que ha contribuido a mejorar la coordinación interinstitucional y su capacidad para la administración del TLCUEM, lo cual ha redundado en beneficio de los operadores económicos y consumidores de México y la UE.

Los principales medios utilizados por el proyecto para el logro de sus objetivos fueron: formación y capacitación; realización de estudios y análisis sectoriales; asistencia técnica y asesorías de expertos; equipamiento y modernización de instalaciones mexicanas.

## 4.2. Casos de Éxito

### 4.2.1. Carnet ATA

*Una de las estrategias utilizadas por las empresas, en especial aquellas que tienen como uno de sus propósitos la internacionalización, es la participación en exposiciones comerciales o el envío de muestras comerciales a importadores interesados en conocer sus productos. En un escenario normal de comercio, dicha empresa debe realizar los tramites cotidianos para exportar. El Carnet ATA, es un documento aduanal internacional que puede utilizarse para la admisión temporal de mercancías, exenta de derechos de importación y libre de impuestos tales como el IVA, durante un año.*

#### 4.2.1.1. -Punto de partida

La exportación de productos es una tarea compleja y generalmente un proyecto de mediano a largo plazo, dependiendo del país y del producto que se trate. Cada país tiene consumidores, mercados, legislaturas diferentes, y más importante aún, prácticas comerciales distintas a las mexicanas.

Todas las mercancías que ingresen o salgan de México están sujetas al pago de impuestos y, o en su caso, al cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, las cuales se verifican de acuerdo a su fracción arancelaria<sup>2</sup>.

#### 4.2.1.2. Alternativas de Solución

Las ventajas de la incorporación de Carnet ATA son numerosas. Destacan, el aumento de la eficiencia, la reducción de las transacciones monetarias y del número de documentos elaborados, así como la disminución del tiempo requerido para su procesamiento.

El Cuaderno ATA o Carné ATA facilita, a través de trámites simplificados, la admisión y salida temporal de mercancías destinadas a exhibiciones, muestras, prototipos, etc., que portan empresarios, comerciantes o vendedores en sus viajes de negocios. De igual manera beneficia a equipos profesionales, deportistas, medios de comunicación, etc.; en el ejercicio de sus labores a nivel internacional.

Este mecanismo es un pasaporte para mercancías determinante en el sector privado, está administrado por la Oficina Internacional de Cámaras de Comercio con sede en Paris. Es de fácil uso tanto para importadores como para exportadores y permite resguardar los derechos e impuestos en cualquier país en que las mercancías se encuentren.

#### 4.2.1.3. Participación de PROTLCUEM.

Las diferentes actividades realizadas por el componente de Aduanas, crearon la necesidad de incorporar este instrumento para la facilitación del comercio. No hay ninguna actividad específica que se haya instrumentalizado para el logro de lo anterior.

---

<sup>2</sup> <http://www.gai.com.mx/requisitos-para-importacion-y-exportacion.html>

#### **4.2.1.4. Resultados**

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) autorizó a la Cámara de Comercio, Servicios y Turismo de la Ciudad de México (Canaco) para que expida el Carnet ATA. El Carnet facilita la importación de productos para muestras comerciales y profesionales, así como de mercancías para ser utilizadas en ferias comerciales y para exhibición, sin embargo deja fuera artículos perecederos, consumibles y bienes a transformar. La expedición del Carnet es una oportunidad para generar mayor inversión en el país y favorecer los proyectos turísticos.

## 4.2.2. Operador Económico Autorizado (OEA)<sup>3</sup>

*La creación de este estatuto constituye un elemento del programa de seguridad aduanera. La UE aplica este procedimiento para mejorar la seguridad con las fronteras externas desde 2006. El OEA es una persona que, en el marco de sus actividades profesionales, efectúa actividades reguladas por la legislación aduanera, que de no existir, deberían ser realizadas por la propia aduana. Este instrumento se aplica en México desde 2008, gracias al apoyo que PROTLCUEM brindo a la Administración General de Aduanas (AGA).*

### 4.2.2.1. Punto de Partida

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EE.UU. y los de Madrid, España el 11 de marzo de 2004, han marcado un parteaguas en el comercio internacional. Nuevos estándares de seguridad se han desarrollado, auspiciados por la Organización Mundial de Aduanas (OMA). La creciente demanda por mayor seguridad, ha repercutido en la competitividad de las empresas exportadoras e importadoras en México como en la UE.

La OMA adoptó el Marco Normativo SAFE durante las Sesiones anuales del Consejo celebradas en junio de 2005 en Bruselas. Su adopción dio inicio a un régimen comercial más seguro, con un nuevo enfoque de trabajo y asociación entre aduanas y empresas. Este marco establece los principios y estándares que constituyen un conjunto de medidas que deben ser adoptadas por todos sus miembros. Está encaminado a proporcionar uniformidad y predictibilidad al intercambio comercial, así como brindar seguridad y facilitación para el paso de productos por las fronteras.

El Marco SAFE <sup>4</sup> consta de cuatro elementos.

- ◆ Armoniza los requisitos de la información electrónica avanzada sobre los envíos destinados al interior, al exterior o que están en tránsito.
- ◆ Cada país que adopte el Marco SAFE se compromete a aplicar un enfoque de análisis de riesgo para resolver las amenazas de la seguridad.
- ◆ A pedido del país de destino, la Administración Aduanera del país de despacho realizará una inspección de los contenedores y de la carga de alto riesgo con destino al exterior, preferentemente utilizando equipos de detección no intrusiva como por ejemplo, máquinas de rayos X y detectores de radiación.
- ◆ Define los beneficios que las Aduanas ofrecerán a las empresas que cumplan con las normas de seguridad de la cadena logística y que apliquen las mejores prácticas.

---

<sup>3</sup> Material Compilado: 1. “Estudio sobre las relaciones aduana – mercado, en la aplicación del Tratado de Libre Comercio Unión Europea y México”. PriceWaterhouseCoopers S. C. 2. Viaje de estudios y visita a autoridades aduaneras mexicanas. Alberto Monreal Lasheras, Pilar Salinas, Nicolás Bonilla, Felipe Rodrigo.

<sup>4</sup> MARCO NORMATIVO SAFE. <http://www.afip.gov.ar/aduana/documentos/MarcoNormasOMA.pdf>

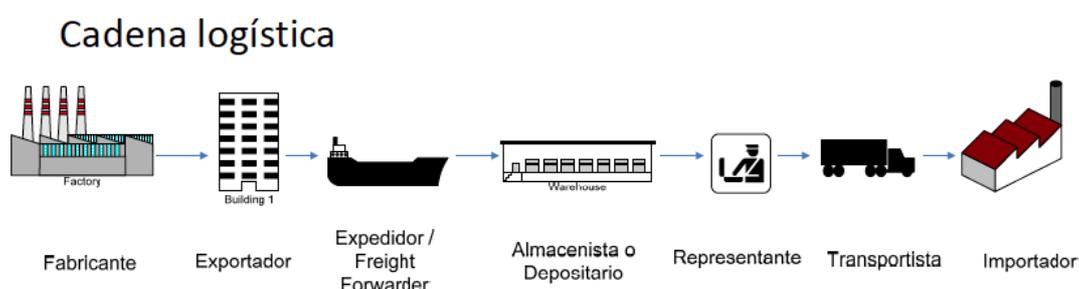
#### 4.2.2.2. Alternativas de Solución

La AGA ha incorporado una serie de modelos para adecuarse a la normativa de la OMA, sin embargo, hasta ese momento (2008) no se había adoptado la figura de OEA que rige en la Unión Europea.

**Empresas Certificadas:** Este programa fue creado en 2002 y representó el primer acercamiento con la seguridad de las operaciones en la aduana. Al día de hoy las empresas registradas bajo este esquema representan el 60% del total de valor de las operaciones de importación en aduana y el 70% del valor comercial de las exportaciones. En un principio, la mayoría de las empresas que operaban bajo este programa eran grandes corporaciones que comparten la preocupación por la seguridad de sus operaciones. El esquema de empresas certificadas nace para otorgar facilidades tanto fiscales como de operación aduanera que promuevan la competitividad de las empresas “certificadas”. Desde entonces a la fecha, el esquema se ha ido ampliando para abarcar un mayor número de empresas y de beneficios.

**Alianza para el Comercio Seguro (ACS):** Es un programa de inscripción voluntaria donde las empresas muestran su voluntad de adoptar e implementar medidas de seguridad apropiadas, así como el compromiso de mantener su cadena logística segura a partir de un análisis de riesgo. La AGA administrará el proceso de validación y desarrollará un procedimiento de certificación para las empresas que deseen participar. Las empresas participantes deberán contar con el soporte documental de sus procesos y procedimientos de seguridad, asimismo estarán sujetas a verificación por parte de la autoridad de que dichos procesos y procedimientos efectivamente son llevados a cabo dentro de la cadena logística de su organización.

Para el registro, las empresas deberán firmar un Acuerdo de Participación Voluntaria en el cual se comprometen a realizar un auto-análisis de sus procesos y procedimientos de seguridad tomando como base los criterios de seguridad que la AGA publicará, en cuanto concluya su definición.



**Operador Económico Autorizado:** El entorno general del marco normativo en México, permite la aplicación de los lineamientos sobre el OEA establecidos por la OMA y aquellos que figuran en la Comunidad Europea, requiriendo solo algunos ajustes menores a los mecanismos existentes. Para la aplicación de este mecanismo en México fue necesario considerar el reconocimiento mutuo. Para ser considerado un operador OEA, las empresas deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- ◆ Historial satisfactorio de cumplimiento de los requisitos aduaneros. Haber tenido relaciones satisfactorias con la Aduana durante los tres últimos años, según la información de que disponga la Aduana del solicitante.

- ◆ Sistema adecuado de gestión empresarial. Implica un sistema contable, acceso electrónico / físico de la información, sistema logístico adecuado, disponer de una organización administrativa, mantenimiento del archivo y su recuperación, utilizar correctamente la tecnología de la información, disponer de controles internos adecuados. Habitualmente se utilizan procedimientos escritos que reflejen fielmente la actividad diaria del operador.

- ◆ Solvencia financiera acreditada.

- ◆ Requisitos y normas de seguridad: Para este requisito, la empresa interesada debe mostrar una serie de medidas de seguridad en sus instalaciones, manejo de personal y asumir programas de capacitación profesional. Entre los principales requisitos que debe cumplir están.

- Accesos seguros a los edificios.
- Medidas de control en accesos.
- Protección contra la inducción, sustitución, pérdida o alteración de los materiales.
- Identificación clara de socios comerciales.
- Controles de seguridad en empleados.
- Capacitación profesional. Requiere personal formado académicamente en aduanas, comercio o transporte internacional. Si pertenece a una Organización Profesional, esta ha de estar sujeta a medidas de competencia aduanera, comercio o transporte.

#### **4.2.2.3. Participación del PROTLCUEM**

En la estrategia de intervención se plantearon dos actividades:

- Actividad C1A3-5: Análisis de la relación aduana mexicana-mercado en aplicación del TLCUEM.
- Actividad C1A1-7: Viajes de estudio y visitas a autoridades mexicanas.

#### **Actividad C1A3-5: Análisis de la relación aduana mexicana-mercado en aplicación del TLCUEM.**

Dirigida a facilitar, agilizar y promover el intercambio comercial y los flujos de inversión bajo el TLCUEM, fortaleciendo las capacidades de las instituciones y organismos gubernamentales responsables de la aplicación del Tratado de México en el ámbito de aduanas. Armonizar los procedimientos y regulaciones aplicables sobre la figura de los “Operadores Económicos Autorizados” en la UE y de las figuras equivalentes en la legislación aduanera mexicana. Para ello se plantearon las siguientes tareas:

Promover la relación aduana – mercado, reconociendo procedimientos simplificados a determinados operadores económicos autorizados, de manera que permita facilitar las operaciones comerciales y aporten seguridad a la cadena logística.

- ◆ Mejorar el conocimiento de la legislación, regulaciones y procedimientos de la Unión Europea y la Organización Mundial de Aduanas (OMA), en las autoridades de Aduana de México, con respecto al OEA y las figuras equivalentes en la legislación aduanera mexicana.

