
Entregable final

ESTUDIO PARA LA EVALUACIÓN DE PROCESOS 2015 DEL PROGRAMA P002 “FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN Y COMPETITIVIDAD DE MÉXICO EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR”

Investigador - Coordinador
Hugo Javier Fuentes Castro

Coordinador Técnico
Tomás Orozco La Roche

México D. F., a 28 de octubre de 2015

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo del presente Estudio para la Evaluación de Procesos 2015 del programa P002 “Fortalecimiento de la Integración y Competitividad de México en las Cadenas Globales de Valor” (CGV), es proporcionar información homogénea y relevante que permita a sus administradores identificar si el Programa cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivo, así como emitir recomendaciones que permitan la instrumentación de mejoras que permitan incrementar su eficiencia y eficacia.

Los objetivos específicos del presente estudio, en correspondencia con lo estipulado en la convocatoria del mismo, son:

- Describir la gestión operativa del programa mediante sus procesos, en los distintos niveles de desagregación geográfica donde se lleva a cabo.
- Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del programa, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran su capacidad de gestión.
- Analizar y señalar si la gestión y la articulación de los procesos del programa evaluado contribuyen al logro de su objetivo.
- Formular hallazgos y recomendaciones generales y específicas que el programa pueda implementar, es decir, que sean viables operativa, técnica y normativamente.
- Documentar las buenas prácticas y los retos de la operación del programa para contribuir al mejoramiento de su gestión, con base en hallazgos y recomendaciones.

Se trabajó en el entendido de que toda evaluación de procesos debe estar compuesta por tres grandes apartados o temas para el logro de sus objetivos:

1. Descripción y análisis de los procesos operativos del programa
2. Hallazgos y resultados
3. Recomendaciones y conclusiones

Para su desarrollo, la presente evaluación de procesos involucró un análisis sistemático de la operación del programa, consistente en análisis de gabinete y trabajo de campo:

Análisis de gabinete

Para este apartado se consideraron, como mínimo, los siguientes documentos:

- Normatividad Aplicable consistente de leyes, reglamentos, lineamientos, manuales de organización, de procedimientos, entre otros.
- Diagnóstico 2014 del P002 “Fortalecimiento de la Integración y Competitividad de México en las Cadenas Globales de Valor”.
- Matriz de Indicadores para Resultados, del ejercicio fiscal a ser evaluado y de ejercicios fiscales anteriores.
- Sistemas de Información
- Documentos de trabajo institucionales e interinstitucionales, presentaciones, oficios e informes de avances de los aspectos susceptibles de mejora.

Trabajo de campo

En este apartado se llevó a cabo el diseño y aplicación de instrumentos para el levantamiento de información, consistentes de entrevistas semi-estructuradas aplicadas tanto a los actores que intervienen en la gestión del programa, así como a diversos usuarios involucrados en los resultados del mismo:

- Titulares de las Direcciones Generales o equivalentes de la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía.
- Representantes de organizaciones y cámaras de comercio e industria.

Diagnóstico y alcance de la evaluación

El estudio comienza por proveer un diagnóstico general del programa, en el cual se define la problemática que se desea atender, el contexto y condiciones en las que opera, y la identificación de los principales procesos contenidos en la normatividad vigente.

Los componentes relacionados a este apartado constan principalmente de:

- Identificación de los datos mínimos del programa (Anexo A “Ficha técnica de identificación”).
- Estrategia y plan de trabajo
- Propuesta de enfoque metodológico
- Cronograma
- Definición del análisis en términos de los objetivos estratégicos del P002, asociados a su vez con los tres macroprocesos o actividades críticas del Programa, los cuales son, a saber:
 1. Negociación de tratados y acuerdos de comercio
 2. Administración de tratados y acuerdos de comercio
 3. Representación de México ante Organismos Multilaterales
- Tablas de identificación de los procesos sustantivos del programa.
- Registro y análisis de los diagramas de flujo de los procesos sustantivos del programa.
- Descripción Global de la Operación de la Subsecretaría de Comercio Exterior

Descripción integral de los 3 macroprocesos

En este apartado se llevó a cabo un trabajo de descripción, de análisis y diagnóstico de cada uno de los tres macroprocesos, poniendo énfasis en las actividades sustantivas descritas en los procedimientos dictaminados de cada unidad administrativa, a las cuales se les llamó microprocesos.

En el sentido de lo anterior, el estudio presentó la siguiente definición de los macroprocesos:

1. Macroproceso 1. Negociación de Tratados y Acuerdos de Comercio

El macroproceso 1 consiste en la serie de actividades y procedimientos para la negociación de nuevos acuerdos y tratados de comercio. El macroproceso comprende a su vez siete microprocesos, a saber:

- Microproceso 1.1. Evaluación de tratados y acuerdos de comercio

- Microproceso 1.2. Consultas con instituciones y empresas
- Microproceso 1.3. Definición de una estrategia de negociación
- Microproceso 1.4. Cabildeo
- Microproceso 1.5. Preparación de la negociación
- Microproceso 1.6. Ronda de negociaciones
- Microproceso 1.7. Formalidades institucionales

2. Macroproceso 2. Administración de Tratados y Acuerdos

El macroproceso 2 tiene lugar durante el periodo de vigencia de un tratado o acuerdo firmado, en el cual resulta relevante conocer el grado de instrumentación de los compromisos por las partes involucradas, al tiempo que puede tener lugar la búsqueda de cambios en los compromisos o la necesidad de arbitrar controversias por incumplimiento. Se compone de nueve microprocesos y un microproceso *bis*, a saber:

- Microproceso 2.1 Registro de acuerdos
- Microproceso 2.2 Identificación de compromisos
- Microproceso 2.3 Consulta y participación
- Microproceso 2.4 Evaluación de cumplimiento
- Microproceso 2.5 Postura y estrategia
- Microproceso 2.6 Cabildeo
- Microproceso 2.7 Preparación de negociación
- Microproceso 2.8 Negociación
- Microproceso 2.9 Formalizaciones institucionales
- Microproceso *bis*. Manejo de controversias y arbitraje

3. Macroproceso 3. Representación de México ante Organismos Multilaterales

Este macroproceso consiste en la efectiva y plena representación de México y sus intereses ante organismos internacionales multilaterales, con el objetivo de lograr que el país esté mejor posicionado, sus intereses sean incluidos y defendidos, y se logre un mayor impulso al comercio internacional. Cuenta con seis microprocesos, a saber:

- Microproceso 3.1 Estrategia general de México
- Microproceso 3.2 Consulta con SE y otros
- Microproceso 3.3 Estrategia y postura de participación en comités y foros
- Microproceso 3.4 Preparación
- Microproceso 3.5 Participación en comités y foros
- Microproceso 3.6 Formalidades institucionales e instrumentación

Hallazgos y resultados

La valoración integral de los procesos permitió la detección de resultados importantes tanto positivos como negativos, los cuales fueron descritos como buenas prácticas y como hallazgos negativos y/o cuellos de botella. Entre las principales buenas prácticas se encuentran las siguientes:

- Destaca una adecuada organización matricial dentro del sistema organizacional de la SCE, en la cual se cumplen los principios básicos de autoridad, dirección, responsabilidad, delegación y cumplimiento, en gran medida, de sus objetivos actualmente planteados; de tal manera se pueden coordinar los procesos, la asignación de actividades y resultados de manera eficiente.

- Se evidencia un entorno de cooperación intensa en todas las áreas de la SCE, probablemente como resultado de las experiencias de trabajo compartidas en equipo de trabajo con una permanencia mayor a la usual en la administración pública. El trabajo en equipo y la permuta de personal entre áreas ha favorecido aprendizajes cruzados y un mayor crecimiento profesional de los empleados de la SCE, al permitir la rotación y movimientos horizontales en la organización.
- Es notoria la capacidad de la SCE para cooperar e interactuar de manera abierta y eficiente con otras instituciones públicas y organizaciones privadas, para la consecución del objetivo compartido de mejorar la competitividad de México en las cadenas globales de valor, por medio de actividades de organización y poder de convocatoria entre actores gubernamentales y privados.
- La permanencia de muchos empleados y líderes de la SCE ha contribuido a una especialización creciente y a un aprendizaje continuo, generando una base de conocimientos en constante actualización, que en muchos casos favorece la especialización de profesionistas jóvenes que incursionan en la SCE.
- Se evidencia la existencia de un diseño paralelo de los procesos de todas las áreas, así como su alineación general a los tres objetivos de la organización, lo cual genera eficiencia y especialización en su ejecución. Como ejemplos, el proceso de consultas al sector privado es similar en los tres macroprocesos, las negociaciones tienen una dinámica equivalente (pero no idéntica) y las actividades de formalización institucional siguen principios similares.
- En adición a la especialización temática característica de cuatro direcciones generales, la SCE cuenta con un diseño organizacional que contempla áreas geográficas, lo cual le permite atender simultáneamente la negociación de nuevos acuerdos, la administración de tratados vigentes, la exploración de oportunidades y las estrategias ante la conformación de bloques regionales.

Entre los principales hallazgos negativos y/o cuellos de botella se encuentran los siguientes:

- Una falta de homologación y estandarización en la redacción de los instrumentos normativos (manuales de organización y manuales de procedimientos), incluso para los casos de áreas y actividades sustancialmente similares.
- En los procesos y procedimientos la falta de consistencia en la mención específica de otros actores con los cuales se desarrollan actividades en conjunto, como son otras áreas de la Secretaría de Economía, otras dependencias de la Administración Pública Federal y actores del sector privado.
- Destaca el gran número de tratados y acuerdos internacionales a los cuales tiene que circunscribir sus actividades la SCE, lo cual afecta potencialmente su operación, dada la amplia demanda que le genera la atención a todos éstos y por el grado de especificidad de cada uno de ellos.

- Las funciones descritas en los manuales de organización no reflejan a plenitud el grado de autoridad que tiene cada puesto. Ejemplo de ello es que a los puestos más altos se les confieren en ocasiones funciones relativas a proponer estrategias o contribuir en rondas de negociación, mientras que la operación sustantiva como negociar y administrar los tratados recae en plazas de directores y subdirectores.
- Respecto a las funciones se observó que el marco normativo no permite identificar la estructura matricial con que operan las áreas en su realidad cotidiana, sino más bien hace ver una estructura clásica de la administración pública con un responsable del área y la contribución de sus subalternos a alcanzar sus objetivos.
- Se pudo observar que existe una Unidad (UNI) con mayor nivel jerárquico que las direcciones generales, pero no es posible advertir una diferencia sustantiva entre ellas con base en sus funciones descritas. Es notorio que replica el mismo esquema de la Subsecretaría pero a una escala menor, concentrando a la vez áreas de adscripción geográfica y áreas de especialidad temática.
- Es notoria la falta de información integral de gestión interna que permita conocer el funcionamiento adecuado y a detalle de las actividades de cada unidad administrativa y de cada proceso, fuera de la mera cuantificación del número de rondas, reuniones o juntas de trabajo con la contraparte.
- La instancia denominada Consejo Consultivo para las Negociaciones Comerciales se encuentra formalizada, mas no opera como vehículo único para los procesos de consultas y participación del sector privado.
- No está explícita la existencia, conformación y reglas para la operación del mecanismo denominado *Cuarto de Junto*.
- Aun cuando es reportado el uso de información estadística a partir de sistemas como el denominado *Base Integrada de Datos* (BID), la descripción de procesos y actividades no considera explícitamente el uso de sistemas de información para la evaluación de tratados y acuerdos.
- En lo que respecta a la fase de formalizaciones institucionales de los tratados y acuerdos comerciales, existe heterogeneidad en los procedimientos dictaminados, respecto de la mención de las instancias involucradas, en el entendido de que éstas son la DGCJCI, la SRE y el Senado.
- A pesar de que en las entrevistas se reportaron ejercicios de planeación por parte de los directores generales, no hay evidencias documentales en los procesos que hagan referencia a la existencia de una planeación continua del trabajo y las actividades de la SCE.
- Falta de precisión y ambigüedad en lo concerniente a la actividad del *cabildeo*; el término se utiliza indiscriminadamente como sinónimo de *negociación*, cuando hay indicios de que conlleva la contratación de negociadores expertos que desarrollan actividades de *lobbying* con la contraparte.

- La existencia de una buena comunicación y colaboración entre las áreas, que tiene lugar en muchos casos a través de medios informales, lo que no asegura que en todos los casos se registre formal o sistemáticamente la información de valor.
- Para los casos de inicio de negociación a partir de mandato ministerial, se detecta la ausencia de una instancia de “descarte de negociación” en los procedimientos dictaminados, que como producto de un trabajo de análisis técnico y económico, permita opinar en pos de la no idoneidad de un posible tratado o acuerdo comercial para México.

Recomendaciones y conclusiones

Entre las principales recomendaciones que surgieron como resultado del trabajo de análisis, destacan las siguientes:

- Homologar y estandarizar las redacciones de todos los instrumentos normativos, principalmente de los manuales de organización y de procedimientos, con el fin de evitar ambigüedad, duplicidad de funciones, e imprecisiones que vuelven difícil la identificación de atribuciones y actividades para cada nivel jerárquico de las unidades administrativas de la SCE.
- Es deseable que los manuales formalicen y reflejen claramente la composición organizacional real y establezcan la responsabilidad puntual de cada uno de los actores, aún más tratándose de una estructura de la administración pública.
- Establecer estándares de tiempo para solventar aquellas actividades de los procesos que sean susceptibles de limitarse a periodos definidos, para poder contar con pautas de acciones fijas y homogéneas para todas las áreas.
- Definir la manera en que se materializa e instrumenta la atribución referente a “Ejecutar la Política Comercial” e incluirla en el reglamento interior de la SE y en los manuales de organización.
- Modificar los manuales de organización para que estos incluyan atribuciones específicas sobre el diseño de la cartera o portafolio de proyectos basados en las decisiones estratégicas de la SCE; para que las figuras de negociadores (por ejemplo: principal, especialista y asociado) se encuentren formalizadas y dotadas de atribuciones amplias que excedan ámbitos geográficos.
- Modificar los manuales de procedimientos utilizando los tres macroprocesos identificados en el estudio; describir y mapear cada uno de los microprocesos identificados, diferenciando entre el concepto de “proceso” y “procedimiento”; seleccionando y describiendo sólo los procedimientos relevantes de acuerdo a su impacto y relevancia en la ejecución de los procesos más críticos del programa.

- Establecer una cartera o portafolio de proyectos con los tratados y acuerdos a negociar y administrar, con la intención de facilitarle a los equipos de trabajo la definición de cargas totales de trabajo, prioridades y los avances en el desahogo de asuntos.
- Sistematizar la evaluación de tratados y acuerdos a través del uso de estudios y evaluaciones centradas en el concepto de *inteligencia de comercio exterior*, basado en la *Propuesta de Sistema de Evaluación de Tratados y Acuerdos* propuesta, la cual propone un grupo experto colegiado interno que desempeña actividades ex ante, ex post y continuas de evaluación.
- Instrumentar un sistema de monitoreo interno o tablero de control con la finalidad de que la SCE conozca y evalúe una colección de variables de estudio al respecto de sus procesos y el desempeño de sus equipos de trabajo hacia el interior.
- Formalización de los mecanismos de consulta y participación con el sector privado. El adecuado establecimiento del Consejo Consultivo y del Cuarto de Junto y la definición y estandarización de criterios para realizar consultas y convocatorias.
- La adopción de sistemas y soluciones tecnológicas para la comunicación y la administración del conocimiento, ya que en la SCE hay un registro insuficiente de la información estratégica que se produce durante la comunicación interna entre los funcionarios de la SCE, por lo cual es deseable que el registro, manejo y disponibilidad de la información se encuentre accesible con independencia de las personas que la generaron o la manejan, guardando la confidencialidad propia de todo proceso de negociación.
- De acuerdo con los hallazgos derivados del marco normativo actual en materia organizacional, se analizaron y se ponen a consideración de la SCE, dos propuestas alternativas de reorganización interna, a saber:
 - **Alternativa 1.** Hacer que la Unidad de Negociaciones Internacional se convierta explícitamente en un área transversal que concentre las funciones respecto a la visión estratégica y coordinación de los objetivos, la planeación de la cartera de tratados y acuerdos, la evaluación de tratados y acuerdos (ex ante, ex post y continua), la elaboración de estudios, el manejo del sistema de monitoreo interno y el soporte de especialización temática en las negociaciones. Por otro lado, concentrar en las Direcciones Generales de adscripción geográfica la rectoría de sus correspondientes representaciones en el extranjero.
 - **Alternativa 2.** Concentrar en la Unidad de Negociaciones Internacionales a todas las Direcciones Generales de adscripción geográfica y otorgar a estas últimas la rectoría de las respectivas representaciones en el extranjero. Incluir en este esquema los ajustes necesarios en los manuales de organización y perfiles para que existan puestos que funjan como los Negociadores Principales.

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	2
Introducción	12
I. Metodología y diagnóstico	14
I.1 Diagnóstico y Alcance de la Evaluación	14
Diagnóstico general	14
Alcance de la evaluación.....	17
I.2 Estrategia, Plan de Trabajo en Campo y Cronograma	22
Estrategia de trabajo	22
Plan de Trabajo en Campo	26
Cronograma	29
I.3 Propuesta de Enfoque Metodológico.....	31
Importancia de las evaluaciones de procesos.....	31
Aplicación de las metodologías y técnicas de Evaluación de Procesos en el P002.....	32
I.4 Diseño muestral.....	33
II. Tema I. Descripción y análisis de procesos del programa	34
II.1 Descripción, análisis y diagnóstico de los procesos del Programa P002	34
Descripción Global de la Operación de la Subsecretaría de Comercio Exterior y su Programa P002	34
II.2 Macroprocesos sustantivos	38
II.3 Descripción de Macroprocesos	40
Macroproceso 1. Negociación de tratados y acuerdos de comercio	40
Macroproceso 2. Administración de Tratados y Acuerdos	63
Macroproceso 3. Representación de México ante organismos internacionales	83
Descripción de los 5 Macroprocesos Transversales Identificados	95
Análisis del Marco Normativo de la Subsecretaría de Comercio Exterior	98
Aspectos presupuestales del P002 “Fortalecimiento de la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor”	99
III. Tema II. Hallazgos y resultados.....	101
III.1 Valoración integral de los procesos del P002.....	101
Buenas prácticas	105
Cuellos de botella	107
Hallazgos Negativos.....	108
Análisis FODA	111
IV. Tema III. Recomendaciones y conclusiones.....	114
Categoría: Reingeniería	114
Categoría Consolidación	119
Propuesta de Sistema de Evaluación de Tratados y Acuerdos	122
Mecanismo y Sistema de Monitoreo Interno para los Procesos de la SCE	124
Conclusiones	126
	10

V. Estudios de caso: descripciones en profundidad y análisis.	128
VI. Bitácora de trabajo y Bases de datos	128
VII. Instrumentos de recolección de información diseñados por la institución evaluadora.	132
VIII. Anexos.....	132
Anexo 1 Instrumento de entrevista a Titulares de Área y cuestionario para organizaciones empresariales	134
Anexo 2 Protocolo de entrevistas	141
Anexo 3 Diagramas de procesos sustantivos.....	143
Anexo 5 Perspectiva Horizontal de los Microprocesos	175
Anexo 6 Análisis detallado del Marco Normativo de la Subsecretaría de Comercio Exterior	180
Anexo A Ficha de identificación del programa.....	196
Anexo B Propuesta de modificación a la normatividad.....	198
Anexo C FODA.....	209
Anexo D Recomendaciones	211
Anexo E Sistema de monitoreo e indicadores de gestión.....	218
Ficha con datos generales de la evaluación.....	220

INTRODUCCIÓN

Una de las Secretarías del Gobierno Federal que incide no sólo en el devenir actual de nuestro país, sino sobre todo en su transformación hacia el futuro es la Secretaría de Economía (SE).

Dentro de ella, la Subsecretaría de Comercio Exterior (SCE) ha jugado un papel fundamental y junto con la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad y la Subsecretaría de Industria y Comercio tiene el reto de provocar una oleada de estrategias y acciones para fortalecer la competitividad e integración de nuestro país en las cadenas globales de valor. Para ello, la SCE tiene como eje estratégico el “*Programa Fortalecimiento de la Integración y Competitividad de México en las Cadenas Globales de Valor (P002)*”, mediante la negociación, formalización y administración de los tratados y acuerdos internacionales de comercio e inversión.

Dado el diagnóstico realizado a este Programa en 2014, y los problemas y principales áreas de oportunidad detectadas, como lo son la insuficiente participación de México en las Cadenas Globales de Valor, con el efecto de la pérdida de atractivo para los inversionistas y la pérdida de competitividad en los mercados internacionales, y ante la identificación del bajo aprovechamiento de los TLCs, la erosión de preferencias arancelarias, la insuficiente expansión del comercio exterior y medidas proteccionistas al comercio como causas primarias, resulta indispensable y necesario conocer el estado y el funcionamiento que guardan los procesos de la SCE, como habilitadores para el logro de los objetivos trazados, saber si la ruta instrumental es la adecuada, y en ese sentido, hacer replanteamientos de mejora si fuere necesario.

Por tanto, el propósito del Estudio para la Evaluación de Procesos 2015 del Programa P002 es precisamente el de determinar si éste cumple con lo necesario para el logro de sus objetivos y metas, y al mismo tiempo solventar los requerimientos del Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2015 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (APF).

Los objetivos específicos de este estudio son describir la gestión operativa del Programa P002 mediante sus procesos; identificar y analizar los problemas o limitantes, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran su capacidad de gestión; analizar y señalar, si la gestión y la articulación de los procesos del programa evaluado contribuyen al logro de su objetivo; formular hallazgos y recomendaciones que el Programa pueda implementar, y documentar las buenas prácticas y los retos de la operación para contribuir al mejoramiento de su gestión.

El Estudio para la Evaluación de Procesos 2015 del Programa P002 en su alcance metodológico considera el análisis de gabinete de documentación oficial estratégica y de trabajo de campo a través de entrevistas con actores clave; incluye un diagnóstico general del Programa; y contempla la descripción, identificación y análisis de procesos, hallazgos y resultados (articulación, procesos obsoletos, cuellos de botella y buenas prácticas), y conclusiones y recomendaciones, como sus componentes esenciales.

Es conveniente mencionar que en acuerdo con el personal de la Coordinación de Asesores de la SCE y con la Dirección General de Planeación y Evaluación el Estudio se concentra en el análisis de los objetivos estratégicos del P002, asociados a su vez con los tres macroprocesos o actividades críticas del Programa:

- 1) Negociación de tratados y acuerdos de comercio exterior

- 2) Administración de tratados y acuerdos vigentes
- 3) Representación de México ante organismos multilaterales

La decisión de limitar el objeto de la presente evaluación a la colección de procesos o procedimientos asociados a los tres macroprocesos citados permite la concentración del trabajo en los procesos más sustantivos y favorece la identificación de las alternativas que más contribuyen a la mejora del desempeño de la SCE.

En cuanto al enfoque temático y metodológico, el ejercicio se limita a las técnicas y actividades propias de la *Evaluación de Procesos*, y en ese sentido no se realizan trabajos y ni se entregan resultados asociados a la *reingeniería de procesos*. Tampoco se hace una *consultoría de procesos* u otras actividades de consultoría diferentes a la *Evaluación de Procesos*.

Sin embargo, los productos de este ejercicio pueden ser un insumo para estrategias de cambio, reingeniería de procesos, rediseño organizacional y otras iniciativas que la SCE y otros actores relevantes pudieran eventualmente impulsar a partir de los hallazgos y recomendaciones planteados en el estudio.

I. METODOLOGÍA Y DIAGNÓSTICO

I.1 Diagnóstico y Alcance de la Evaluación

Diagnóstico general

- a) Razones que dieron origen al Programa P002 “Fortalecimiento de la integración y competitividad en las cadenas globales de valor”

En México, la Subsecretaría de Comercio Exterior y su único programa, el Programa P002 o “Fortalecimiento de la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor”, es el instrumento único y central para la negociación, formalización y administración de los tratados y acuerdos internacionales de comercio e inversión, haciendo de México una de las economías más abiertas del mundo, con diez tratados de libre comercio que abarcan a 45 países, más de 30 acuerdos de protección de inversión, y con la participación activa en las organizaciones multilaterales más relevantes para el comercio y las inversiones mundiales (tales como OMC, OCDE, ALADI y APEC).

México tiene como reto participar con más éxito en las cadenas mundiales de valor, que han cambiado drásticamente en las últimas dos décadas por diversos motivos:

- ✓ Incertidumbre económica mundial, reflejada en una desaceleración de la economía de China, falta de crecimiento sostenido en la economía europea y una lenta recuperación de las economías de América después de la crisis de 2008 y 2009. Un posible riesgo de este fenómeno es la adopción de medidas proteccionistas en algunos países.
- ✓ A nivel mundial y en general, los flujos comerciales han evolucionado de la simple exportación de bienes de consumo final a la exportación de bienes intermedios y exportación de servicios. Asimismo, las exportaciones manufactureras de México y muchos otros países han desplazado a las de materias primas. Como parte de este fenómeno, las empresas globales dividen y localizan su propia inversión, producción y abastecimiento en varios países, dependiendo de las ventajas competitivas de cada país.
- ✓ No obstante la natural implicación del punto anterior en un crecimiento global de la inversión extranjera directa, ésta es afectada por variables que hacen más o menos competitivo a un país como destino de la inversión, como son los tipos de cambio, la certidumbre económica, certidumbre legal, capacidad de innovación, especialización, etcétera.

El comercio exterior ha demostrado generar cambios en la estructura económica del país, impulsando la producción y exportación manufacturera e impulsando la productividad y la innovación de las empresas nacionales.

No obstante el número de tratados y acuerdos firmados por México, y como efecto de los fenómenos anteriormente descritos, el país mantiene los siguientes retos estratégicos:

- ✓ Añadir mayor valor a lo que se produce en el país
- ✓ Integrar la producción nacional en cadenas globales de valor
- ✓ Aumentar la producción y exportación de bienes intermedios (diferentes a las materias primas)
- ✓ Aumentar el comercio intraempresarial
- ✓ Atraer más inversión extranjera directa
- ✓ Impulsar la apertura del comercio exterior a nivel mundial.

Ante estos retos, la Subsecretaría de Comercio Exterior y su programa único tienen como objetivo el buscar que México tenga una mayor y suficiente participación en las cadenas globales de valor mediante tres líneas de acción u objetivos:

- ✓ Aprovechamiento y optimización de los acuerdos comerciales y de inversión actuales
- ✓ Negociación de nuevos acuerdos para acceder a nuevos mercados
- ✓ Fortalecimiento del sistema multilateral de comercio e inversión y defensa legal de los intereses comerciales de México.

Como queda claro en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa de Desarrollo Innovador, la competitividad del país y la participación de México en las cadenas globales de valor dependen de reformas estructurales que deben emprenderse y de un conjunto diverso de políticas públicas. Por su parte, el P002 contribuye explícitamente a estos grandes objetivos estratégicos nacionales negociando nuevos tratados y acuerdos, manejando y optimizando los tratados y acuerdos ya existentes y participando activamente en los organismos multilaterales de comercio exterior.

b) Recursos de información

Ante la tarea de evaluar los procesos del Programa P002 “Fortalecimiento de la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor” y determinar si éste cumple con lo necesario para el logro de sus objetivos y metas, es indispensable hacer una evaluación preliminar sobre la información disponible para las tareas de análisis y evaluación.

Para el desarrollo del proyecto se usó la siguiente información:

- ✓ Documentos normativos: documentos de planeación, lineamientos y normatividad de operación.
- ✓ Documentos del diseño del Programa: Diagnóstico de la situación atendida por el programa, documentos de población, matriz de indicadores para resultados y fichas técnicas para 2014 y 2015, entre otros.
- ✓ Documentos operativos e informes: Informes de avances, informes de seguimiento, cuestionarios aplicados, cédulas manuales de procedimientos, registro de unidades económicas u organismos empresariales participantes, entre otros.
- ✓ Manuales: Manuales de organización y de procedimientos, manuales para los usuarios de los sistemas, manuales metodológicos, entre otros.

- ✓ Rendición de cuentas y evaluaciones: Libro Blanco del Programa “Fortalecimiento de la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor” y evaluaciones.

En específico se ha contado con los siguientes recursos de información:

- ✓ *Diagnóstico 2014 del Programa P002 “Fortalecimiento de la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor”*, de la misma Subsecretaría de Comercio Exterior.
- ✓ *Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.*
- ✓ *Manuales de Organización* para las diferentes unidades de la Subsecretaría de Comercio Exterior.
- ✓ *Manuales de Procedimientos* para las diferentes unidades de la Subsecretaría de Comercio Exterior.
- ✓ Información general sobre la Secretaría de Economía en su sitio web, incluyendo –entre otras- la información del ámbito de acción de la SCE e información de obligaciones de transparencia.

Fueron usados además estos recursos de información adicionales:

- ✓ Evaluaciones de desempeño y otras evaluaciones externas (como las de la Secretaría de la Función Pública)
- ✓ Presupuesto por unidad de la Subsecretaría de Comercio Exterior
- ✓ Otros lineamientos, ordenamientos o documentos que normen o expliquen el funcionamiento y actividades de la Subsecretaría de Comercio Exterior.

Exclusivamente de la inspección y análisis inicial de los documentos referidos se hizo la siguiente evaluación preliminar:

- ✓ Los documentos describen de manera general y suficiente las atribuciones de las diferentes unidades de la SCE en el *Reglamento Interior de la Secretaría de Economía*. Dichas atribuciones están debidamente representadas en los *Manuales de Organización* de las respectivas unidades.
- ✓ Con pocas excepciones, los *Manuales de Organización* guardan una estructura y formato consistente y homogéneo entre las diferentes unidades de la SCE.
- ✓ En general, los *Manuales de Procedimientos* son heterogéneos en su estructura, formato y contenidos, incluso entre unidades que tienen objetivos similares o comparables.
- ✓ En general, la descripción de actividades, funciones y procedimientos parece responder al cumplimiento de los objetivos del Programa.
- ✓ No se encuentra *a priori* una razón para la divergencia entre las actividades, funciones y procedimientos de unidades similares o comparables.
- ✓ Independientemente de lo adecuado de la descripción de las actividades, funciones y procedimientos internos de cada unidad, para muchas de éstas no se describen las interacciones externas con otras unidades de la misma SCE.

c) Diagnóstico preliminar

De la consulta y análisis de la información listada en el apartado anterior, se anotan los siguientes hallazgos de carácter general.

- ✓ En la SCE se ha definido una estructura organizacional que responde a los retos planteados para el Programa P002 en dos dimensiones:
 - una geográfica o vertical que cubre regiones, países y organismos de interés para el comercio exterior e inversión de México
 - otra funcional o transversal que sigue la especialización temática, profesional, administrativa y operativa de los asuntos de comercio exterior e inversión.
- ✓ La suficiencia de esta estructura no pudo ser evaluada *a priori*, sin el conocimiento de los insumos, recursos, interacciones, salidas y resultados de los procesos de cada unidad de la estructura.
- ✓ Las definiciones de estructura de la organización y su descripción de las actividades, funciones y procedimientos no muestran en esta primera inspección un diseño de arquitectura o diseño matricial para complementar la dimensión geográfica o vertical con la dimensión funcional o transversal.
- ✓ No obstante la definición de atribuciones para cada unidad en el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, no hay definiciones claras para la coordinación de actividades entre las unidades.
- ✓ Con algunas excepciones, hay un número considerable de tareas sustantivas o que no están debidamente definidas y que deberían ser comunes o compartidas en diversos procesos del Programa. Entre éstas destacan las siguientes:
 - Proceso de obtención y sistematización de insumos de información
 - Proceso para el análisis, evaluación y diseminación de información estratégica
 - Procesos y actividades para la mejora incremental de procesos sustantivos a partir de experiencias previas (aprendizaje organizacional)

Alcance de la evaluación

El alcance de la evaluación del P002 se ha determinado con los siguientes fundamentos:

- a) Requerimientos de la *Invitación a Cuando Menos Tres Personas IA-010000999-N158-2015* y sus anexos técnicos.
- b) Propuesta de *Consultores de Innovación, Desarrollo y Estrategia Aplicada, SC* en su carácter de la empresa a la que se asignó el contrato de esta convocatoria.
- c) Junta de seguimiento para definir el alcance de la evaluación, celebrada el 3 de agosto de 2015 en la Secretaría de Economía, con presencia de personal de la Coordinación de Asesores de la SCE y de la Dirección General de Planeación y Evaluación.
- d) Evaluación preliminar de las actividades y procesos sustantivos del Programa P002, considerando estos criterios adicionales:
 - ✓ si existen documentos que normen los procesos;
 - ✓ si los procesos están estandarizados, es decir si son utilizados por todas las instancias ejecutoras;
 - ✓ si los procesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores;

- ✓ si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión;
- ✓ si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.

Con estos fundamentos se ha determinado que se evaluarán aquellos procesos de la SCE y sus unidades que sean conducentes al logro de los objetivos explícitos del P002, a saber:

Se acordó con el personal de la Coordinación de Asesores de la SCE y con la Dirección General de Planeación y Evaluación el concentrar el análisis en los objetivos estratégicos del P002, asociados a su vez con los tres *macroprocesos* o actividades críticas del Programa P002¹:

- 4) Negociación de tratados y acuerdos de comercio exterior
- 5) Administración de tratados y acuerdos vigentes
- 6) Representación de México en organismos multilaterales

Se hace notar que estos tres macroprocesos no se encuentran mapeados y registrados formalmente (por ejemplo, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, o en los manuales de organización y manuales de procedimientos de las áreas de la SCE). Sin embargo, están claramente asociados a los objetivos estratégicos del Programa evaluado. La tabla 1 muestra la asociación entre estos tres macroprocesos y la lista de los procesos o procedimientos registrados de la SCE. En contraste, la tabla 2 lista y clasifica los procesos que no contribuyen directamente con los objetivos estratégicos de la SCE.

Tabla 1. Procesos y procedimientos sustantivos y asociados a los tres macroprocesos

Nombre del proceso	Áreas que lo ejecutan	Macroproceso (1, 2 ó 3)
SE-PR-O-510-01 Negociación de TLC's con países de Asia, Oceanía y Medio Oriente	DGAOOM	1
SE-PR-O-510-02 Dar seguimiento a las negociaciones dentro de los Comités y/o Grupos de Trabajo en los distintos Foros Comerciales Internacionales	DGAOOM	3
SE-PR-O-511-01 Proporcionar asesoría legal en las negociaciones comerciales internacionales	DGCJCI	1
SE-PR-O-511-04 Defensa del Gobierno Mexicano en Controversias de Inversión	DGCJCI	2
SE-PR-O-511-05 Revisión, trámite y registro de acuerdos interinstitucionales.	DGCJCI	1
SE-PR-O-511-06 Participar y coordinar los procedimientos de solución de controversias entre Estados.	DGCJCI	2
SE-PR-O-514-01 Administración y Seguimiento del TLCAN	DGAN	2
SE-PR-O-514-03 Administración y Seguimiento de los Comités, Subcomités y Grupos de Trabajo del TLCAN	DGAN	2

¹ Estos tres macroprocesos están referidos en "Procesos de Mejora: Subsecretaría de Comercio Exterior". Documento interno de trabajo para el Sistema de Información de Proyectos de Mejora Gubernamental (SIPMG). 1 de junio de 2015.

Nombre del proceso	Áreas que lo ejecutan	Macroproceso (1, 2 ó 3)
SE-PR-O-514-04 Seguimiento de Tratados y Acuerdos Comerciales Internacionales en materia de Comercio, Medio Ambiente y Laboral en América del Norte	DGAN	2
SE-PR-O-515-DGCIB-01 Negociación de tratados y acuerdos comerciales internacionales en materia de acceso al mercado de bienes, reglas de origen, procedimientos aduaneros y salvaguardias.	DGCIB	1
SE-PR-O-515-DGCIB-02 Administración de tratados y acuerdos comerciales internacionales en materia de acceso al mercado de bienes, reglas de origen, procedimientos aduaneros y salvaguardias.	DGCIB	2
SE-PR-O-520-01 Negociación de tratados y acuerdos comerciales, de inversión y de cooperación económica.	UNI	1
SE-PR-O-520-02 Administración de tratados y acuerdos comerciales, de inversión y cooperación económica.	UNI	2
SE-PR-O-521-01 Apoyo al proceso de negociación de tratados y acuerdos comerciales	DGCISI	1
SE-PR-O-521-02 Negociación de Acuerdos para la promoción y protección recíproca de Inversiones	DGCISI	1
SE-PR-A-522-01 Apoyo al proceso de negociación de tratados y acuerdos comerciales	DGEA	1
SE-PR-A-522-02 Seguimiento en la administración de tratados y acuerdos comerciales	DGEA	2
SE-PR-O-523-DGRCI-01 Apoyo al proceso de negociación de tratados y acuerdos comerciales.	DGRCI	1
SE-PR-O-523-DGRCI-02 Seguimiento en la administración de tratados y acuerdos comerciales	DGRCI	2
SE-PR-O-500.001-01 Participación de México en la OMC en los Órganos Ordinarios y de Negociación	Representación en Ginebra	3
SE-PR-O-500.001-03 Participación en los mecanismos de solución de diferencias de la OMC	Representación en Ginebra	2
SE-PR-O-500.002-BRU-02 Seguimiento al proceso de instrumentación de los Tratados Comerciales y de Cooperación Económica con Europa, la UE y con la AELC	Representación en Bruselas	2
SE-PR-O-500.004-MON-01 Consultas de mecanismos e instrumentos previstos en el Tratado de Montevideo 1980	Representación en Montevideo	3
SE-PR-O-500.007-PARÍS-01 Seguimiento a las reuniones de trabajo de la OCDE	Representación en París	3
SE-PR-O-500.008-01 Seguimiento a los compromisos adquiridos por el Gobierno de México y el Gobierno de Japón	Representación en Japón	2

Tabla 2. Procesos y procedimientos adicionales (no asociados a los tres macroprocesos)

Nombre del proceso	Áreas que lo ejecutan	Tipo de proceso
SE-PR-O-510-03 Dar seguimiento a los compromisos adquiridos por México en los distintos Foros Comerciales Internacionales y a los instrumentos comerciales con países de Asia, Oceanía y Medio Oriente.	DGAOOM	Atención a solicitudes de información pública
SE-PR-O-511-02 Atención de consultas respecto a las obligaciones comerciales internacionales de México	DGCJCI	Atención a solicitudes de información pública
SE-PR-A-511-03 Gestión para la contratación de consultoría externa	DGCJCI	Gestión para solicitar apoyo de consultoría externa
SE-PR-O-514-02 Atención de consultas sobre Administración y Seguimiento del TLCAN y Evaluación y Seguimiento de Negociaciones	DGAN	Atención a solicitudes de información pública
SE-PR-O-515-DGCIB-03 Consulta de negociación y/o administración de tratados y acuerdos comerciales internacionales en materia de acceso al mercado de bienes, reglas de origen, procedimientos aduaneros y salvaguardias.	DGCIB	Atención a solicitudes de información pública
SE-PR-O-520-03 Consulta sobre los tratados y acuerdos comerciales, de inversión y de cooperación económica.	UNI	Atención a solicitudes de información pública
SE-PR-O-521-03 Atención de consulta sobre los tratados y acuerdos comerciales y de inversión	DGCISI	Atención a solicitudes de información pública
SE-PR-A-522-03 Atención a consultas sobre los tratados y acuerdos comerciales	DGEA	Atención a solicitudes de información para la UNI u otros actores
SE-PR-O-523-DGRCI-03 Atención de consultas sobre los tratados y acuerdos comerciales.	DGRCI	Atención a solicitudes de asesoría de gobierno).
SE-PR-O-500.001-02 Atención a consultas relacionadas con la participación de México en la OMC	Representación en Ginebra	Atención de solicitudes de información por parte de otros miembros de la OMC, de la SE o de otras dependencias de la APF
SE-PR-O-500.002-BRU-01 Consultas sobre aspectos comerciales y de inversión de la relación México con Europa, la UE y con la AELC	Representación en Bruselas	Atención de solicitudes de información (Consultas sobre aspectos comerciales)
SE-PR-O-500.003-WAS-01 Promoción del Comercio e Inversión de México en EUA	Representación en Washington D.C.	Difusión de información para inversores de ambos países.
SE-PR-O-500.003-WAS-02 Asesoría y apoyo que proporciona la Representación Comercial a los exportadores e inversionistas de México y de Estados Unidos de América	Representación en Washington D.C.	Atención a solicitudes de asesoría por actores del comercio exterior (empresas, otras agencias de gobierno)

Nombre del proceso	Áreas que lo ejecutan	Tipo de proceso
SE-PR-O-500.005-01 Defender y promover los intereses de México en Canadá para aprovechar los beneficios del TLCAN	Representación en Ottawa	Atención a solicitudes de información por parte de diversas áreas de la SCE
SE-PR-O-500.005-02 Difusión de la información estratégica que promueva al comercio y la inversión entre México y Canadá	Representación en Ottawa	Difusión de información estratégica para promoción del comercio e inversión entre ambos países.
SE-PR-O-500.009-01 Seguimiento a la agenda bilateral del Gobierno de México y el Gobierno de la República Popular China	Representación en China	Brindar atención y seguimiento a la agenda bilateral.

La decisión de limitar el objeto de la presente evaluación a la colección de procesos o procedimientos asociados a los tres macroprocesos citados permite la concentración del trabajo en los procesos más sustantivos y favorece la identificación de las alternativas que más contribuyen a la mejora del desempeño de la SCE.

En cuanto al enfoque temático y metodológico, y tal como se describe más adelante, el ejercicio se limita a las técnicas y actividades propias de la *Evaluación de Procesos*, y en ese sentido **no** debe asumirse que para este proyecto se harán trabajos y se darán resultados asociados a la *reingeniería de procesos*, **ni** que se hará una *consultoría de procesos* u otras actividades de consultoría diferentes a la *Evaluación de Procesos*.

Sin embargo, los productos de este ejercicio pueden ser un insumo para estrategias de cambio, reingeniería de procesos, rediseño organizacional y otras iniciativas que la SCE y otros actores relevantes pudieran eventualmente impulsar a partir de los hallazgos y recomendaciones planteados en el estudio.

I.2 Estrategia, Plan de Trabajo en Campo y Cronograma

Estrategia de trabajo

La estrategia de trabajo expuesta abajo está en concordancia con los Términos de Referencia de la *Invitación a Cuando Menos Tres Personas IA-010000999-N158-2015* y sus anexos técnicos, y la Propuesta de *Consultores de Innovación, Desarrollo y Estrategia Aplicada, SC*, en su carácter de la empresa a la que se asignó el contrato de esta convocatoria.

En este apartado se describen las tres etapas o componentes del proyecto de evaluación de procesos: a) descripción, identificación y análisis de procesos, b) hallazgos y resultados (articulación, procesos obsoletos, cuellos de botella y buenas prácticas), y c) conclusiones y recomendaciones.

Las tres etapas o componentes se desarrollarán con trabajo de gabinete de análisis de información documental (listada en el inciso I.1.b de este documento) y con trabajo de campo (descrito en el inciso II.2 del documento).

a) Descripción y análisis de procesos

Primera fase: Descripción del Programa y su operación global

En esta fase, se llevará a cabo la descripción de las características principales del programa y su estructura operativa, así como el reconocimiento de sus procesos, con información documental y revisada en gabinete.

Se analizarán los siguientes temas de la operación, en un enfoque global:

- las razones que dieron origen al programa y el problema que se desea resolver,
- las principales características del programa (actores que intervienen y sus funciones, tipos de apoyo, cobertura geográfica, presupuesto y principales recursos),
- el contexto en el que opera,
- la cobertura geográfica que tiene, las principales organizaciones involucradas, los tipos de apoyo que presta, la dinámica de su presupuesto,
- los resultados de sus evaluaciones,
- la estructura operativa del programa (secuencia de los procesos operativos, su articulación),
- los instrumentos de coordinación interinstitucional, y

En esta fase, también se llevará a cabo un primer bosquejo de la descripción cada uno de los procesos del programa, con la información de gabinete. Algunos de los elementos a estudiar para cada proceso serán:

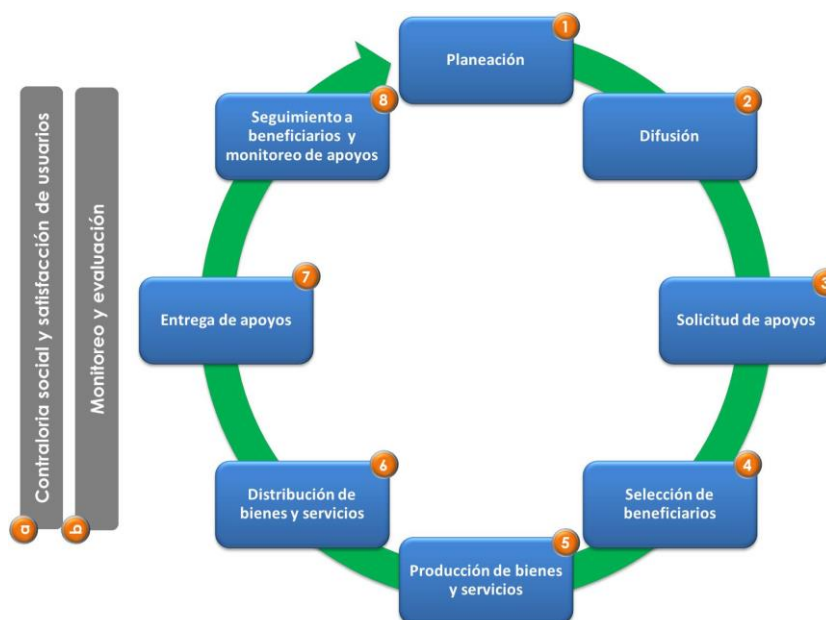
- los principales actores involucrados en cada proceso y los responsables de los mismos,
- el orden de gobierno en el que se lleva a cabo,
- los insumos requeridos para llevar a cabo el proceso,
- los recursos necesarios para su gestión,

- las principales actividades,
- los productos derivados del proceso y su interrelación con el siguiente proceso,
- las relaciones entre los responsables de distintos procesos,
- el tiempo límite de duración, y
- los documentos, criterios y requisitos involucrados en cada proceso.

Con esta información será posible llevar a cabo la descripción “normativa” de la operación global del Programa y de cada uno de sus procesos. Se elaborará una primera versión del flujograma de procesos, que consistirá en la representación gráfica de la descripción de la operación del Programa con base en la revisión documental.

También se realizará la identificación de los procesos propios del Programa y su equivalencia con el Modelo General de Procesos (**Figura 1**) estipulado en la referida convocatoria, pero adecuando dicho modelo a la operación real y verificable del Programa (por ejemplo y a diferencia de otros programas gubernamentales, el Programa P002 **no** da “apoyos”). La identificación y equivalencia de procesos facilitará la comprensión de la operación en general y de sus procesos. Esta clasificación también permitirá la medición homogénea de los procesos mismos y su comparación en el tiempo.

Figura 1. Modelo general de procesos



Segunda fase: Descripción y análisis de los procesos

En esta segunda fase, se completará el análisis descriptivo global de la operación y específico para cada uno de los procesos, con la información resultante del trabajo de campo. Se analizará y valorará cada uno de los procesos con la información obtenida en campo sobre su eficacia, calidad (en términos de suficiencia y pertinencia) y oportunidad y, cuando la información lo permita, su eficiencia.

En esta fase se analizarán los siguientes aspectos para cada uno de los procesos:

- cumplimiento de metas establecidas relacionadas al proceso;
- existencia de elementos mínimos necesarios para un desempeño considerable del proceso;
- cumplimiento con el tiempo de duración del proceso establecido en la normatividad;
- oportunidad en la duración del proceso;
- pertinencia de los insumos recibidos para iniciar el proceso y los productos entregados al final del mismo;
- opinión de los operadores y beneficiarios (en su caso) sobre la eficacia, calidad y oportunidad del proceso, y
- relación del responsable del proceso con los responsables de los procesos con los que se conecta.

A partir de la información documental disponible y los resultados del trabajo de campo (presentado en el inciso II.2 de este documento), se describirán los siguientes rubros para cada proceso:

1. Descripción detallada de las actividades, los componentes y los actores que integran el desarrollo del proceso.
2. Límites del proceso y su articulación con otros.
3. Insumos y recursos: determinar si los insumos y los recursos disponibles son suficientes y adecuados para el funcionamiento del proceso.
 - a) Tiempo: ¿el tiempo en que se realiza el proceso es el adecuado y acorde a lo planificado?
 - b) Personal: ¿el personal es suficiente, tiene el perfil y cuenta con la capacitación para realizar sus funciones?
 - c) Recursos financieros: ¿los recursos financieros son suficientes para la operación del proceso?
 - d) Infraestructura: ¿se cuenta con la infraestructura o capacidad instalada suficiente para llevar a cabo el proceso?
4. Productos: ¿los productos del proceso sirven de insumo para ejecutar el proceso subsecuente?
5. Sistemas de información: ¿Los sistemas de información en las distintas etapas del programa funcionan como una fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y para los ejecutores?
6. Coordinación: ¿la coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas es adecuada para la implementación del proceso?
7. Evaluar la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla.
8. Identificar las características relacionadas con la importancia estratégica del proceso.

9. Opinión de los actores (beneficiarios, usuarios, clientes, especialistas o áreas que realicen monitoreo de los bienes, servicios y/o documento generado) sobre la eficiencia y calidad del proceso, producto o servicio.
10. La existencia de mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios, usuarios, clientes o áreas que realicen monitoreo de los bienes, servicios y/o documento generado por el programa.

Debe mencionarse que la valoración de la calidad de los servicios entregados será aproximada únicamente a partir de los puntos 9 y 10 de la lista anterior. Para estos dos puntos debe verse la descripción correspondiente de las actividades del Plan de Trabajo de Campo (presentado más adelante en este documento).

Para la descripción de los diez rubros listados, se desarrollarán formatos que plasmen de manera sucinta y ejecutiva los resultados de este análisis de procesos. Estos mismos formatos serán usados como guía de entrevista para el trabajo de campo.

b) Hallazgos y resultados

En este componente se identificarán y valorarán cinco elementos:

- 1) la articulación entre los procesos operativos,
- 2) la pertinencia de la gestión operativa para el logro de los objetivos del programa,
- 3) los principales cuellos de botella y problemas en la operación (debilidades),
- 4) las fortalezas y buenas prácticas detectadas
- 5) las áreas de oportunidad en la normatividad.

Con tal finalidad, en el trabajo de campo también se obtendrá información sobre los siguientes temas:

- relación entre los responsables de los procesos;
- calidad de la coordinación interinstitucional;
- valoración de la contribución de los sistemas de información en el desempeño de los procesos operativos;
- opinión de las autoridades y operadores del Programa sobre los cuellos de botella en la operación del programa y los principales obstáculos;
- opinión de las autoridades y los operadores del Programa sobre las buenas prácticas y fortalezas;
- diferencias importantes entre la normatividad operativa y la operación en la práctica;
- situaciones en que la normatividad dificulta el desarrollo de procesos operativos;
- opinión de las autoridades y operadores sobre las áreas de oportunidad en la normatividad, y
- flujo de recursos.

c) Conclusiones y recomendaciones

En este apartado se presentará una síntesis de los resultados encontrados, resaltando los hallazgos más relevantes y las recomendaciones y oportunidades de mejora a nivel de los procesos y a nivel del Programa.

Las recomendaciones formuladas como resultado de la evaluación, tendrán las siguientes características:

- ✓ Se derivarán de las actividades y del alcance de este ejercicio de evaluación.
- ✓ Se incluirá un proyecto ejecutivo y esquemático de implementación, que considere los siguientes elementos:
 - Breve análisis de la viabilidad/factibilidad de la implementación de acciones específicas
 - Principales responsables de la implementación de acciones específicas
 - Análisis de los efectos potenciales que puede implicar la implementación, tanto en la operación del Programa como en el logro de los objetivos del mismo.
 - La comparación entre la situación actual y el resultado que se espera obtener con la implementación de la recomendación.

Este proyecto ejecutivo tomará la forma de una matriz con las acciones específicas y un esquema de mapa de ruta (o roadmap) que represente la secuencia lógica o cronológica de las acciones.

- ✓ Estarán categorizadas en dos líneas de acción estratégicas:
 - consolidación, o
 - reingeniería de procesos.

Al respecto, se entenderá por *consolidación* a aquellas recomendaciones que se encuentren dirigidas a perfeccionar determinados aspectos del Programa, tales como algunos procedimientos, estrategias o acciones especiales. En cambio, por *reingeniería de procesos*, se entenderán aquellas recomendaciones que apunten a una transformación o modificación profunda o sustancial de los procesos mismos del Programa, e incluso, del diseño operativo del mismo.

Adicionalmente, y de conformidad con el alcance de la evaluación, se presentará una propuesta ejecutiva y esquemática para fortalecer o mejorar un sistema de monitoreo de gestión y de indicadores. Para el caso en que el P002 no contara con un sistema de esta naturaleza, se propondrá la creación de uno y se listarán sus componentes, atributos deseados y actividades para su eventual desarrollo por parte de la SCE. También se hará un ejercicio primario de cálculo de indicadores propuestos, ya sea con insumos de información reales o hipotéticos.

Plan de Trabajo en Campo

El marco metodológico para la evaluación de procesos del Programa P002 supone el levantamiento de información en campo mediante la ejecución de entrevistas y/o aplicación de cuestionarios a los responsables directivos y operativos del Programa, según el alcance definido anteriormente en este documento.

Se considera hacer entrevistas a profundidad, estructuradas o semi-estructuradas con los titulares de las siguientes unidades:

- ✓ Unidad de Negociaciones Internacionales
- ✓ Dirección General para Asia, Oceanía y Organismos Multilaterales
- ✓ Dirección General para América del Norte

- ✓ Dirección General para Europa y África
- ✓ Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional
- ✓ Dirección General de Reglas de Comercio Internacional
- ✓ Dirección General de Comercio Internacional de Servicios e Inversión
- ✓ Coordinación de Asesores de la SCE

Para el caso de las oficinas de representación en el exterior, se propone hacer entrevistas a distancia (video o audio-conferencia) con una selección representativa de dichas oficinas.

A través de estas entrevistas se obtendrá información de tipo cualitativo que abarca:

- Concordancia entre las funciones y atribuciones formalmente registradas y las que son vigentes en la realidad cotidiana del área
- Concordancia entre los procesos y procedimientos formalmente registrados y los que se observan en la operación real del área
- Suficiencia y calidad de la estructura organizacional
- Revisión de las funciones y atribuciones del área
- Insumos, tiempos, salidas y productos de los procesos y procedimientos del área
- Actores, recursos y obstáculos para la ejecución de los procesos y procedimientos del área
- Interrelaciones con los procesos y procedimientos de otras áreas de la SCE y con otros actores
- Flujos de información para los procesos y procedimientos del área

El instrumento propuesto para las entrevistas estructuradas se presenta en el Anexo 1.

Para la realización de las entrevistas se propone seguir un protocolo o proceso facilitado con la participación o la gestión de la Coordinación de Asesores de la SCE y de la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Economía. Un protocolo de esta naturaleza se muestra en el Anexo 2.

La operación del Programa P002 tiene como beneficiarios a la colectividad formada por los actores del comercio internacional, pero sin singularizar a ninguna empresa u organización (por no entregar apoyos). Por ello, para conocer las opiniones y puntos de vista de los usuarios o beneficiarios de las actividades del Programa, se propone hacer entrevistas estructuradas a una selección de tres a cinco representantes de los actores de comercio exterior, como pueden ser:

- ✓ Líderes de cámaras industriales (por ejemplo, CONCAMIN o AMIA)
- ✓ Líderes de cámaras y asociaciones de comercio (por ejemplo, *American Chamber of Commerce*)
- ✓ Líderes de asociaciones de sectores asociados a la cadena global de valor (por ejemplo, ABM, ANIERM, CAAREM o similares)

Para cualquier caso en que los entrevistados residan o estén fuera de la Ciudad de México se propone el uso de tecnología de video o audio conferencia.

De manera previa se elaborarán y presentarán, para su aprobación y retroalimentación, los ***instrumentos de recolección de información primaria en campo*** (guía de entrevistas a profundidad, estructurada y/o semi-estructurada), tales como el que se muestra en el Anexo A.

Cronograma

Programa para el Fortalecimiento de la Integración y Competitividad de México en las Cadenas Globales de Valor																
Evaluación de Procesos																
Fase	Actividad	Semana 1	Semana 2	Semana 3	Semana 4	Semana 5	Semana 6	Semana 7	Semana 8	Semana 9	Semana 10	Semana 11	Semana 12	Semana 13	Semana 14	Semana 15
Fase 1. Descripción y análisis de procesos	Recopilación de información sobre el P002: estatutos, manuales de organización y procedimientos, evaluaciones, etc.															
	Análisis primario de la información: documentación de organización y de procesos															
	Estrategia de trabajo: requerimientos, metodología, trabajo en campo y cronograma															
	Entregable 1. "Diagnóstico y Alcance de la Evaluación"															
	Organización de entrevistas															
	Entrevistas con Directores Generales y Coordinación de Asesores															
	Entrevistas con representaciones en el exterior															
	Entrevistas con actores de comercio exterior															
	Análisis de información de entrevistas															
	Descripción de la operación del P002 con enfoque global															
	Descripción de los procesos															
	Entregable 2. "Primer informe de Evaluación de Procesos"															

Programa para el Fortalecimiento de la Integración y Competitividad de México en las Cadenas Globales de Valor																
Evaluación de Procesos																
Fase	Actividad	Semana 1	Semana 2	Semana 3	Semana 4	Semana 5	Semana 6	Semana 7	Semana 8	Semana 9	Semana 10	Semana 11	Semana 12	Semana 13	Semana 14	Semana 15
Fase 2. Hallazgos y resultados	Evaluación de la organización: recursos, coordinación, información, etc.															
	Hallazgos: articulación, pertinencia, cuellos de botella, buenas prácticas, áreas de oportunidad															
Fase 3. Conclusiones y recomendaciones	Síntesis de hallazgos															
	Proyecto ejecutivo de implantación															
	Recomendaciones															
	Entregable 3. "Segundo informe de Evaluación de Procesos"															
	Presentación de resultados															
	Entregable 4. "Presentación de resultados"															
	Adecuaciones y mejoras al documento															
	Entregable 5. "Entrega final"															

I.3 Propuesta de Enfoque Metodológico

Importancia de las evaluaciones de procesos

El análisis de la implementación de las políticas públicas, y en concreto de sus programas, contribuye a explicar y comprender el éxito o fracaso de las intervenciones públicas, y de hecho, constituye un campo de estudio teórico y empírico de amplio interés desde hace varios años (Pressman y Wildavsky, 1973). Se considera que el diseño de la operación resulta un factor clave para asegurar el cumplimiento de los objetivos y solucionar el problema que le dio origen a cualquier programa, y más aún, si éste se inscribe en el espectro de la política social. Así, el diseño de los procesos se pone a prueba al entrar en la realidad cotidiana del funcionamiento, justificando una valoración constante y sucesiva para hacer los ajustes que permitan mejorar el desempeño y resultados del programa en tanto instrumento de la política pública.

La preocupación por los resultados de los programas es en parte un efecto de la corriente de la Nueva Gestión Pública (NGP) que ha permeado, desde la década de los ochenta, el campo de la administración pública en México, al igual que en otros países del mundo. Este enfoque se ha traducido en cambios institucionales y en la adopción de modelos e instrumentos orientados a la medición de efectos reales de las acciones públicas. La Gestión para Resultados (GpR), como modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional, y el Presupuesto basado en Resultados (PbR), como instrumento metodológico de este modelo de cultura organizacional, son justamente una expresión de la preocupación por sustentar, con evidencias, la eficacia de las políticas públicas y sus programas. La GpR se centra en los resultados; en la alineación entre la planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación con resultados; gestión para resultados, y uso de información sobre resultados para aprender y apoyar la toma de decisiones y la rendición de cuentas. El PbR tiene como objetivo que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generen más beneficios a la población y que se corrija el diseño de aquellos programas que no están funcionando correctamente. En este escenario cobra mayor sentido la valoración operativa de los procesos del Programa P002.

Las organizaciones públicas basan su gestión en programas asentados en procesos y la mejora de ellos es un aspecto recurrente. La *Evaluación de Procesos* profundiza en el estudio del funcionamiento y de la organización de los programas (Coneval, 2013), razón por la cual es el tipo de evaluación más apropiada para obtener información que contribuya a la mejora de la gestión. Los resultados de las evaluaciones de procesos arrojan información sobre el modo en que operan los programas en los diferentes contextos en los que se desarrollan, contextos que involucran factores económicos, sociales, políticos, geográficos, demográficos y culturales, y que no siempre son tomados en cuenta en el diseño de los programas. De este modo, la *Evaluación de Procesos* permite verificar que el diseño y normatividad sean operables en la práctica y en distintos contextos.

El **proceso** entraña un conjunto de acciones integradas y dirigidas hacia un fin, como una acción continua, operación o serie de cambios y tareas que ocurren de manera definida. Consecuentemente, la operación de los programas públicos exige que sus procesos sean definidos de manera lógica y secuencial como una cadena de tareas y responsabilidades específicas asignadas a los actores facultados para ello y este aspecto es clave dentro de la valoración del desempeño del programa.

De hecho, la normatividad para evaluar programas federales establece que la valoración de los procesos es útil para analizar si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y si contribuye al mejoramiento de la gestión. Se considera importante esta evaluación para revisar si la operación de un programa favorece el logro de la meta a nivel de propósito, pues si existe un diseño adecuado, la correcta operación del programa permitiría el logro de las metas de cada componente establecido en la matriz de indicadores del programa, y por tanto, el logro del propósito (Coneval, 2009).

La *Evaluación de Procesos* permite identificar actores, insumos, productos y documentos involucrados en cada uno de los procesos y en la interacción entre los mismos. Se analizan flujos de recursos y de información, oportunidad, eficacia y suficiencia de los procesos, así como la articulación entre ellos. De esta forma se identifican carencias en la normatividad, retrasos, falta de comunicación, excesiva burocracia, actividades obsoletas y otro tipo de elementos que pueden estar contribuyendo a la deficiencia en la calidad de los servicios o a la oportunidad en los mismos, y obstaculizando el logro de las metas y objetivos del programa.

Aplicación de las metodologías y técnicas de Evaluación de Procesos en el P002

Dadas las características de la *Evaluación de Procesos*, la naturaleza del P002, y de acuerdo con los Términos de Referencia de la convocatoria para este proyecto, se adoptará un enfoque *cualitativo descriptivo*. Bajo este enfoque se describirán y valorarán los procesos, se detectarán los cuellos de botella y buenas prácticas a lo largo de la operación, se valorará la articulación entre procesos y finalmente se encontrarán áreas de oportunidad para el mejoramiento de la normatividad del programa. Un apartado especial se dedicará a la elaboración de recomendaciones y a una propuesta ejecutiva de diseño de un sistema de monitoreo para el Programa de Fortalecimiento de la Integración y Competitividad de México en las Cadenas Globales de Valor.

El Programa P002 no tiene usuarios directos o exclusivos de servicios, bienes o apoyos, sino que sus beneficiarios son una colectividad indistinta de los actores del sistema de comercio exterior, y por ello sus acciones tienen un efecto generalizado o global en el conjunto de todas las empresas exportadoras de México. Con esa premisa, es precisamente el enfoque *cualitativo descriptivo* con el que puede determinarse si los procesos del P002 cumplen con los objetivos estratégicos de la SCE, pues no tendría sentido cuantificar o evaluar cuantitativamente los resultados de las actividades específicas de cada área (aunque debe aclararse que sí pueda evaluarse cuantitativamente el efecto global del P002 y de la política de comercio exterior de México, pero con el uso de otras metodologías y técnicas de evaluación).