- ◆ Análisis crítico de la relación aduana - mercado, profundizando especialmente sobre la figura de los OEA en la Unión Europea y de las figuras equivalentes en la legislación aduanera mexicana.
- ◆ Propuestas para la adopción de la figura del OEA, de acuerdo a las recomendaciones de la OMA y la experiencia de la Unión Europea, aplicables al sistema aduanero mexicano.

#### Actividad C1A1-7: Viajes de estudio y visitas a autoridades mexicanas

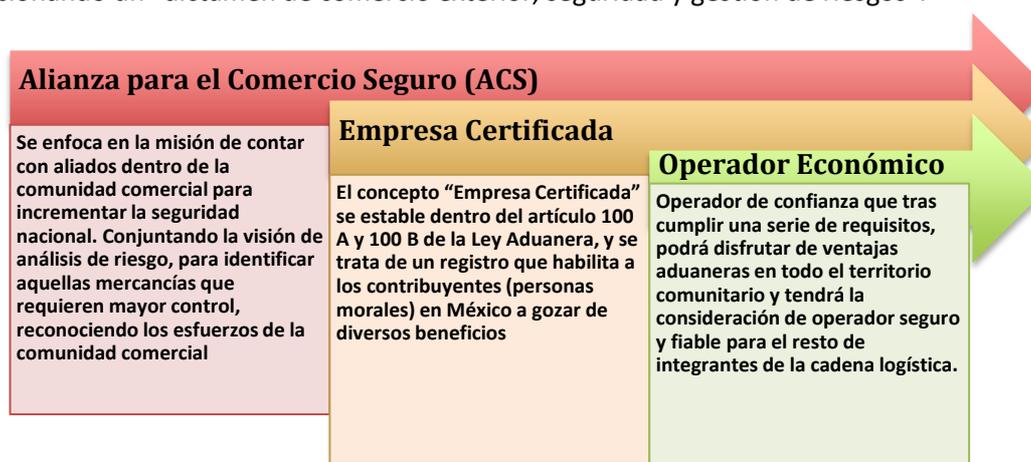
Dirigida a apoyar viajes de autoridades y funcionarios de la aduana europea para intercambiar experiencias con la AGA y con aquellas aduanas relevantes para el comercio con la UE. Se facilitaron reuniones de trabajo de las autoridades y expertos aduaneros mexicanos con expertos aduaneros europeos sobre temas como los sistemas europeos de gestión aduanera integral, las aduanas europeas y la seguridad en la cadena logística, el OEA y figuras afines en México, como experiencias sobre medidas de control en la aplicación práctica del TLCUEM.

#### 4.2.2.4. Resultados

Los estudios e intercambios realizados durante 2009 han permitido que la AGA dimensione la validez del OEA y reconsidere la posibilidad de instrumentalizar en México el mecanismo citado.

Hay que considerar que la aduana mexicana, esta viviendo una transformación importante, para lo cual recibe apoyo del Banco Mundial. Muchos de las actividades y productos que por medio del PROTLCUEM se han impulsado han sido absorbidos por la Aduana pero estarán sujetos finalmente a todo el proceso de modernización que en paralelo se implementa.

Las actividades realizadas han permitido determinar que dos de los esquemas que utiliza la AGA para la promoción del comercio seguro, como la validación del cumplimiento y certificación de candidatos para el programa de Alianza para el Comercio Seguro (ACS) así como el registro como Empresa Certificada, podrían ajustarse a los requerimientos de la OEA adicionando un “dictamen de comercio exterior, seguridad y gestión de riesgos”.



#### Figuras similares al OEA en México

El dictamen sugerido debería contener las siguientes características:

- ◆ Ser desarrollado por expertos independientes.

- ◆ No supe el trabajo de las autoridades mexicanas, lo complementa.
- ◆ No implica la autorización inmediata del programa ACS o Empresa Certificada.
- ◆ Permitirá a las autoridades dar un mejor enfoque de riesgos con menor inversión en capacidad instalada.
- ◆ Permitirá a PYMES que cumplan con los requisitos de seguridad y gestión de riesgos, acceder a programas que hoy en día no es posible.

### 4.2.3. Sistema Integral de Normalización (Roadmap)<sup>5</sup>

El Sistema Integral, es un instrumento para la comprensión, el análisis y el seguimiento de los fenómenos que caracterizan la vida política, económica y psicosocial y por lo tanto, permite atenderlos, tanto en las causas como en los efectos. Su característica de integralidad permite, al mismo tiempo, la retroalimentación sistemática en el proceso de programación- evaluación- gestión.

#### 4.2.2.1. Punto de partida

En México, el organismo rector de la normalización data de 1942. Se creó para establecer, de acuerdo con la iniciativa privada, un plan para asesorar y encausar a la industria nacional, para definir y especificar las características de los productos que se fabrican y consumen en el territorio nacional, de tal manera que se concilien los intereses del consumidor y el productor, en un equilibrio justo, recíproco y confiable.

La dependencia del gobierno encargada de la normalización, es la SE a través de la Dirección General de Normas (DGN), que tiene la competencia y las atribuciones, para la elaboración de normas y otorgar el reconocimiento de la competencia técnica y confiabilidad de los organismos de certificación y unidades de verificación acreditados, laboratorios de pruebas y laboratorios de calibración.

En este contexto, el marco jurídico de la normalización establece en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN), publicada en el DOF del 1 de Julio de 1992 y reformada el 28 de julio de 2006. En la LFMN se definen tres tipos de normas, las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) que son de observancia obligatoria, las Normas Mexicanas (NMX) de cumplimiento voluntario y las Normas de referencia (NRF) utilizadas por las empresas paraestatales como PEMEX, CFE, Seguro Social, entre otras, para asegurar la calidad de sus productos o servicios.

Por otra parte existe el Sistema Mexicano de Metrología, Normalización y Evaluación de la Conformidad (SISMENEC), integrando a varias entidades para operar el sistema, aplicarlo y desarrollarlo. Su integración se puede ver en el siguiente gráfico<sup>6</sup>.

Con estas adecuaciones se ha conformado una estructura compleja e integradora, promovida y apoyada por el gobierno, para que la mayor participación de la iniciativa individual sea el detonante y principal protagonista de la revitalización de las actividades de normalización y certificación en México.

---

<sup>5</sup> Material Compilado: 1. Asistencia técnica y estudios complementarios para la factibilidad de la creación de infraestructura para la implementación del ROAD MAP propuesto en el resultado de los estudios de las actividades C2A3-1, C2A3-2 y C2A3-4 (Fase 1). Joan Palau-i-Casanovas. 2. "Protocolo De Investigación A Realizar para el Estudio para Favorecer el Funcionamiento, Supervisión y Evaluación del Sistema Integral de Normalización con Base en el Road Map Propuesto en las Actividades C2A3-1, C2A3-2 Y C2A3-4". INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL. Informe Final. MC Radonde.

<sup>6</sup> [http://www.economia.gob.mx/swb/work/models/economia/Resource/12/1/images/IV\\_Informe\\_de\\_Labores\\_SE\\_FINAL.pdf](http://www.economia.gob.mx/swb/work/models/economia/Resource/12/1/images/IV_Informe_de_Labores_SE_FINAL.pdf)



En la actualidad el Programa Nacional de Normalización (PNN) procura alcanzar las metas. Hasta agosto de 2010 existían 761 normas definitivas y 214 proyectos de NOM<sup>7</sup>.

Claramente el PNN no ha completado su objetivo, la cantidad de NOM's, NMX y NRF inscritas, más las sujetas a revisión quinquenal han rebasado la capacidad del Sistema de Normalización Nacional. El proceso para expedir una NOM es transparente y participativo. Pero la falta de recursos humanos calificados y de recursos técnicos especializados, trae como consecuencia que el tiempo promedio para expedición sea de más de 2 años.



<sup>7</sup>[http://www.economia.gob.mx/swb/work/models/economia/Resource/12/1/images/IV\\_Informe\\_de\\_Labores\\_SE\\_FINAL.pdf](http://www.economia.gob.mx/swb/work/models/economia/Resource/12/1/images/IV_Informe_de_Labores_SE_FINAL.pdf)

Por ello en México, hay una gran preocupación porque el proceso de normalización va detrás del progreso tecnológico y de las tendencias en los países centrales, que son sus principales socios comerciales.

#### **4.2.3.2. Alternativas de Solución**

Mediante el apoyo brindado por el Proyecto, se adelantaron a la DGN las posibles alternativas de solución:

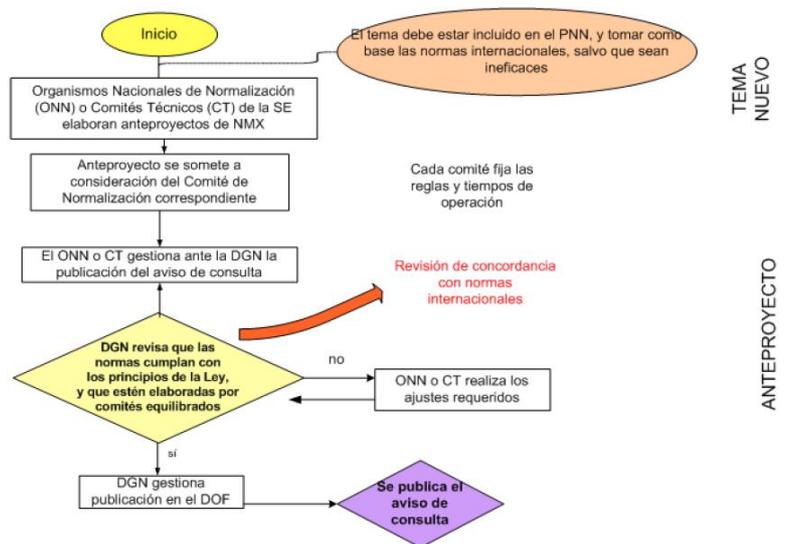
- ◆ Fortalecer el Sistema Integral Nacional de Normalización.
- ◆ Aplicar la LFMN para armonizar las normas, lo que permitirá el acceso de los productos nacionales a mercados internacionales, evitando que los industriales cuenten con varias líneas de producción.
- ◆ Acercamiento a las OGNN, así como a las distintas dependencias para fortalecer vínculos.
- ◆ Fortalecimiento del área internacional para buscar que las normas internacionales reflejen y protejan los intereses de México desde su creación.
- ◆ Acercamiento con otras áreas de la SE para conciliar opiniones en los distintos foros internacionales (OMC, OCDE).
- ◆ Creación del Sistema Integral de concordancia para asegurar que las NMX están armonizadas.
- ◆ Vincular adecuadamente las áreas para fortalecer y agilizar el Sistema Integral (automatización del PNN, vincular con COFEMER, colocar filtros para que verdaderamente se cumpla, y se compruebe que es regulable, automatizar reporte a OMC).
- ◆ Hacer un catálogo amigable (búsqueda rápida, conocimiento de las normas internacionales para ayudar el acceso a mercados, vincular con socios comerciales, etc.).
- ◆ Guía para la exportación e importación, la cual podrá vincularse al catálogo de normas.
- ◆ Vincular la base de datos de Unidades de Verificación, Organismos de Certificación, y Laboratorios de Prueba con el PNN, para verificar si las normas están siendo utilizadas.

#### **4.2.3.3. Participación de PROTLCUEM**

Para apoyar a la DGN a buscar soluciones a sus problemas de normalización, el PROTLCUEM facilitó la ejecución de las siguientes actividades:

◆ Realización de 22 eventos: 4 seminarios, 18 talleres de trabajo, de carácter general y sectorial, sobre los temas siguientes: principios de la normalización y la certificación en apoyo a la legislación y el control de mercado, experiencias sobre el proceso legislativo seguido en la Unión Europea y en México en el área de productos industriales y de consumo. Procedimientos de evaluación mexicanos y europeos en el comercio internacional, el rol de los agentes privados en el control de mercado, políticas de evaluación de la conformidad europea y mexicana en el área de productos industriales y de consumo, legislación y normas técnicas de la UE en

DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROCESO DE NORMALIZACIÓN



materia de productos industriales, de consumo y de medidas sanitarias y fitosanitarias, su gestión y funcionamiento, así como la metodología de acceso, las vías de comunicación y de intercambio de información entre organismos comunitarios y mexicanos, manejo de la base de datos Eurlex, gestión de directivas, reglamentos, decisiones y comunicaciones relativas a los productos industriales y de consumo, así como en el manejo de las bases de datos del Comité Europeo de Normalización (CEN), Comité Europeo de Normalización Electrotécnica (CENELEC), Organismo Internacional de Normalización (ISO) y Comité Electrotécnico Internacional (IEC).

- ◆ C2A1-2 Dos seminarios sobre los principios de la normalización y la certificación en apoyo a la legislación y el control de mercado.
- ◆ C2A1-3 Un taller de trabajo para el intercambio de experiencias sobre el proceso legislativo seguido en la Unión Europea y en México en el área de productos industriales y de consumo.
- ◆ C2A1-5 Un taller de trabajo para el intercambio de experiencias sobre los procedimientos de evaluación mexicanos y europeos en el comercio internacional.
- ◆ C2A3-3 Un taller de trabajo sectorial para el intercambio de experiencias sobre las políticas de evaluación de la conformidad europea y mexicana en el área de productos industriales y de consumo.
- ◆ C2A4-6 Tres talleres de trabajo sectoriales para la puesta en marcha de la estrategia de armonización de normas.
- ◆ C2A2-1 Un seminario internacional sobre legislación y normas técnicas de la Unión Europea en materia de productos industriales y de consumo además de medidas sanitarias y fitosanitarias, su gestión y funcionamiento, así como la metodología de acceso y las vías de comunicación y de intercambio de información entre organismos comunitarios y mexicanos.
- ◆ C2A2-2 Un taller de trabajo en el manejo de la base de datos Eurlex, gestión de Directivas, reglamentos, decisiones y comunicaciones relativas a los productos industriales y de consumo,

así como en el manejo de las bases de datos del Comité Europeo de Normalización (CEN), Comité Europeo de Normalización Electrotécnica (CENELEC), Organismo Internacional de Normalización (ISO) y Comité Electrotécnico Internacional (IEC).

#### **4.2.3.4. Resultados**

##### **1. Armonización**

El 28% del universo normativo en México es idéntico o similar a las normas internacionales. Lo anterior se ha reflejado en un mecanismo de verificación de concordancia entre las normas actuales con respecto a la normatividad internacional.

##### **2. Estudios Sectoriales**

Se elaboraron estudios detallados para 10 sectores industriales estratégicos en la relación bilateral, cuyo objetivo fue fortalecer la infraestructura de evaluación de la conformidad normativa para ingresar al mercado europeo.

##### **3. Sistema Integral de Normalización (*RoadMap*)**

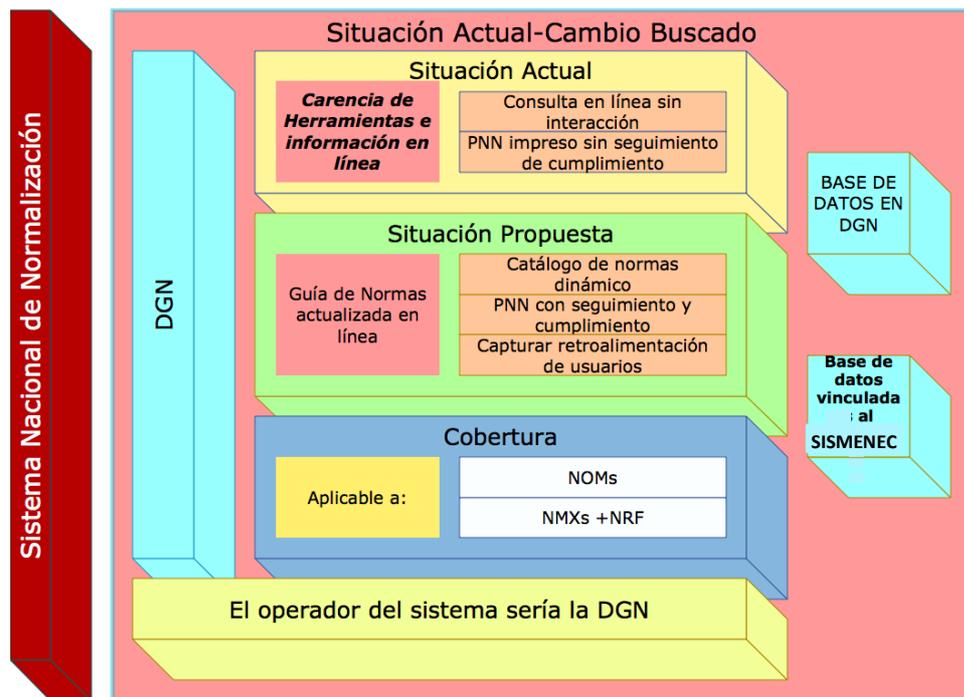
El Sistema Integral estará basado en los diagramas de flujo para los procesos en la elaboración de las NOM y las NMX del marco regulatorio establecido por la LFMN, así como en la determinación de las bases para una integración adecuada del PNN. La perspectiva del plan debe ser estratégica y operativa, no tecnológica. Es fundamental que la alta dirección de la organización tome parte activa en la decisión del Plan de Sistema Integral de Normalización con el fin de posibilitar su éxito.

El Sistema Integral generará productos con distinta periodicidad, de acuerdo a las necesidades de la toma de decisiones del cuerpo ejecutivo, directivo institucional y sus criterios de programación - evaluación:

- ◆ A partir del diagnóstico inicial y de las metas propuestas en cada tema, se construirán indicadores que permitan una evaluación objetiva y oportuna, para en su caso, realizar la corrección y/o ampliación de acciones.
- ◆ Para los temas considerados prioritarios se instalará la llamada “mesa de mando”, que contendrá indicadores del comportamiento de los fenómenos de alto interés para la toma de decisiones de los altos niveles de gestión, de acuerdo a la periodicidad indicada, sean estos referidos al fenómeno mismo, a las causas o los efectos.

Las funciones del Sistema serán fundamentalmente normativas y de utilización de la información disponible en la DGN y paulatinamente se implantara a los sectores productivos privados y social (ONG'S, Asociaciones Civiles, Cooperativas y demás).

Las bases de datos, en una primera etapa, estarán descentralizadas en las áreas que para tal efecto se haya determinado, dentro de la DGN y para los organismos proveedores de información en forma regulada hasta hacer confiable su acceso y trabajo coordinado. En el caso de los usuarios en general se determinara su uso paulatinamente.



Las entidades que aportan información al Sistema, progresivamente tendrán acceso, a través de convenios de información respectivos que permitan la automatización de la integración del PNN. Este tipo de organización no sólo evita la duplicación de funciones y recursos, sino que contribuye al mejoramiento de la calidad de la gestión.

Es importante señalar que se contempla el desarrollo de programas de capacitación relativos a la generación de información, cuando éstos sean necesarios, lo cual fortalecerá la estructura formal de la toma de decisiones institucional.

Los funcionarios y personal de la DGN, tendrán acceso en forma permanente no solo como usuarios, también como operadores reales del mismo debido a la interrelación del Sistema Integral de Normalización, con el apoyo del área de soporte.

#### 4.2.4. Trazabilidad de équidos<sup>8</sup>

La trazabilidad de équidos a nivel piloto está fundamentada en las bases provistas por la legislación internacional, en particular por los reglamentos de la Unión Europea, mientras que la legislación mexicana utilizada como referencia ha sido aplicada con las consideraciones de adaptabilidad para el Plan Piloto y del sistema de control del gobierno de los Estados mexicanos.

La carne de caballo procesada en instalaciones de rastros TIF de varias entidades del país, continúa como un producto de gran prestigio en mercados internacionales muy exigentes. El volumen acumulado de este tipo de carne para el mercado de exportación supone anualmente el sacrificio de 100 mil animales. Las plantas TIF más importantes en la matanza de los caballos para los cortes de exportación se concentran en el occidente del país y concretamente en las ciudades de Aguascalientes, además de Jerez y Fresnillo, en el Estado de Zacatecas. Entre los principales mercados destinos para la exportación de la carne de los équidos, figuran Bélgica y Francia, lugares en donde existe una demanda permanente para este producto y destinado a la elaboración de diversos platillos.

Este panorama no existía en el pasado, donde dicha este tipo de carne no contaba con un sistema de trazabilidad acorde a las exigencias de la OMC y especialmente de la UE, principal destino de la misma. Por ello el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) optó por hacer una prueba piloto sobre la trazabilidad de la carne de caballo, contando para ello con el apoyo del PROTLCUEM.

##### 4.2.4.1. Punto de partida

Para la ejecución del proyecto piloto se eligieron ranchos, ejidatarios y acopiadores indicados por las plantas de sacrificio TIF de Jerez y Fresnillo. Todas las localizaciones que proveen de animales a las plantas están ubicadas dentro de los estados de Coahuila y Durango.

Los problemas más importantes encontrados fueron:

- ◆ El seguimiento de los animales desde la zona de entrega, generalmente en la frontera norte hasta la planta de Sacrificio.
- ◆ Las plantas han tenido ciertas dificultades para el aseguramiento de la trazabilidad interna y por otro lado el sistema operativo utilizado para el seguimiento interno provisto (TRAZITEC) no ha sido efectivo produciendo en cierto modo una mayor complicación.
- ◆ Utilización de los códigos de barra para localización de empresas y discriminación de productos que otorga la organización GS1<sup>9</sup>. Esta entidad solicita la inscripción a la organización de las empresas a fin de otorgar dichos códigos siendo los valores de membrecía sumamente onerosos para las empresas exportadoras.

Además en el estudio se reflejó que:

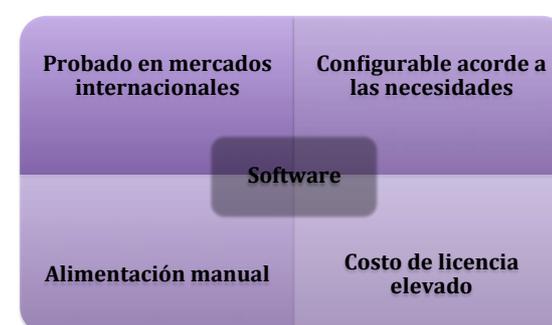
<sup>8</sup> Material Compilado: 1. Asistencia Técnica para la implementación, en unidades piloto, del sistema de identificación y trazabilidad para équidos destinados al consumo. Dr. Eduardo Austin, Dra. Marcela de Lira González.

<sup>9</sup> Global System, Global Standard y Global Solution.

- ◆ Se carece de capacitación sobre trazabilidad. El personal oficial dentro de la planta posee escasa capacitación sobre trazabilidad.
- ◆ Es sumamente difícil instalar los equipos en el interior de la planta.
- ◆ Existen problemas de aseguramiento de la trazabilidad en la sala de empaque primario.
- ◆ Se ha observado que por las condiciones del trabajo, los equipos no se adaptan fácilmente, ya sea por las características de los mismos o por el entorno en que se utilizan. Existen problemas de ambiente que no permiten el uso apropiado y seguro de los equipos.
- ◆ Las empacadoras están trabajando para la obtención de los números globales de identificación (GLN) que provee la firma GS1 International, actualmente AMECE México. El problema surgido es que los costos para la obtención de los números GTIN (Número Mundial de un artículo comercial) que identificarían a los productos es elevado. GS1 solicita como pago para la membresía un porcentaje del ingreso anual de la planta exportadora que se sitúa en el 5% lo que es excesivo como pago por el beneficio que esto produce.
- ◆ Las empresas utilizan los códigos indicados por los clientes importadores, estos códigos que contienen además el código de barras no son del formato actualmente aceptado en Europa (EAN 13,15 ,18 y 128). La empresa UGASA ya tiene membresía con GS1 en su parte de faena de bovinos, y actualmente se encuentra acordando por una extensión de esta membresía para la utilización con équidos.
- ◆ Falta una legislación para establecer si un equino puede ser aceptado o rechazado en un matadero TIF según las declaraciones de tratamiento.
- ◆ Falta capacitación para todos los que intervienen en la cadena productiva equina especialmente en los productos permitidos o prohibidos por la reglamentación europea.
- ◆ No hay control oficial (por parte de los veterinarios oficiales) de las declaraciones de ventas.
- ◆ Los animales importados no se incluyen en los controles.
- ◆ No hay plena confiabilidad en las declaraciones de venta. Por ejemplo, no es posible verificar que el último propietario ha tenido en su posesión, por lo menos, durante 3 meses el caballo llevado al rastro.