Gracias al uso de los instrumentos, enfoques y metodología de *Evaluación de Procesos* podrá conocerse en una aproximación si son suficientes los recursos para la ejecución de las actividades de las áreas de la SCE, si están identificados y controlados los insumos y las actividades para el procesamiento de los mismos, y si los resultados o productos son identificados y asignados como insumo a los procesos de otros actores, ya sea de la misma SCE o de otras organizaciones. Asimismo se podrá visualizar si están articulados los procesos entre sí, si están debidamente representados o mapeados, y si responden a las funciones y atribuciones explícitas de los diferentes actores de la SCE.

I.4 Diseño muestral

El Programa P002 no tiene usuarios directos o exclusivos de servicios, bienes o apoyos, sino que sus beneficiarios son una colectividad indistinta de los actores del sistema de comercio exterior. Tal como fue señalado en el inciso II.2 de este documento, esto implica que para los propósitos de este ejercicio es más provechoso obtener información cualitativa mediante entrevistas a los líderes de este sistema de comercio exterior, que levantar información a una muestra de estos mismos actores. En este sentido, no es necesario el diseño muestral sino tan solo evaluar la idoneidad en la elección de dichos líderes a entrevistar.

Para el caso de las entrevistas a los actores privados del comercio exterior, se sugiere cubrir los siguientes criterios con la elección de entre tres a cinco organizaciones a entrevistar:

- ✓ Que conozca y represente los intereses de las empresas ante los efectos, ventajas y desventajas de la política de comercio exterior de México.
- ✓ Que conozca y represente los fenómenos del comercio exterior de bienes más representativos de México (por ejemplo, de los sectores automotriz, minero, o agroindustrial).
- ✓ Que conozca y represente los fenómenos del comercio exterior de servicios más representativos de México (por ejemplo, del sector financiero, de transporte y logística, o de servicios profesionales).
- ✓ Que conozca y represente los fenómenos de la inversión extranjera y la necesidad de darle un marco de certidumbre legal y protección.
- ✓ Que conozca y represente los intereses de las empresas ante las consecuencias de las prácticas de comercio y de las variables que afectan el acceso a mercados.

En cuanto a la información propia o interna del Programa P002 o de la SCE, tampoco será necesario un diseño muestral, pues se analizará el universo de documentos para la *Evaluación de Procesos*, según se listan en el inciso I.1.b de este documento. Asimismo, se entrevistará a los líderes de todas las unidades de la SCE y a todas las representaciones en el exterior.

II. TEMA I. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE PROCESOS DEL PROGRAMA

II.1 Descripción, análisis y diagnóstico de los procesos del Programa P002

Descripción Global de la Operación de la Subsecretaría de Comercio Exterior y su Programa P002

Origen del programa

Una de las Secretarías del Gobierno Federal que incide no sólo en el devenir actual de nuestro país, sino sobre todo en su transformación hacia el futuro es la Secretaría de Economía (SE). Desde hace más de 20 años esta dependencia, anteriormente llamada SECOFI, fue la punta de lanza que inició el proceso de una de las transformaciones económicas más importantes de México al abrirlo a los grandes mercados globales. La firma del TLCAN tan sólo fue el inicio de una serie de acuerdos que han multiplicado las inversiones, las exportaciones y el comercio en general.

En este trayecto, la Subsecretaría de Comercio Exterior (SCE) ha jugado un papel fundamental, y en el presente, enfrenta una serie de desafíos nuevos. La SCE, junto con la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad, la Subsecretaría de Industria y Comercio, una Oficialía Mayor, treintaisiete Unidades Administrativas y tres Órganos Desconcentrados tiene el reto de provocar una segunda generación u oleada de estrategias y acciones para fortalecer la competitividad e integración de nuestro país en las cadenas globales de valor.

Problema a resolver

El comercio exterior ha demostrado generar cambios en la estructura económica del país, impulsando la producción y exportación manufacturera e impulsando la productividad y la innovación de las empresas nacionales.

No obstante el número de tratados y acuerdos firmados por México, y como efecto de los fenómenos anteriormente descritos, el país mantiene los siguientes retos estratégicos:

- ✓ Añadir mayor valor a lo que se produce en el país
- ✓ Integrar la producción nacional en cadenas globales de valor
- ✓ Aumentar la producción y exportación de bienes intermedios (diferentes a las materias primas)
- ✓ Aumentar el comercio intraempresarial
- ✓ Atraer más inversión extranjera directa
- ✓ Impulsar la apertura del comercio exterior a nivel mundial.

Ante estos retos, la Subsecretaría de Comercio Exterior y su programa único P002 tienen como objetivo el buscar que México tenga una mayor y suficiente participación en las cadenas globales de valor mediante tres líneas de acción u objetivos:

- ✓ Aprovechamiento y optimización de los acuerdos comerciales y de inversión actuales
- ✓ Negociación de nuevos acuerdos para acceder a nuevos mercados

- ✓ Fortalecimiento del sistema multilateral de comercio e inversión y defensa legal de los intereses comerciales de México.

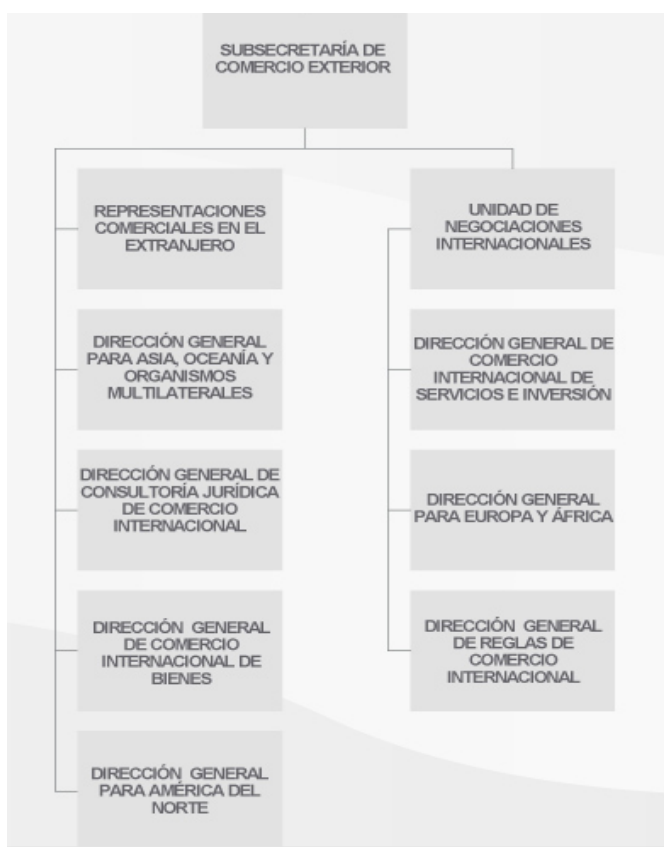
Como queda claro en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa de Desarrollo Innovador, la competitividad del país y la participación de México en las cadenas globales de valor dependen de reformas estructurales que deben emprenderse y de un conjunto diverso de políticas públicas. Por su parte, el P002 contribuye explícitamente a estos grandes objetivos estratégicos nacionales negociando nuevos tratados y acuerdos, manejando y optimizando los tratados y acuerdos ya existentes y participando activamente en los organismos multilaterales de comercio exterior.

Para ello, la SCE tiene como eje estratégico el Programa *Fortalecimiento de la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor, mediante la negociación, formalización y administración de los tratados y acuerdos internacionales de comercio e inversión (P002)*, que conduce con el ejercicio de sus atribuciones como lo son proponer las estrategias para ejecutar la política comercial internacional, conducir las relaciones y negociaciones comerciales internacionales, administrar y supervisar los tratados y acuerdos comerciales internacionales, representar a México ante organismos y foros comerciales internacionales y fungir como enlace con las representaciones comerciales de la Secretaría en el extranjero.

Estructura orgánica

Al mismo tiempo, la SCE despliega este Programa con el apoyo de una estructura orgánica conformada por 17 Unidades Administrativas adscritas a ella como lo son:

1. La Unidad de Negociaciones Internacionales
2. La Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional
3. La Dirección General para América del Norte
4. La Dirección General para Europa y África
5. La Dirección General para Asia, Oceanía y Organismos Multilaterales
6. La Dirección General de Comercio Internacional de Bienes
7. La Dirección General de Comercio Internacional de Servicios e Inversión
8. La Dirección General de Reglas de Comercio Internacional
9. La Dirección General APEC-Jordania
10. La Representación Comercial en Washington D.C., Estados Unidos
11. La Representación Comercial en Ottawa, Canadá
12. La Representación Comercial en Montevideo, Uruguay
13. La Representación Comercial en Bruselas, Bélgica
14. La Representación Comercial en París, Francia
15. La Representación Comercial en Ginebra, Suiza
16. La Representación Comercial en Tokio, Japón
17. Y La Representación Comercial en la República Popular China (Beijing/Hong Kong).



Atribuciones

Esta estructura orgánica cuenta a su vez con las siguientes atribuciones para enfrentar los nuevos desafíos del comercio exterior:

- Contribuir en el diseño y ejecución de las estrategias de las negociaciones comerciales internacionales, en el ámbito de su competencia
- Apoyar en la conducción de las negociaciones comerciales internacionales en las que México participe, en el ámbito de su competencia
- Conducir la participación de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y las consultas con éstas y los sectores involucrados, en el ámbito de su competencia, en las relaciones comerciales internacionales y en los procesos de negociación comercial internacional con otros países, bloques económicos, organismos y foros comerciales internacionales
- Dar seguimiento a la administración y supervisión del cumplimiento de los tratados y acuerdos comerciales en vigor, en el ámbito de su competencia, Coordinar los trabajos con las representaciones comerciales de la Secretaría en el extranjero, en el ámbito de su competencia. Asimismo, se determina que estas desarrollarán sus actividades en coordinación con las representaciones diplomáticas y consulares de la S.R.E.

Para el cumplimiento del objetivo general del programa, que es fortalecer la integración de México en las cadenas globales de valor, y de los objetivos específicos como lo son el alto aprovechamiento de los TLCs, la conservación de las preferencias arancelarias, la suficiente expansión del comercio exterior y el impulso de

medidas para la facilitación del comercio, la SCE se apoya y despliega a través de 28 procedimientos, de los cuales 21 son sustantivos y 7 son de apoyo, organizados en un andamiaje real de tres macroprocesos fundamentales: la negociación de acuerdos y tratados, la administración de acuerdos y tratados y la representación y participación de México ante organismos multilaterales.

Ante la insuficiente participación de México en las cadenas globales de valor, problema detectado por la SCE como central, y el reconocimiento de causas puntuales como las son el bajo aprovechamiento de los TLCs, la erosión de las preferencias arancelarias, la expansión insuficiente del comercio exterior y la existencia de medidas proteccionistas y obstáculos técnicos al comercio, la SCE debe reevaluar y reconceptualizar su visión estratégica, su misión, su alineación a los objetivos superiores de la SE y del P002, y las fórmulas empleadas para lograrlo. Dicho de otro modo, la evaluación de sus procesos, permite identificar hallazgos para la intervención y en su caso corrección de variables.

Instrumentos de coordinación interinstitucional

Para el cumplimiento de sus objetivos, la Subsecretaría de Comercio Exterior debe interactuar con diversas instituciones y organismos de manera cotidiana. A continuación se citan los principales instrumentos para la coordinación interinstitucional del P002:

- ✓ La SCE guarda una alineación estrecha con la política industrial de México en su interacción directa con el resto de la Secretaría de Economía, en particular con la Subsecretaría de Industria y Comercio (SIC). El PND y el PRODEINN son los instrumentos de planeación y coordinación que vinculan las políticas de desarrollo competitivo de México, política industrial y política de comercio exterior.
- ✓ La negociación y administración de acuerdos, así como la representación de México en organismos multilaterales de comercio exterior, conllevan una interacción continua e intensa con actores de otros países, que debe estar enmarcada en la política exterior de México, comandada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, con quien la SCE guarda una estrecha relación de colaboración y coordinación para la organización y actuación de las múltiples misiones de negociación y representación.
- ✓ Asimismo, el proceso de aprobación de un tratado o acuerdo requiere la intervención formal de la misma Secretaría de Relaciones Exteriores y la aprobación por parte del Senado de la República.
- ✓ Los procesos de negociación involucran tanto la consulta como la participación activa de diversas organizaciones del Gobierno de México (como son SHCP, SAGARPA, SCT, ST, SEMARNAP, IMPI, entre otras). La SCE tiene la responsabilidad de consultar a dichas instituciones y tiene la atribución de coordinar a los equipos de negociación y representación en que participan.
- ✓ Para los procesos de negociación y de administración de tratados y acuerdos, la SCE realiza consultas con las empresas del país para conocer sus intereses y potenciales beneficios o afectaciones por el comercio exterior, para lo que mantiene comunicación constante con las principales organizaciones representativas del sector productivo del país.

II.2 Macroprocesos sustantivos

A partir del análisis documental, de las entrevistas con los titulares de las diversas áreas de la SCE y de los propios ejercicios de la Subsecretaría para mejorar sus procesos² se identificaron los procesos sustantivos que se ejecutan en el Programa P002 y se agruparon en tres macroprocesos:

Macroproceso 1: Negociación de tratados y acuerdos de comercio exterior

Macroproceso 2: Administración de tratados y acuerdos vigentes

Macroproceso 3: Representación de México en organismos multilaterales

Con una lógica operativa paralela al Macroproceso 1, se identificó el siguiente proceso operado por la Dirección General de Comercio Internacional de Servicios e Inversión:

- SE-PR-O-521-02 Negociación de Acuerdos para la promoción y protección recíproca de Inversiones

Se identificaron además los siguientes procesos sustantivos, ejecutados por la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional, en apoyo al Macroproceso 2:

- SE-PR-O-511-04 Defensa del Gobierno Mexicano en Controversias de Inversión
- SE-PR-O-511-06 Participar y coordinar los procedimientos de solución de controversias entre Estados

Asimismo, las representaciones de México en el exterior desarrollan una serie de actividades sustantivas que están relacionadas con los tres macroprocesos, pero sin formar parte integral de los mismos.

La siguiente tabla muestra la asociación entre los tres macroprocesos y los principales procesos de las Direcciones Generales, seleccionados por su importancia. Se presenta en primer lugar a la UNI, luego a las Direcciones de especialización temática³, y finalmente las tres Direcciones Generales de índole geográfica: DGAN, DGEA y DGAOOM.

Debido a la heterogeneidad de los diagramas de las Representaciones Comerciales, y de su profunda interrelación con la DGAOOM, no se incluyen en la siguiente tabla, lo cual no demerita su consideración y análisis.

Tabla 1. Procesos y procedimientos principales asociados a los tres macroprocesos

Nombre del proceso	Áreas que lo ejecutan	Macroproceso (1, 2 ó 3)
SE-PR-O-520-01 Negociación de tratados y acuerdos comerciales, de inversión y de cooperación económica.	UNI	1
SE-PR-O-520-02 Administración de tratados y acuerdos comerciales, de inversión y cooperación económica.	UNI	2
SE-PR-O-511-01 Proporcionar asesoría legal en las negociaciones comerciales internacionales	DGCJCI	1
SE-PR-O-521-01 Apoyo al proceso de negociación de tratados y acuerdos comerciales	DGCISI	1
SE-PR-O-523-DGRCI-01 Apoyo al proceso de	DGRCI	1

² Procesos de Mejora: Subsecretaría de Comercio Exterior. Documento interno de trabajo para el Sistema de Información de Proyectos de Mejora Gubernamental (SIPMG). 1 de junio de 2015.

³ Se hace referencia a los procedimientos sustantivos de la DGCJCI, DGCISI, DGCIB, y DGRCI.

Nombre del proceso	Áreas que lo ejecutan	Macroproceso (1, 2 ó 3)
negociación de tratados y acuerdos comerciales.		
SE-PR-O-523-DGRCI-02 Seguimiento en la administración de tratados y acuerdos comerciales	DGRCI	2
SE-PR-O-515-DGCIB-01 Negociación de tratados y acuerdos comerciales internacionales en materia de acceso al mercado de bienes, reglas de origen, procedimientos aduaneros y salvaguardias.	DGCIB	1
SE-PR-O-515-DGCIB-02 Administración de tratados y acuerdos comerciales internacionales en materia de acceso al mercado de bienes, reglas de origen, procedimientos aduaneros y salvaguardias.	DGCIB	2
SE-PR-O-514-04 Seguimiento de Tratados y Acuerdos Comerciales Internacionales en materia de Comercio, Medio Ambiente y Laboral en América del Norte	DGAN	2
SE-PR-A-522-01 Apoyo al proceso de negociación de tratados y acuerdos comerciales	DGEA	1
SE-PR-A-522-02 Seguimiento en la administración de tratados y acuerdos comerciales	DGEA	2
SE-PR-O-510-01 Negociación de TLC's con países de Asia, Oceanía y Medio Oriente	DGAOOM	1
SE-PR-O-510-02 Dar seguimiento a las negociaciones dentro de los Comités y/o Grupos de Trabajo en los distintos Foros Comerciales Internacionales	DGAOOM	3

Diagramas de procesos sustantivos

En el Anexo 3 se presentan las ilustraciones de los trece procesos principales enlistados arriba, según se establece en los manuales de procedimientos dictaminados de la SCE.

II.3 Descripción de Macroprocesos

Macroproceso 1. Negociación de tratados y acuerdos de comercio

Descripción, Análisis y Diagnóstico

El macroproceso 1 consiste en la serie de actividades y procedimientos para la negociación de nuevos acuerdos y tratados de comercio. El macroproceso comprende a su vez siete microprocesos, a saber:

Microproceso 1.1. Evaluación de tratados y acuerdos de comercio

Microproceso 1.2. Consultas con instituciones y empresas

Microproceso 1.3. Definición de una estrategia de negociación

Microproceso 1.4. Cabildeo

Microproceso 1.5. Preparación de la negociación

Microproceso 1.6. Ronda de negociaciones

Microproceso 1.7. Formalidades institucionales

Debe hacerse notar que los microprocesos que se detallan adelante no están descritos como tal en los manuales de procedimientos de la SCE, sino que son producto del trabajo analítico de consultoría a partir de la revisión de los manuales de organización y de procedimientos de la SCE y la valoración de los resultados de las entrevistas con los titulares de las áreas de la SCE.

También debe aclararse que la DGAN no reporta procesos de negociación de nuevos tratados o acuerdos (al no tener posibilidades de nuevos tratados por restringir su actuación a Canadá y EUA como países signatarios del TLCAN).

Es imposible acotar la temporalidad de este proceso por la enorme variabilidad que tienen los diferentes proyectos de negociación y tratados, pues cada uno enfrenta a países diferentes, con intereses dispares y acercamientos distintos al libre comercio en general, y al comercio con México en particular.

Sin embargo se identificaron cuatro grandes etapas en que se despliegan los microprocesos de este gran proceso.

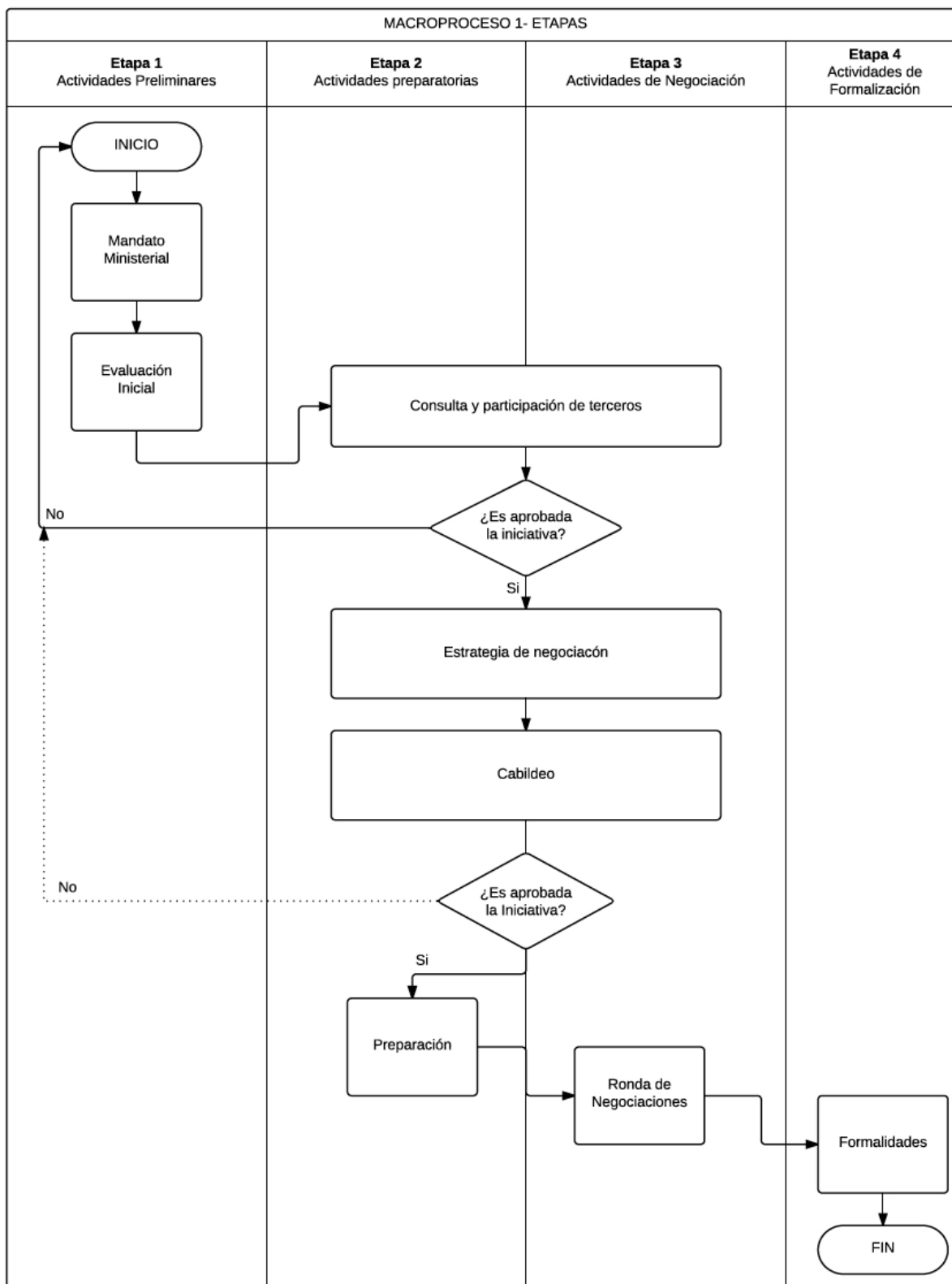
Etapas 1 Actividades preliminares. Se hacen trabajos que son primordialmente internos, en que se analiza la conveniencia de negociar un nuevo tratado o acuerdo y se toman las decisiones fundamentales para impulsar una iniciativa.

Etapas 2 Actividades preparatorias. En esta etapa la SCE interactúa intensamente con actores externos para conocer las perspectivas e intereses de terceros, cambiar las percepciones y posturas de tomadores de decisiones, y pre-negociar con la contraparte las condiciones para las rondas de negociación.

Etapas 3 Actividades de negociación. Se ejecuta una intensa agenda en que se suceden las rondas de negociaciones con procesos de involucramiento de terceros y ajustes en la estrategia de negociación.

Etapas 4 Actividades de formalización. Los resultados de las rondas de negociaciones son plasmados en documentos jurídicos para su eventual ratificación y aprobación, así como para el registro e instrumentación de los compromisos que se derivan de ellos.

La siguiente ilustración esquematiza el Macroproceso 1.



Según el análisis documental y los reportes de las entrevistas, en la SCE la negociación de tratados y acuerdos está encabezada por las áreas de adscripción geográfica (UNI, DGEA y DGAOOM) con la concurrencia de las áreas de especialización temática (DGCIB, DGCISI, DGRCI, DGCJCI). No obstante el trabajo coordinado entre estos equipos y la experiencia acumulada de su personal en decenas de tratados y acuerdos, los manuales de procedimientos de la SCE no reflejan de manera homogénea y completa este complejo proceso de negociación.

Microproceso 1.1. Evaluación de tratados y acuerdos de comercio

Descripción y características del proceso

La primera actividad del Macroproceso 1 consiste en hacer una evaluación técnica de la conveniencia para México de hacer un tratado o acuerdo de comercio con un país o un grupo de países.

Esta evaluación *ex ante* debe diferenciarse de las otras evaluaciones que debería hacer la SCE: 1) *ex post* sobre el valor o resultados de los tratados y acuerdos ya negociados, 2) continua como fuente de inteligencia para el comercio exterior, y 3) sobre de la gestión de estos procesos.

Límites del proceso

Es necesario mencionar que esta actividad es disparada por la decisión estratégica de explorar el valor de un tratado o acuerdo. En los documentos de referencia (específicamente en los manuales de procedimientos) se encuentran disparidades en cuanto al origen de esta decisión, mencionándose como actores:

- Mandato ministerial (incluyendo a la Secretaría de Relaciones Exteriores)
- Secretaría de Economía
- Subsecretaría de Comercio Exterior
- Unidad de Negociaciones Internacionales

Mediante las entrevistas se aclaró que es el titular de la Subsecretaría de Comercio Exterior quien tiene la facultad única de disparar esta primera actividad del macroproceso, plausiblemente después de la decisión política o geopolítica de buscar un tratado o acuerdo de comercio, tomada por otros actores del Gobierno Federal (como son la Secretaría de Economía, la Secretaría de Relaciones Exteriores, Presidencia de la República, o incluso por propuesta del país objetivo).

En cuanto a los insumos o entradas del microproceso, es necesario subrayar que éstos no son explícitos en los documentos dictaminados. Por ejemplo, y a pesar del seguro uso de sistemas como se reporta más adelante, no están mencionados como insumos o entradas los siguientes:

- Sistemas de información estadística económica y de comercio internacional
- Sistemas de información sobre los países objetivo
- Metodologías, técnicas y formatos para estudios y evaluaciones

- Bases de conocimiento

En principio, los resultados de esta evaluación deberían constituir un insumo fundamental para los procesos subsiguientes del Macroproceso 1 (tales como las consultas con otros actores –especialmente con el sector privado- y la determinación de una estrategia de negociación de México), así como ser entrada de una actividad de decisión de las autoridades sobre si se negociaría o no el tratado o acuerdo con el país objetivo. No obstante, no se encontró evidencia explícita del uso de los resultados de estas evaluaciones en un proceso decisorio que pudiera incluso revertir la determinación original de negociar un tratado.

En relación a la interacción con otros procesos, este microproceso es el primero en ejecutarse después de tomar la decisión de negociar con uno o varios países un tratado o acuerdo. Sus productos son un insumo o entrada para el microproceso 1.2 “*Consulta con instituciones y empresas*” y para el microproceso 1.3 “*Estrategia de negociación*”.

Coordinación y recursos

A pesar de la significancia de este proceso y de su ejecución para todos y cada uno de los acuerdos y tratados que firma México, no se encuentra suficientemente descrito como proceso, ni están explícitas las responsabilidades de coordinación y ejecución del mismo.

Para realizar estas actividades, la SCE cuenta con tres áreas de alta especialización profesional:

- Dirección General de Reglas de Comercio
- Dirección General de Comercio Internacional de Bienes
- Dirección General de Comercio Internacional de Servicios e Inversión

Además, la UNI cuenta con la Dirección General Adjunta de Información y Estadística de Comercio Internacional, en principio útil para el trabajo de análisis referido anteriormente.

Tanto la Dirección General de Reglas de Comercio y la Dirección General de Comercio Internacional de Bienes reportan en sus manuales de procedimientos la elaboración de estudios de evaluación, pero no obstante la equivalencia de funciones con la última, la Dirección General de Comercio Internacional de Servicios e Inversión no lo hace en sus manuales (pero sí lo reconoce en las entrevistas). Algunas representaciones en el exterior mencionan en sus instrumentos normativos la realización de estudios en la geografía de su adscripción.

En cuanto a los recursos con los que se realiza este microproceso, resulta de mucho valor la alta especialización temática y técnica de los profesionistas que laboran en las áreas involucradas. Sin embargo, se reporta una insuficiencia de personal debido a las cargas de trabajo que suponen los diversos tratados que México negocia en la actualidad, así como su presencia notoriamente activa en organismos multilaterales.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

En principio, este proceso debería ser fundamental para la selección y priorización de los tratados y acuerdos que firma México, de tal manera que se procuren y se dediquen más recursos a los casos de mayor conveniencia para el fortalecimiento de México en las cadenas globales de valor, y para que se eviten o dediquen menores recursos a los tratados de menor valía relativa. Sin embargo no se encuentra evidencia explícita de que esta actividad ayude en la priorización y filtrado de las oportunidades de negociar tratados y acuerdos.

Debe notarse no obstante la relación entre los efectos potenciales de esta actividad y los indicadores de *grado de apertura de México* y el *índice de comercio internacional diferente de EUA*.

Sistemas de información

Pudo averiguarse que la evaluación considera –entre otras- variables como las que se listan aquí:

- Flujo comercial del país o países objetivo
- Principales socios comerciales
- Especialización productiva del país o países objetivo
- Complementariedad con el mercado e industria mexicanas
- Ventajas estratégicas del comercio con el país o países objetivo
- Marco legal del país o países objetivo, en especial los que afectan al comercio internacional (por ejemplo, aranceles y tarifas, normas industriales, normas de comercio, etc.)
- Experiencias previas de tratados y acuerdos de comercio del país objetivo, o tratados y acuerdos de México con países comparables al país objetivo.

De acuerdo a las entrevistas, la SCE tiene acceso a un número importante de sistemas de información de la Secretaría de Economía como insumo para el análisis de las variables anteriores. En particular debe subrayarse el valor del sistema denominado *Base Integrada de Datos* (BID), que agrupa a su vez a varios sistemas:

- SIAVI (información arancelaria)
- SICOP (volúmenes y operaciones de comercio exterior)
- SIGAP (información general e indicadores de otros países)
- SICVR (información estadística de comercio de países selectos)
- SICAIT (registro de tratados internacionales y acuerdos interinstitucionales)
- BDCP (información legal y normativa para ALADI)
- SIMEP (estadísticas de la relación comercial de México con otros países)
- BIEMCA (estadísticas de la relación comercial de México con países de Centroamérica)

Sin embargo, no se identificó ni en la información documental ni en los resultados de las entrevistas que los resultados del análisis sean sistematizados.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

Sin demérito de la demostrada excelencia y especialización profesional en las áreas que ejecutan este proceso, no se identificaron controles o estrategias de calidad para este proceso. Asimismo, al no ser claros los productos o salidas del proceso y no ser evidente su uso en otros procesos, no puede conocerse la satisfacción de los usuarios con estas actividades.