#### 4.2.4.2. Alternativas de Solución

La implementación piloto del sistema de trazabilidad ha permitido reconocer las debilidades y fortalezas que pudieran surgir al momento de extender este sistema a nivel nacional. El fundamento está sostenido por las expectativas de mejora que un sistema con cobertura nacional proveerá a los reglamentos sanitarios,



conllevando entre otras implicancias la equivalencia con las regulaciones internacionales de sanidad e inocuidad. El piloto se fundamentó en las bases provistas por la legislación internacional, en particular por los reglamentos de la UE.

La legislación utilizada como referencia ha sido aplicada con las consideraciones de adaptabilidad para el Plan Piloto y del sistema de control del gobierno de México. El Reglamento de la CEE No. 504 del 2008 fue el utilizado para el desarrollo de los pasaportes equinos y la implementación de base de este Plan Piloto.

#### 4.2.4.3. Participación del PROTLCUEM

Para la programación anual 2008, previo a la aprobación de SENASICA, se incluyeron las siguientes actividades, algunas de ellas orientadas retomar el tema de la trazabilidad y más específicamente al desarrollo del proyecto piloto de trazabilidad de équidos. Las actividades programadas fueron las siguientes:

- ◆ C3A3-6 Estudio para el diseño del programa de identificación y trazabilidad para equinos destinados a consumo.
- ◆ C3A3-10 “Asistencia técnica para la implementación, en unidades piloto, del sistema de identificación y trazabilidad para équidos destinado a consumo”.
- ◆ C3A3-15 Estudio para el diseño del Sistema Nacional de Identificación y Trazabilidad de animales, productos y subproductos con fines epidemiológicos.

- ◆ C3A3-16 Taller de trabajo para la capacitación del Sistema Nacional de Identificación y Trazabilidad desde el punto de vista epidemiológico.
- ◆ Asistencia y apoyo al curso sobre el uso de pistolas de implantación de transponder (chips) para équidos.
- ◆ C3A3-9 y C3A6-4. Se dotó de equipamiento comprado para trazabilidad y para laboratorios.

#### 4.2.4.4. Resultados

El cumplimiento de las exigencia de condiciones estrictas de sanidad e inocuidad de los productos, que los países compradores de la carne de caballo exigen, evidencia la confianza sobre el sistema mexicano de las plantas TIF (tanto de matanza, como de procesamiento de los productos cárnicos), de modo que este sistema cumple con los requisitos exigidos por el mercado internacional, tanto en los aspectos higiénicos, como en trazabilidad de los productos que implica identificar su origen desde el campo, hasta su lanzamiento al mercado. Ahora se agrega a esta lista de productos la carne de caballo. Esta actividad, supone una situación peculiar como negocio, dado que sus actores combinan el sacrificio de animales mexicanos con otros que se importan, lo que implica una mezcla de los animales.

#### Los principales productos generados fueron:

**1. Pasaporte:** Con el fin de dar el seguimiento a los animales en tránsito y la identificación de los puntos de tránsito se creó un documento denominado pasaporte que posee las siguientes características:

- ◆ Identificación del animal: La identificación incluye una reseña de las características del animal así como las indicaciones de su especie, género, raza, sexo, hierro, nombre entre otros.
- ◆ Identificación del criador o del primer poseedor del caballo: El alcance del proyecto indica que para animales recién nacidos se realizará la marcación y seguimiento desde el momento del destete. Para animales adultos se tomará como momento de marcación la primera venta luego de comenzado el proyecto. Los datos de propiedad que se inscriben en el pasaporte son para el caso de animales recién destetados el nombre del dueño o criador del animal, para animales en venta el propietario vendedor. El nombre del establecimiento va incorporado. El espacio para la identificación del propietario, vendedor y comprador trae además un espacio para la inscripción del RFC del responsable de recibir el documento.
- ◆ Identificación del otorgador del pasaporte: Un espacio para la entidad que otorga el pasaporte pudiendo ser como en el caso de esta prueba Piloto personal de SENASICA o en otros casos de la Asociación Ganadera local.
- ◆ Lugar para el código de barras: El pasaporte lleva un lugar en blanco para el agregado del código de barras que acompaña los chips / *transponders* a fin que una segunda lectura con un equipo más común permita la identificación inequívoca del animal.

**PASAPORTE DE ÉQUIDO**  
Número de Folio:

Nombre		
Especie		
Raza		
Sexo	Fecha Nac.	Hierro

IDENTIFICACIÓN DEL ANIMAL

Adhucir el código de barras que acompaña al microchip del animal o anotar su número en el espacio superior.

Organismo que otorga el pasaporte

- ◆ Espacios para las operaciones de compraventa: Una serie de lugares dentro del documento están diseñadas para inscribir las operaciones comerciales y pasaje de dueños del animal.
- ◆ Vacunas: Un apartado se encuentra disponible para el asentamiento de las vacunas, análisis y tratamientos los que llevarán además la firma del veterinario o del Laboratorio que realizó la vacunación o los análisis.
- ◆ Espacio para los tránsitos del équido: Fecha de paso por la caseta de frontera, sello y firma y nombre del oficial responsable

**2. Desarrollo en plantas TIF:** Una vez obtenido el sistema de identificación de los animales mediante *transponder* y pasaporte se procedió a trabajar en el seguimiento de estos animales en las plantas de sacrificio de animales para exportación. No fueron muchos los animales que identificados desde el campo llegaron a las plantas dado que no todos los équidos de procedencia de Coahuila o Durango llegan a los rastros TIF. La mayoría de ellos se destinan a los rastros de consumo. Los animales que se siguieron a las empacadoras fueron los de Chalchihuites y Durango con destino a Fresnillo y sirvieron para la verificación del sistema y de esta manera comprobar la funcionalidad del mismo. Por otro lado se realizaron tareas de marcación en las plantas a fin de verificar la recuperación de los *transponders* (Ver imágenes de la marcación en plantas).



**3. Distribución de los equipos:** Los equipos entregados por el SENASICA se distribuyeron en las plantas TIF de Jerez y Fresnillo con el software instalado (TRAZITEC).

El equipamiento contaba con los siguientes componentes:

- ◆ 4 computadoras con sus respectivos monitores y demás periféricos
- ◆ 4 lectores de códigos de barras
- ◆ 3 impresoras de códigos de barras
- ◆ 2 lectores de *transponders*.

#### 4. Marcación de animales:

◆ **Marcación en plantas:** La marcación con *transponder* en las empacadoras tuvo por finalidad la verificación de la migración y la tasa de recuperación de los chips. Este trabajo permitió conocer las dificultades tempranas ocasionadas en la faena para la recuperación de los *transponder* y la observación en el tiempo permitió conocer si existía o no migración de los mismos.

◆ **Otras marcaciones:** Muchos de los animales provenientes de Estados Unidos ya llegan marcados. Se trata de un papel de color verde con un número y un código de barras pegado en la lomo del animal. Esta identificación se pierde generalmente por acción del tiempo o porque el caballo tiende a frotarse para arrancar el papel. También se observaron caballos con identificadores crotales ubicados en una oreja de color amarillo.



## 5. Implementación del Sistema de trazabilidad en las plantas:

◆ **Recepción en corrales:** Los corrales son recibidos en la báscula de ingreso donde se les lee el *transponder* y se entrega el pasaporte a los veterinarios de planta. Se toman los datos de peso y demás características del animal y se le asigna un número de llegada que corresponde con los números de *transponder* y demás datos del animal.

Estos números se transforman a código de barras y se imprimen en etiquetas autoadhesivas que se colocan al animal en corrales.

◆ **Conformación de la lista de faena:** Las listas de faena se conforman teniendo en cuenta la identificación otorgada en los corrales. Es importante en este punto definir la unidad de trazabilidad o lote, que puede ser por caballo, o bien por el turno. La formación de las listas de faena se realiza digitalmente insertando los datos en el programa de trazabilidad creado por cada planta.

#### 4.2.5. Trazabilidad de Camarón Silvestre<sup>10</sup>

Con la finalidad de mantener el mercado de exportación de carne de camarón a la UE, así como proteger la salud de los consumidores mexicanos del crustáceo, CONAPESCA decidió adelantar actividades para la implementación de un sistema de identificación y trazabilidad en unidades piloto. Se aplican las medidas sanitarias así como los procedimientos de conformidad de manera acorde con la regulación de la UE, dentro del marco de la OMC y con los estándares y recomendaciones de los organismos internacionales de referencia.

Los barcos camaroneros aportan entre el 85 y 90% de la pesca de camarón silvestre de México. La mayor flota pertenece al Estado de Sinaloa compuesta por 720 embarcaciones camaroneras y 10,000 embarcaciones menores que en su conjunto cubren 8 millones de hectáreas de océano. De la flota de Sinaloa, entre el 20 al 25% de los barcos pertenecen a 3 grandes compañías, que aportan el 40% de la pesca de camarones por parte de barcos camaroneros. Solo una de estas 3 compañías exporta a Europa. Aunque los barcos camaroneros se concentran en ambos océanos, la mayoría pertenecen a la costa pacífica; especialmente en el Estado de Sonora, Sinaloa, Oaxaca y Chiapas<sup>11</sup>.

##### 4.2.5.1. Punto de partida

- ◆ Registros Oficiales: cuando se ejecutó el proyecto piloto se carecía de un registro oficial lo que dificultaba la identificación de las unidades productivas y logísticas. Los registros existentes no permitían identificar la localización de las plantas y un mismo registro puede identificar varias a la vez. La información existente no está registrada en SENASICA por lo que se debe recurrir a otras fuentes de información en caso de necesitarse la trazabilidad completa.
- ◆ Los registros de las empresas camaroneras eran incompletos. Los datos trazables necesitan incorporar el mapeo de toda materia prima, servicio utilizado y producto obtenido. La amplitud del sistema de trazabilidad estará dada por la cantidad de datos que se puedan obtener en un punto dado de la cadena.
- ◆ Uno de los problemas fundamentales para la identificación de los lotes de camarón de mar se encontró al considerar el trazado de mar. En la actualidad conviven dos sistemas en la marcación de los cuadrantes de mar, el sistema de CONAPESCA y el de INAPESCA.

##### 4.2.5.2. Alternativas de Solución

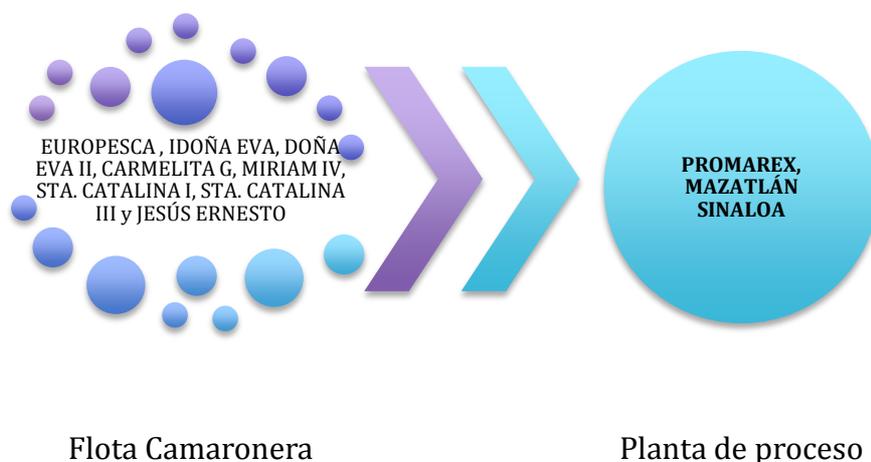
Luego de la realización de un diagnóstico de la situación de la cadena del camarón a nivel nacional, realizado por consultores financiados por el PROTLCEM en el año 2007, (Actividad C3A3-7 Estudio en el diseño del Programa de Identificación y Trazabilidad para camarón destinado a consumo) se sentaron las bases para determinar los pasos de implementación de un sistema de trazabilidad. Un primer objetivo se fijó en la implementación del sistema a nivel

---

<sup>10</sup> Material compilado: 1. Asistencia técnica para la implementación, en unidades piloto, del sistema de identificación y trazabilidad para camarón destinado a consume. Dr. Eduardo Austin, Ing. Guillermo Rodríguez, Biol. Carlos Magaña

<sup>11</sup> Sagarpa, Julio 2008.

piloto a fin de verificar la viabilidad, medir las dificultades y encontrar solución a los conflictos que surgieran de tal actividad. De este objetivo se desprendió la elección del área piloto de trabajo fijado según se refleja en la siguiente figura.



#### 4.2.5.3. Participación del PROTLCUEM

- ♦ Actividad C3A3-7 Estudio en el diseño del Programa de Identificación y Trazabilidad para camarón destinado a consumo.
- ♦ C3A3-11 “Asistencia técnica para la implementación, en unidades piloto, del sistema de identificación y trazabilidad para camarón destinado a consumo”

#### 4.2.5.4. Resultados

1. Instalación de hardware y software: En todas las plantas de proceso se instalaron los equipos de computación entregados por el SENASICA y el software de trazabilidad (TRAZITEC). Estos equipos fueron usados parcialmente en las plantas de procesamiento de camarón de acuicultura y en forma específica en la de camarón de mar (PROMAREX).
2. Conformación de registros: se solicitó a las empresas que iniciaran las actividades de registro basándose en los datos que actualmente se utilizan y que son requeridos por el gobierno. Para los datos de seguimiento de lotes y etiquetado, dada la existencia de la organización GS1, se recomendó la utilización de esos códigos.
3. Trazado marino: Se utilizó un sistema de trazado marino de características similares al europeo, como lo es el sugerido por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

#### 4.2.6. Programa de Vigilancia y Monitoreo de Residuos<sup>12</sup>

Es un programa que ha funcionado desde 1984, donde paulatinamente se han ido incorporando productos sensibles para la seguridad en la salud de las personas (carne, miel, huevo, camarón), y cuenta en la actualidad con 4 laboratorios de referencia. Sin embargo el proceso de industrialización del país aumenta el riesgo de los contaminantes ambientales, dentro de éstos las dioxinas. En México sólo hay laboratorios de análisis que determinan este contaminante con métodos de screening, lo que obliga a los productores a enviar sus muestras a laboratorios de Canadá o Europa.

La nueva reglamentación de la UE en vigilancia y monitoreo de residuos se fundamenta en tres vertientes:

- ◆ Principios generales tales como: principios de precaución, de transparencia, de análisis de riesgo.
- ◆ Obligaciones generales para las importaciones, exportaciones y normas internacionales.
- ◆ Prescripciones generales para la seguridad de los productos agroalimentarios y alimentos para los animales, la trazabilidad, la responsabilidad de las empresas y del Estado.

Los principales contaminantes a considerar en la vigilancia y monitoreo de residuos para el comercio con la UE son:

- ◆ Anabolizantes como: estilbenos, esteroides, resorcyclic acid lactones,  $\beta$ -agonistas.
- ◆ Medicamentos veterinarios como: antibióticos, agentes antiparasitarios, sustancias con acción sobre el sistema nervioso, agentes antiinflamatorios, corticoides, agentes activos sobre el aparato reproductor.
- ◆ Plaguicidas.
- ◆ Metales pesados : plomo, cadmium, mercurio, estaño, arsénico, fluoro.
- ◆ Nitritos.
- ◆ PCB / Dioxina.
- ◆ Micotoxinas : ocratoxinas, zearalenone, patulina, aflatoxinas.

En México, no existe un sistema de alerta oficial. Sin embargo, existe obligación por parte de los establecimientos privados de cooperar con las autoridades en caso de problema sanitario (Artículos 19 y 20 del Reglamento 178/2002).

Hay diferencias importantes en los límites (comparada con el Reglamento 2377/90 o la Directiva 96/23) con la norma 004 (Límites máximos permisibles de residuos tóxicos, biológicos y contaminantes en alimentos de origen animal).

Aunque las nuevas leyes muestran un avance muy importante especialmente por haber considerado el análisis de riesgo, y los conceptos de trazabilidad y de controles, parece difícil pensar en una equivalencia entre los sistemas europeos y mexicanos.

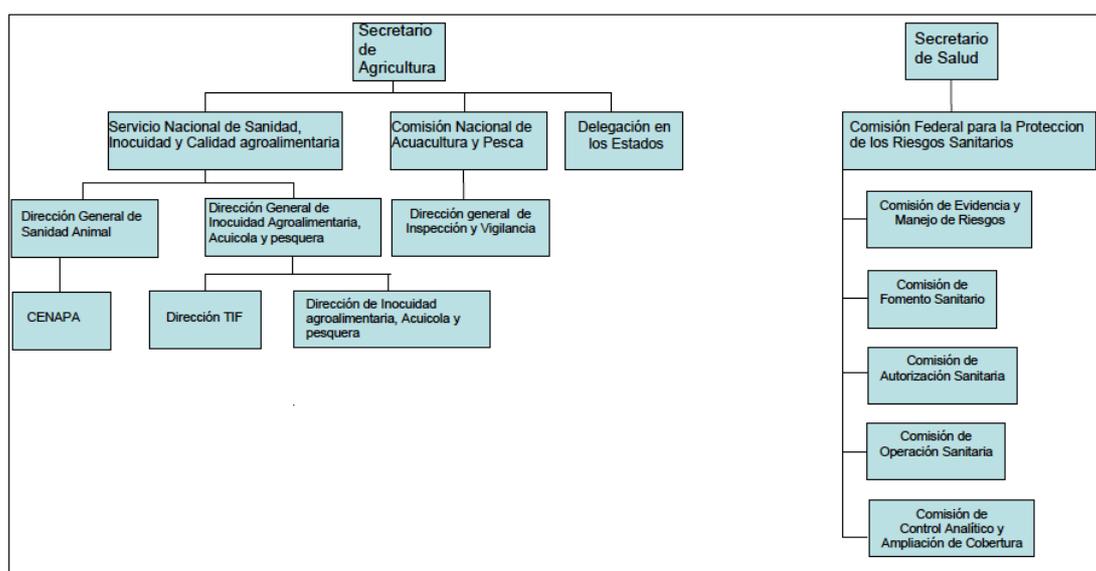
---

<sup>12</sup> Material compilado: 1. Estudio técnico comparativo Programa de Vigilancia y Monitoreo de Residuos. Frederic Plumelle. 2. Estudio de diseño e implementación de la metodología de muestreo para monitoreo y vigilancia de residuos de agroquímicos en hortalizas y frutas. Miguel Gamón. 3. Estudio Comparativo de La Normativa UE-México: Medicamentos Veterinarios Y Piensos/Aditivos. Ricardo Castro Gonzales PhD.

#### 4.2.6.1. Punto de partida

De los análisis realizados por la asistencia técnica europea y mexicana se pudo constatar que entre los principales problemas para hacer eficiente el sistema de vigilancia y monitoreo de residuos, destacan:

- ◆ Que los ámbitos de intervención entre SENASICA y COFEPRIS están mal definidos. La frontera entre lo que compete a SENASICA y COFEPRIS no está muy bien definida y como consecuencia se merma la eficacia de la Autoridad competente. Ejemplos de ello detectados:
  - SAGARPA hace el seguimiento de los centros de acopio de miel cuando debería ser de la responsabilidad de COFEPRIS. COFEPRIS no está interesado en hacer el seguimiento porque estima que no hay riesgo para los consumidores mexicanos (consumo muy bajo 100 g de miel / persona / año).
  - Los establecimientos cárnicos TIF o rastros municipales tienen unos requerimientos sanitarios muy diferentes. Uno de los objetivos es tener una coherencia entre las exigencias en materia sanitaria para el sistema nacional y para el sistema productivo que exporta especialmente a países desarrollados como Estados Unidos de América o la UE.
  - No hay muchas comunicaciones entre la parte productiva y la parte transformadora de las cadenas productivas. Un ejemplo es la cadena productiva lechera. No hay casi relación entre los datos colectados en la parte productiva (por SENASICA) y la parte transformadora (en las lecherías) por parte de COFEPRIS.
  - SENASICA tiene la intención de extender el sistema TIF a la cadena productiva de acuicultura. El sistema TIF ha logrado cumplir con una buena parte de las normas internacionales. Sin embargo, conlleva una confusión entre las auditorías de COFEPRIS, quien autoriza las exportaciones especialmente hacia la UE, y las de SENASICA.



Fuente : Sitios Web de SAGARPA, SENASICA, CONAPESCA, Secretaría de Salud y COFEPRIS

- ◆ La norma 004 debe ser sometida a una revisión completa para adecuarse a los requerimientos de la Comisión Europea y así México tener la posibilidad de exportar nuevos productos hacia Europa.

- ◆ Es necesaria una revisión completa de lo que se tiene que analizar y proponer en el Plan Nacional de Control de Residuos (PNCR) teniendo en cuenta los requisitos europeos, poniendo énfasis en los productos que se quieren exportar.
- ◆ Se requiere de una generalización del programa de inspecciones que cubra desde la producción hasta el procesamiento, incluyendo las fábricas de alimentos para animales, capacitando a los inspectores, armonizando los criterios y llevando registros para control y seguimiento.
- ◆ El número de muestras para productos animales no corresponde a las exigencias de la Directiva 96/23 salvo para la miel y la carne de caballo, mientras que el número de muestras para productos vegetales es mínimo cuando se evidenció que hay problemas de no conformidad con los Límites Máximos de Residuos (LMR).
- ◆ El nivel del laboratorio de referencia CENAPA es alto y corresponde a los estándares internacionales. Sin embargo, varios análisis aún no se realizan. Se puede temer que si el número de análisis aumenta de manera sustancial y si se realizan todos los análisis pedidos por la Directiva 96/23, los recursos tanto humanos como materiales no sean suficientes.
- ◆ Aún si hay progresos importantes en autocontroles en las empresas y si se están implementando sistemas como por ejemplo el de trazabilidad, los procedimientos no se pueden considerar equivalentes a los de la UE. Una trazabilidad insuficiente y no obligatoria en un rastro de cerdos impide que se pueda vislumbrar la exportación de carne porcina a la Unión Europea.
- ◆ Los ganaderos y agricultores no disponen ni mantienen registros de productos con, por ejemplo, los medicamentos veterinarios o los plaguicidas utilizados.
- ◆ El sistema HACCP no está generalizado en las empresas transformadoras.
- ◆ Aun cuando un sistema de trazabilidad se está implementando (bovino, miel), en el terreno no se ha concretado y faltan todavía algunos progresos para que sea confiable y universal.
- ◆ No hay un control sistemático y completo de los distribuidores de plaguicidas y de medicamentos veterinarios. Ciertos distribuidores pueden vender, incluso, productos prohibidos.
- ◆ Los registros de productos veterinarios no son del todo confiables o ciertos alimentos medicados en las plantas de alimentos para animales no son registrados.
- ◆ No hay farmacovigilancia al nivel de la autoridad competente.
- ◆ No se realiza monitoreo de dioxinas-. Los principales países importadores de productos mexicanos exigen el monitoreo de este tipo de contaminantes. Se requiere de un laboratorio altamente especializado.

#### **4.2.6.2. Alternativas de Solución**

- ◆ SENASICA y COFEPRIS deberán colaborar de manera mucho más concertada y armonizar sus prácticas.

- ◆ Se debe mejorar el sistema de análisis de riesgo. Debe implementarse el sistema de vigilancia en RT y de notificación rápida.
- ◆ Es necesario poner en función un sistema de producción de doble vía, confiable y coherente salvo si se prohíbe sustancias tales como beta-agonistas o productos hormonales para toda la producción mexicana.
- ◆ Se requiere revisar en su totalidad la norma 004-ZOO-1994, incluyendo todas las diferencias que se han señalado en los LMR y análisis no llevados a cabo, cubriendo todos los productos que se pretenden exportar hacia Europa.
- ◆ El sistema de inspecciones se debe clarificar entre SENASICA y COFEPRIS. El número de inspectores debe ser suficiente y es necesario que ellos dispongan de medios adecuados para llevar a cabalidad su labor. Además, se requiere capacitación, en particular, para armonizar los procedimientos.
- ◆ Es imprescindible tener unos procedimientos sistemáticos y documentados de seguimiento en caso de infracción.
- ◆ El número de muestras debe corresponder a las normas europeas.
- ◆ Aun cuando el laboratorio de referencia ha hecho grandes progresos en su funcionamiento, deben implementarse todos los nuevos métodos previstos en 2008 con los recursos necesarios, lo que implica duplicar la capacidad que actualmente tiene el laboratorio.
- ◆ Las recetas de medicamentos veterinarios deben ser redactadas, cuantificadas y firmadas por un veterinario aprobado.