Variable	Descripción
Actores involucrados en el microproceso	UNI solicita evaluaciones y las elabora con las direcciones generales que le reportan (DGCIB y DGRCI elaboran los estudios). En sus documentos, la DGCISI no reporta elaborar los estudios, pero en la entrevista mencionaron sí hacerlos. Las representaciones en el exterior elaboran estudios locales.
Insumos (información, documentos, instrucciones, otros)	Mandato ministerial, solicitud de SCE, iniciativa propia (UNI), reciben instrucciones de “diferentes actores”. Sistemas de información estadística comercial y económica, y <i>BID</i> .
Recursos (humanos, informativos, infraestructura, otros)	Las áreas consideradas de especialización temática o técnica (DGCIB, DGCISI, DGRCI) tienen personal especializado para evaluar las ventajas y desventajas de los tratados con México. Cuentan con el personal necesario para llevar a cabo sus funciones, aunque es excesiva la carga de trabajo por el número de tratados y acuerdos que se negocian.
Productos y salidas	No están explícitos, pero se infiere que hay una iniciativa de negociación, un mandato ministerial, y la elaboración de estudios para evaluar la conveniencia de negociar un tratado o acuerdo.
Interrelación con otros procesos	Se interrelaciona de forma lineal con otros seis microprocesos ⁴ . Supuesto insumo para hacer las consultas con otros actores y para determinar una estrategia de negociación.
Factores que afectan al microproceso	No está claro el uso de los sistemas de información para la elaboración de los estudios. Falta de un área de inteligencia en negociaciones comerciales para identificar oportunidades en el mercado global. No es evidente el producto o salida y su uso para una decisión de si continuar o no con un tratado.
Oportunidades de mejora	Sistematizar los procesos desde su inicio en un sistema adecuado de información (y no sólo en archivo de Excel). Hacer explícitos y registrar los resultados o salidas del proceso. Incluir una actividad decisoria sobre continuar o no con un tratado o acuerdo.

⁴ Microprocesos denominados por los Consultores: Consulta con empresas, instituciones, otros, Estrategia de negociación, Cabildeo, Preparación negociación, Negociación, Formalidades institucionales.

Microproceso 1.2. Consulta con instituciones y empresas

Descripción y características del proceso

La segunda actividad del Macroproceso 1 consiste en realizar consultas con las instituciones y empresas relacionadas con el contenido del tratado o acuerdo que pudiera negociarse, ya sea por las oportunidades de exportación a los nuevos mercados que se abren en el país objetivo, o por la nueva competencia que enfrenta la industria nacional ante las eventuales importaciones desde el país objetivo.

Límites del proceso

Esta actividad es disparada por la decisión estratégica de negociar un tratado o acuerdo y debería usar como insumo o entrada los estudios resultantes del Microproceso 1.1 “Evaluación de tratados y acuerdos de comercio”. En el análisis de los manuales de procedimientos, no obstante, no se encuentra claridad en cuanto a los disparadores de esta actividad.

Los documentos consultados y las entrevistas sugieren que este microproceso en realidad no es discreto sino que es continuo a lo largo de varias instancias del Macroproceso 1 “*Negociación de tratados y acuerdos de comercio*”. En ese sentido, este Microproceso 1.2 es disparado con el Microproceso 1.1 “*Evaluación de tratados y acuerdos*”. Se convierte en una entrada para el Microproceso 1.3 “*Estrategia de Negociación*”, y se ejecuta a lo largo del Microproceso 1.6 “*Ronda de Negociaciones*”, al incluir a instituciones diversas y al sector privado como actores secundarios en las negociaciones de tratados y acuerdos. Finalmente, este microproceso tiene una ejecución relacionada con el 1.7 “*Formalidades institucionales*” al mantener informadas a las instituciones y al sector privado de los resultados y avances de las negociaciones.

En cuanto a los insumos o entradas del microproceso, es necesario subrayar que estos no son explícitos en los documentos dictaminados, no obstante que el microproceso 1.1 es un disparador del proceso.

En cuanto a los productos o salidas del microproceso, no son explícitos en los documentos dictaminados.

Coordinación y recursos

Según la revisión documental y entrevistas realizadas, este microproceso es realizado por:

- UNI (para los tratados y acuerdos en el área geográfica de su competencia)
- DGEA (para los tratados y acuerdos en el área geográfica de su competencia)
- DGAOOM (para los tratados y acuerdos en el área geográfica de su competencia)
- DGCIB
- DGCISI
- DGRCI

Sin embargo es poco probable que todas estas áreas realicen esta actividad de manera simultánea y sin una coordinación entre las mismas. Los documentos refieren para este microproceso únicamente tres actividades:

- Realizar o convocar a consultas
- Recibir los resultados de la consultas
- Integrar los resultados de las consultas

En las entrevistas con los titulares de las áreas e hizo una especial mención del valor –por lo menos en potencia- que tienen los organismos empresariales como vehículo para realizar estas consultas, destacando particularmente las organizaciones –formales o no- que tienen por objeto el comercio internacional, como son COMCE, CONCAMIN y COECE, entre otras (la última organización siendo creada ex profeso como vehículo para la interacción del sector exportador con las autoridades, pero con un funcionamiento en la actualidad que no es patente).

A través de las entrevistas con organismos empresariales, se identifica su participación reciente en este micropceso, en particular en el Acuerdo de Cooperación Transpacífico (TPP) y en la Alianza del Pacífico entre Chile, Colombia, México y Perú. Se menciona la inclusión de las cámaras y organismos en temas de propiedad industrial, telecomunicaciones y electrónica, en las Rondas de Maui, Hawái, y en la integración de los programas de trabajo de cooperación regulatoria.

En los documentos consultados y en las mismas entrevistas se afirmó la consulta con las instituciones gubernamentales que tienen facultades y competencias relacionadas con los efectos de la apertura de mercados, como son –entre otras- la Subsecretaría de Industria y Comercio, SAGARPA, SCT, SEMARNAT, etc. Estas consultas son efectivas para la alineación entre las políticas públicas relacionadas con dichas instituciones y la política de comercio exterior en general, y la estrategia de negociación de un tratado o acuerdo en particular. Sin embargo no quedó claro el posible papel de estas dependencias en la intermediación con las empresas de sus sectores correspondientes.

Al no existir un detalle de las actividades comprendidas en este microproceso, es difícil estimar la suficiencia de los recursos con que se ejecuta.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

Este proceso de consultas ayuda a identificar y evaluar las oportunidades y amenazas que implican las negociaciones de nuevos tratados para los diferentes actores y sectores económicos del país. También abre y estructura la inclusión y participación activa en el macroproceso de negociación de los responsables de la política pública y del sector productivo, elevando la probabilidad de conseguir mejores condiciones en los tratados y acuerdos que negocia México. Asimismo, este proceso mejora en principio la alineación de la política comercial a otras políticas públicas, especialmente la política exterior y las políticas asociadas con la competitividad y con aspectos laborales y medioambientales, tan centrales a las negociaciones comerciales.

Sistemas de información

En principio, serían usados los estudios producto del Microproceso 1. Sin embargo y como fue señalado antes, estos no son sistematizados ni registrados. Según los resultados de las entrevistas, los resultados de este proceso de consultas son registrados informalmente en sistemas de computadoras personales, pero no se registran en sistemas estructurados que sean compartidos con otros usuarios de la SCE.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

Según los resultados de las entrevistas a los titulares de las áreas de la SCE, el mismo proceso de consulta a otros actores y su eventual participación secundaria en las rondas de negociación, aseguran una consideración e inclusión de sus perspectivas e intereses.

Las entrevistas con representantes de organizaciones empresariales dan testimonio de que estas actividades de consulta se realizan efectivamente de manera regular, recibiendo con suficiente antelación las consultas con los antecedentes, aspectos técnicos y las posiciones de otros países. Asimismo reportan la apertura para hacer sus propias propuestas formales, con elementos técnicos, comerciales y jurídicos. Por último, reconocen al *cuarto de junto* como un mecanismo para la participación de las empresas en el proceso de negociaciones.

En sentido contrario, algunos entrevistados hacen notar que los mecanismos de consulta no garantizan la representatividad de las empresas afectadas potencialmente por el comercio exterior y que con frecuencia no se incluyen los resultados de las consultas en la estrategia de negociación.

Variable	Descripción
Actores involucrados en el proceso	UNI, DGEA, DGAOOM, DGCIB, DGCISI, DGRCI explicitan en su documentación que realizan, reciben e integran consultas con diversos actores, aunque en las entrevistas algunas áreas no expresaron realizar directamente estas consultas o no tienen clara la forma en que deben realizarse.
Insumos (información, documentos, instrucciones, otros)	Evaluación de iniciativas de tratados y acuerdos. Decisión de negociar un tratado.
Recursos (humanos, informativos, infraestructura, otros)	El personal tiene la especialización profesional suficiente para desempeñar estas actividades. Probablemente hay un exceso de cargas de trabajo por el número de tratados y acuerdos a negociar.
Productos y salidas	Documentos de <i>consultas de estrategias</i> realizadas a los actores involucrados, registrados informalmente
Interrelación con otros procesos	Se interrelaciona de forma lineal con otros seis microprocesos ⁵ . Producto para la definición de una estrategia de negociación.
Factores que afectan al proceso	Dificultad para convocar a todos los actores potencialmente interesados, por lo que se hace una comunicación en primera instancia con organismos empresariales (por ejemplo, CONCAMIN, COECE y COMCE)
Oportunidades de mejora	Registro en sistemas estructurados de los resultados de las consultas. Hacer explícitos los criterios para seleccionar los sectores y actores que deban ser consultados.

⁵ Microprocesos denominados por los Consultores: Evaluación de Tratados y Acuerdos, Estrategia de negociación, Cabildeo, Preparación negociación, Negociación, Formalidades institucionales.

Microproceso 1.3 Estrategia de negociación

Descripción y características del proceso

De las entrevistas y el análisis documental se averiguó que se realizan actividades de alto valor sustantivo para la formulación de una estrategia de negociación con el país o los países objetivo de un tratado o acuerdo de comercio.

Es probable que este microproceso no esté debidamente representado o mapeado en los manuales de procedimientos debido a la natural y esperada confidencialidad que conlleva el determinar la estrategia para la negociación de un tratado o acuerdo de comercio internacional. Sin embargo, pudieron derivarse al menos los siguientes componentes para una estrategia de negociación:

- Mercados del país o países objetivo que conviene a México que sean abiertos
- Apertura de mercados mexicanos que no conviene a México
- Asuntos para intercambio o negociación; asuntos de valor para México y asuntos de valor para las contraparte
- Asuntos no negociables y variables estructurales de difícil modificación
- Alternativas a una no negociación
- Posturas de México

Límites del proceso

Sin lugar a dudas, son usados como insumos los productos resultantes del Microproceso 1.1 *Evaluación de tratados y acuerdos* y del Microproceso 1.2 *Consulta con instituciones y empresas*.

Este microproceso antecede al Microproceso 1.4 *Cabildeo* y al Microproceso 1.5 *Preparación de la negociación*, aunque sólo puede demostrarse que es un insumo para el Microproceso 1.4 y no para el 1.5. Por otra parte, la formulación de la estrategia de negociación no es un proceso discreto, sino que se extiende a lo largo de todo el proceso de negociación detallado en el Microproceso 1.6 *Rondas de negociación*. Los productos o documentos resultantes no están explicitados en los manuales de procedimientos, pero si lo estuvieran tendrían un carácter indudablemente confidencial.

Coordinación y recursos

Pudo corroborarse que virtualmente todas las organizaciones de la SCE están involucradas en el Microproceso 1.3 *Estrategia de negociación*

- UNI (para los tratados y acuerdos en el área geográfica de su competencia)
- DGEA (para los tratados y acuerdos en el área geográfica de su competencia)
- DGAOOM (para los tratados y acuerdos en el área geográfica de su competencia)
- DGCIB
- DGCISI
- DGRCI
- DGCJCI

Sin embargo debe notarse que los manuales de procedimientos no describen esta actividad en su plenitud para UNI, DGEA y DGCJCI. Este microproceso es ejecutado directamente por los titulares de las áreas de la SCE y sus principales colaboradores, y constituye un elemento fundamental para el éxito de las negociaciones comerciales con otros países.

Pudo averiguarse que una estrategia de negociación es producto de un esfuerzo colaborativo y colegiado entre las áreas mencionadas anteriormente, pero no están claras las actividades o procedimientos para formularla, así como tampoco los roles que juegan los actores involucrados en este proceso colectivo. No obstante, parece que las áreas que lideran una negociación –aquellas con adscripción geográfica: UNI, DGEA, DGAOOM- parecen ser las responsables últimas de la formulación de la estrategia de negociación, con la responsabilidad complementaria de las áreas de especialización temática –DGRC, DGCIB, DGCISI, DGCJCI.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

Es obvio que la formulación de estrategias de negociación es crítica para el éxito de la política comercial de México y su incidencia en la competitividad e inserción de sus empresas en las cadenas globales de valor. Aunque sea indirectamente, es posible asociar estas actividades con los indicadores de *apertura comercial de México, variación del comercio internacional e índice de nuevos tratados*.

Sistemas de información

Aunque con toda seguridad se usa la información de las evaluaciones del Microproceso 1.1, no hay evidencia explícita al respecto. Los productos o documentos resultantes no son registrados en sistemas estructurados, pero si lo estuvieran tendrían un carácter indudablemente confidencial.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

No hay información disponible para calificar estas variables.

Variable	Descripción
Actores involucrados en el proceso	La UNI, DGAOOM, DGCISI, DGRCI reportan que tienen una actividad preponderante en la definición o integración de la estrategia de negociación. En el caso de la DGCIB, reporta que primero realiza cabildeo y después expresa la iniciativa.
Insumos (información, documentos, instrucciones, otros)	Resultados de los estudios de evaluación del microproceso 1.1 y de las consultas del microproceso 1.2
Recursos (humanos, informativos, infraestructura, otros)	Los titulares de todas las áreas determinan e integran las estrategias de negociación de los tratados con México.
Productos y salidas	Documentos de <i>postura</i> para la negociación (no registrados en un sistema estructurado y seguramente confidenciales)
Interrelación con otros procesos	Antecede al microproceso de cabildeo y una relación lineal con los otros cinco microprocesos ⁶ .
Factores que afectan al proceso	La estrategia de negociación o <i>postura</i> es por su naturaleza confidencial por lo que no puede transparentarse el proceso
Oportunidades de mejora	Contratación de personal especializado y con experiencia en la materia, inversión a futuro en gente especializada en la región de su competencia.

Microproceso 1.4 Cabildeo

Descripción y características del proceso

Para elevar las probabilidades de éxito en una negociación de un nuevo tratado o acuerdo de comercio, el Gobierno de México contrata los servicios profesionales de cabildeo. Este proceso consiste en la definición de una agenda para cabildeo, la contratación de los agentes de cabildeo en los países objetivo, el seguimiento a las actividades de cabildeo, y la evaluación y aprovechamiento de los resultados del cabildeo.

Para efectos de este proceso, debe entenderse por *cabildeo* el cambiar favorablemente las opiniones y posturas de los actores que inciden en los resultados de las negociaciones comerciales de México, como pueden ser políticos y responsables de la política pública de los países objetivo, representantes de organizaciones empresariales y cámaras industriales o de comercio, representantes de organizaciones de intereses particulares (como son sindicatos y ONG's) y el público en general.

Límites del proceso

Presumiblemente, este microproceso usaría como insumo los productos resultantes del Microproceso 1.3 *Estrategia de negociación*, pero no se encontró evidencia al respecto. En principio, la contratación de los servicios de cabildeo estaría alineada a las líneas definidas para la estrategia de negociación.

⁶ Microprocesos denominados por los Consultores: Evaluación de Tratados y Acuerdos, Consulta con empresas, instituciones, otros, Estrategia de negociación, Preparación negociación, Negociación, Formalidades institucionales.

El producto o salida del microproceso es el resultado mismo del cabildeo, o sea, el cambio en las posturas de los agentes que puedan afectar el éxito de las negociaciones comerciales de México con los países objetivo (como pueden ser legisladores, políticos, líderes de opinión y organismos empresariales).

Aun considerando el valor estratégico de este proceso, es difícil estandarizarlo por diferentes motivos:

- Restricciones normativas y presupuestales para la contratación de los servicios de cabildeo
- Dificultades para la especificación de los servicios de cabildeo, sus insumos y sus resultados o productos
- Dificultades para la medición del valor de los resultados de los servicios de cabildeo

De la revisión documental y las entrevistas no está claro cuáles son las instancias en que sí se recurre a ese microproceso y cuándo no, y aparentemente no se ejecuta el proceso de forma consistente a lo largo de los tratados y acuerdos que negocia México.

Coordinación y recursos

Según los manuales de procedimientos, las representaciones en el exterior ejecutan este proceso. Sólo se señala en los manuales de UNI y de la DGCIB la solicitud de cabildeo a las representaciones en el exterior y el uso de los resultados del mismo, pero no así para DGEA, DGAOOM, DGCISI y DGRC. En los manuales de procedimientos de las representaciones en el exterior no se encuentra de manera consistente la ejecución de este proceso.

No hay información sobre los procesos de la posible contratación de especialistas del cabildeo, ni sobre la suficiencia de recursos financieros para hacerlo.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

Estas actividades afectarían positivamente los resultados de las negociaciones comerciales de México al cambiar favorablemente las opiniones y posturas de actores relacionados con la contraparte. Sin embargo, es difícil cuantificar y evaluar el impacto real que tiene esta actividad en los resultados eventuales de las negociaciones.

Sistemas de información

No se encontró evidencia del registro de las actividades de cabildeo, ni de sus productos o resultados.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

Al no existir registros formales de las actividades y los resultados o productos del cabildeo, es imposible ponderar su eficiencia, calidad o satisfacción de usuarios.

Variable	Descripción
Actores involucrados en el proceso	La UNI inicia y recibe resultados del cabildeo a través de las representaciones en el exterior. Supuestamente éstas lo realizan en el área geográfica de su competencia. Solamente la DGCIB explicita tener contacto con la contraparte y realizarlo a través de representaciones y embajadas; las demás áreas no reportan el realizar o usar el cabildeo.
Insumos (información, documentos, instrucciones, otros)	Documentos de postura nacional, intereses de la contraparte, documentos de estrategias.
Recursos (humanos, informativos, infraestructura, otros)	Las Representaciones en el Exterior y la DGCIB mencionan las iniciativas de cabildeo, pero muy probablemente se subcontratan con especialistas. No hay información sobre la suficiencia de recursos para esta actividad
Productos y salidas	Resultados de cabildeo (no registrados en sistemas).
Interrelación con otros procesos	En el caso de la UNI y de la DGCIB guardan una relación lineal con los otros 6 microprocesos. En el caso particular de la DGCIB este paso es previo al lanzamiento de la iniciativa de negociación.
Factores que afectan al proceso	Potencialmente dificultades administrativas y normativas para contratar servicios profesionales de cabildeo
Oportunidades de mejora	Hacer explícitas las entradas y salidas del proceso. Claridad en los procesos y recursos de contratación de servicios de cabildeo.

Microproceso 1.5 Preparación de las negociaciones

Descripción y características del proceso

En adición a las tareas operativas y logísticas para preparar las negociaciones comerciales de México con otros países –y que no son objeto de esta evaluación, la SCE realiza un proceso bastante complejo para acordar los términos de una negociación, y que incluyen por lo menos:

- Capítulos que habrán de negociarse (esto es, mercados o actividades de la economía susceptibles de incluirse en un tratado o acuerdo)
- Mecanismos de negociación
- Actores de la negociación
- Entorno de la negociación (calendarios, lugares, duración de sesiones, confidencialidad, etc.)
- Marco institucional para las negociaciones (proceso legal, marco legal nacional y multinacional, rol de políticas, reglas y prácticas de comercio prescritas por organismos multilaterales –eg OMC, APEC, ALADI-, etc.)

Límites del proceso

Las entradas para este proceso son los resultados del Microproceso 1.2 *Consulta con instituciones y empresas* y el Microproceso 1.3 *Estrategia de negociación* (a pesar de que para ninguno de estos se explicita un producto). La salida o producto de este proceso sí es clara y lo constituye la Agenda de Negociación, que es utilizada patentemente en el microproceso 1.6 *Rondas de negociación*.

Coordinación y recursos

Este proceso es ejecutado por todas las áreas de la SCE:

- UNI (para los tratados y acuerdos en el área geográfica de su competencia)
- DGEA (para los tratados y acuerdos en el área geográfica de su competencia)
- DGAOOM (para los tratados y acuerdos en el área geográfica de su competencia)
- DGCIB
- DGCISI
- DGRCI
- DGCJCI

Sin embargo debe notarse que los manuales de procedimientos no describen esta actividad para DGAOOM, DGCJCI y las representaciones del exterior (aunque sí tareas relacionadas con la preparación logística de las negociaciones).

El proceso es ejecutado por profesionistas altamente especializados de la SCE y es demandante de tiempo, atención y flexibilidad para viajar. Por ese motivo, se reporta insuficiencia de personal para estas tareas, obligando a las áreas de la SCE a mover a su personal adscrito a iniciativas de negociación diferentes a las correspondientes a sus facultades y contexto.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

Este microproceso se ejecuta de manera iterativa con las contrapartes del país o países con los que México negocia, y constituye en sí mismo un proceso completo de negociación (o *pre-negociación*), con efectos trascendentales para la negociación comercial propiamente dicha.

Esta actividad es un insumo para el cálculo del indicador referente a las *rondas de negociación de nuevos acuerdos o tratados*.

Sistemas de información

Las actividades de este proceso se registran explícitamente en la Agenda de Negociación, que es suficientemente estandarizado para todas las negociaciones que hace México.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

No obstante la estandarización de la Agenda de Negociación, no hay indicadores o información acerca de la calidad, eficiencia o satisfacción de los usuarios de estas actividades.

Variable	Descripción
Actores involucrados en el proceso	La UNI es apoyada en la organización por la DGEA y recibe respuestas de la contraparte. La DGAOOM también interactúa con la contraparte. Las áreas de especialización temática (DGCIB, DGCISI, DGRCI y DGCJCI) tienen participación preponderante en estas actividades para los temas de su competencia.
Insumos (información, documentos, instrucciones, otros)	Documentos de postura nacional, intereses de la contraparte, documentos de estrategias, calendario de reuniones preparatorias
Recursos (humanos, informativos, infraestructura, otros)	Las áreas de adscripción geográfica (UNI, DGEA y DGAOOM) y las áreas de especialización temática o técnica (DGCIB, DGCISI, DGRCI, DGCJI) tienen personal especializado para planear, diseñar y negociar la Agenda de Negociación. La cantidad de tratados y acuerdos negociados por México sin embargo representan una carga excesiva de trabajo
Productos y salidas	Agenda de negociación y compromisos, Agenda de rondas de negociación.
Interrelación con otros procesos	Este microproceso es el insumo esencial del Microproceso 1.6 Rondas de negociación.
Factores que afectan al proceso	Heterogeneidad o variabilidad de las condiciones o entorno para la preparación de la Agenda (tiempos, horarios, factores culturales, logística, etc.)
Oportunidades de mejora	Mayor disponibilidad del personal para hacer presencialmente estas pre-negociaciones

Microproceso 1.6. Rondas de negociación

Descripción y características del proceso

El conjunto de rondas de negociaciones comerciales son el proceso central del Macroproceso 1 y consiste en un ciclo continuo e iterativo de sesiones de intercambio entre un equipo negociador de México y su contraparte de uno o varios países. La complejidad de este microproceso y la dificultad para estandarizarlo se derivan de la heterogeneidad de las *Agendas* o de los términos de la negociación para cada tratado (según se detalló en el Microproceso 1.5 Preparación de la negociación), de la conformación distinta que tienen los equipos de negociación, y de un entorno cambiante y diverso para cada acuerdo y tratado.

En la realidad, el proceso es complejo y va más allá de un ciclo repetitivo de rondas de negociación para incluir, entre otras, las siguientes actividades:

- Coordinación de los actores participantes en las rondas de negociación: negociadores de la SCE, servidores públicos de otras instituciones y representantes de los sectores productivo y social
- Ejecución de la Agenda de Negociación
- Comunicación con los actores de la negociación y con los actores interesados de la negociación (ver el microproceso 1.7 *Formalidades institucionales*)
- Negociación, redacción, revisión y corrección de los textos constitutivos de los acuerdos

Límites del proceso

Como entradas o insumos, este proceso se deriva del producto del Microproceso 1.3 *Estrategia de negociación*, así como de la *Agenda de la Negociación* elaborada mediante el Microproceso 1.5 *Preparación de la negociación*. El producto o salida del microproceso es el cuerpo mismo del tratado o acuerdo, así como todos sus subproductos, como son los acuerdos interinstitucionales, que serán procesados subsecuente y formalmente en el Microproceso 1.7 *Formalidades institucionales*.

Coordinación y recursos

Este proceso es una responsabilidad evidente de todas y cada una de las áreas de la SCE (con la antes mencionada excepción de DGAN), cada una jugando un rol notoriamente distinto y complementario:

- UNI, en los tratados y acuerdos en el área geográfica de su competencia
- DGEA, en los tratados y acuerdos en el área geográfica de su competencia
- DGAOOM, en para los tratados y acuerdos en el área geográfica de su competencia
- DGCIB, en la materia de su especialización temática
- DGCISI, en la materia de su especialización temática
- DGRCI, en la materia de su especialización temática
- DGCJCI, en el contenido legal y la defensa legal de los intereses de México

Sin embargo debe notarse que los manuales de procedimientos no describen esta actividad para DGEA, mientras que para DGCIB no se explica la participación del área en los asuntos de su especialidad.

Los manuales de organización y manuales de procedimiento indican que las áreas de adscripción geográfica (UNI, DGAN, DGEA y DGAOOM) tienen la facultad y responsabilidad de dirigir y coordinar la participación del equipo de negociación de los correspondientes tratados, y las entrevistas confirman estos dictados.

Al igual que en el Microproceso 1.5 *Preparación de la negociación*, el proceso es ejecutado por profesionistas altamente especializados de la SCE y es demandante de tiempo, atención y flexibilidad para viajar. Por ese motivo, se reporta insuficiencia de personal para estas tareas, obligando a las áreas de la SCE a mover a su personal adscrito a iniciativas de negociación diferentes a las correspondientes a sus facultades y contexto.

Aunque no exista documentación formal al respecto, los equipos de negociación incluyen la participación indirecta de otros actores terceros (responsables de otras políticas públicas y representantes del sector

productivo) en lo que se denomina *Cuarto de Junto*, que es un mecanismo informal para la consulta continua durante el proceso de negociación. Los entrevistados del sector privado conocen del uso de este instrumento durante las negociaciones y afirman la participación de empresarios en el mismo. Sin embargo, algunos entrevistados opinan que el mecanismo de inclusión no es claro y que probablemente participan únicamente empresas con recursos suficientes para costear su involucramiento en los largos procesos de las rondas de negociación.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

En este microproceso se centra toda la efectividad de los esfuerzos de la política comercial mexicana. La participación de especialistas profesionales de la negociación y de los expertos temáticos son conducentes a negociaciones efectivas. El éxito de la actividad se ve reflejado en los indicadores *índice de nuevos tratados y acuerdos* y el de *rondas de negociación*.

Sistemas de información

Este microproceso utiliza el documento estandarizado *Agenda de la Negociación* y produce el cuerpo de los tratados y acuerdos mismos. Sin embargo estos últimos no son estandarizados completamente por la naturaleza heterogénea de cada tratado o acuerdo y la coyuntura variable que implica negociar con diferentes países.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

No obstante la demostrada experiencia y especialización de los profesionistas involucrados en el proceso, no hay información sobre la calidad, eficiencia y satisfacción de los usuarios. El involucramiento de actores terceros en el proceso mismo de negociación apunta a una eficiente consideración de sus perspectivas e intereses, y por ende de su eventual satisfacción con los resultados del proceso.

Variable	Descripción
Actores involucrados en el proceso	Las negociaciones son encabezadas por las áreas de adscripción geográfica (UNI, DGEA y DGAOOM). DGCIB, DGCISI, DGRCI y la DGCJCI tienen injerencia directa en el intercambio de ideas y elaboración de propuestas, y lideran la negociación de los capítulos de su competencia.
Insumos (información, documentos, instrucciones, otros)	Agenda de negociación y compromisos, reporte de acuerdos y compromisos, agenda de rondas de negociación, propuestas de textos.
Recursos (humanos, informativos, infraestructura, otros)	Las áreas consideradas de especialización temática o técnica (DGCIB, DGCISI, DGRCI, DGCJCI) tienen personal especializado para llevar a cabo las negociaciones de los tratados y acuerdos con México.
Productos y salidas	Dictamen, textos acordados, resultados de las rondas de negociación, propuesta de textos, memorándum de justificación.
Interrelación con otros procesos	Sucede al Microproceso 1.5 Preparación de la negociación y antecede al Microproceso 1.7 Formalidades institucionales.

Variable	Descripción
Factores que afectan al proceso	Insuficiente personal para participar de manera presencial en los procesos de negociación
Oportunidades de mejora	Continuar con la capacitación y especialización de negociadores profesionales

Microproceso 1.7 Formalidades institucionales

Descripción y características del proceso

La etapa final del Macroproceso 1 está marcada por una compleja sucesión de actos que dan validez jurídica y formalidad legal a los tratados y acuerdos que se han negociado.

Es necesario señalar que este proceso es considerado sustantivo porque los actos institucionales dan precisamente sustanciación al producto final de las negociaciones. Estos incluyen –entre otros- los siguientes:

- Revisión de los textos de los tratados y acuerdos para comprobar su alineación con el marco legislativo mexicano
- Proceso para la revisión y sanción por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores
- Proceso para la aprobación de los tratados y acuerdos por el Senado de la República
- Proceso para la publicación y entrada en vigor de los tratados y acuerdos
- Procesos de comunicación para la instrumentación gubernamental de los tratados y acuerdos
- Comunicación con los actores interesados sobre los tratados y acuerdos negociados y vigentes
- Registro de los compromisos signados por México en el tratado o acuerdo y los acuerdos interinstitucionales que se derivan de ellos.

No hay claridad sobre la responsabilidad de la SCE y sus áreas en la supervisión o seguimiento a la instrumentación (por ejemplo, cambios en el marco normativo mexicano) de los compromisos incluidos en los documentos de referencia.

Límites del proceso

Aunque sea claro que este microproceso se dispara con los textos constitutivos de los tratados y acuerdos, muchas de sus actividades son en la realidad constantes y en una línea del tiempo pueden ejecutarse simultáneamente con las actividades del microprocesos 1.2 *Consulta con instituciones y empresas* y con las mismas actividades del microproceso 1.6 *Ronda de negociaciones*.

Este microproceso tiene varias salidas o productos:

- Tratado o acuerdo debidamente aprobado por el Senado y publicado en el Diario Oficial de la Federación
- Registro de los compromisos adquiridos por México en el tratado o acuerdo
- Comunicación oficial a diferentes actores relacionados con el tratado o acuerdo

Estos tres resultados o producto constituyen la entrada al Macroproceso 2. *Administración de tratados y acuerdos*.

Coordinación y recursos

Este microproceso es ejecutado por todas las áreas de la SCE (con la consabida excepción de DGAN), pero resaltando la participación activa, intensa y central de la DGCJCI en virtualmente todas sus tareas. Esta última área tiene mayor incidencia en los procesos de formalización o instrumentación legal, mientras que las demás áreas de la SCE se dedican más a las actividades de comunicación institucional.

Las actividades relacionadas del proceso no son descritas en forma consistente por todas las áreas de la SCE (por ejemplo, no todas mencionan explícitamente la necesaria aprobación del Senado o la intermediación de la DGCJCI). También debe recalcar que las actividades no están descritas en el formato de proceso.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

Este conjunto de actividades es indispensable para la correcta instrumentación formal, legal e institucional de los compromisos signados por México en tratados y acuerdos, y es un insumo elemental para la correcta administración de los mismos a lo largo del tiempo.

Sistemas de información

La DGCJCI registra de manera sistematizada los compromisos derivados de cada tratado y sus correspondientes acuerdos interinstitucionales. Los tratados y acuerdos firmados por México se encuentran listados y accesibles en la página web de la Secretaría de Economía (aunque no el resto de los documentos que se derivan de cada tratado o acuerdo)

Las comunicaciones institucionales se realizan de manera continua y por medios físicos y electrónicos.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

No se encontró información para valorar la calidad, eficiencia y satisfacción asociados a este proceso.

Variable	Descripción
Actores involucrados en el proceso	La UNI, DGAOOM, DGCIB, DGCISI, DGRCI reportan que se informa al sector privado sobre el resultado de la negociación. Sin embargo, no mencionan que sea un proceso continuo. A excepción de la DGCIB, tampoco mencionan la interrelación continua con el Senado para la aprobación de las negociaciones. La Unidad de Negociaciones Internacionales integra textos finales y los envía a la DGCJCI para revisión. Ésta es la encargada de enviar estos textos a la S.R.E. y darle seguimiento para su publicación en el D.O.F., así como dar seguimiento con la contraparte.
Insumos (información, documentos, instrucciones, otros)	Dictamen, textos acordados, resultados de las rondas de negociación, propuesta de textos, memorándum de

Variable	Descripción
	justificación.
Recursos (humanos, informativos, infraestructura, otros)	La UNI y la DGCJCI tienen personal especializado para solventar los requerimientos institucionales alrededor de los tratados y acuerdos que se negocian.
Productos y salidas	Resultados de la negociación, Versión final del texto acordado, Acuerdo, Tratado u otro instrumento jurídico.
Interrelación con otros procesos	Este microproceso sucede al Microproceso 1.6 Ronda de negociaciones, cierra o concluye el Macroproceso 1 y constituye la entrada al Macroproceso 2.
Factores que afectan al proceso	Complejidad y eventual inconsistencia del marco legal mexicano a la luz de los compromisos adquiridos
Oportunidades de mejora	Seguimiento a la instrumentación de los compromisos adquiridos por México por la firma de tratados y acuerdos

Hallazgos generales para el Macroproceso 1

Algunos hallazgos generales para el Macroproceso 1 son los siguientes:

- Es crítico para la eficiencia global del P002 que el proceso de evaluación de tratados y acuerdos se convierta en un insumo para decidir si debe seguirse con una iniciativa de negociación o no. Incluso es de notarse la ausencia de un proceso decisorio que siga a esta evaluación.
- Aunque es claro que se hacen evaluaciones sobre la conveniencia de firmar un tratado o acuerdo a partir del análisis de los beneficios potenciales para exportadores y las afectaciones para otros sectores, no se muestra evidencia de un proceso estandarizado que de manera continua evalúe los tratados vigentes y que sirva para que en el largo plazo el disparador de firma de tratados no sean mandatos ministeriales sino el estudio comparativo de tratados con países objetivo. En adición, no se encuentra evidencia de un proceso para la evaluación ex post de las actividades mismas de este macroproceso.
- Es comprensible que el proceso de toma de decisiones y de definición de una estrategia de negociación esté protegido por mecanismos de confidencialidad. Sin embargo en los manuales de procedimientos no están descritos procesos estandarizados para la toma de decisiones y para la formulación de estrategias, ni se reporta quiénes son los actores involucrados.
- Para el proceso de consultas a terceros no se perciben criterios estandarizados para su consideración, convocatoria y probable involucramiento en las rondas de negociación. Sin embargo, la Coordinación de Asesores de la SCE ha propuesto la formalización de un *Consejo Consultivo para las Negociaciones Comerciales*.
- A pesar de las demostradas capacidades profesionales de los equipos de trabajo de la SCE, en las entrevistas se revela una insuficiencia en el número de personas dadas las cargas de trabajo que significa el gran número de tratados y acuerdos que firma y que explora México. Como consecuencia,

los líderes de las áreas han destinado personas a actividades ajenas a las descritas en sus instrumentos normativos, lo que se traduce en que la estructura orgánica dictaminada no refleja de manera estricta la realidad operativa de las áreas.

- Aunque ha quedado patente la coordinación informal de las tareas de este macroproceso gracias a la experiencia y familiaridad de los colaboradores de la SCE, no son explícitos los mecanismos de coordinación formal.
- Aunque la SCE cuenta con profesionistas de alta especialización gracias a su experiencia acumulada a lo largo de los años, y no obstante el registro de algunas actividades, se reconoce la falta de un sistema de administración del conocimiento.

Macroproceso 2. Administración de Tratados y Acuerdos

Descripción, Análisis y Diagnóstico

Una vez resuelto el esfuerzo y culminada la tarea por signar un Acuerdo o Tratado con la o las contrapartes, llega el período relacionado con su instrumentación. Es en este tiempo de instrumentación donde resulta relevante el cumplimiento de los compromisos. Para identificar este cumplimiento, buscar cambios a los compromisos adquiridos y facilitar arreglos ante escenarios de incumplimiento, la Subsecretaría de Comercio Exterior (SCE) cuenta con el *Macroproceso 2: administración de tratados y acuerdos*, que da continuidad y complementa las acciones del Macroproceso 1.

Como ya se mencionó, su propósito fundamental es identificar el cumplimiento de compromisos, buscar cambios en los compromisos ya adquiridos, facilitar salidas acordadas con la o las contrapartes ante incumplimientos de compromisos, y resolver controversias.

Con la información disponible se puede decir que al igual que los otros dos macroprocesos identificados (negociación de tratados y acuerdos y representación de México ante organismos multilaterales), el macroproceso de administración de tratados y acuerdos es un gran proceso que es estratégico aunque en sus documentos describe las actividades sólo a un nivel de procedimental. Carece de elementos formales de evaluación de los mismos procesos para medir a plenitud su efectividad, calidad, desempeño y pertinencia de sus acciones y resultados.

Se puede observar que el macroproceso 2 se compone de 9 microprocesos, y un proceso *bis*, a saber:

Microproceso 2.1 Registro de acuerdos

Microproceso 2.2 Identificación de compromisos

Microproceso 2.3 Consulta y participación

Microproceso 2.4 Evaluación de cumplimiento

Microproceso 2.5 Postura y estrategia

Microproceso 2.6 Cabildeo

Microproceso 2.7 Preparación de negociación

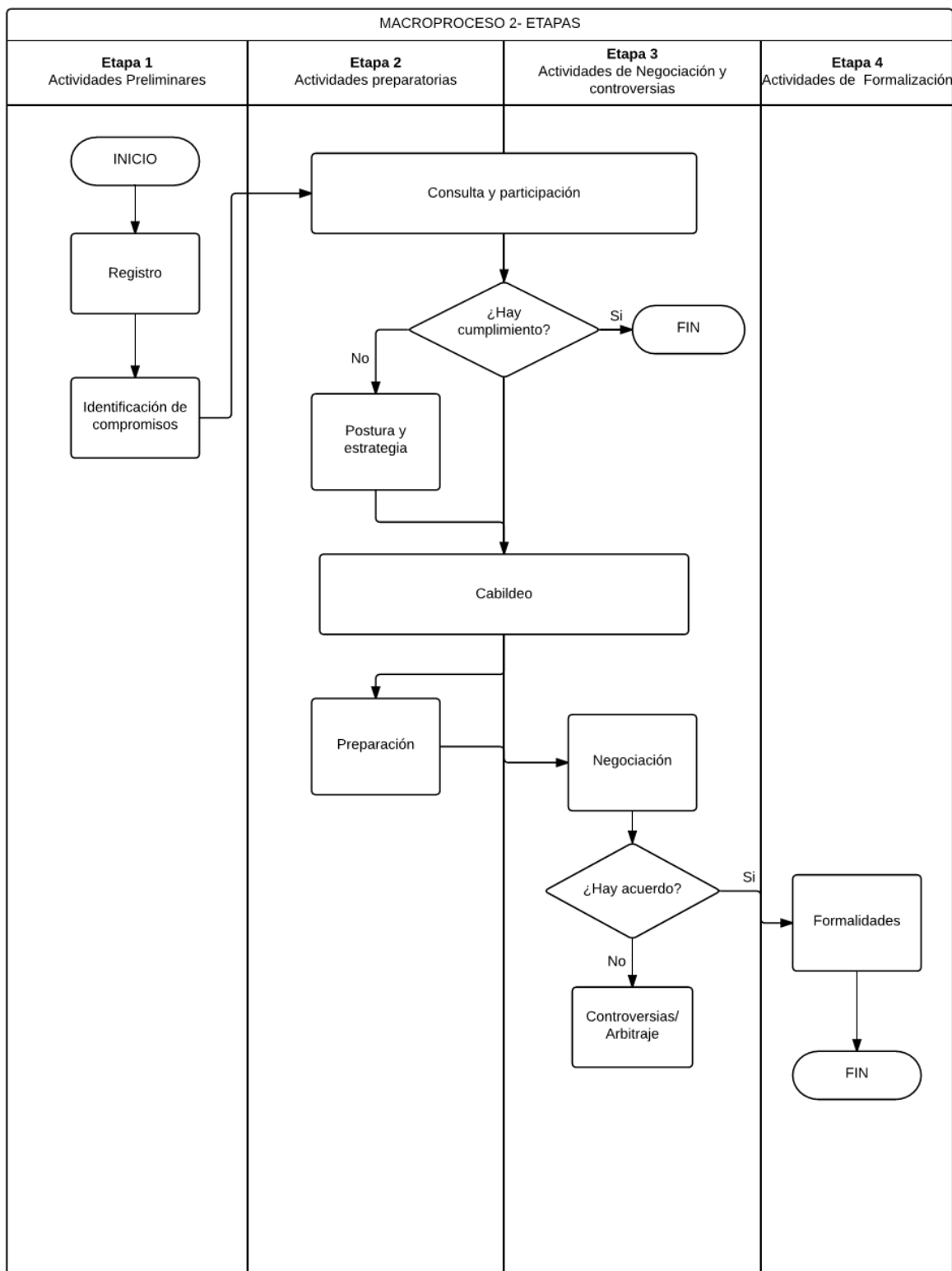
Microproceso 2.8 Negociación

Microproceso 2.9 Formalidades institucionales

Proceso *bis*. Manejo de controversias y arbitraje

La definición de estos microprocesos es resultado del trabajo analítico de consultoría a partir de la revisión de los manuales de organización y de procedimientos y de la ejecución de entrevistas con los titulares de las áreas de la SCE.

La siguiente ilustración esquematiza el macroproceso 2.



Microproceso 2.1 Registro de acuerdos

Descripción y características del proceso

El primer microproceso se refiere a la inscripción y organización de la documentación de los acuerdos firmados. Para ello se cuenta con un registro formal que es la continuación natural del último eslabón del macroproceso 1.

Límites del proceso

Este microproceso puede entenderse como el inicio del macroproceso 2, aunque también como el final del macroproceso 1. Como insumo toma la documentación formal de los acuerdos negociados y signados para registrarla formalmente y organizarla. Este microproceso se encuentra por tanto en una etapa preliminar del macroproceso 2 y tiene como función el brindar como salida información detallada al microproceso de identificación de compromisos, que se encuentra también en la misma etapa preliminar.

Coordinación y recursos

Para este registro formal, en este microproceso sólo se identifica un procedimiento de revisión, trámite y registro de acuerdos interinstitucionales. Se advierte que este procedimiento de 14 pasos según el Manual de Procedimientos, es desempeñado por la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional (DGCJCI), quien da el apoyo y asesoría al área técnica correspondiente hasta el registro de dichos acuerdos. Este procedimiento facilita el conocimiento de los compromisos adquiridos.

Para este microproceso se reconoce el componente de especialización de los profesionistas involucrados. Se reporta en entrevistas insuficiencia de personal aunque no hay evidencia contundente ni propuesta de reordenamiento estructural.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

Este microproceso es completamente instrumental y se encuentra alineado al objetivo del macroproceso 2 para identificar acuerdos y compromisos y por tanto facilitar su solución en caso necesario. Sin embargo, no se asocia a un esquema de registro dinámico de seguimiento y control de la instrumentación y cumplimiento de acuerdos.

Sistemas de información

Con la documentación revisada y las entrevistas realizadas se identifica un solo registro formal y sistematizado de acuerdos, que se advierte son interinstitucionales. Sin embargo se identifican otras fuentes de información interna, utilizadas también en el microproceso 2, para la identificación de compromisos. Por tanto, se asume que el registro formal de acuerdos interinstitucionales no es la única fuente, pero sí el único registro sistematizado.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

No se identificaron controles o estrategias de calidad para este proceso. Tampoco para su eficiencia. Sin embargo, al ser claro y útil el producto o salida de este microproceso se asume la satisfacción de sus usuarios.

Microproceso 2.2 Identificación de compromisos

Descripción y características del proceso

Este microproceso busca la identificación de compromisos y se encuentra situado en una etapa preliminar del macroproceso 2. Su objetivo fundamental es identificar los compromisos adquiridos con base en tratados, acuerdos u otros instrumentos jurídicos.

Límites del proceso

Para este microproceso se toma en cuenta como insumos la información del registro formal de acuerdos interinstitucionales (microproceso anterior), así como una serie de fuentes de información adicionales como:

- Minutas de las reuniones de ministros, viceministros o coordinadores, del Comité, Subcomité o Grupo de Trabajo
- Información pública de tratados, acuerdos u otros instrumentos jurídicos
- Preocupaciones comerciales expresadas por representantes del sector privado

El producto o salida de este microproceso es un reporte preliminar de los compromisos ubicados y su grado de cumplimiento, que servirá para ponerlo a consulta a los diferentes actores participantes en el microproceso 3. Se entiende entonces que las opiniones de la oficina en cuestión representan la salida.

Coordinación y recursos

En este microproceso se pueden ubicar una serie de actores que participan en la identificación de compromisos provenientes de acuerdos y tratados. Por parte del SCE participan la UNI, la DGEA, la DGAN, la DGCIB, la DGRCI, la Dirección General APEC-Jordania y las representaciones en Japón, en Canadá y ante la Unión Europea.

Al respecto, la UNI, la DGEA, la DGAN, la DGCIB identifican compromisos. La DGEA, además de identificar compromisos, a diferencia de las otras direcciones generales señaladas, se reúne con la contraparte en esta parte del proceso. En la DGRCI, aunque no se hace explícita la identificación de compromisos, recibe de la UNI propuestas.

Las representaciones en Japón y ante la Unión Europea también identifican compromisos. La representación ante la Unión Europea, además de identificar compromisos analiza el grado de instrumentación de los tratados de libre comercio y de cooperación económica con Europa, la Unión Europea y con la AELC. La representación en Japón además de identificar compromisos, también emite opinión sobre los compromisos adquiridos.

Por su parte, la representación en Canadá recibe solicitudes de información de la SCE e instrucciones de la UNI con el fin de atender asuntos del TLCAN. Finalmente en el caso de la Dirección General APEC-Jordania se explicó en entrevista que si se contempla el seguimiento de compromisos y la instalación de la Comisión Administradora del Acuerdo.

Las demás representaciones en el exterior, salvo las de que ya se mencionaron, no explicitan procedimientos al respecto. De las demás direcciones generales transversales, no se identifica actividad sobre este asunto.

Al no existir un detalle de las actividades comprendidas en este microproceso, es difícil estimar la suficiencia de los recursos con que se ejecuta.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

Este microproceso es completamente instrumental y se encuentra alineado al objetivo del macroproceso 2 para identificar acuerdos y compromisos y por tanto facilitar su solución en caso necesario. Sin embargo, no queda claro si la identificación de compromisos es una acción reactiva que responde únicamente a quejas de incumplimiento, o a una labor periódica de revisión del grado de instrumentación del tratado o acuerdo.

Sistemas de información

Como ya se mencionó, se identifica sólo un registro formal y sistematizado de acuerdos interinstitucionales. Se advierten otras fuentes de información como minutas de las reuniones de ministros, viceministros o coordinadores, del comité, subcomité o grupo de Trabajo, la información pública de tratados, acuerdos u otros instrumentos jurídicos y preocupaciones comerciales.

Este microproceso deja al descubierto la falta claridad en la identificación rápida y certera de los compromisos al no ubicarse un sistema de información que pueda servir como habilitador para ello.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

En este microproceso de identificación de compromisos no se explica en documentos la periodicidad ni qué lo activa o dispara. No se identificaron controles o estrategias de calidad para este proceso. Tampoco para su eficiencia. Sin embargo, al ser claro y útil el producto o salida de este microproceso se asume la satisfacción de sus usuarios.

Variable	Descripción
Actores involucrados en el macroproceso.	Por parte del SCE participan la UNI, la DGEA, la DGAN, la DGCIB, la Dirección General APEC-Jordania y las representaciones en Japón, en Canadá y ante la Unión Europea
Insumos (información, documentos, instrucciones, otros)	Tratados, acuerdos u otros instrumentos jurídicos de los que emanen compromisos.
Recursos (humanos, informativos, infraestructura, otros)	Las áreas involucradas tanto de especialización temática como geográfica tienen personal especializado para identificar los compromisos adquiridos en los tratados de México.
Productos y salidas	Opiniones de las diversas áreas de la SCE al respecto del grado de instrumentación de los compromisos.
Interrelación con otros procesos	La DGCJCI cuenta con un proceso completo para la revisión, trámite y registro de acuerdos y compromisos.

Variable	Descripción
Factores que afectan al microproceso	La DGAOOM no cuenta con este proceso dictaminado.
Oportunidades de mejora	Se recomienda que la SCE defina una periodicidad en los procedimientos para la identificación de los compromisos adquiridos.

Microproceso 2.3 Consulta y participación

Descripción y características del proceso

Este microproceso se refiere a las consultas que se realizan con los actores de la SE, otras dependencias e involucrados de otros sectores, en especial el sector empresarial. Su objetivo fundamental es conocer y corroborar el grado de avance y cumplimiento de los compromisos.

Límites del proceso

Este microproceso se incluye en una etapa preparatoria del macroproceso 2 y continua hasta una etapa de negociación y controversias. Toma como insumo la información del proceso previo, que es la opinión o reporte preliminar de los compromisos ubicados y su grado de cumplimiento. Tiene como producto o salida la integración de la serie de opiniones e información de los actores consultados.

Coordinación y recursos

En la consulta con la SE y otros involucrados sobre el grado de instrumentación de compromisos participan la UNI, la DGEA, la DGAN, la DGCIB y la DGRCI quien consulta temas o preocupaciones y las informa. De las representaciones en el exterior, la de Japón contempla en su procedimiento este eslabón al consultar a las áreas involucradas en la SE. Del mismo modo, la representación en Canadá hace explícito en sus procedimientos la interacción con la UNI y con otras áreas de la SCE sobre este asunto. La representación ante la Unión Europea notifica a las áreas de la SCE involucradas y recibe opinión y/o instrucción. No se encontró información al respecto de las otras direcciones generales y de otras representaciones en el exterior.

Al no existir un detalle de las actividades comprendidas en este microproceso, es difícil estimar la suficiencia de los recursos con que se ejecuta.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

De acuerdo a lo identificado en las entrevistas realizadas, las consultas que se hacen hacia el sector empresarial, principalmente a través de sus cámaras, ayudan a ubicar las problemáticas o intereses a nivel industria, pero no necesariamente representan una efectiva intermediación con los intereses más regionales o locales.

Sistemas de información

No se identificaron sistemas de información en este procedimiento, más que la misma interacción con los actores consultados. No está claro el uso del mecanismo conocido como *Cuarto de Junto*. Se identifica la futura

operación de un Consejo Consultivo para las Negociaciones Comerciales que puede ayudar a facilitar la sistematización de consultas e información.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

En este microproceso no se explica en documentos la periodicidad. Tampoco se conoce el tiempo promedio invertido ni el adecuado para este microproceso. No se identificaron controles o estrategias de calidad para este proceso. Tampoco para su eficiencia. Al ser claro y útil el producto o salida de este microproceso se asume la satisfacción de sus usuarios, sin embargo los procedimientos revisados no señalan con claridad o detalle a los actores del sector público y privado que consultan.

Variable	Descripción
Actores involucrados en el proceso	UNI, la DGEA, la DGAN, la DGCIB y la DGRCI, representación en Canadá, Japón y UE.
Insumos (información, documentos, instrucciones, otros)	Solicitudes e instrucciones de la UNI
Recursos (humanos, informativos, infraestructura, otros)	Las áreas involucradas tanto de especialización temática como geográfica tienen personal especializado para identificar los compromisos adquiridos en los tratados y acuerdos.
Productos y salidas	Opiniones de las diversas áreas de la SE y de los actores consultados.
Interrelación con otros procesos	En esencia se relaciona con los otros procesos de consulta de información tanto del sector privado como del sector público.
Factores que afectan al microproceso	Dificultades para convocar de manera amplia a todos los sectores potencialmente interesados (consejos empresariales, cámaras, entre otros).
Oportunidades de mejora	La DGAOOM no tiene dictaminado proceso. Estandarizar un sistema informático para las consultas.

Microproceso 2.4 Evaluación de cumplimiento

Descripción y características del proceso

Es en este microproceso donde se evalúa el cumplimiento de compromisos de México y/o la contraparte. Tiene como objetivo el revisar y evaluar los resultados de las consultas sobre la instrumentación plena de los compromisos adquiridos. Este microproceso se encuentra en la etapa preparatoria del macroproceso 2.

Límites del proceso

Tiene como entrada o insumo los documentos de integración de la serie de opiniones e información de los actores consultados. El formato del producto o salida no está explícito, ni tampoco está estandarizado en todas las áreas que participan. Tampoco está claro cómo se conoce plenamente el grado de instrumentación de

compromisos. Se hace evidente la falta de una metodología formal para la evaluación del cumplimiento de compromisos.

Si se encuentra cumplimiento en los compromisos, se identifica que este microproceso lleva a una finalización del macroproceso 2. Si se encuentra que no hay cumplimiento en los compromisos, este microproceso continua al microproceso subsecuente (postura y estrategia).

Coordinación y recursos

En la evaluación del resultado de las consultas previas intervienen la UNI, la DGEA (quien consulta a la UNI), la DGAN (para quien si es plena la instrumentación define con otras dependencias los compromisos adquiridos), la DGCIB, la DGRCI (quien identifica preocupaciones relacionadas a medidas notificadas), y la representación en Japón, quien recibe opinión sobre cumplimiento, analiza la situación y emite opinión. En el caso de la representación de Canadá, se menciona vagamente en sus procedimientos que junto con la UNI se elabora un informe. No se explicita nada al respecto en las otras direcciones generales, ni en otras representaciones en el exterior.

Al no existir método ni detalle de las actividades comprendidas en este microproceso, es difícil estimar la suficiencia de los recursos con que se ejecuta.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

Este microproceso se encuentra alineado al objetivo del macroproceso 2 para identificar el cumplimiento de compromisos y por tanto facilitar su solución en caso necesario. Sin embargo, al no ser completamente instrumental, se identifica como carencia un método formal y criterios para evaluar este cumplimiento.

Sistemas de información

De acuerdo a la información proporcionada en entrevistas se puede conocer que al no haber un sistema de información compartido de indicadores con relación a este tema, el grado de cumplimiento de compromisos se conoce más cuando aparece un problema que con antelación.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

En este microproceso no se explica en documentos su periodicidad. Tampoco se conoce el tiempo promedio invertido ni el adecuado para este microproceso. No se identificaron controles o estrategias de calidad o de eficiencia para este proceso. Al no ser explícito el formato del producto, ni tampoco estandarizado, no está claro y ante la falta de una metodología de evaluación para este propósito, no queda claro si la salida de este microproceso logre la satisfacción de los usuarios.

Variable	Descripción
Actores involucrados en el proceso	UNI, DGEA DGCIB, DGRCI y la representación en Ottawa.
Insumos (información, documentos, instrucciones, otros)	Controversias comerciales, informes, opiniones de consulta, solicitudes de información, entre otros.
Recursos (humanos, informativos, infraestructura, otros)	Las áreas involucradas tanto de especialización temática como geográfica tienen personal especializado para evaluar los compromisos adquiridos en los tratados y acuerdos.
Productos y salidas	Evaluación del grado de cumplimiento de los compromisos.
Interrelación con otros procesos	Se relaciona a la identificación de “preocupaciones” comerciales y con la existencia de controversias.
Factores que afectan al microproceso	Privilegiar el número de “controversias resueltas” como único indicador de evaluación y cumplimiento de los compromisos.
Oportunidades de mejora	Clarificar el procedimiento 02 de UNI: en las actividades 2 y 5 se regresa de manera circular e indefinida. Que la DGAOOM dictamine proceso en esta materia.

Microproceso 2.5 Postura y estrategia

Descripción y características del proceso

De acuerdo a las entrevistas realizadas se entiende que una vez identificados los compromisos, habiendo hecho las consultas y habiendo evaluado su cumplimiento, en caso de que hubiera incumplimientos, México debe tener una estrategia y una postura para abordar la negociación en ciernes. Este proceso está ausente en los procedimientos registrados en los manuales de las áreas involucradas en el macroproceso 2. Este procedimiento se encuentra en una etapa preparatoria del macroproceso 2.

Límites del proceso

Este microproceso ausente en los manuales de procedimientos cuenta como entrada la relación y detalle de los incumplimientos evaluados en el microproceso anterior. El producto de este microproceso es un documento con la estrategia a seguir y la postura de México ante los incumplimientos encontrados.

Coordinación y recursos

Se entiende que los actores que participan son los mismos del microproceso anterior y con las mismas condiciones de recursos. Son estas áreas entonces las que definen y generan el producto de este microproceso.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

Este microproceso se encuentra alineado al objetivo del macroproceso 2 para facilitar la solución de incumplimientos a través de una postura clara de México y es sumamente pertinente dado que debiera facilitar el logro de una estrategia puntual. Sin embargo, al no estar registrado ningún procedimiento al respecto, se desconoce el método para llevarlo a cabo.

Sistemas de información

Se tiene evidencia de la existencia de bases de datos y sistemas de consulta de información estadística y normativa del comercio exterior de México y sus socios comerciales. Sin embargo, salvo la información propia de las áreas involucradas como la brindada por la coordinación de asesores, no se identifica un sistema de información específico para este microproceso. Por tanto, no se identifica procedimiento, sistema de información ni método alguno para llevarlo a cabo.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

Al no encontrarse procedimiento registrado, ni ubicado algún método para este microproceso, se desconoce su periodicidad. Tampoco se conoce el tiempo promedio invertido ni el adecuado para este microproceso. No se identificaron controles o estrategias de calidad o de eficiencia para este proceso. No queda claro si la salida de este microproceso logre la satisfacción de los usuarios.

Microproceso 2.6 Cabildeo

Descripción y características del proceso

Con una estrategia y postura definida la SCE realiza, de manera similar al macroproceso 1, acciones de acercamiento y cabildeo con la contraparte. Este microproceso tampoco se encuentra en la documentación revisada en los manuales de procedimientos. Se entiende que este microproceso se encuentra en la etapa preparatoria del macroproceso 2 y continúa en la etapa de negociación y controversias.

Límites del proceso

Este microproceso también ausente en los manuales de procedimientos cuenta como entrada la documentación de estrategia y postura generada en el microproceso anterior. El producto de este microproceso es ambiguo, pero se entiende que es información sobre las condiciones favorables logradas para nuestro país al tener relación con actores de la contraparte.

Coordinación y recursos

Se entiende que los actores que participan son los mismos del microproceso anterior y con las mismas condiciones de recursos. En entrevistas se identificó la contratación de profesionales externos del cabildeo, pero no se señaló la cantidad de contrataciones, a quién contrataban, ni los recursos empleados.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

Este microproceso se encuentra alineado al objetivo del macroproceso 2 para facilitar la solución de incumplimientos a través de la generación de condiciones favorables para México. Sin embargo, al no estar registrado ningún procedimiento al respecto, se desconoce el método y alcance para llevarlo a cabo.

Sistemas de información

Se tiene evidencia de la existencia de bases de datos y sistemas de consulta de información estadística y normativa del comercio exterior de México y sus socios comerciales. Sin embargo, salvo la información propia de las áreas involucradas como la brindada por la coordinación de asesores, no se identifica un sistema de información específico para este microproceso. Por tanto, no se identifica procedimiento, sistema de información, ni método alguno para llevar a cabo este microprocedimiento.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

Al no encontrarse procedimiento registrado, ni ubicado algún método para este microproceso, se desconoce su periodicidad. Tampoco se conoce el tiempo promedio invertido ni el adecuado para este microproceso. No se identificaron controles o estrategias de calidad o eficiencia para este proceso. No queda claro si la salida de este microproceso logre la satisfacción de los usuarios. No hay evidencia tampoco de resultados.

Microproceso 2.7 Preparación de negociación

Descripción y características del proceso

El séptimo microproceso del macroproceso 2 tiene que ver con la preparación de la negociación sobre cumplimiento de compromisos que se tendrá con la contraparte. Este microproceso se encuentra en la etapa preparatoria de este macroproceso.

Límites del proceso

Se identifica que los insumos o entradas de este microproceso, son las salidas del microproceso 5 (estrategia y postura) complementadas con el producto del microproceso previo (resultados del cabildeo). Respecto a los productos o salidas del microproceso, se identifica que son documentos relacionados con agendas temáticas, calendarios de reuniones, participantes, textos generados y acordados con la contraparte. Sin embargo, no es explícito en la documentación revisada cual es el documento o resultado rector que pudiera representarlos.

Coordinación y recursos

En este proceso participan la UNI, quien prepara reuniones con la contraparte, la DGEA quien recibe instrucciones de la UNI para llevar a cabo reuniones con la contraparte, la DGCIB, la DGRCI quien elabora agenda con la contraparte, y la representación en Japón quien recibe opinión de contraparte y elabora la estrategia para la instrumentación de compromisos. No se cuenta con información explícita sobre si las otras direcciones generales transversales y las otras representaciones en el exterior tienen participación en este microproceso.

Al no existir un detalle de las actividades comprendidas en este microproceso, es difícil estimar la suficiencia de los recursos con que se ejecuta. Se identifica que las áreas involucradas cuentan con el personal especializado para desempeñar sus actividades.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

Este microproceso instrumental es pertinente en la medida que facilita el buen comienzo del microproceso siguiente de negociación, vital para arreglar o dirimir diferencias en cuanto al cumplimiento de obligaciones, así como para su posible corrección y arreglo. Por tanto, este microproceso está alineado a los objetivos y propósitos del macroproceso en cuestión.

Sistemas de información

Se tiene evidencia de la existencia de bases de datos y sistemas de consulta de información estadística y normativa del comercio exterior de México y sus socios comerciales. Sin embargo, salvo la información propia de las áreas involucradas como la brindada por la coordinación de asesores, no se identifica un sistema de información específico para este microproceso.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

No se conoce el tiempo promedio invertido ni el deseado para este microproceso. En este microproceso no se explica en documentos la periodicidad. No se identificaron controles o estrategias de calidad para este proceso. Tampoco para su eficiencia. Sin embargo, al ser claro el producto o salida de este microproceso se asume la satisfacción de sus usuarios. Sin embargo, llama la atención que en las entrevistas realizadas se haya revelado que el enfoque y alcance de la mayoría de los indicadores tenga relación con el número de reuniones realizadas y no con su pertinencia o la de su agenda. Se identifica también en entrevistas que es necesario contar con una mayor planeación de viajes de trabajo durante la preparación de la negociación.

Variable	Descripción
Actores involucrados en el proceso	DGEA, UNI, DGCIB, DGRCI y la representación en Japón
Insumos (información, documentos, instrucciones, otros)	Reuniones con la contraparte, resultados y opiniones de las consultas.
Recursos (humanos, informativos, infraestructura, otros)	Las áreas involucradas cuentan con el personal especializado para desempeñar sus actividades.
Productos y salidas	Elaboración de agenda conjuntamente con la contraparte.
Interrelación con otros procesos	Estrecha relación con el microproceso 1.6 <i>rondas de negociación</i> , con la excepción de que el presente caso, el detonante es un incumplimiento de compromisos por la contraparte.
Factores que afectan al microproceso	Que el incumplimiento de los compromisos por la contraparte escale a controversia ante instancia de arbitraje. La DGAN no explicita la preparación de negociación. La DGAOOM no cuenta con proceso dictaminado en esta materia.
Oportunidades de mejora	Contar con una mayor planeación de viajes de trabajo durante la preparación de la negociación. Contar con indicadores de pertinencia y resultados de las rondas de preparación de la negociación.

Microproceso 2.8 Negociación

Descripción y características del proceso

Una vez cumplidas las tareas de preparación, llega el momento para la negociación. Es en este momento en el que se llevan a cabo reuniones con la contraparte, y mediante actas o minutas de las reuniones se registran, de ser el caso, los nuevos compromisos adquiridos. Este fundamental microproceso se encuentra en la etapa de negociación y controversias del macroproceso 2.