#### **4.2.6.3. Participación del PROTLCUEM**

Para la mejora del sistema de vigilancia y monitoreo de residuos, en especial para aquellos productos cuyo mercado es la UE, el Proyecto facilitó al SENASICA diversos medios para poder implementar las siguientes actividades:

- ◆ Viaje de visita a Sanco y laboratorios de Residuos de la UE. En total se apoyó a un total de 15 personas.
- ◆ Estudio para el diseño e implementación de la metodología de muestreo para monitoreo y vigilancia de residuos de agroquímicos en hortalizas y frutas.
- ◆ Estudio para el diseño e implementación de la metodología de muestreo para monitoreo y vigilancia de microorganismos patógenos en carne y productos cárnicos.
- ◆ Estudio para el diseño e implementación de la metodología analítica para residuos en alimentos de origen animal y vegetal.
- ◆ Estudio para el diseño del sistema nacional de identificación y trazabilidad de animales, productos y subproductos con fines epidemiológicos.
- ◆ Estudio comparativo de la operación de sistemas de monitoreo, vigilancia y alerta de plagas de la UE y de México.

- ◆ Estudio del Manejo de registros y mecanismos de regulación y control del uso de medicamentos, biológicos y alimentos para animales. Mecanismos de verificación e inspección.
- ◆ Estudio para la aplicación de estándares internacionales en los modelos de pruebas interlaboratorios y visita de expertos europeos al laboratorio de diagnóstico (CENASA).
- ◆ Seminario Internacional de capacitación a los responsables. Participación en el Seminario Internacional para el Intercambio de Experiencias en Planes y Programas de Residuos Tóxicos y Contaminantes entre Países Terceros Autorizados por la Unión Europea.
- ◆ Asistencia Técnica para el diseño e impacto ambiental de un laboratorio de detección de dioxinas.
- ◆ Visita de inspección para la habilitación del laboratorio de detección de dioxinas.
- ◆ Desarrollo de talleres de capacitación en la toma de muestras para detectar residuos en miel y clenbuterol en bovinos.

#### **4.2.6.4. Resultados**

En este proceso de apoyo al SENASICA para la mejora del sistema de vigilancia y monitoreo de residuos, pueden resaltarse tres importantes resultados:

##### **1. Mejora en el funcionamiento del propio sistema, mediante el establecimiento de:**

- ◆ Un Manual Específico de Métodos de muestreo para la determinación de residuos de plaguicidas para la vigilancia del cumplimiento de los LMR de productos agrícolas destinados a la exportación a la UE.
- ◆ La mejora en los procedimientos de comunicación en la aparición de residuos y de inmovilización de productos vegetales a la autoridad competente en materia de sanidad.
- ◆ La emisión de informes analíticos: que contemplen las directrices marcadas en Norma Internacional ISO 17025.

##### **2. Protocolos de exportación de frutas y hortalizas a la Unión Europea:**

- ◆ La carta compromiso de las empresas exportadoras aceptando el protocolo.
- ◆ El registro de entidades exportadoras donde se solicitará su ingreso al Protocolo supervisado por la Autoridad competente.
- ◆ El establecimiento de un calendario anual de tratamiento por cultivos y plagas de las materias activas autorizadas en UE y en México. Debe proporcionarse la información necesaria sobre el uso de los plaguicidas por los cambios producidos en la actualización continua de la legislación europea.
- ◆ Las entidades exportadoras deben cumplimentar las fichas de tratamientos en campo por parcelas individuales en las que aparezca el nº registro de la parcela, superficie, producción total y los tratamientos efectuados por materia activa y fecha del último tratamiento.

- ◆ Fijar instrucciones y normas para rellenar las fichas de campo y poder cumplir con el Protocolo.

### 3. Sistema de farmacovigilancia específicamente para los Medicamentos Veterinarios (MV).

#### 4. Red de laboratorios de sanidad e inocuidad como punto de contacto de la RAR:

La actividad agropecuaria está íntimamente ligada al control de los productos mediante sistemas de alerta rápida como el RASFF (UE) o INFOSAN (FAO-OMS). Estos sistemas sirvieron para establecer la propuesta y desarrollo del sistema de alerta rápida para alimentos en México. El SENASICA, como punto de contacto del sistema, ha mejorado su red de laboratorios y establecido a nivel interno un sistema de comunicación que mantiene a las autoridades de la institución con información en tiempo real.



#### 4. Implementación del laboratorio de análisis de dioxinas y furanos en alimentos en el Centro Nacional de Servicios de Constatación en Salud (CENAPA):

El SENASICA cuenta ahora con un laboratorio con la tecnología más adecuada y eficiente. Específicamente se ha logrado:

- ◆ Sistema de Espectrometría de Masas de Alta Resolución de doble enfoque (BE) Thermo Fisher Modelo DFS HRGC/HRMS/DS (Espectrómetro de Masas / Cromatógrafo de Gases / Sistema de Datos) Paquete configurado especialmente para análisis de dioxinas.
- ◆ Sistema de preparación total de muestras automatizado para dioxinas, el cual combina tres procesos: de preparación de muestras: extracción, limpieza y concentración, simultáneamente en unas horas.
- ◆ Se desarrolla el diseño para el establecimiento del laboratorio de análisis de dioxinas y se realizaron las adecuaciones necesarias para la habilitación del laboratorio.
- ◆ Se realizaron adquisiciones de equipo auxiliar, material, estándares reactivos y solventes para la extracción y preparación de la muestras para detección de dioxinas.

- ◆ Se capacitó y entrenó a personal especializado en espectrometría de masas en laboratorios de la Unión Europea sobre el manejo del equipo y la extracción y preparación de la muestras para detección de dioxinas (CSIC Centro de Investigación y Desarrollo En Barcelona, España) y en el manejo del equipo, la extracción y preparación de la muestras para detección de dioxinas (Community Reference Laboratory “Dioxinas y PCBs” Freiburg, Alemania).

#### 4.2.7. Política para la promoción de la Inversión extranjera<sup>13</sup>

Los estudios apoyados por PROTLCUEM, han permitido al gobierno evaluar los mecanismos de promoción de la Inversión Extranjera Directa (IED) e identificar opciones para su mejora. Uno de los principales retos que enfrenta el gobierno mexicano es la falta de coordinación entre entidades estatales que cuentan con instrumentos de promoción de inversión (Estado de México, Nuevo León, Guanajuato, Querétaro, Coahuila, entre otros). En ocasiones, autoridades estatales acuden a los mismos países en busca de inversión, incluso a los mismos inversionistas, ocasionando confusión y dando imagen de poca coordinación a nivel federal. Al mismo tiempo, otro grupo de entidades federativas no cuentan con incentivos propios, pero no hacen uso de los incentivos federales disponibles. Esto ha llevado a la Dirección General de Inversión Extranjera (DGIE) de la SE a reconocer la necesidad de contar con una política de largo plazo sobre la promoción de la IED.

La IED juega un papel cada vez más importante en un mundo globalizado, a través de la creación de lazos profundos y directos entre economías. La IED es una fuente importante de capital, promueve el desarrollo de métodos y sistemas más eficientes de producción, estimula la transferencia de tecnología y acelera la introducción de nuevas técnicas de gestión. A través de la atracción de grandes flujos de IED, muchas economías pueden elevar la productividad de sus industrias e incrementar el nivel competitivo de sus economías.

##### 4.2.7.1. Punto de partida

La creciente globalización ha llevado a un cambio en el comportamiento de los inversionistas extranjeros. Los expertos de instituciones públicas en México reconocen estos cambios y sus consecuencias, la y la necesidad de modificar o adaptar su estrategia. En primer lugar, hoy en día las compañías multinacionales adoptan un modo diferente de organización que se llama "Global Factory". La comprensión del concepto de "Global Factory" es muy importante para México, a fin de definir políticas efectivas de promoción de la IED. En la actualidad, inversionistas extranjeros aplican maneras diferentes de ingresar al mercado que abarcan alianzas estratégicas, coproducción, co-marketing, co-investigación y desarrollo tecnológico, subcontratación de diseño y producción. En este entorno altamente especializado, la atracción de capitales extranjeros se ha tornado esencialmente difícil. No es suficiente ofrecer al inversionista extranjero acceso a mano de obra barata y estímulos poco sofisticados de impuestos. Estas nuevas estructuras operacionales de la IED son caracterizadas por sistemas de redes internacionales de abastecimiento industrial, tecnología, producción, mercadotecnia y servicios. Responder a esto en forma correcta es un reto para los expertos mexicanos de instituciones públicas. Las políticas económicas e industriales de México tienen que ser apropiadas para poder atraer este nuevo tipo de IED, que ayude a acelerar el desarrollo económico e industrial de México.

◆ México se encuentra en la búsqueda de consolidar una política de IED activa e integrada, a pesar de que existan muchas instituciones estatales y privadas trabajando en el fomento de la

---

<sup>13</sup> Material compilado: 1. Asistencia para elaborar nota técnica con recomendaciones para establecer una política/estrategia de inversión extranjera de largo plazo México-UE de Eva Schumacher y 2. Asistencia para elaborar nota técnica con recomendaciones para establecer una política/estrategia de promoción de inversión entre México-UE de Gabriela Gándara.

inversión extranjera a nivel federal y estatal, se reconoce que existe aún el reto de crear mejores condiciones favorables para la IED. Se ha detectado que estas instituciones estatales trabajan a menudo completamente independientemente una de otra, funcionan con base de planes estratégicos y operativos diferentes, con poca coordinación y colaboración.

#### **4.2.7.2. Alternativas de Solución**

México debería buscar estar en posición de apuntar y atraer al tipo inversión extranjera que cumpla con sus prioridades económicas de desarrollo así como producir beneficios palpables.

Una política de IED activa e integrada debe centrarse en elevar el nivel competitivo global de México y llevar al país a una nueva etapa de desarrollo enfocada en innovaciones, lo cual beneficiará tanto a la industria local, como a los actuales y futuros inversionistas extranjeros. México actualmente sufre de flujos bajos de capital, como consecuencia de la pérdida de competitividad. Un aspecto importante en este contexto es el rápido crecimiento de la competitividad de otros países, que también se esfuerzan por conseguir capitales del exterior y ofrecen mejores condiciones para la inversión. Un ejemplo es China, que conjuntamente con una infraestructura moderna ofrece también un nivel de salarios muy bajos. Sin embargo, mejorar el nivel competitivo y atraer de esta manera volúmenes más grandes de inversión y un tipo de inversión extranjera de más alta calidad, es un desafío a largo plazo.

Un paso importante hacia el establecimiento de una política integrada y activa de promoción de IED es la introducción de mecanismos claros y bien definidos de planificación a nivel del gobierno federal estatal. La SE, a través de su Dirección General de Inversión Extranjera (DGIE), debe ser la entidad responsable de la preparación de una estrategia de IED integrada y activa. El papel de ProMéxico debería ser el de traducir esta estrategia en acciones concretas a través de planes estratégicos y operativos.

#### **4.2.7.3. Participación del PROTLCUEM**

En esta ocasión se utilizaron asistencias técnicas y estudios como medios principales para el apoyo del Proyecto a la DGIE. Las principales actividades adelantadas fueron:

- ◆ C4A1-3 Asistencia para elaborar una nota técnica con recomendaciones para establecer una política/estrategia de inversión extranjera de largo plazo México-UE.
- ◆ C4A4-4 Asistencia para elaborar una nota técnica con recomendaciones para establecer una política/estrategia de promoción de inversión entre México-UE
- ◆ C4A4-5 Asistencia para elaborar una nota técnica con recomendaciones para mejorar las herramientas de análisis, seguimiento y control de proyectos de inversión en México, así como definir y establecer indicadores.
- ◆ C4A1-4 Asistencia para elaborar una nota técnica con recomendaciones sobre la manera de crear un marco legal y de negocios mucho más amigable para los inversionistas europeos en México.
- ◆ C4A1-1 Estudio comparativo sobre los programas y políticas públicas de México y otros países importadores de capital, desde la perspectiva de los inversionistas de la UE.