Límites del proceso

En cuanto al insumo de este microproceso, la agenda preparada en el microproceso previo y entendida en su máxima expresión lo representa. El producto o salida son los nuevos compromisos acordados a través de actas o minutas.

Si hay acuerdos, el microproceso lleva al eslabón final, que es la formalización de éstos. Si no hay acuerdos, se identifica que el paso siguiente es el inicio de un proceso de controversias y arbitraje.

Coordinación y recursos

Es en este microproceso donde algunas áreas de la SCE exponen su injerencia a través de sus procedimientos. La UNI señala que efectúa reuniones; la DGEA preside reunión, y maneja la agenda (la distribuye, consulta, modifica, le da lectura, la desarrolla, y elabora minuta); la DGCIB también maneja la agenda, aunque no hace explícita la negociación para su área de competencia; la DGRCI preside la reunión de la negociación y maneja la agenda, y la representación en Japón realiza reuniones de negociación. Las otras áreas de la SCE no hacen explícita su participación. La DGAN expuso en entrevista que sí participa en este microproceso, aunque éste y el previo no aparecen en su procedimiento correspondiente.

Al no existir un detalle de las actividades comprendidas en este microproceso, es difícil estimar la suficiencia de los recursos con que se ejecuta. Se identifica que las áreas involucradas cuentan con el personal especializado para desempeñar sus actividades.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

Este microproceso es el más sustantivo de todos los correspondientes al macroproceso 2. Su pertinencia como microproceso radica en la búsqueda diplomática y estratégica para solucionar o cambiar compromisos, y en ese sentido defender los intereses de México. La pertinencia de su resultado depende de la estrategia, postura y agenda construidas previamente. Este microproceso está alineado a los objetivos y propósitos del macroproceso en cuestión.

Sistemas de información

Se tiene evidencia de la existencia de bases de datos y sistemas de consulta de información estadística y normativa del comercio exterior de México y sus socios comerciales. Sin embargo, salvo la información propia de

las áreas involucradas como la brindada por la coordinación de asesores, no se identifica un sistema de información específico para este microproceso.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

Al igual que en el microproceso anterior, llama la atención que en las entrevistas realizadas se haya revelado que el enfoque y alcance de la mayoría de los indicadores tenga relación con el número de rondas realizadas, y no con la pertinencia de ellas, o el tiempo transcurrido, aunque si se reportan los resultados y avances de las negociaciones.

No se conoce el tiempo promedio invertido ni el deseado para este microproceso, pues puede haber una prolongación indefinida de las negociaciones con la contraparte. En este microproceso no se explica en documentos la periodicidad. No se identificaron controles o estrategias de calidad o eficiencia para este proceso. Sin embargo, al ser claro el producto o salida de este microproceso se asume la satisfacción de sus usuarios.

Variable	Descripción
Actores involucrados en el proceso	UNI, DGEA, DGRCI, DGCIB, DGCJCI (según sus manuales de procedimientos)
Insumos (información, documentos, instrucciones, otros)	Reuniones con la contraparte. Agenda de negociación.
Recursos (humanos, informativos, infraestructura, otros)	Las áreas involucradas cuentan con el personal especializado para atender las reuniones de negociación.
Productos y salidas	Minuta de reuniones, resultados de cabildeo.
Interrelación con otros procesos	La DGCJCI acompaña constantemente a las otras DG's en materia de asesoramiento jurídico.
Factores que afectan al microproceso	Prolongación indefinida de las negociaciones con la contraparte.
Oportunidades de mejora	DGAN no menciona explícitamente la negociación. DGAOOM no cuenta con proceso dictaminado. Se recomienda contar con indicadores que midan la pertinencia y los resultados de las negociaciones.

Microproceso 2.9 Formalidades institucionales

Descripción y características del proceso

Una vez culminada la negociación con la contraparte, y siempre y cuando se hayan tenido acuerdos, inicia el microproceso para la formalización e instrumentación de los nuevos compromisos. Este microproceso se encuentra en la etapa de formalización del macroproceso 2.

Límites del proceso

Este microproceso tiene como insumos los nuevos términos o compromisos acordados con la contraparte a través de actas o minutas. En la salida o producto, qué es propiamente la formalización de los nuevos compromisos, no queda clara en todos los procedimientos registrados la participación de la DGCJCI, la SRE y el SENADO. No hay claridad acerca del aseguramiento del cumplimiento de los nuevos compromisos y el papel de la SCE y su relación con la SRE en ello.

Cabe señalar que no todos los procedimientos registrados explican este microproceso de manera completa, por lo tanto sería deseable que contaran con una redacción estandarizada de esta etapa final del macroproceso 2.

Coordinación y recursos

Se identifica que la UNI participa informando a la SE, otras dependencias y al sector privado de los resultados de las negociaciones y esperando respuesta de estos actores. Sin embargo, no se explicita cómo se instrumentarán los nuevos compromisos. La DGEA también informa a la UNI de los resultados y nuevos compromisos, pero no hace explícito cómo se instrumentarán. La DGAN define y adopta la instrumentación de compromisos, pero tampoco hace explícito cómo asegurar su cumplimiento. La DGCIB informa a la SE y otros actores, envía resultados a la DGCJCI para su opinión y ésta publica en DOF la instrumentación. La DGRCI elabora informe para los órganos superiores de administración de los tratados e informa a la SE, otras dependencias y a los involucrados del sector privado. Finalmente, la representación en Japón difunde información estratégica sobre los tratados, elabora informe de resultados y envía a la SE. La SE instrumenta los compromisos, con interacción con la contraparte. De las otras áreas de la SCE no se identifica información sobre su participación en este microproceso.

Ante lo encontrado, se recomienda clarificar y puntualizar el papel de la DGCJCI en este microproceso.

Al no existir un detalle de las actividades comprendidas en este microproceso, es difícil estimar la suficiencia de los recursos con que se ejecuta. Se identifica que las áreas involucradas cuentan con el personal especializado para desempeñar sus actividades.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

Este microproceso resulta pertinente en la medida que formaliza y adopta jurídicamente los nuevos compromisos negociados. Está alineado a los objetivos del macroproceso 2 dado que ayuda a cerrarlo o culminarlo. Sin embargo, no hay claridad sobre el seguimiento y aseguramiento del cumplimiento de los nuevos compromisos y si esto debe ser parte de este microproceso o de otro.

Sistemas de información

Se ubica el registro de acuerdos interinstitucionales, pero no hay una estrategia de información que sistematice o de seguimiento al cumplimiento de los nuevos compromisos adquiridos.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

No se conoce el tiempo promedio invertido ni el deseado para este microproceso. En este microproceso no se explica en documentos la periodicidad. No se identificaron controles o estrategias de calidad para este proceso. Tampoco para su eficiencia. Se observa claridad en la formalización y adopción jurídica, más no en el seguimiento o aseguramiento del cumplimiento de los nuevos compromisos. Por tanto, es difícil conocer la satisfacción de los usuarios.

Variable	Descripción
Actores involucrados en el proceso	UNI informa a SE, sector privado y otras dependencias DGEA informa a UNI. DGAN define y adopta la instrumentación de compromisos. Representaciones en el Extranjero elaboran informe de resultados y envían a SE.
Insumos (información, documentos, instrucciones, otros)	Documento de compromisos adquiridos con base en tratados.
Recursos (humanos, informativos, infraestructura, otros)	El personal de las áreas está especializado para llevar a cabo esta fase del proceso.
Productos y salidas	Resultados de la negociación, opinión de los resultados, Minuta/Acta final firmada.
Interrelación con otros procesos	Es el resultado de los microprocesos anteriormente ejecutados.
Factores que afectan al microproceso	Una falta de coordinación entre las áreas para cumplir de forma expedita con el envío de informes u otros.
Oportunidades de mejora	En ningún caso se hace explícito el cómo se instrumentan los nuevos compromisos renegociados. La DGAOOM no cuenta con procedimiento dictaminado. Se recomienda explicitar mejor la participación de la DGCJCI, la SRE y el SENADO.

Proceso bis. Manejo de controversias y arbitraje

Descripción y características del proceso

Una vez culminada la negociación con la contraparte, y cuando no se hayan tenido acuerdos, inicia el microproceso para el manejo de controversias y arbitraje. Este microproceso se encuentra en la etapa de negociación y controversias del macroproceso 2.

Límites del proceso

Dado que no se llegó a acuerdo alguno, su insumo es precisamente la salida del microproceso 8 (actas y minutas) que se toman en cuenta para materializar un aviso de Intención, escrito de demanda o solicitud de inicio de arbitraje. Sus productos o salidas intermedias son: escritos de réplica/dúplica, laudos, informes de resultados,

escritos de apelación. Su producto o salida final es el resultado o desahogo, amistoso o no, de la controversia, o la decisión de un arbitraje.

Coordinación y recursos

En este microproceso se observa en la documentación revisada que participan la DGRCI quien acude al órgano de administración de los tratados en caso de que no haya cumplimiento de compromisos, y la DGCJCI quien maneja procedimientos completos de arbitraje y manejo de controversias, los cuales son: procedimiento de defensa del gobierno mexicano en controversias de inversión y procedimiento para participar y coordinar los procedimientos de solución de controversias entre Estados.

En entrevista con la representación en Washington se expuso que esta oficina también impulsa y defiende los intereses comerciales mediante asesoría jurídica en arbitrajes internacionales, prácticas desleales y propiedad intelectual.

Al no existir un detalle de las actividades comprendidas en este microproceso, es difícil estimar la suficiencia de los recursos con que se ejecuta. Se identifica que las áreas involucradas cuentan con el personal especializado para desempeñar sus actividades.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

Este microproceso resulta pertinente en la medida que ayuda resolver jurídicamente las diferencias encontradas con la contraparte y que no se pudieron resolver o negociar. Está alineado a los objetivos del macroproceso 2 dado que ayuda también a cerrarlo o culminarlo.

Sistemas de información

No se identifica alguno.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

No se conoce el tiempo promedio invertido ni el deseado para este microproceso. Prolongación indefinida de proceso de arbitraje. En este microproceso no se explica en documentos su periodicidad. No se identificaron controles o estrategias de calidad para este proceso. Tampoco para su eficiencia. Se desconoce la satisfacción de los usuarios.

Variable	Descripción
Actores involucrados en el proceso	En mayor medida se ocupan las áreas temáticas especializadas DGRCI y DGCJCI.
Insumos (información, documentos, instrucciones, otros)	Aviso de Intención, Escrito de demanda, Solicitud de inicio de arbitraje.
Recursos (humanos, informativos, infraestructura, otros)	La estructura de personal es la necesaria para atender los asuntos en materia de asesoría jurídica y atención de controversias.

Variable	Descripción
Productos y salidas	Escritos de réplica/dúplica, Laudo, Informe de Resultados, Escrito de apelación.
Interrelación con otros procesos	Estrecha relación con todos los microprocesos en caso de que las negociaciones con la contraparte escalen a controversia.
Factores que afectan al proceso	Prolongación indefinida de proceso de arbitraje.
Oportunidades de mejora	Mejorar los sistemas de información. Una mayor coordinación con otras áreas de la SE para la defensa de los intereses de México.

Hallazgos preliminares y generales adicionales en el macroproceso 2.

Algunos hallazgos generales y preliminares adicionales en el macroproceso 2 son los siguientes:

- En documento oficial de la SCE se expone que se brinda información económica, estadística y estratégica para la evaluación y aprovechamiento de oportunidades de comercio e inversión en todas las etapas del macroproceso 2. Sin embargo en documentos de procedimientos no está plasmado este hecho, ni en las entrevistas realizadas. Aun así, se tiene evidencia de la existencia de bases de datos y sistemas de consulta de información estadística y normativa del comercio exterior de México y sus socios comerciales.
- En el marco de las mejoras de los procesos de la SCE, la Coordinación de Asesores propone la creación de un Consejo Consultivo para las Negociaciones Comerciales. Se sugiere incluir esta figura en los procesos de la SCE.
- Las diferentes oficinas de la SCE desearían poder incidir en detección de necesidades de capacitación y en la definición de esta oferta.
- De manera generalizada no se pudo acreditar en las entrevistas que la estructura orgánica con la que cuentan es suficiente, pero sí que es menor al de los equipos de las contrapartes, aunque si cuentan con los perfiles, experiencia y competencias adecuadas. También se observan casos en los que la estructura orgánica dictaminada no refleja de manera estricta la manera en la que se trabaja.
- De manera generalizada, en opinión de los titulares entrevistados de las diversas oficinas de la SCE, la relación de los tres macroprocesos con los objetivos de la SCE y su programa es clara, aunque reconocen que no cuentan con mecanismos y que se requiere un andamiaje más sólido de indicadores para acreditarlo. Para este macroproceso 2 el indicador insignia es “rondas para la optimización de los acuerdos comerciales y de inversión (seguimiento, profundización, defensa legal y convergencia)”, que podría ser acompañado por indicadores para cada uno de los microprocesos.

- En las entrevistas se identifican áreas de oportunidad en la forma de planeación de las distintas áreas para este macroproceso 2. Se expone en entrevistas que debería haber más espacios para toma de decisiones. Se recomienda mejorar la planeación.
- Aunque en las entrevistas se puede identificar que existe buena comunicación y coordinación entre las distintas áreas de la SCE, en las entrevistas se expuso que se deberían establecer lineamientos claros sobre cómo mejorar la coordinación intra e intergubernamental.
- Aunque para este macroproceso como para los otros dos se cuenta con reportes administrativos de reuniones, consultas, eventos, se reconoce la falta de un sistema de administración del conocimiento.

Macroproceso 3. Representación de México ante organismos internacionales

Descripción, Análisis y Diagnóstico

Una tarea esencial de la SCE para lograr los objetivos del Programa “P002 Fortalecimiento de la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor”, es que México cuente con una efectiva y plena representación ante los organismos internacionales. Con ello, se aspira a que el país esté mejor posicionado, sus intereses sean incluidos y defendidos, se logre una mayor representación comercial y se pueda impulsar su competitividad.

Para este propósito, se identifica que la SCE cuenta con un tercer macroproceso que ayuda o apoya a los dos primeros. En este macroproceso participan de manera directa las representaciones de la SE ante la OCDE, la UE, AELC, ALADI, OMC, así como la Dirección General APEC-Jordania, la DGAOOM y las representaciones comerciales. Participan de manera indirecta las demás áreas de la SCE. El macroproceso: 3 representación de México ante organismos internacionales, está conformado por seis microprocesos, a saber:

Microproceso 3.1 Estrategia general de México

Microproceso 3.2 Consulta con SE y otros

Microproceso 3.3 Estrategia y postura de participación en comités y foros

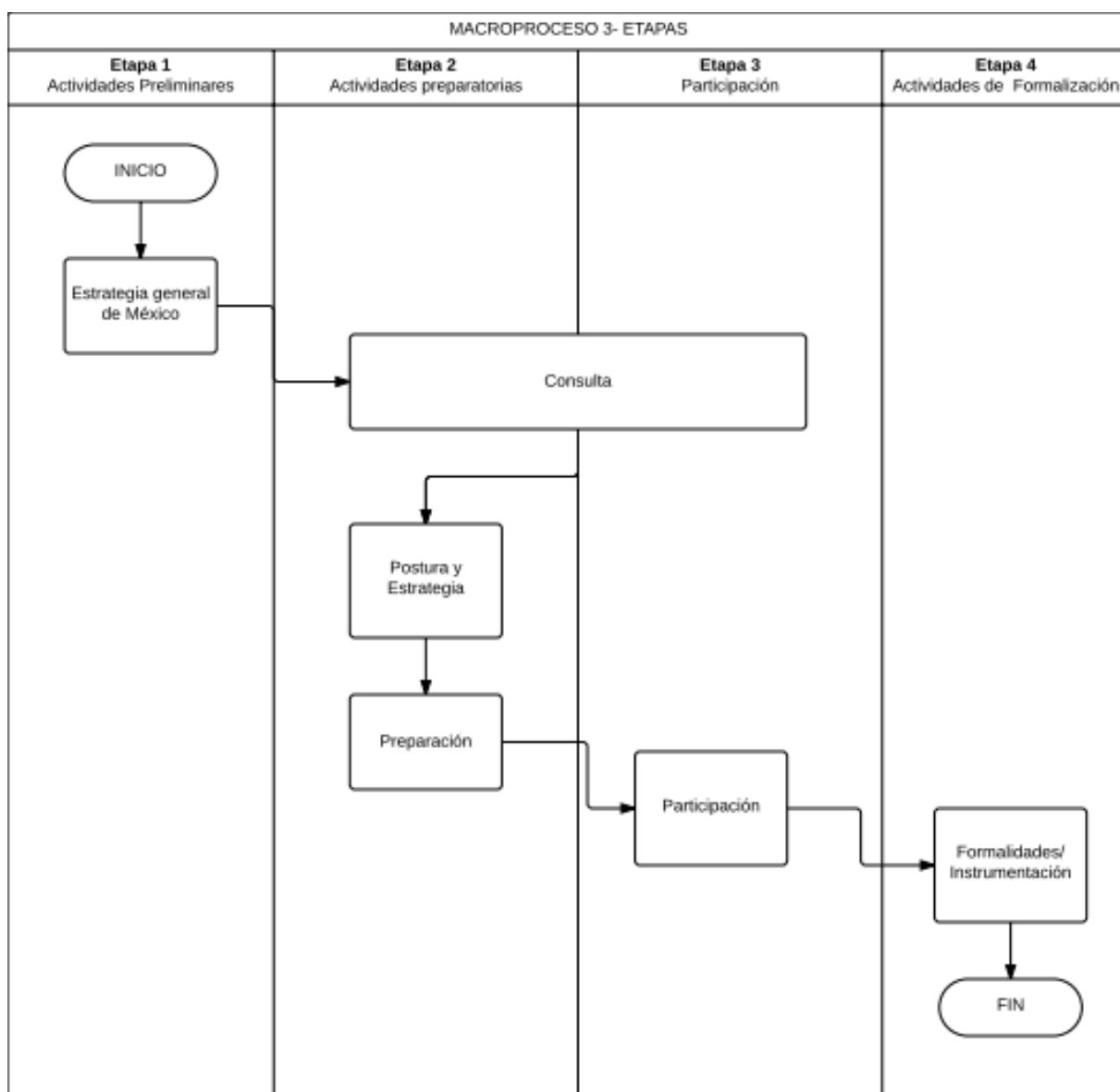
Microproceso 3.4 Preparación

Microproceso 3.5 Participación en comités y foros

Microproceso 3.6 Formalidades institucionales e instrumentación

La propuesta para estos microprocesos es resultado del trabajo analítico de consultoría a partir de la revisión de los manuales de organización y de procedimientos y de la ejecución de entrevistas con los titulares de las áreas de la SCE.

La siguiente ilustración esquematiza el macroproceso 3.



Microproceso 3.1 Estrategia general de México

Descripción y características del proceso

Para impulsar los intereses comerciales de México en los distintos foros comerciales internacionales, a través de las reuniones ministeriales, comités y grupos de trabajo, el primer eslabón del macroproceso 3 es la elaboración de la estrategia general para que México participe en los comités y/o grupos de trabajo de los distintos foros comerciales multilaterales.

Este microproceso forma parte de la etapa preliminar del macroproceso 3 y tiene como propósito fundamental el generar la estrategia para defender los intereses nacionales, promover la participación del país en el andamiaje del comercio internacional y cuidar que las prácticas desleales del comercio no afecten a México.

Límites del proceso

El disparador e insumo principal de este microproceso, identificado en entrevistas, es la petición de algún grupo de interés nacional y la propuesta de algún organismo multilateral o país. El producto o salida es la propuesta de estrategia de negociación y postura general que se comparte y consulta, en el siguiente microproceso a la SCE, a otras dependencias y al sector privado.

Coordinación y recursos

Se identifica que este microproceso es realizado por la DGAOOM y la Dirección General APEC-Jordania, quien revisa posiciones de México y elabora lista de prioridades. En el caso de la misión permanente de México ante la OMC, se observa en procedimientos que la estrategia se genera como respuesta a la agenda del organismo.

Llama la atención que en las otras oficinas relacionadas con organismos multilaterales no se observe participación en este microproceso de manera proactiva y quede registro de ello en los manuales. En entrevistas se pudo notar que sí lo hacen, aunque con una posición reactiva ante la postura de otros países u organismos.

Este microproceso tiene una gran relación con el macroproceso 1 de negociación de acuerdos, en virtud de las líneas estratégicas de negociación de México.

Los factores identificados que pueden afectar a este microproceso son la falta de personal especializado en materia de inteligencia y estrategia comercial y la insuficiencia de negociadores expertos. Se identifica también que la Dirección General APEC-Jordania aún no cuenta con estructura dictaminada.

Las áreas de oportunidad que se observan son la creación de un programa de capacitación de negociadores con visión a largo plazo y la contratación de personal especializado.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

La pertinencia y relevancia de este microproceso se debe a que es en este momento donde se concibe la estrategia para defender los intereses nacionales, promover la participación del país en el andamiaje del comercio internacional y cuidar que las prácticas desleales del comercio no afecten a México. Por tanto este microproceso está alineado al objetivo del macroproceso 3 de representar plenamente al país ante los organismos internacionales.

Sistemas de información

Se tiene evidencia de la existencia de bases de datos y sistemas de consulta de información estadística y normativa del comercio exterior de México y sus socios comerciales. Sin embargo, salvo esta información, la información propia de las áreas involucradas, como la brindada por la coordinación de asesores, no se identifica un sistema de información específico para este microproceso.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

No se conoce el tiempo promedio invertido ni el deseado para este microproceso. En este microproceso no se explica en documentos la periodicidad. No se identificaron controles o estrategias de calidad para este proceso. Tampoco para su eficiencia. Sin embargo, al ser claro el producto o salida de este microproceso se asume la satisfacción de sus usuarios.

Variable	Descripción
Actores involucrados en el proceso	DGAOOM, Dirección General para APEC/Jordania, representación ante OMC, y representaciones comerciales en el exterior.
Insumos (información, documentos, instrucciones, otros)	La DGAOOM elabora las estrategias para la participación de México en los comités y los grupos de trabajo.
Recursos (humanos, informativos, infraestructura, otros)	En general, el personal de la SCE es especializado. La Dirección General de Apec-Jordania aún no cuenta con estructura dictaminada.
Productos y salidas	Estrategias de negociación, documentos de postura general, informe de resultados.
Interrelación con otros procesos	Relación con el Macroproceso 1 Negociación de Tratados y Acuerdos en virtud de las líneas estratégicas de negociación de México.
Factores que afectan al microproceso	En ningún caso se especifica la periodicidad con la que se requiere establecer una estrategia general ante los organismos multilaterales. Falta de personal especializado en materia de inteligencia y estrategia comercial. Carencia de negociadores expertos.
Oportunidades de mejora	Crear un programa de capacitación de negociadores con visión a largo plazo. Contratación de personal especializado.

Microproceso 3.2 Consulta con SE y otros

Descripción y características del proceso

Una vez realizada la propuesta de estrategia general para México, ésta es enviada a las distintas áreas de la SCE, la SE y al sector privado para recabar opiniones. Es entonces cuando comienza el microproceso de consulta. Este microproceso pertenece a la etapa preparatoria del macroproceso 3 y se identifica que se extiende hasta la etapa de participación.

Límites del proceso

En este microproceso el insumo es el producto del microproceso 3.1 (propuesta de estrategia de negociación y postura general) y su salida o producto es la opinión o retroalimentación integrada de los actores consultados. No se conoce el formato de este producto.

Se observa que entre este microproceso de consulta y el siguiente de estrategia y postura, no hay una actividad de evaluación o decisión. Por tanto se asume que sólo se recogen las opiniones, pero éstas no pueden parar el macroproceso 3 con una decisión negativa.

Coordinación y recursos

Se observa que así lo hace la DGAOOM y también la Dirección General APEC-Jordania, área cuyos procedimientos explícitamente mencionan que distribuye a dependencias los documentos estratégicos para su análisis. Para la misión permanente de México ante la OMC sólo se menciona en sus procedimientos que consulta a la SE.

No se tiene información en documentos oficiales de la participación de otras áreas en este microproceso, aunque sí en entrevistas realizadas.

Al no existir un detalle de las actividades comprendidas en este microproceso, es difícil estimar la suficiencia de los recursos con que se ejecuta. Se identifica que el personal con el que se cuenta es especializado.

Según entrevistas, los factores que pueden inhibir el buen desempeño de este microproceso son la falta de comunicación efectiva entre actores involucrados en el proceso de consultas.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

De acuerdo a lo identificado en las entrevistas realizadas, las consultas que se hacen hacia el sector empresarial, principalmente a través de sus cámaras, ayudan a ubicar las problemáticas o intereses a nivel industria, pero no necesariamente representan una efectiva intermediación con los intereses más regionales o locales. El microproceso es adecuado y está alineado a los objetivos del macroproceso 3. Las oportunidades de mejora detectadas son el consultar al inicio, durante y al final del macroproceso 3 a los actores involucrados e interesados.

Sistemas de información

Se tiene evidencia de la existencia de bases de datos y sistemas de consulta de información estadística y normativa del comercio exterior de México y sus socios comerciales. No se identificaron sistemas de información específicos para este procedimiento, más que la misma interacción con los actores consultados. Se identifica la futura operación de un Consejo Consultivo para las Negociaciones Comerciales que puede ayudar a facilitar la sistematización de consultas e información.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

En este microproceso no se explica en documentos la periodicidad. Tampoco se conoce el tiempo promedio invertido ni el adecuado para este microproceso. No se identificaron controles o estrategias de calidad para este proceso. Tampoco para su eficiencia. Al no ser tan claro el resultado de la consulta, no se puede asumir la satisfacción de sus usuarios. De hecho, los procedimientos revisados no señalan con claridad o detalle a los actores del sector público y privado que consultan. Asimismo, se puede presumir que actores potenciales o de industrias o sectores potenciales pueden quedar fuera de la consulta.

Variable	Descripción
Actores involucrados en el proceso	DGAOOM, Dirección General para APEC/Jordania, Representaciones Comerciales en el Exterior.
Insumos (información, documentos, instrucciones, otros)	DGAOOM consulta con SE, otras dependencias, y sector privado. DGAPEC/Jordania distribuye a dependencias los documentos estratégicos para análisis
Recursos (humanos, informativos, infraestructura, otros)	El personal de la SCE es especializado. La Dirección de Jordania aún no cuenta con estructura dictaminada.
Productos y salidas	Documentos estratégicos, Documentos de Postura.
Interrelación con otros procesos	Gran relación con el macroproceso 1 en términos de la postura de negociación de México.
Factores que afectan al microproceso	Dificultad para convocar a consulta a todos los actores potencialmente interesados
Oportunidades de mejora	Consultar al inicio, durante y al final de la negociación a los actores involucrados e interesados en los procesos de negociación.

Microproceso 3.3 Estrategia y postura de participación en comités y foros

Descripción y características del proceso

Después de consultar a las áreas y actores correspondientes, y de revisar e integrar sus aportaciones, en este microproceso se diseña una estrategia final y una postura específica para la representación y participación de México ante la agenda y grupos de trabajo de los organismos internacionales. Este microproceso participa en la etapa preparatoria del macroproceso 3.

Límites del proceso

El insumo para este microproceso es la salida del microproceso previo, es decir, resultados de consultas y opiniones de diversas áreas. El producto que resulta, como ya se mencionó, es la estrategia y postura específica del país ante el evento (documento de postura, estrategia de negociación, informe de resultados).

Coordinación y recursos

Una vez consultadas las áreas y sectores correspondientes, y recibida su retroalimentación, la DGAOOM, según sus procedimientos, revisa los comentarios, incorpora los resultados de las consultas, define la estrategia de negociación y elabora documento de postura de México. Se identifica en sus procedimientos que la Dirección General APEC-Jordania también diseña la estrategia de participación de México. Según su manual de procedimientos, la misión permanente de México ante la OMC presenta la posición de México.

En el caso de las otras representaciones de la SCE, se observa en entrevistas que se define la posición de México a partir del envío de los documentos o comunicaciones de organismos internacionales.

El microproceso 3.3 se relaciona con la definición de estrategias de negociación del macroproceso 1 y con la adopción de posturas ante grupos.

No hay evidencia de si los recursos humanos son suficientes, aunque en entrevistas se menciona una desventaja del equipo nacional en comparación con las contrapartes internacionales.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

La importancia de este microproceso radica en la necesidad por tener una serie de actividades que generen la propuesta incluyente, específica y útil para la participación de México en los foros internacionales. Este microproceso está alineado al objetivo del macroproceso 3 que es el logro de la plena representación de México.

Sistemas de información

Se tiene evidencia de la existencia de bases de datos y sistemas de consulta de información estadística y normativa del comercio exterior de México y sus socios comerciales. Sin embargo, salvo la información propia de las áreas involucradas como la brindada por la coordinación de asesores, no se identifica un sistema de información específico para este microproceso.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

No hay evidencia de la temporalidad ni estimación de tiempo. Se desconoce si el resultado final de este microproceso es pertinente. Tampoco se conoce si hay satisfacción de los usuarios nacionales al definirse la estrategia y postura de México. No hay indicadores de calidad ni de eficiencia.

Variable	Descripción
Actores involucrados en el proceso	DGAOOM incorpora resultados de consultas y define la postura de México. Dirección General para APEC/Jordania diseña la estrategia de participación de México. Representaciones Comerciales en el Exterior definen posición de México a partir del envío de los documentos o comunicaciones de organismos.
Insumos (información, documentos, instrucciones, otros)	Resultados de consultas, opiniones de las diversas áreas.

Variable	Descripción
Recursos (humanos, informativos, infraestructura, otros)	La DGAPEC/ Jordania aún no cuenta con estructura dictaminada.
Productos y salidas	Documento de Postura, Estrategia de negociación, Informe de resultados.
Interrelación con otros procesos	Se relaciona con la definición de estrategias de negociación (Macroproceso 1) y con la adopción de posturas ante Grupos y Comités.
Factores que afectan al microproceso	Falta de comunicación efectiva entre actores involucrados en el proceso de consultas.
Oportunidades de mejora	Consultar al inicio, durante y al final de la negociación a los actores involucrados e interesados en los procesos de negociación.

Microproceso 3.4 Preparación

Descripción y características del proceso

Este microproceso se encuentra en la etapa preparatoria del macroproceso 3, y de manera análoga a lo que sucede en el macroproceso 2, tiene que ver con la preparación de participación de México ante los grupos y comités de trabajo en los foros e instancias multilaterales. Se identifica la existencia de este microproceso en entrevistas, aunque de manera documental no se encuentre en procedimientos.

Límites del proceso

Se identifica que los insumos o entradas de este microproceso, son las salidas del microproceso previo (estrategia y postura específica del país ante el evento). Los productos o salidas de este microproceso son los documentos relacionados con las agendas, temas, calendarios, participantes, y logística con las contrapartes. Sin embargo, no es explícito en la documentación revisada cual es el documento o resultado rector que pudiera representarlos.

Coordinación y recursos

Dado que la existencia de este microproceso se identifica a partir de las entrevistas y no en la documentación oficial, no se puede determinar con precisión a los actores involucrados. Se asume que es la representación ante el organismo internacional en cuestión quién se hace cargo de este microproceso.

Al no existir un detalle de las actividades comprendidas en este microproceso, es difícil estimar la suficiencia de los recursos con que se ejecuta. Se identifica que las áreas involucradas cuentan con el personal especializado para desempeñar sus actividades.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

Este microproceso instrumental es pertinente en la medida que facilita el buen comienzo del microproceso siguiente de participación, vital para la pertinente y eficaz participación de México. Por tanto, este microproceso está alineado a los objetivos y propósitos del macroproceso 3.

Sistemas de información

Se tiene evidencia de la existencia de bases de datos y sistemas de consulta de información estadística y normativa del comercio exterior de México y sus socios comerciales. Sin embargo, no se identifica un sistema de información específico para este microproceso.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

No se conoce el tiempo promedio invertido ni el deseado para este microproceso. En este microproceso no se explica en documentos la periodicidad. No se identificaron controles o estrategias de calidad. Tampoco para su eficiencia. Sin embargo, al ser claro el producto o salida de este microproceso se asume la satisfacción de sus usuarios.

Microproceso 3.5 Participación en comités y foros

Descripción y características del proceso

Con los productos o salidas de los dos microprocesos previos, es decir, con la estrategia y postura específicas y definidas y con la preparación de la participación, los diversos actores nacionales intervienen en los grupos, comités y foros internacionales. Este microproceso está inserto en la etapa de participación del macroproceso 3.

Límites del proceso

Los insumos esenciales de este microproceso son la estrategia y postura y la preparación de la agenda en su más amplia concepción. El resultado de las reuniones, son la salida del microproceso 3.5. Por tanto, como productos de este microproceso se identifican los acuerdos y compromisos adquiridos. Como productos también se identifica la elaboración y envío de reportes a otras áreas de la SE, otras dependencia y sector privado. Sin duda también un producto es la difusión de los resultados a otras instituciones y organizaciones.

Coordinación y recursos

Con el documento estratégico, como insumo y guía, y ya con la preparación previa, las representaciones de México ante organismos multilaterales facilitan la participación de los distintos actores nacionales en los foros, comités o grupos de trabajo correspondientes. Las representaciones participan en las reuniones y reportan a la DGAOOM, quien integra y elabora informes de resultados. Cuando no hay representaciones, la DGAOOM, según la información encontrada, participa directamente en grupos o comités. Cuando hay representación, les envía los documentos de postura. La Dirección General APEC-Jordania explicita en sus procedimientos que coordina la participación de dependencias y del sector privado en foros internacionales. Incluye también la posición e intereses de México en minutas.

No hay evidencia de si los recursos humanos son suficientes, aunque se identifica en entrevistas que algunas representaciones comerciales operan en desventaja numérica en términos de personal, frente a las comitivas de otros países.

Como áreas de oportunidad se observa el contar con personal capacitado en habilidades de negociación y el contar con programas efectivos de capacitación de personal con visión de largo plazo. Otra área de oportunidad es la especificación en el procedimiento de la DGAOOM, sobre a qué área le reporta el informe con los resultados de la participación de las representaciones ante organismos multilaterales.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

De manera similar como sucede en macroproceso 2, este microproceso es el más relevante y sustantivo por su capacidad estratégica de negociación requerida ante los interlocutores. De esta participación depende en gran medida el resultado deseado y fijado en el microproceso previo. Por tanto, este microproceso está alineado a los objetivos y propósitos del macroproceso 3.

Sistemas de información

Se tiene evidencia de la existencia de bases de datos y sistemas de consulta de información estadística y normativa del comercio exterior de México y sus socios comerciales. Sin embargo, salvo la información propia de las áreas involucradas como la brindada por la coordinación de asesores, no se identifica un sistema de información específico para este microproceso.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

En las entrevistas realizadas se identifica que el indicador de medición de este microproceso se reduce al número de reuniones realizadas, y no necesariamente la pertinencia de ellas, o el tiempo transcurrido, aunque sí se reportan los resultados de las participaciones.

No se conoce el tiempo promedio invertido ni el deseado para este microproceso. En este microproceso no se explica en documentos la periodicidad. No se identificaron controles o estrategias de calidad para este proceso. Tampoco para su eficiencia. No se puede asumir la satisfacción de los usuarios.

Variable	Descripción
Actores involucrados en el proceso	DGAOOM Incorpora resultados de consultas y define la postura de México. Dirección General para APEC/Jordania Diseña la estrategia de participación de México. Representaciones Comerciales en el Exterior Definen posición de México a partir del envío de los documentos o comunicaciones de organismos.
Insumos (información, documentos, instrucciones, otros)	Documentos de postura, Documentos de estrategias, Opiniones, Resultados de Consulta.
Recursos (humanos, informativos, infraestructura, otros)	La estructura de personal de la SCE es especializada. La DGAPEC/Jordania aún no cuenta con estructura dictaminada.

Variable	Descripción
Productos y salidas	Documentos de opinión, Informe de Resultados.
Interrelación con otros procesos	Gran interrelación con las actividades propias del macroproceso 1, en términos de elaboración de estrategias, postura y negociación.
Factores que afectan al microproceso	Algunas representaciones comerciales operan en foros y comités con poco personal en comparación a las comitivas de las contrapartes.
Oportunidades de mejora	Contar con personal capacitado en habilidades de negociación. Contar con programas efectivos de capacitación de personal con visión de largo plazo.

Microproceso 3.6 Formalidades institucionales e instrumentación

Descripción y características del proceso

Este microproceso se encuentra en la etapa de formalización del macroproceso 3, y como su nombre lo indica tiene como propósito el formalizar, institucionalizar e instrumentar los acuerdos, tareas o compromisos pactados.

Límites del proceso

No hay claridad en los procedimientos establecidos en manuales si el insumo para este microproceso son los informes de resultados de las reuniones en las cuales se participó, y si estos también representan la salida o producto del mismo microproceso. Se recomienda que se clarifique este punto para que más bien la salida o producto pueda ser la coordinación para el aseguramiento de la ejecución e instrumentación de los compromisos. El logro de este último punto no está claro en los procedimientos actuales (no hay claridad de la forma en la que estos resultados son instrumentados). Tampoco está clara la adopción jurídica.

Coordinación y recursos

Para este punto, la DGAOOM menciona en sus procedimientos que envía informe de resultados a la SCE y otros actores y reporta que simplemente da seguimiento a los nuevos compromisos. La Dirección General APEC-Jordania se asegura del cumplimiento de los compromisos adquiridos según entrevista. La misión permanente de México ante la OMC elabora informe con los resultados de la reunión y lo envía a los puntos de contacto, para su conocimiento y seguimiento. Las demás representaciones comerciales y ante organismos multilaterales elaboran informe de resultados, que es enviado a la SCE.

No hay evidencia si los recursos humanos son suficientes, aunque se reconoce su grado de especialización.

Este microproceso se relaciona con el macroproceso 1 en términos de la publicación de nuevos compromisos con las contrapartes.

Los factores que afectan a este microproceso son la falta de promoción adecuada, entre el sector privado, de los nuevos compromisos/beneficios adquiridos. Como oportunidad de mejora se identifica la creación de un mecanismo de difusión para dar a conocer a detalle los nuevos compromisos adquiridos. Como ya se mencionó, en ningún caso se hace explícito el cómo se instrumentan los nuevos compromisos adquiridos. Tampoco queda claro qué instrumentos jurídicos están involucrados en el seguimiento a los nuevos compromisos que se adoptan.

Pertinencia, alineación a objetivos y metas

De manera análoga el macroproceso 2, este microproceso resulta pertinente en la medida que busca la formalización y adopción jurídica de los acuerdos, así como el aseguramiento de su instrumentación y cumplimiento. Sin embargo, no hay claridad sobre el alcance y consecución de estos puntos. Está alineado a los objetivos del macroproceso 3 dado que ayuda a cerrarlo o culminarlo.

Sistemas de información

No existe un sistema de resultados o compromisos adquiridos en reuniones de organismos multilaterales.

Calidad, eficiencia y satisfacción de usuarios

No se conoce el tiempo promedio invertido ni el deseado para este microproceso. En este microproceso no se explica la periodicidad. No se identificaron controles o estrategias de calidad para este proceso. Tampoco para su eficiencia. No se observa claridad en la formalización y adopción jurídica, ni tampoco en el seguimiento o aseguramiento del cumplimiento de los nuevos compromisos. Por tanto, es difícil conocer la satisfacción de los usuarios.

Variable	Descripción
Actores involucrados en el proceso	DGAOOM Envía informe de resultados a la SCE y otros. Dirección General para APEC/Jordania se asegura del cumplimiento de los compromisos adquiridos. Representaciones Comerciales en el Exterior elabora informe con resultados y los envía a SCE.
Insumos (información, documentos, instrucciones, otros)	Informe de Resultados, Opinión, Resultado de las Negociaciones en organismos multilaterales.
Recursos (humanos, informativos, infraestructura, otros)	La mayoría de las representaciones comerciales en el extranjero cuentan con menos personas que las comitivas de la contraparte.
Productos y salidas	Textos Acordados, Acuerdos, Tratados u otros ordenamientos jurídicos para publicación, Opinión de las Representaciones en materia del resultado de los grupos y comités de trabajo de los OM's.
Interrelación con otros procesos	Se relaciona con el Macroproceso 1 en términos de la publicación de nuevos compromisos con las contrapartes.
Factores que afectan al microproceso	Falta de promoción adecuada de los nuevos compromisos entre el sector privado.

Variable	Descripción
Oportunidades de mejora	Crear un mecanismo de difusión para dar a conocer a detalle los nuevos compromisos adquiridos. En ningún caso se hace explícito el cómo se instrumentan los nuevos compromisos adquiridos.

Hallazgos preliminares y generales en el macroproceso 3.

Algunos hallazgos generales en el macroproceso 3 son los siguientes:

- Se identifica un microproceso de preparación de reuniones no contemplado en los procedimientos registrados en manuales.
- Llama la atención que en las otras oficinas relacionadas con organismos multilaterales no se observe participación en el microproceso de estrategia general de manera proactiva y quede registro de ello en los manuales. En entrevistas se pudo notar que sí lo hacen, aunque con una posición reactiva ante la postura de otros países u organismos.
- No hay mecanismos ni criterios para identificar calidad, pertinencia, eficiencia y satisfacción de usuarios.
- Se observa que entre el microproceso de consulta y el siguiente de estrategia y postura, no existe una actividad de evaluación. Por tanto se asume, que sólo se recogen las opiniones, pero éstas no pueden parar el macroproceso 3.
- En este macroproceso no se hace explícito el cómo se instrumentan los nuevos compromisos adquiridos. Tampoco queda claro qué instrumentos jurídicos están involucrados en el seguimiento a los nuevos compromisos que se adoptan.

Descripción de los 5 Macroprocesos Transversales Identificados

La descripción hasta ahora brindada de los microprocesos que integran los tres macroprocesos, ha sido más bien vertical, o en otras palabras, ha sido una descripción lineal y sucesiva que sigue el modelo Inicio-Fin.

Una visión transversal u horizontal, como la que se muestra en la siguiente figura y tabla, permite observar e identificar las principales similitudes y diferencias que aguardan los tres macroprocesos en sus distintas etapas.

El primer macroproceso horizontal comprende la Evaluación de Tratados y Acuerdos de Comercio, el Registro e Identificación de Compromisos, y la Estrategia General de participación de México ante los Organismos Multilaterales. Los principales hallazgos para el primero constan de la identificación de dos posibles disparadores: Mandato Ministerial o iniciativa de la UNI.

En el caso del segundo, el Registro e Identificación de compromisos se tiene lugar de forma idéntica a través de la revisión de tratados, acuerdos u otros instrumentos jurídicos. En el caso de la DGAN se especifica en sus procedimientos que las actas o minutas de las reuniones también pueden producir nuevos compromisos.

En el caso de la definición de estrategia general de México ante Organismos Multilaterales, es una constante el papel preponderante de la DGAOOM en la coordinación y definición de las posturas de participación por parte de las representaciones.

El segundo macroproceso horizontal comprende las consultas que se dan a lo largo de los tres macroprocesos. A modo de hallazgo cabe destacar que es una etapa con muchas similitudes, ya que en prácticamente todos los procedimientos, a excepción de la UNI, se menciona que las consultas son con “otras áreas de la SCE, de la SE u otras dependencias y entidades de la APF”. En el caso de la UNI se menciona con mayor grado de especificidad a la COMCE y la COECE, lo cual nos permite hacer notar que valdría la pena que los procedimientos fueran más específicos a la hora de señalar a qué actores del sector privado se refieren.

En el tercer macroproceso horizontal se incluye la Definición de estrategia de negociación, Cabildeo, Preparación de la Negociación, Evaluación del Cumplimiento y Preparación de la Negociación, y la Estrategia y postura de participación en comités y foros.

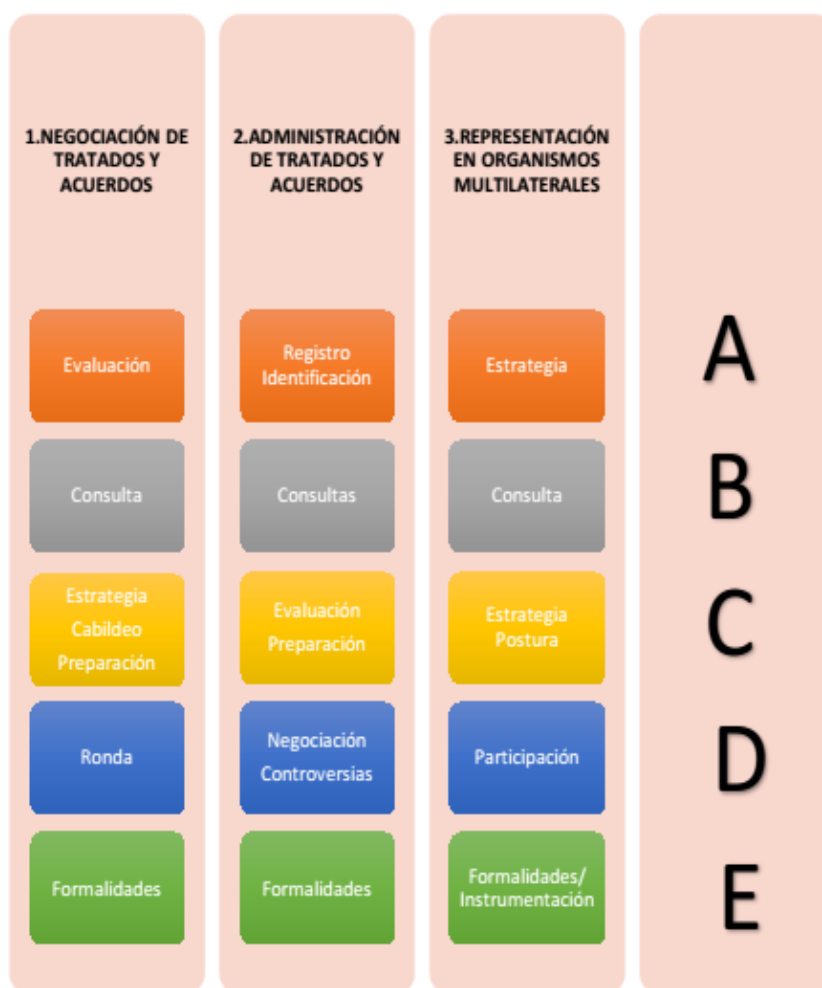
En esta etapa cabe destacar que tiene lugar la integración de las opiniones y consultas que se efectúan entre las áreas. Por lo general con preponderancia de la UNI y de la DGAOOM en el caso de las representaciones, no obstante, una mayor claridad en la explicación del proceso de integración de las opiniones sería necesaria.

Por otra parte, se señala que en lo que respecta al cabildeo, solamente dos áreas (UNI y DGCIB) hacen alusión a esta actividad, y no queda clara que involucre la contratación de profesionales, sino más bien es ejecutada por las representaciones de la SE o embajadas.

El cuarto macroproceso involucra a las Rondas de Negociación, Negociación y Participación en comités y foros, por lo cual las similitudes también son mayores en los tres casos. Se explican en mediano grado, los vaivenes por los que atraviesa el proceso de definición de los “textos finales o acordados” con la contraparte.

Finalmente, el quinto macroproceso involucra la fase de la Formalización Institucional de los acuerdos o compromisos acordados con la contraparte. A este respecto, como se señala en el cuadro enfáticamente, cabe señalar que no existe homogeneidad en la puntual mención de la participación sucesiva de DGCJCI, SRE, Senado, y finalmente publicación en el DOF. Con excepción de los procedimientos dictaminados de la DGCIB, los demás procedimientos fallan en tener la claridad suficiente para explicar tal proceso.

Figura 2: Detalle de Macroproceso y relación con microprocesos.



En el **Anexo 4** se muestra para cada macroproceso los microprocesos, los procedimientos registrados oficialmente y las áreas que los ejecutan o documentan.

Asimismo en el **Anexo 5** se presenta de manera esquematizada para los procesos horizontales, una comparación de los procedimientos y actividades registradas por cada área. Aquí se describen similitudes, diferencias y recomendaciones de homologación para los procedimientos registrados.

Análisis del Marco Normativo de la Subsecretaría de Comercio Exterior

Respecto al análisis del marco normativo, se realizó un ejercicio que va de lo general a lo particular, iniciando por un mapeo de la totalidad de las normas y terminando en un análisis puntual de las funciones y procedimientos establecidos en los distintos manuales vigentes.

A pesar de que se hizo un mapeo general, es conveniente decir que con excepción del mapeo inicial de todas las normas, el resto del análisis se circunscribe a lo establecido en el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, el Manual de Organización de la Secretaría de Economía y los Manuales de Organización y Manuales de Procedimientos de la Unidad de Negociaciones Internacionales y de las Direcciones Generales de la Subsecretaría de Comercio Exterior.

Para ver con mayor especificidad el análisis comparativo de normas, funciones y atribuciones puede consultarse el *Anexo 6: Análisis del Marco Normativo*.

Con base en los documentos citados y haciendo el análisis normativo del P002 se pudieron detectar los siguientes hallazgos principales:

- La Subsecretaría de Comercio Exterior tiene un marco normativo en el que destaca el gran número de tratados y acuerdos internacionales a los cuales tiene que circunscribir sus actividades, afectando potencialmente su operación dada la amplia demanda que le genera la atención a todos éstos y por el grado de especificidad de cada uno de ellos.
- Las funciones descritas en los manuales de organización no reflejan a plenitud el grado de autoridad que tiene cada puesto. Por ejemplo, mientras que a los puestos más altos se les confieren funciones relativas a proponer estrategias o contribuir en rondas de negociación, la operación sustantiva como negociar y administrar los tratados, en algunos casos recae en plazas de directores y subdirectores. Otro ejemplo es que existen puestos de niveles medios a los que sólo se les asigna la labor de apoyar en las tareas sustantivas del área. Esta situación podría ser discordante con la realidad, sin embargo, se vuelve relevante dado que los servidores públicos deben apegarse a lo que establece su marco jurídico-administrativo.
- También respecto a las funciones se observó que el marco normativo no permite identificar la estructura matricial con que operan las áreas en su realidad cotidiana, sino más bien hace ver una estructura clásica de la administración pública con un responsable del área y la contribución de sus subalternos a alcanzar sus objetivos. Es deseable que los manuales formalicen y reflejen claramente la composición organizacional real y establezcan la responsabilidad puntual de cada uno de los actores, aún más tratándose de una estructura de la administración pública.
- De la mano con el análisis de las funciones y las áreas, se pudo observar que existe una Unidad que rebasa en nivel jerárquico a las otras áreas, pero no es posible advertir una diferencia sustantiva entre ellas con base en sus funciones descritas. De hecho es notorio que replica el mismo esquema de la Subsecretaría pero a una escala menor, concentrando áreas de adscripción geográfica y áreas de

especialidad temática. Por otra parte, se observó que en línea directa con el Subsecretario se tiene un amplio tramo de control que podría ser reconfigurado para facilitar el manejo de la organización.

- Otro hallazgo repetitivo, es que los manuales de procedimientos establecen un marco general de actuación ya que se describen como procesos más no como procedimientos. En este sentido, dejan importantes vacíos, al contar con elementos que permitan medir el desempeño operativo, como son tiempos y actores específicos que ejecutan las actividades.

Igualmente respecto a los procedimientos descritos, se detectó que existen varios que deberían ser aplicables de manera homogénea a diferentes áreas, pero que son descritos de manera diferente. Asimismo los procedimientos no se centran en la parte fundamental, según sus nombres. Por ejemplo, en el caso de los procedimientos de negociación, la descripción hace referencia más puntual a la gestión previa y posterior a un proceso de negociación, más no a las actividades mismas de negociación.

Aspectos presupuestales del P002 “Fortalecimiento de la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor”

De acuerdo al portal “Transparencia Presupuestaria” de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁷, el año más remoto del cual se tenga información presupuestaria del P002, es 2010, en cuyo ejercicio fiscal el monto total ejercido ascendió a \$771.32 millones de pesos.

Para el caso del ejercicio fiscal 2011, el monto total aprobado para el P002 ascendió a \$780.27 millones de pesos; para el ejercicio fiscal 2012 el presupuesto ejercido aumentó a un total de \$1409.01 millones de pesos. Según el documento de Diagnóstico del P002, elaborado por la SCE, el Programa tiene como fuente de financiamiento el Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo que para el ejercicio fiscal 2013, autorizó al Programa un monto de \$1,757,178,215 pesos.

El presupuesto autorizado para el 2014 fue de \$897,754, 400 pesos, mientras que para el 2015, el presupuesto autorizado descendió a un monto de \$564,750, 833 pesos.

El documento de análisis funcional programático económico, permite conocer el monto específico asignado a cada área de la SCE.

A continuación se presenta una tabla, que de manera descendente, organiza los montos autorizados para cada unidad administrativa de la SCE, para el ejercicio fiscal 2015.

⁷ <https://www.sistemas.hacienda.gob.mx/ptpsed/datosProgramaLlave.do?id=10P002>

Unidad	Servicios Personales (pesos)	Gastos de Operación (pesos)	Gasto Total Autorizado (pesos)
Subsecretaría de Comercio Exterior	\$161,524,228	93,724,718	\$255,248,946
Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional	\$11,170,691	\$72,546,072	\$83,908,787
Unidad de Negociaciones Internacionales	\$13,688,566	\$51,021,985	\$64,710,551
Dirección General para América del Norte	\$8,037,424	\$34,810,763	\$42,848,187
Dirección General para Asia, Oceanía y Organismos Multilaterales	\$8,888,623	\$30,845,138	\$39,733,761
Dirección General de Comercio Internacional de Bienes	\$12,964,164	\$21,561,286	\$34,525,450
Dirección General de Comercio Internacional de Servicios e Inversión	\$5,634,249	\$21,978,210	\$27,612,459
Dirección General de Reglas de Comercio Internacional	\$7,040,324	\$2,770,906	\$9,811,230
Dirección General para Europa y África	\$5,930,182	\$421,280	\$6,351,462
Otros de corriente	\$192,024		
	Subtotal \$235,070,475	Subtotal \$329,680,358	Total \$564,750,833

III. TEMA II. HALLAZGOS Y RESULTADOS

III.1 Valoración integral de los procesos del P002

En este apartado se presentan a manera de corolario o síntesis los principales hallazgos sobre todos los procesos y actividades del P002.

Interrelación con otras organizaciones y alineación a objetivos estratégicos

Aunque la SCE, y en general la SE, a través de los tratados y acuerdos comerciales genera las condiciones para que las empresas mexicanas puedan incorporarse a las cadenas globales de valor, los procesos documentados no reflejan con claridad la interacción con otros actores relevantes para la consecución de los objetivos últimos del P002, en concreto el *fortalecimiento de la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor*. En especial, no son explícitos los procesos de relacionamiento con la Subsecretaría de Industria y Comercio, al ser ésta representante o canal de los intereses de las industrias y principal ejecutor de la política industrial del país.

Por otra parte y a pesar de la indudable contribución del P002, los procesos documentados no serían por sí mismos suficientes para que el P002 asegure este gran objetivo estratégico, pues el *fortalecimiento de la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor* no depende tanto de una creciente apertura comercial de México, como del desarrollo de la competitividad de las empresas mexicanas, una responsabilidad y política pública que reside en organizaciones adicionales a la SCE. En este sentido, es probable que el objetivo expresado para el P002 es demasiado general para sus posibilidades.

No obstante las responsabilidades de información y atención de consultas de terceros (y algunos trabajos de promoción reportados por las representaciones en el exterior), tampoco es clara la relación con los actores que tienen la responsabilidad primaria en la promoción y el aprovechamiento de las oportunidades que implican los nuevos tratados y acuerdos negociados, como es el caso de PROMÉXICO.

Evaluación de tratados y acuerdos

Aunque es claro que se hacen evaluaciones sobre la conveniencia de firmar un tratado o acuerdo a partir del análisis de los beneficios potenciales para exportadores y las afectaciones para otros sectores, no se muestra evidencia de un proceso estandarizado que de manera continua evalúe tanto los tratados vigentes como los potenciales, y que sirva para que en el largo plazo el disparador de firma de tratados no sean exclusivamente mandatos ministeriales sino también el estudio comparativo de tratados con países objetivo. En adición, no se encuentra evidencia de un proceso para la evaluación *ex post* de las actividades mismas de este macroproceso.

Es crítico para la eficiencia global del P002 que el proceso de evaluación de tratados y acuerdos se convierta en un insumo para decidir si debe seguirse con una iniciativa de negociación o no. Incluso es de notarse la ausencia de un proceso decisorio que siga a esta evaluación.

Definición de una estrategia de negociación

Es comprensible que el proceso de toma de decisiones y de definición de una estrategia de negociación esté protegido por mecanismos de confidencialidad. Sin embargo es notable la ausencia de procesos estandarizados para la toma de decisiones y para la formulación de estrategias, pues no se reporta la conformación de un grupo formal de toma de decisiones ni se definen los actores y criterios de decisión.

Por otra parte, no se encuentra establecido formalmente un *consejo consultivo* (ver enseguida) que ayude en la definición de las estrategias de negociación.

Proceso de consulta y Consejo Consultivo para las Negociaciones Comerciales

Para el proceso de consultas a terceros –principalmente empresas del sector privado- no se perciben criterios estandarizados para su consideración, convocatoria y probable o eventual involucramiento en las rondas de negociación.

En las entrevistas con representantes del sector privado se revela que aunque son frecuentes las invitaciones a participar en consultas para la negociación de tratados, no se detectó evidencia de un sistema de registro y seguimiento que acredite la incorporación de los intereses y puntos de vista de todas las empresas interesadas potencialmente en los tratados a negociar.

Para agilizar y estandarizar el proceso de consultas al sector privado, la Coordinación de Asesores de la SCE ha propuesto la formalización de un *Consejo Consultivo para las Negociaciones Comerciales*, probablemente aprovechando la experiencia de la organización virtual *Coordinadora de Organismos Empresariales para el Comercio Exterior* (COECE), creada con esos fines hace más de dos décadas, pero actualmente con una operatividad limitada y cuestionada por los entrevistados del sector privado.

Proceso de cabildeo

Aunque está referenciado en los manuales de procedimientos y mencionado en las entrevistas, el cabildeo no es suficientemente explícito y no está claro cuáles son las instancias en que sí se recurre a ese microproceso y cuándo no, y aparentemente no se ejecuta el proceso de forma consistente a lo largo de los tratados y acuerdos que negocia México. Tampoco está claro cuándo se recurre a la contratación de oferentes del servicio de cabildeo y cuándo lo ejecutan los mismos funcionarios de la SCE (por ejemplo, en las representaciones en el exterior). Es comprensible que aun considerando el valor estratégico de este microproceso, es difícil estandarizarlo por las restricciones normativas y presupuestales para la contratación de los servicios de cabildeo, las dificultades para la especificación de los servicios de cabildeo, sus insumos y sus resultados o productos, así como las dificultades para la medición del valor de los resultados de los servicios de cabildeo.

Proceso de negociación: actividades y participantes

Aunque claramente las actividades de negociación son las más intensas, medulares y significativas del macroproceso 1, hay poca claridad de cómo se despliega este proceso en términos de los actores involucrados y

las actividades desarrolladas, posiblemente por el natural entorno de confidencialidad con que debe ejecutarse. No está explícita la existencia, conformación y reglas para la operación del mecanismo denominado *Cuarto de Junto*, aunque se reconoce su utilidad y conveniencia entre los entrevistados. Sin embargo no hay evidencia de los criterios para la selección e invitación de los participantes y algunos entrevistados del sector privado argumentan que únicamente las empresas con muchos recursos pueden costear su participación en los largos procesos de negociación.

Asimismo, a pesar de que para las negociaciones queda claro el liderazgo general del personal adscrito a unidades *geográficas* y el liderazgo en los temas de especialización del personal de las áreas *técnicas*, no es evidente la dinámica con que se integran los equipos de negociación y la manera en que se incorporan actores de otras organizaciones gubernamentales, privados o de la sociedad civil.

Formalidades institucionales

El P002 tiene explícitas varias actividades para la comunicación de resultados de las negociaciones, el registro de compromisos, la revisión jurídica y la aprobación de tratados y acuerdos. Sin embargo no está clara la secuencia de actividades y el rol diferenciado de la SCE, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Senado de la República. Tampoco está claro el papel que juega la SCE en la instrumentación de los compromisos y en la verificación de su cumplimiento.

Sistemas de información

Aun cuando es reportado el uso de información estadística y están reseñados el sistema denominado *Base Integrada de Datos* y otros sistemas, el diseño de procesos y actividades no considera explícitamente el uso de sistemas de información para la evaluación de tratados y acuerdos.

Por otro lado, la comunicación intensa entre los profesionistas de la SCE se realiza frecuentemente de manera informal, lo que no tendría ninguna desventaja si ultimadamente se registraran de manera formal los hallazgos, compromisos y acuerdos.

Tampoco se reporta el uso metódico de sistemas para el registro de las evaluaciones, estrategias y resultados alrededor de los tratados y acuerdos, de tal manera que puedan integrarse eventualmente sistemas de administración del conocimiento, obviamente con las necesarias medidas de protección de información y confidencialidad.

Insuficiencia de la estructura organizacional ante las cargas de trabajo coyunturales

A pesar de las demostradas capacidades profesionales de los equipos de trabajo de la SCE, en las entrevistas se revela una insuficiencia en el número de personas dadas las cargas de trabajo que significa el gran número de tratados y acuerdos que firma y que explora México. De hecho, en las mismas entrevistas se menciona la desventaja numérica de personal respecto a los equipos de las contrapartes.

Como consecuencia y ante las cargas de trabajo coyunturales que representa la negociación de un nuevo tratado o acuerdo, los líderes de las áreas han destinado personal a actividades ajenas a las descritas en sus instrumentos normativos, lo que se traduce por una parte en un aprendizaje y experiencia para el personal, pero por la otra en que la estructura orgánica dictaminada no refleja de manera estricta la realidad operativa de las áreas. Tal es el caso, por ejemplo, de la Dirección General APEC-Jordania, cuya estructura orgánica no se encuentra formalmente en el manual de organización y cuenta con personal adscrito oficialmente a otras áreas. También es el caso de recursos de la DGEA destinados a tareas de apoyo para la negociación del TPP.

Planeación de personal, recursos y actividades

A pesar de que en las entrevistas se reportaron ejercicios de planeación entre los líderes de la SCE, y no obstante la evidente cooperación entre las áreas para ejecutar los tres macroprocesos identificados, no hay evidencias de procesos formales para la planeación continua del trabajo y las actividades para la ejecución de los tres macroprocesos, y su correspondiente asignación de personal y recursos. Esta necesidad es particularmente relevante ante las cargas variables de trabajo que implican las negociaciones de nuevos tratados y acuerdos vis a vis las tareas correspondientes a la administración de tratados y la representación de México en el exterior.

Evaluación de procesos y resultados

Independientemente de los mecanismos de evaluación externa (como es la MIR), el P002 no cuenta con instancias para la evaluación de sus propios procesos y sus resultados.

En cuanto a los procesos mismos, algunos indicadores del P002 en la MIR son demasiado generales para medirlos (como es el relativo al grado de apertura comercial de México), mientras que otros miden sólo la eficacia del programa en la realización de actividades planeadas (como es el porcentaje de rondas de negociación planeadas que sí se ejecutan).