- ◆ C4A4-1 Estudio comparativo de las estrategias de promoción de la inversión en México y otros importadores de capital, desde la perspectiva de la pequeña y mediana empresa de la UE.
- ◆ C4A4-2 Estudio sobre las deficiencias en las herramientas de análisis, seguimiento y control de proyectos de inversión en México.
- ◆ C4A1-8 Apoyo a la realización de actividades: Matriz de los programas e incentivos estatales destinados a la atracción y promoción de proyectos de inversión.
- ◆ C4A1-7 Estudio sobre la facilitación de la inversión entre las partes con recomendaciones

Finalmente, se realizó el Foro de Inversiones México-Unión Europea para dar a conocer tanto a las autoridades relacionadas en el tema de inversión como a los particulares interesados de México y la UE, los resultados obtenidos en las actividades anteriormente detalladas.

#### **4.2.7.4. Resultados**

1. Luego de los estudios y asistencia técnica ejecutados, se han vertido las siguientes sugerencias para que la DGIE inicie un proceso de formulación de política de IED efectivo y exitoso:

- ◆ La formulación de la estrategia de IED requiere ser tratada y trabajada por altas esferas del gobierno.
- ◆ Los objetivos de la estrategia de promoción de IED deben ser indicados de una forma clara y medible; además, deben estar enlazados con los objetivos más amplios de la estrategia de desarrollo económico de México.
- ◆ El proceso de formulación de la estrategia debería ser participativo, ya que para lograr ser atractivo para una “IED de calidad”, México necesita consolidar su competitividad y maximizar su eficiencia potencial mediante la consecución de mejoras sustanciales en áreas estratégicas. Es por ello que es indispensable un proceso de consulta con todos los participantes del sector público y privado, a nivel central y regional, a fin de asegurar que todos los puntos de vista, necesidades y aspiraciones de los participantes sean considerados. El país necesita aunar y coordinar su estrategia de IED con otras estrategias importantes de fuerte impacto en la competitividad del país, estrechando la colaboración con otras dependencias.
- ◆ El proceso de formulación de la estrategia debe incluir sesiones de mesa redonda con participantes claves, mediante las cuales la DGIE puede ser capaz de formular objetivos y estrategias comunes, ganar nuevas impresiones y sugerencias, así como cultivar un sentido de propiedad. Las sesiones de mesa redonda ayudarán, en el futuro, a fortalecer o intensificar la red de comunicación entre participantes seleccionados.
- ◆ La planificación de la propuesta debe ser dinámica. Una estrategia exitosa de IED no es estática y debe evolucionar constantemente, responder a las condiciones cambiantes de una economía global, como por ejemplo, el cambio de estrategias de grandes inversionistas extranjeros o el surgimiento de nuevos países competidores. La estrategia de IED debe ser revisada regularmente, involucrando a todos los participantes relevantes del sector público y privado. Esto requiere un alto grado de dinamismo y flexibilidad por parte de los responsables

políticos a nivel nacional y estatal, lo cual, actualmente, no es el caso en México, debido a la tradición de planificación y funcionamiento en base a planes de 6 años, en concordancia con la duración de un período presidencial la duración de gobiernos estatales individuales.

◆ La estrategia de promoción de IED debe ser coordinada con los 32 estados de la República y debe crearse un cierto grado de conformidad entre la política nacional de promoción de IED y las estrategias de promoción de los propios estados. A nivel político, esta función de coordinación debe ser realizada por la SE, mediante la DGIE. A nivel operacional, ProMéxico debería coordinar sus actividades de promoción de IED con las agencias de promoción a nivel de los estados.

2. Estudios realizados por la SE sobre los factores movilizados de la inversión extranjera, indicaron que la seguridad y la falta de información del país constituían dos aspectos determinantes, así como la estabilidad económica, el contexto institucional y político. Otros factores determinantes en la decisión de invertir corresponden al volumen del mercado interno, la cercanía de otros mercados y la calidad del recurso humano. Los incentivos fiscales, aunque parecen ser un apoyo, no son decisivos. El reconocimiento de esta problemática sirvió para la elaboración de la *Guía Básica para Invertir en México*. Este documento le ha servido a la SE y ProMéxico, para la promoción del país como destino de inversión extranjera en otros países, especialmente asiáticos.

## 4.2.8. Nueva Ley de Competencia

México cuenta hoy con una moderna Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), nutrida con importante experiencia europea en el tema. Las reformas a la Ley, publicadas en el DOF en mayo de 2011, han permitido reducir los espacios para prácticas monopólicas.

En 1993, el Estado promovió la reforma del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia y promulgó su ley reglamentaria: la LFCE.

Mediante la entrada en vigor en 1993 de la LFCE, se creó la Comisión Federal de Competencia (CFC o Comisión) para proteger el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, contribuyendo de esta manera al bienestar de la sociedad.

La LFCE ha logrado un rápido reconocimiento como uno de los instrumentos de política económica más eficaces para promover la competitividad, la eficiencia de los mercados y el bienestar de los consumidores. Incluso fue un referente importante en otros países que buscaban crear sus propias leyes de competencia.

Sin embargo, a pesar de los avances logrados en los primeros años de aplicación y su reforma en 2006, en años recientes fue evidente que la legislación de competencia tenía ciertas insuficiencias para asegurar el cumplimiento eficaz de su objetivo y con ello robustecer el mercado interno y construir una sólida plataforma de micro, pequeñas y medianas empresas competitivas, que brinden más y mejores oportunidades de empleo.

### 4.2.8.1. Punto de partida<sup>14</sup>

De 1982-2008, el crecimiento neto del Producto Interno Bruto (PIB) fue en promedio de 0.78% (una vez deducido el crecimiento de la población), insuficiente para los requerimientos que demanda la sociedad y para los desafíos que precisa un entorno económico globalizado y altamente competitivo. La crisis de 2009 evidenció el problema estructural que obstaculizó la rápida recuperación de la economía mexicana.

La falta de competencia aún perjudica la capacidad de crecimiento de la economía porque encarece insumos cruciales para la actividad económica e inhibe el incentivo de las empresas para ser más eficientes y competitivas, al tiempo que entorpece la innovación.

Al mismo tiempo, los consumidores pagan precios más altos por productos de menor calidad, al abastecerse en mercados sin competencia. En efecto, quienes más sufren la falta de competencia son los consumidores más pobres, porque dedican una mayor proporción de su ingreso, de por sí reducido, a productos caros por falta de competencia. Es por ello que es esencial que se realicen las acciones que se requieren para dar un impulso decidido a la recuperación de la economía y al crecimiento de largo plazo.

---

<sup>14</sup> Proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Competencia Económica, presentada por Minerva Hernández Ramos, René Arce, Guillermo Enrique Tamborrel Suárez y Francisco Arroyo Vieyra, de los grupos parlamentarios del PRD, PAN Y PRI. México, DF, a 7 de abril de 2011.

Un ingrediente básico de este propósito es el fortalecimiento de la política de competencia, que dé incentivos a los empresarios mexicanos para ser más productivos, para crear nuevos productos y servicios, para usar nuevas tecnologías, lo que representará para México una mayor eficiencia de sus mercados y, por ende, mejorar su posición competitiva en los mercados internacionales y favorecer su desarrollo económico sostenido y sustentable.

#### **4.2.8.2. Alternativas de Solución**

El fortalecimiento de la CFC a nivel institucional y de su contexto inmediato otorgándole las facultades expresas para poder anticipar y, en su caso, regular los efectos negativos de un mercado poco competitivo.

#### **4.2.8.3. Participación de PROTLCUEM**

Se realizaron las siguientes actividades:

- ◆ C5A1-1 Actividades de formación y capacitación en la UE y terceros países.
- ◆ C5A1-1.1 Misión sobre mejores prácticas para investigar prácticas monopólicas absolutas y relativas en temas vinculados a PYMES.

#### **4.2.8.4. Resultados**

Nueva Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) publicada el martes 10 de mayo de 2011 en el DOF.

Las reformas a la LFCE pueden agruparse en tres ejes fundamentales: i) fortalecer la política de competencia; ii) facilitar el cumplimiento de la legislación de competencia; y iii) mejorar la eficacia, eficiencia y transparencia de la CFC.

La nueva ley incluye nuevas herramientas para:

##### **1. Fortalecer la política de competencia**

- ◆ Sanciones económicas de hasta 10% de ingresos y sanciones penales.
- ◆ Visitas de verificación sorpresivas.
- ◆ Medidas cautelares que permitan prevenir la continuación de conductas y actos que puedan causar daño irreversible.

##### **2. Facilitar el cumplimiento de la Ley**

- ◆ Terminación anticipada de investigaciones; que permitir a los agentes económicos investigados solucionar el problema de competencia sin que se les impute responsabilidad.
- ◆ Audiencias orales; lo que permitir al probable responsable esclarecer sus argumentos de manera oral antes de que el Pleno emita su resolución.
- ◆ Simplificación de notificación de concentraciones; que exime de la obligación de notificar a los tipos de concentraciones que han demostrado no representar riesgos a la competencia.

### **3. Certeza jurídica**

- ◆ Fortalecer la transparencia; mejorar la información que fluye de la CFC hacia la sociedad.
- ◆ Crear tribunales especializados; que permitan contar con jueces y tribunales especializados en temas de competencia que revisen las resoluciones de la CFC.

De esta forma, la política de competencia se convierte en un pilar de la economía de mercado y del bienestar social: garantizando que los mercados funcionen de manera eficiente y asegurando que los beneficios del proceso económico sean para los consumidores, que pagarán precios más bajos por productos de mejor calidad, contribuyendo a lograr una distribución más equitativa del ingreso.

#### 4.2.9. Red de Alerta Rápida<sup>15</sup>

Es una plataforma informática que permite el intercambio rápido de información entre autoridades competentes en materia de control sanitario y comercial de productos, servicios y alimentos en el mercado mexicano, con el fin de alertar e informar a los consumidores sobre riesgos que atenten contra su seguridad, salud e incluso su vida. El PROTLCUEM contribuyó al posibilitar visitas por parte del personal de PROFECO a algunas de las agencias de alerta rápida que funcionan en Europa. También facilitó la asistencia técnica directa para el diseño de la Red de Alerta Rápida y, finalmente, a través del robustecimiento del equipo del Laboratorio Nacional de Protección al Consumidor. (Ver <http://www.alertas.gob.mx/>)

En el sector de protección al consumidor, la importancia de México y su participación en el TLCUEM como socio comercial, se fundamenta en la necesidad de mejorar los niveles de protección de los consumidores mexicanos, mejorar el conocimiento de los respectivos sistemas de protección, y en fomentar la cooperación entre autoridades y organizaciones de México y la UE, así como promover la formación y capacitación profesional y técnica del personal de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO).

En este sentido, (PROFECO) instrumentó esfuerzos importantes para la implementación de una Red de Alerta Rápida (RAR) en México, y garantizar así la salvaguarda y protección de los consumidores nacionales.

##### 4.2.9.1. Punto de partida

México requiere de normas en materia de seguridad de productos, que establezcan los requisitos esenciales de seguridad de cada producto o categoría de productos. Estas normas cumplen la función de guiar a los productores en la fabricación de sus productos y a los inspectores en sus verificaciones de mercado, facultándolos ultimadamente a retirar los productos no conformes o inseguros.

La distribución de competencias de las distintas entidades que iban a participar en la Red de Alerta Rápida de México (PROFECO/COFEPRIS/ Senasica) y la necesidad de fijarlas con claridad para poder actuar con la rapidez que exige una alerta por riesgo grave, se presentaba como una dificultad a resolver.

Otros aspectos considerados como limitaciones para el momento de la puesta en marcha de la Red de Alerta fueron:

- ◆ La dificultad de retirar productos notificados en alertas provenientes del extranjero si no se disponen de normativa al respecto, a no ser que los productores acepten voluntariamente su retirada.

---

<sup>15</sup> Material compilado: 1. "Capacitación sobre la implantación y funcionamiento de la Red de Alerta Rápida." José Ramón Gil García. 2. Estudio en el "diseño del Sistema de Alerta Rápida, Gestión de Crisis, Situaciones de Emergencia y Recupero (RECALL) para alimentos". José María Ferrer Villar. 3. "Asistencia Técnica para el diseño funcional de una Red de Alerta Rápida para autoridades mexicanas y otros agentes económicos y sociales mexicanos que permitan la transmisión de información entre la UE, México y otros países". Paloma Deleuze

- ◆ La distribución de competencias: las distintas administraciones que forman la RAR nacional tienen actualmente un reparto de competencias que hace difícil que la red funcione con eficacia y con la inmediatez que exige afrontar un riesgo grave.
- ◆ La normativa nacional debe actualizarse utilizando como referencia, entre otras, la normativa existente en la UE, sobre todo de los productos fundamentales: juguetes, productos eléctricos, cosméticos, etc. y adoptar las normas armonizadas aplicables.

#### **4.2.9.2. Alternativas de Solución**

El estudio del marco normativo y la realidad de las autoridades competentes en la materia arrojaron que en el país existía una competencia entre varias administraciones de tal forma que COFEPRIS, Senasica y PROFECO, fundamentalmente, llevan a cabo actividades directamente relacionadas con los sistemas de alerta rápida, gestión de crisis y temas derivados. Se determinó asimismo que PROFECO contaba con una organización temática en la que se abordan todas las cuestiones inherentes a los bienes de consumo que adquiere la población, trabajando tanto con productos alimenticios (suministro de información comercial al consumidor) como no alimenticios.

Producto de lo anterior y constatando que PROFECO disponía de la infraestructura necesaria, éste podría constituirse en el organismo que dirigiera la comunicación del sistema de alerta rápida de México

#### **4.2.9.3. Participación del PROTLCUEM**

Se ejecutaron las actividades:

- ◆ C6A2-5 “Capacitación sobre la implantación y funcionamiento de la Red de Alerta Rápida”.
- ◆ C6A4-3 “Asistencia Técnica para el diseño funcional de una Red de Alerta Rápida para autoridades mexicanas y otros agentes económicos y sociales mexicanos que permitan la transmisión de información entre la UE, México y otros países”.

Esta actividad se desarrolló en dos etapas. En la primera parte se impartió un denso programa de actividades tanto teóricas como prácticas, al personal de la PROFECO que trabaja en el control de mercado y actividades relacionadas con la seguridad de los productos. Esta primera parte también incluyó una visita al Instituto Nacional de Consumo de España (INC), por parte de una delegación de la Administración mexicana, donde se facilitaron los procedimientos o guía de funcionamiento del Sistema de Intercambio Rápido de Información (SIRI), que había sido recientemente actualizada y aprobada por todas las administraciones implicadas, además de facilitar información y ver la aplicación del SIRI en España. En la segunda parte de esta actividad, se desarrollaron actividades prácticas, trabajando directamente con los funcionarios que encargarían de poner en marcha la Red de Alerta de la PROFECO. Se realizaron talleres sobre la emisión de alertas en la UE, revisión de casos prácticos y solución de dudas. Se dio un repaso a las cuestiones planteadas sobre valoración de la seguridad de los productos y de los riesgos repasando las alertas publicadas en la Web del INC.

#### **4.2.9.4. Resultados**

1. Se dispone del conocimiento necesario que garantiza la implantación y funcionamiento de la RAR permitiendo el intercambio rápido de información entre autoridades competentes en materia de control sanitario y comercial de productos, así como servicios y alimentos en el mercado mexicano.

2. Derivado de la capacitación realizada, se logró la conformación del procedimiento para la gestión de la RAR, así como su guía de operación, de donde se obtuvieron los siguientes productos:

- ◆ Ruta crítica interinstitucional para iniciar el funcionamiento de la Red de Alerta Rápida.
- ◆ Propuesta de actualización de la estructura organizacional.
- ◆ Identificación de un mecanismo de procesos y procedimientos.
- ◆ Diseño de la Guía de Operación de la Red de Alerta Rápida (RAR).

3. Se encuentra funcionando la Red de Alerta Rápida coordinada por PROFECO y con la participación de Senasica, COFEPRIS y Aduanas.

#### 4.2.10. Red de Asociación de Consumidores de México (Redac) <sup>16</sup>

Por medio de la PROFECO, el PROTLCUEM apoyó a las organizaciones de la sociedad civil de México, encargadas de defender y proteger los derechos del consumidor. La Redac ([www.redac.org.mx](http://www.redac.org.mx)) es una herramienta electrónica que fue diseñada para fortalecer la capacidad de interlocución entre las asociaciones y facilitar la comunicación de éstas con las diversas instituciones públicas y privadas vinculadas al tema del consumo a nivel nacional e internacional. Este proyecto también buscó contribuir a la profesionalización, institucionalización y consolidación de las asociaciones en México, como portavoces y defensores de los derechos del consumidor. A través de la Redac, las organizaciones podrán fijar posiciones que sumen las voluntades de la ciudadanía, las instancias de gobierno y las empresas, para dar lugar a políticas y reglas más justas a favor de los consumidores.

##### 4.2.10.1. Punto de partida

Gracias al diagnóstico realizado en 2009 por la experta internacional Conchy Martín Rey, financiado también por el PROTLCUEM, fue posible identificar que el perfil de quienes integran varias de las asociaciones mexicanas es de individuos con un alto compromiso social, además de contar con los conocimientos suficientes para hacer frente a las problemáticas del consumo en este país, sin embargo, la mayoría del personal que trabaja en dichas asociaciones lo hace de forma voluntaria compartiendo esta actividad con su jornada laboral oficial en otro puesto de trabajo remunerado.

De lo anterior se concluyó la existencia de denominadores comunes entre las asociaciones de consumidores que se consideraron idóneas para integrar la Redac, como su falta de interlocución y de participación en el diseño de políticas públicas, la poca visibilidad de sus acciones y la insuficiencia de programas de financiamiento público para el desarrollo de sus proyectos, situación que limita la capacidad de acción de dichas asociaciones. Por esta razón se hace impostergable impulsar a las asociaciones mexicanas para desarrollar la labor de defensa de los consumidores que en otras circunstancias se esperaría de ellas.

Adicionalmente, dentro de las competencias de la PROFECO están la recepción y gestión de quejas y las actividades de educación e información dirigida al consumidor, lo que deja poco margen a la acción de las asociaciones de consumidores que intentan hacerse un espacio en esta área. De ahí que los mismos consumidores desconozcan las líneas de trabajo y actividades que estas asociaciones pueden desarrollar.

##### 4.2.10.2. Alternativas de Solución

El apoyo a la constitución de una red de asociaciones de consumidores se presenta como una alternativa viable para dar mayor presencia a las asociaciones de consumidores, promover espacios de diálogo, generar y compartir información, sistematizar y difundir experiencias exitosas y colaborar en la implementación de acciones dirigidas a fortalecer al sector de las

---

<sup>16</sup> Material compilado: 1. Asistencia técnica sobre el establecimiento de una red piloto de Asociaciones de Consumidores. Conchy MARTÍN REY. 2. Asistencia Técnica sobre la situación legislativa en el campo de los servicios y los consumidores en la UE y México. Íñigo Moré. 3. Asistencia Técnica sobre la potenciación de las relaciones internacionales de las Asociaciones de Consumidores. Conchy Martín Rey.

organizaciones de la sociedad civil, y finalmente buscar mejorar los niveles de profesionalización y de institucionalización de las asociaciones de consumidores en México para abrir nuevos procesos que permitan consolidarlas como portavoces de los derechos de los consumidores.

#### **4.2.10.3. Resultados**

Derivado del análisis de la experta internacional, a principios de 2010 se inició la construcción del sitio web Red de Asociaciones de Consumidores de México ([www.redac.gob.mx](http://www.redac.gob.mx)) para contribuir a una mayor comunicación entre las asociaciones nacionales e internacionales. A finales de ese mismo año, la Redac se puso a disposición de las asociaciones de consumidores como un espacio para la difusión de sus actividades, un sitio de consulta de convocatorias para el apoyo a sus proyectos, así como una herramienta que permita la realización de foros de discusión y la generación de propuestas conjuntas que lleguen a ser un referente para las políticas públicas, lo que sin duda enriquecerá las labores del movimiento civil en México en materia de protección al consumidor.

#### 4.2.11 Estrategia de capacitación a los usuarios del Sistema de Propiedad Industrial

Los cursos de formación de formadores y cohesión de equipos que fueron impartidos a funcionarios de este Instituto que eventualmente serán parte del profesorado de la Academia del Instituto Mexicano de Propiedad Industrial (IMP), el diseño de planes y programas de estudio, el mapeo de oferta y demanda de aprendizaje, además del análisis de la administración del sistema de enseñanza de propiedad intelectual en las principales instituciones del mundo como acciones realizadas en el marco del Proyecto, representaron una importante ayuda para hacer de este Instituto un referente regional en materia de formación en Propiedad Industrial y un oferente de capacidades y conocimiento relevante a nivel América Latina.

Desde sus inicios el IMPI se ha empeñado en promover y difundir la cultura de la propiedad industrial formando y capacitando recursos humanos en todos los niveles; sin embargo, las nuevas tecnologías y la sociedad del conocimiento demandan pautas diferentes de educación para llegar a cubrir de manera más amplia diversas necesidades.

##### 4.2.11.1 Punto de partida

El IMPI, ha desarrollado una propuesta de estructura orgánica y operacional de una *Academia*, así como propuestas de diseño técnico, implementación y evaluación de programas educativos (diseño curricular), tanto en la modalidad de educación presencial como de educación a distancia en todos los aspectos de la propiedad industrial (patentes, marcas, denominaciones geográficas, ), profesionales de empresas, instituciones privadas o públicas, vinculadas con la producción y/o comercialización de bienes o servicios amparados por la propiedad industrial, para personal del IMPI.

##### 4.2.11.2 Alternativas de Solución

Propuesta técnica, organizacional y de contenidos para la creación de la Academia del IMPI a la que se sumarán los logros de este Instituto en materia de educación a distancia logrados con el Curso DL101 que permite el acceso a programas de formación en propiedad industrial a un gran número de usuarios a nivel nacional e internacional, utilizando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) bajo el auspicio de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

##### 4.2.11.3. Participación de PROTLCUEM

###### En capacitación:

1. Cuatro módulos del Curso de Formación de Formadores, comunicación didáctica.
2. Dos módulos del Curso de Comunicación y Cohesión de Equipos, Comunicación Efectiva, Empatía y Asertividad.
3. Programa de “*Coaching*” en Negociación Avanzada

### **En estudios y análisis:**

1. Estudios para la elaboración de una propuesta de estructura orgánica y operacional de la Academia del IMPI.
2. Elaboración de un estudio comparativo.
3. Mapeo de oferta de formación en propiedad intelectual por instituciones análogas y/o educativas en el mundo

#### **4.2.11.4 Resultados**

Propuesta de establecimiento de un modelo de Academia del IMPI viable de acuerdo a los logros ya alcanzados y las necesidades planteadas, en la que se prevén objetivos finales, estructuras orgánicas y recursos a largo plazo, así como una serie de programas cotejados con los principales programas de las instituciones de referencia de Europa e internacionales- para comenzar el desarrollo de la primera fase de creación de una unidad académica en el seno del IMPI.

Además:

#### **Aula virtual**

El contar con una sala de esta naturaleza ha incrementado de manera significativa las actividades de enseñanza y aprendizaje sobre el sistema de Propiedad Intelectual organizadas en el IMPI, beneficiando a todos los usuarios con programas de formación, tanto a nivel nacional, como internacional, ya que la sala incluye un equipo con tecnología de punta como el sistema de video conferencia a distancia permitiendo la conexión con distintas instituciones nacionales y extranjeras, además de computadoras, pantallas interactivas, cámaras, impresoras, lector de documentos, audio y software entre otros.

Además el Instituto ha tenido la oportunidad de ofrecer y ser receptor de actividades de intercambio de experiencias y capacitación con oficinas en el mundo que de no contar con este dispositivo hubiesen resultado improbables, así como las diversas sesiones de apoyo y capacitación a otras oficinas de América Latina en materia del sistema de Propiedad Industrial. Gracias a este dispositivo se han transmitido seminarios y talleres celebrados en las principales universidades nacionales a las que personal del IMPI puede fácilmente acceder.

#### **Cursos y Talleres a funcionarios del IMPI**

El Proyecto capacitó a cerca de 2,650 funcionarios del IMPI, de las que 21 fueron pasantías con las autoridades correlativas en Europa.

#### **Capacitación a usuarios externos al IMPI:**

Se capacitó a cerca de 3,200 personas externas al Instituto.