Por el lado positivo, en cuanto a los resultados, debe reconocerse que algunos indicadores sí apuntan correctamente a la valoración del trabajo del programa. Sin embargo, no hay mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios de las actividades del P002, quizás porque estos no son únicos ni explícitos (siendo los beneficiarios toda la colectividad de empresas que puedan ser impactadas por los tratados y acuerdos que firma México). En opinión de los entrevistados del sector privado, la SCE podría hacer mayores esfuerzos en conocer directamente las percepciones de los empresarios mexicanos, más allá de la opinión que pudieran comunicar los representantes de las organizaciones empresariales.

Buenas prácticas

Organización matricial

Dentro del sistema organizacional de la Subsecretaría de Comercio Exterior y de acuerdo a su estructura organizacional con forma matricial se cumplen los principios básicos de autoridad, dirección, responsabilidad, delegación y cumplimiento, en gran medida, de sus objetivos actualmente planteados. La división organizacional en áreas de adscripción geográfica y áreas de especialización temática favorece el aprendizaje, la especialización y la asignación de actividades y resultados de manera eficiente. Las probables excepciones son las representaciones nacionales y multilaterales que no le reportan a la oficina geográfica que corresponde, y la Unidad de Negociaciones Internacionales por tener en su estructura áreas de los dos ámbitos.

Cooperación interna y liderazgo

Es evidente el entorno de cooperación intensa entre todas las áreas y colaboradores de la SCE. Este fenómeno ocurre probablemente como resultado de las experiencias de trabajo compartidas por personal con una permanencia mayor a la acostumbrada en la administración pública. El trabajo en equipo y la permuta de personal entre áreas ha favorecido aprendizajes cruzados y un mayor crecimiento profesional de los empleados de la SCE al permitir la rotación y movimientos horizontales en la organización.

Por otra parte, la organización del trabajo de la SCE aprovecha el conocimiento del límite de donde terminan las funciones de un área y comienzan las de otra. En particular se reconoce el liderazgo de las áreas de adscripción geográfica en los equipos de negociación y la intervención diferenciada de las áreas de especialización temática (DGCIB, DGCISI, DGRCI, DGCJCI).

Cooperación con terceros

No obstante el claro liderazgo y especialización de la SCE en la negociación y administración de tratados y acuerdos y en la representación de México ante organismos multilaterales, la institución coopera e interactúa abierta y eficientemente con otras instituciones públicas y organizaciones privadas en la consecución del objetivo compartido de mejorar la competitividad de México y participar en las cadenas globales de valor. Convoca y organiza de manera efectiva y eficiente a múltiples actores gubernamentales en la definición de estrategias de negociación, en los procesos mismos de negociación y en la formalización e institucionalización de acuerdos. Por otra parte, y a pesar de su dificultad, guarda una relación estrecha con los representantes del sector privado para los mismos propósitos.

Especialización y aprendizaje continuo

Independientemente del relativo éxito o fracaso de las estrategias de Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal, la permanencia de muchos empleados y líderes de la SCE ha contribuido a una especialización creciente y a un aprendizaje continuo, generando una base de conocimientos en constante actualización (a pesar de que ésta no esté documentada o sistematizada). En consecuencia se tiene la percepción que los colaboradores de la SCE son altamente competentes para el desarrollo de sus funciones.

Quizás como resultado de una insuficiente estructura organizacional, los profesionistas jóvenes se exponen temprano en su carrera a experiencias de negociación, lo que acelera su aprendizaje y especialización.

Diseño paralelo de procesos y alineación a objetivos estratégicos

Los tres macroprocesos del P002 atienden respectivamente y de manera puntual los tres objetivos de la organización y comprenden procesos que guardan un paralelismo entre sí, generando eficiencia y especialización en su ejecución. Como ejemplos, el proceso de consulta al sector privado es similar en los tres macroprocesos; las negociaciones tienen una dinámica equivalente (pero no idéntica) y las actividades de formalización institucional siguen más o menos los mismos principios.

Especialización geográfica

En adición a la especialización temática, el hecho de diseñar la organización alrededor de áreas geográficas ha permitido la atención puntual y especializada de los múltiples y complejos asuntos que caracterizan a los países con los que México tiene o podría tener tratados y acuerdos según su ubicación geográfica. Este diseño le permite atender simultáneamente la negociación de nuevos tratados, la administración de tratados vigentes, la exploración de oportunidades y las estrategias ante la conformación de bloques regionales.

Cuellos de botella

Como parte del análisis integral de los procesos que forman parte del programa P002, se han identificado cuellos de botella y aspectos negativos que se encuentran presentes, entendiéndose estos como aquellas prácticas, procedimientos, diligencias y/o trámites que obstaculizan, entorpecen o encarecen el eficiente y eficaz desarrollo de los procesos del programa para alcanzar sus objetivos.

Cabe señalar que si bien la información obtenida durante la realización de las entrevistas a los titulares de las áreas de la SCE no sugirió de forma directa la existencia de atrasos o aplazamientos en los procesos internos, se han detectado algunos factores que inciden en el óptimo y eficiente desarrollo de las actividades del programa, al nivel de los tres macroprocesos.

En el tenor de lo anterior, la siguiente identificación de cuellos de botella y hallazgos negativos comprende aquellos impedimentos y obstáculos que figuran en los procesos de la SCE, de forma general y en algunos casos particular, y que son debidos en gran medida a una falta de especificidad en la redacción de los procedimientos dictaminados, así como a la falta de mención alguna a tiempos y duración de las actividades descritas.

Al final del Anexo B se presenta una tabla que lista y describe con puntualidad los posibles cuellos de botella para las actividades específicas de los microprocesos identificados.

Cuellos de Botella

Evaluación

Se ha detectado que el proceso de evaluación de tratados y acuerdos tiene por lo menos dos acepciones, ya que tiene lugar durante dos fases distintas: respecto al macroproceso 1, se entiende como la valoración *a priori* de las ventajas y los beneficios que un posible acuerdo podría significar para la economía de México; respecto del macroproceso 2, conlleva la valoración del desempeño de las relaciones comerciales y el cumplimiento de un tratado –grado de instrumentación de los compromisos- existente con un determinado país o países.

En ambos casos, el proceso de evaluación involucra por una parte un trabajo de análisis y elaboración de estudios al interior de la SCE, de la SE y de otras dependencias de la Administración Pública Federal, y por otro, de la integración de información que se obtiene a través de consultas a diversos actores del sector privado, entre los que figuran COMCE y COECE, estos últimos siendo los únicos que se mencionan explícitamente en los procedimientos dictaminados de dos áreas (UNI y DGCIB).

Ahora bien, para cada una de las acepciones del proceso de evaluación y las consiguientes consultas, existe un detonante diferencial: en el caso del macroproceso 1, el disparador es un mandato ministerial (del Secretario o del Subsecretario), o bien, iniciativa propia de la UNI⁸; en cambio, en el caso del macroproceso 2, lo que desencadena el proceso de evaluación y consulta, es el seguimiento periódico e identificación del grado de instrumentación de los compromisos, o bien, indicios y/o constataciones de incumplimiento de compromisos por parte de México o la contraparte.

⁸ Ver el procedimiento dictaminado SE-PR-O-520-01.

Tras estas precisiones se puede señalar que el cuello de botella en el proceso de evaluación, es propenso a presentarse debido a presiones de tiempo y/o saturación por cargas de trabajo en las diversas áreas de la SCE⁹, máxime si el inicio del proceso responde a causas coyunturales súbitas, y cuando se carece, como se mencionó, de elementos explícitos referentes a tiempos y duración de actividades, en los procedimientos dictaminados.

Ante la posibilidad de este cuello de botella, es probable que en algunos casos la SCE decida continuar con el macroproceso de negociación prescindiendo de la ejecución completa de las actividades de evaluación y consulta, sacrificando el valor que aporta. Debido a que no se cuenta con un estándar de tiempo para el proceso de evaluación interno y externo, no es posible derivar ni concluir que tal actividad sea exhaustiva e integral en todos los casos.

Si bien no es posible definir tiempos para la totalidad del proceso de negociación, sí sería posible establecer estándares para la evaluación interna –entre áreas y dependencias-, y para la externa, claro está, tras una definición completa de la totalidad de actores del sector privado a quienes se les consultará.

Consulta para Acuerdos

En estrecha relación con el proceso de evaluación, la consulta puede tener lugar de manera interna –con otras áreas de la SCE, la SE u otras dependencias de la APF- o hacia fuera, con actores del sector privado. Respecto de estos últimos, su mención en algunos procedimientos documentados se reduce a las organizaciones COMCE y COECE, y en las entrevistas a algunas organizaciones camerales (como CONCAMIN) lo cual sugiere, de primera, una falta de homologación y, de segundo, una referencia por demás inacabada de la totalidad de actores del sector privado a quienes se consulta.

Además del defecto que supondría el no integrar la opinión de algún actor o sector importante de la economía mexicana (como han señalado actores entrevistados del sector privado), un cuello de botella identificable en el proceso de consulta tiene que ver con la ausencia de un mecanismo claro para consultar exhaustivamente a todos los actores relevantes, y no sólo a las organizaciones que los representan, ya sea que se trate de una negociación o del manejo de una controversia. La falta de mención alguna de tiempos adecuados para llevar a cabo las consultas en los procesos, también supone una imposibilidad para determinar posibles áreas de mejora.

Hallazgos Negativos

Indicadores y evaluación por proceso

Los indicadores de desempeño con los que cuenta la SCE actualmente, se concentran en medir, por una parte, el número de rondas atendidas y el índice de acuerdos firmados u optimizados; por la otra, se concentran en la variación de la participación total del comercio en el PIB y para con mercados distintos a Estados Unidos.

Se hace patente, por tanto, que para medir una efectiva integración de México en las Cadenas Globales de Valor, los indicadores con que se cuenta son de carácter más bien macroeconómico, y estos dependen de variables por demás externas a las actividades de la propia SCE vista en lo individual.

⁹ Como se hizo patente durante la reciente agenda de negociación del TPP, según entrevistas a los titulares de las áreas DGAN, DGAOOM, Washington, Ottawa, entre otros.

Por ende, es notoria la falta de información integral de la gestión interna que permita conocer el funcionamiento adecuado y a detalle de las actividades de cada unidad administrativa, y de cada proceso, fuera de la mera cuantificación del número de rondas, reuniones o juntas de trabajo con la contraparte. Para ello, más adelante se presenta una propuesta de mecanismo de seguimiento de la gestión interna, para facilitar la valoración de los procesos.

Cabildeo

La mención de actividades de cabildeo en los procedimientos dictaminados de la SCE, sólo tienen lugar en tres procedimientos: UNI-01, DGCIB-01 y Montevideo-01. Esto sugiere, de entrada, una falta de estandarización respecto de la referencia a esta actividad –si es que tiene lugar-, por parte de otras áreas. Adicionalmente, en los procedimientos de UNI y DGCIB se refiere que ésta actividad se lleva a cabo a través de las representaciones de la SE y de las embajadas.

Hace falta precisar la figura del cabildeo, a fines de que esté claro si por tal, se entiende la contratación de negociadores expertos que desarrollen actividades de *lobbying* con la contraparte y con actores del sector privado del país o países objetivo, o por otra parte –como sugiere la mención de “cabildeo” en el procedimiento de la representación de Montevideo- se utiliza el término como sinónimo de negociación.

Tal sospecha de ambigüedad en la utilización del término se confirma toda vez que el instrumento de entrevistas con los titulares de las representaciones comerciales, confirmó una opinión generalizada respecto de las dificultades presupuestales existentes en materia de viajes, asistencia a foros, o contrataciones locales de apoyo administrativo.

Por lo anterior, un hallazgo negativo que salta a la vista comprende la indefinición y la falta de claridad de los procesos que hacen mención a la actividad de cabildeo, lo cual a su vez supone una dificultad normativa y presupuestal para la contratación de expertos en cabildeo para aquellos casos en que se decidiera o requiriera hacerlo.

Comunicación efectiva pero informal entre las áreas

La elaboración de las entrevistas a los titulares de las unidades administrativas de la SCE, incluidos los de las representaciones comerciales, sugirió de manera enfática y reiterada que existe una buena comunicación entre las áreas. No obstante, también destaca que la misma tiene lugar en muchos casos, a través de medios informales como son llamadas, mensajería por internet y por telefonía celular, lo que no asegura que en todos los casos se registre formal o sistemáticamente la información de valor.

También el análisis de procesos el señalamiento más específico en materia de comunicación entre las áreas, es la mención “consulta con otras áreas de la SCE, de la SE u otras dependencias de la APF”. Se carece, por tanto, de un grado de especificidad y formalidad deseable, en la descripción del cómo tiene lugar la comunicación entre las áreas, misma que de mejorarse, permitiría contar con un estándar y una homologación respecto de los medios, tiempos, y registro de información compartida entre las áreas. Con esta institucionalización (no burocratización), se facilitaría el seguimiento y entendimiento posterior de la información comunicada. Además,

será más fácil cumplir con las obligaciones y principios de transparencia, obviamente salvaguardando la confidencialidad y reserva de la información crítica, según el mismo marco legal.

El riesgo que supone la ausencia de medios formales de comunicación y registro entre las áreas, es que la buena o mala comunicación entre las mismas se deberá a razones de índole informal –como son las relaciones interpersonales entre funcionarios- y no a razones de índole organizacional formal, como es deseable en cualquier organización.

Falta de una instancia de descarte durante la evaluación

En lo que se refiere al proceso de evaluación –interna y externa- en el macroproceso 1, las unidades administrativas involucradas no contemplan en sus procedimientos una instancia para descartar la negociación, en caso de que la evaluación sugiriera la no idoneidad del posible acuerdo o tratado para México. Un posible mecanismo que asegure la adecuada decisión de aprobación o descarte de la negociación es la conformación de un grupo colegiado de la SCE que emita formalmente una opinión técnica y calificada sobre la conveniencia de negociar el tratado o acuerdo.

La redacción actual de los procedimientos sugiere que estos están describiendo las actividades de las unidades, únicamente para casos en los que las negociaciones transcurren de manera favorable, lo cual hace surgir la interrogante acerca de si las unidades temáticas y geográficas se encuentran facultadas para opinar, técnica y analíticamente, la no conveniencia de mandatos ministeriales para inicio de negociación. Se recomienda que la opinión técnica del grupo colegiado de la SCE tenga el peso específico necesario para desestimar, en su caso, una propuesta o mandatos.

Personal insuficiente para atender coyunturas

Como se hizo patente en algunas entrevistas con titulares de área, un asunto coyuntural de gran relevancia - como fue el caso del TPP- puede demandar una estrecha colaboración y apoyo por parte de áreas que no necesariamente se inscribirían en el marco geográfico o temático en cuestión.

Si bien la colaboración adecuada entre áreas es una buena práctica, lo que esto exhibe es que puede existir una insuficiencia de personal para atender asuntos coyunturales, o bien, para darle seguimiento a controversias ante instancias arbitrales internacionales, toda vez que en las entrevistas, de manera general, se hiciera patente la diferencia en número de participantes que existe entre las comitivas ante organismos multilaterales de México y las de otros países. Se sugiere hacer un análisis comparativo e identificar la mejor práctica.

Análisis FODA

Fortalezas

- A lo largo de toda la organización son destacables las **competencias profesionales** del personal, que cumplen con el perfil necesario para la negociación de tratados y acuerdos de comercio, su administración y la representación de México en organismos multilaterales
- Hay especialización temática, experiencia creciente y aprendizaje continuo, en parte gracias a la **permanencia** de varios funcionarios de la SCE.
- La frecuente **permuta de personal** entre áreas para su participación en nuevos procesos de negociación permite aprendizajes cruzados u horizontales, crecimiento continuo en su formación profesional y adscripción a nuevos cargos dentro de la Subsecretaría, o fuera del país en alguna Representación.
- Existe una notable **cultura de colaboración** entre las áreas de la Subsecretaría de Comercio Exterior.
- Los **manuales en la DGCJCI** son los mejores definidos ya que mapean de forma clara sus procesos internos.
- La **estrategia de negociación** es un trabajo **colectivo y colaborativo** (aunque quizás no estandarizado), ya que todas las áreas involucradas apoyan de forma integral en el proceso.

Debilidades

- Los manuales de organización no prevén la flexibilidad para el intercambio de colaboradores entre áreas ante demandas extraordinarias de trabajo, por lo que hay una **rigidez de la estructura orgánica**.
- No está documentado el proceso **de contratación de servicios de cabildeo profesional**.
- Existen **dificultades normativas para ascender al personal y contratar a nuevo personal** adecuado para las tareas a desarrollar.
- No hay **una sistematización de la información** resultante de la negociación y administración de cada tratado o acuerdo.
- No hay formalizado un **sistema de administración de conocimiento**.
- Se carece de una **sistematización del proceso de planeación** para la negociación de los tratados y acuerdos de comercio.

- No hay una **estandarización del proceso de consulta** a terceros, especialmente al sector privado.
- No se perciben **mecanismos de comunicación formal** entre áreas durante los distintos procesos.
- Existen pocos **indicadores e información por proceso**, por lo que no se conoce dinámicamente si éstos están cumpliendo a cabalidad su función.
- No se observa un **sistema integral de la evaluación (ex ante, ex post y continua)**.

Oportunidades

- Desarrollo de nuevas especialidades y conocimientos de los colaboradores de la SCE ante el impulso de **nuevas vertientes de la economía** (como la innovación, desarrollo sustentable, economía social, industria limpia, sociedad del conocimiento, entre otras) y el lanzamiento del proyecto de **zonas económicas especiales** para incentivar el crecimiento de regiones rezagadas.
- **Aprovechamiento constante y regular de los sistemas de información** de la Secretaría de Economía, otras instituciones gubernamentales y organismos internacionales en los procesos de evaluación de tratados y acuerdos.
- **Aprovechamiento de la infraestructura y aplicaciones de tecnologías de la información** para registrar los insumos y productos de los trabajos y las comunicaciones dentro de la SCE.
- **Aprovechamiento de los avances tecnológicos** para profundizar y expandir el proceso de consulta a actores del sector privado

Amenazas

- El desarrollo de varias actividades de los 3 macroprocesos se encuentran **supeditadas a las agendas de la contraparte**, lo que implica una temporalidad variable para cada caso de tratado, acuerdo u organismo multilateral.
- Agotamiento del valor de las estrategias de negociación y política comercial de México debido a los **beneficios marginales decrecientes** de muchos de los nuevos tratados y acuerdos comerciales, las **menores ventajas arancelarias** por la liberalización de comercio a nivel mundial y la proliferación de tratados de libre comercio.
- Mayores cargas de trabajo en la administración de tratados y acuerdos ante los efectos y barreras de las “**olas de proteccionismo**”, originadas en la coyuntura comercial y económica de los países socios.
- **Reducción del gasto y recursos** para el P002 ante las políticas de austeridad y decisiones de aprobación presupuestal de la Cámara de Diputados.

Debilidades/Oportunidades

- Existen opciones de consulta a **expertos en inteligencia comercial** para la detección de oportunidades y amenazas, pero no se han tomado provisiones para desarrollar un área interna al respecto.
- México cuenta con una red de 11 Tratados de Libre Comercio con 46 países (TLCs), 32 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRIs) con 33 países y 9 acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Debilidades/Amenazas

- Es probable que no se hace un balance entre **las variables políticas y el análisis técnico** para decidir si se negocia un tratado o acuerdo comercial, lo que aunado a la poca claridad del proceso de evaluación puede llevar a tomar decisiones con información incompleta o subjetiva. La participación de un grupo colegiado técnico puede fortalecer una decisión en el marco de una política de Estado.
- Se observa una probable **posición reactiva** en el Macroproceso de Administración de Tratados y Acuerdos.
- La **participación de terceros (sector empresarial y de la sociedad civil) en los procesos de negociación** puede generar expectativas y demandas de inclusión, que al no ser atendidas o manejadas adecuadamente, puede generar insatisfacción por parte de actores no participantes.

IV. TEMA III. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

Categoría: Reingeniería

De acuerdo con los hallazgos derivados análisis del marco normativo actual del Programa, específicamente del Reglamento Interior, el Manual de Organización de la Secretaría de Economía y los Manuales de Organización y Manuales de Procedimientos de su Unidad y Direcciones Generales, se ponen a consideración de la Subsecretaría de Comercio Exterior y la Dirección General de Planeación y Evaluación dos propuestas alternativas de reorganización interna.

Es preciso aclarar que la presentación de estas propuestas no presume un incumplimiento de las atribuciones actuales por parte de la Subsecretaría, sino que se realizan para atender los hallazgos derivados del análisis del marco normativo y el análisis de los procesos del Programa P002.

Alternativa 1

Hacer que la Unidad de Negociaciones Internacionales se convierta explícitamente en un área transversal que concentre las funciones respecto a la visión estratégica y coordinación de los objetivos, la planeación de la cartera de tratados y acuerdos, la evaluación de tratados y acuerdos (ex ante, ex post y continua), la elaboración de estudios, el manejo del sistema de monitoreo interno y el soporte de especialización temática en las negociaciones. Por otro lado, concentrar en las Direcciones Generales de adscripción geográfica la rectoría de sus correspondientes representaciones en el extranjero.

Para esta propuesta se sugiere crear la figura de Negociador Principal (*senior*) y formar equipos de negociación con la asignación de asociados (por ejemplo, entre dos y cuatro) de nivel medio para hacer labores secundarias de negociación, investigaciones, preparaciones previas, logística y documentación de los resultados de las negociaciones. El crear un puesto con una denominación que no establezca el nivel jerárquico tradicional es posible (por ejemplo, existen antecedentes en la Secretaría de la Función Pública del puesto “Consultor de Procesos”, que fueron registrados en el catálogo de puestos). A estos puestos se les asigna un nivel de remuneración tradicional, pero la descripción de su nombre es funcional.

Respecto a esta propuesta, además del cambio que aplicaría a las denominaciones de los puestos, se estarían reconfigurando sus funciones, de tal forma que dejen ver claramente sus responsabilidades específicas, ya que los manuales de organización actuales no establecen claramente la asignación puntual de la responsabilidad de negociación y en algunos casos tampoco claramente la responsabilidad diferenciada de cada uno de los puestos. El análisis funcional de cada puesto puede verse en el *Anexo 6: Análisis del Marco Normativo*, en la sección “Valoración de la relación atribución/función – Jerarquía”

Ventajas:

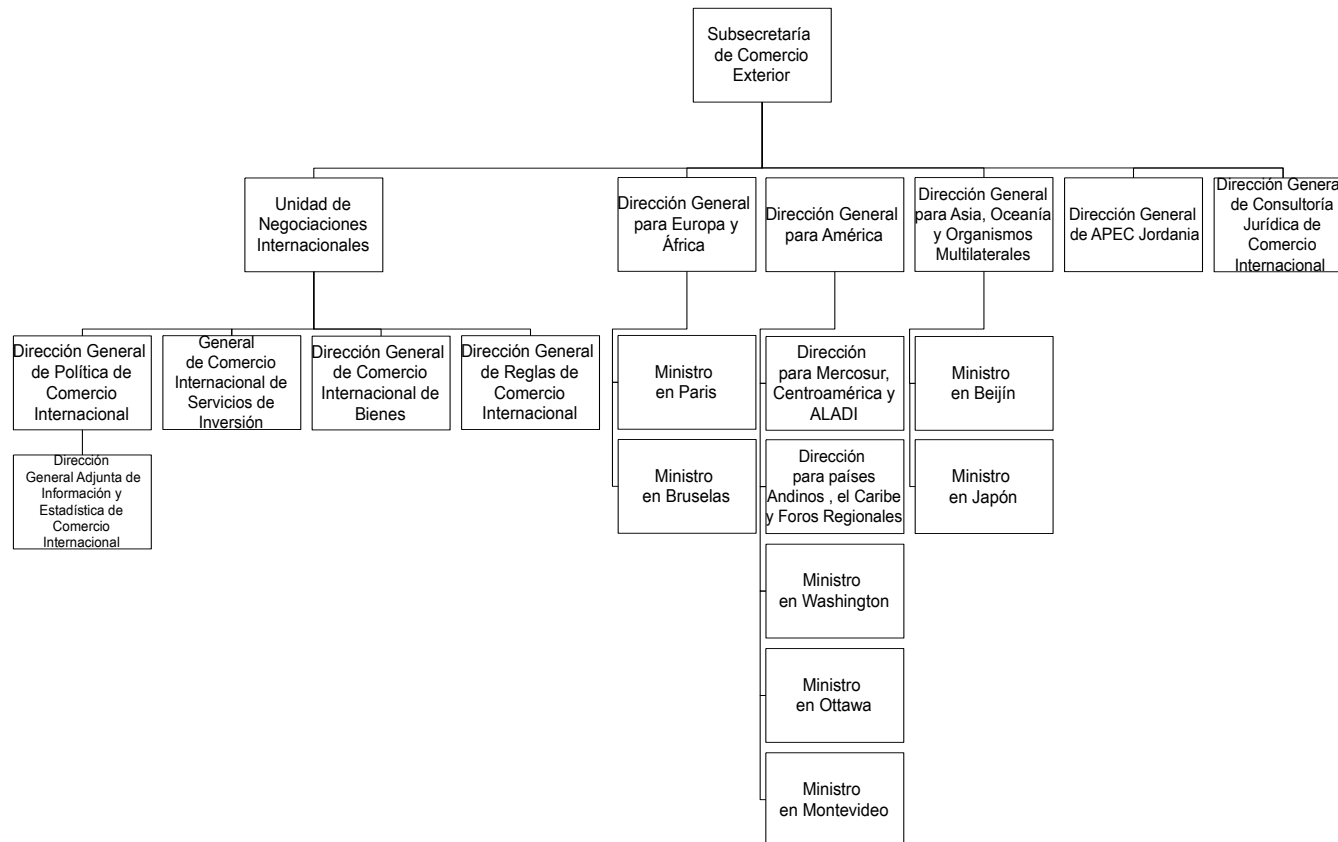
- Potenciar la figura de la Unidad de Negociaciones Internacionales en un ámbito estratégico y diferenciado de las direcciones generales
- Hacer explícitas y operables las funciones estratégicas de la Subsecretaría de Comercio Exterior

- Ordenar los alcances de cada una de las áreas de la Subsecretaría de Comercio Exterior
- Medir de manera más focalizada la aportación de cada área a la consecución de los objetivos de la Subsecretaría
- Otorgar mayor control al Subsecretario por medio de la reducción de su tramo de control.

Desventajas de la propuesta:

- Posible traslape con las actividades y responsabilidades de la Coordinación de Asesores de la SCE
- Requisitos y tiempos establecidos por las instituciones reguladoras para el registro de cambios en el catálogo de puestos y la aprobación de una reestructura orgánica
- Resistencia al cambio

Organigrama básico propuesto 1:



Alternativa 2

Concentrar en la Unidad de Negociaciones Internacionales a todas las Direcciones Generales de adscripción geográfica y otorgar a estas últimas la rectoría de las respectivas representaciones en el extranjero. Incluir en este esquema los ajustes necesarios en los manuales de organización y perfiles para que existan puestos que funjan como los Negociadores Principales expuestos en la propuesta 1.

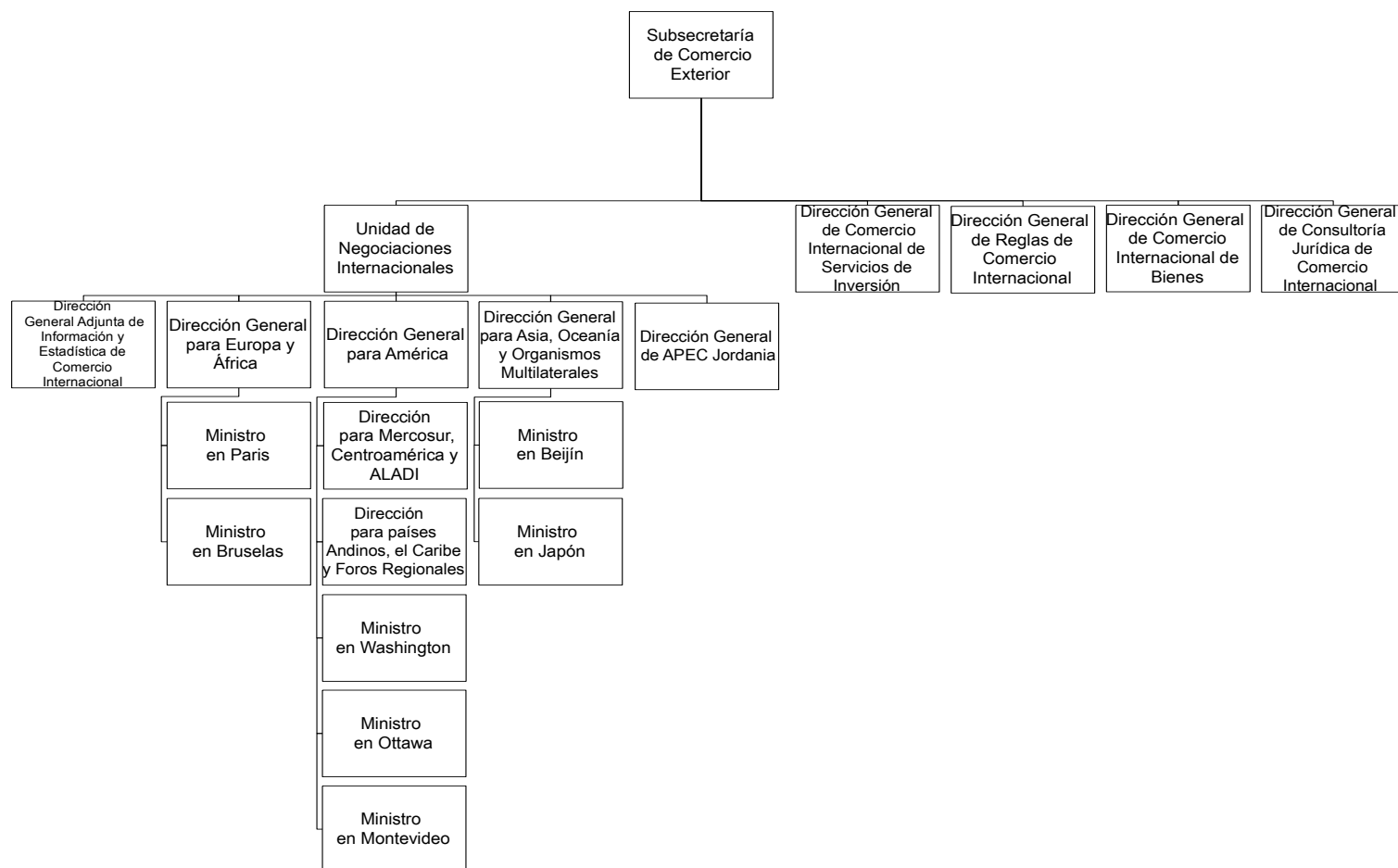
Ventajas:

- Potenciar la figura de la Unidad de Negociaciones Internacionales.
- Ejercer el control de las negociaciones y la administración de tratados en su parte geográfica
- Ordenar los alcances de cada una de las áreas de la Subsecretaría de Comercio Exterior
- Medir de manera más focalizada la aportación de cada área a la consecución de los objetivos de la Subsecretaría
- Medir claramente la productividad de cada equipo de negociación, así como sus habilidades de administración (cartera base) y proactivas (nuevos proyectos)
- Otorgar mayor control al Subsecretario por medio de la reducción de su tramo de control.

Desventajas de la propuesta:

- Requisitos y tiempos establecidos por las instituciones reguladoras para el registro de cambios en el catálogo de puestos y la aprobación de una reestructura orgánica

Resistencia al cambio



Categoría Consolidación

De la misma forma, con base en los hallazgos derivados del análisis de procesos y del marco normativo, se ponen a consideración de la Subsecretaría de Comercio Exterior ocho propuestas de mejoras incrementales.

Propuesta 1

Definir la manera en que se materializa e instrumenta la atribución referente a “Ejecutar la Política Comercial” e incluir en el reglamento interior de la Secretaría de Economía y en los manuales de organización.

Propuesta 2

Modificar los manuales de organización con base en los siguientes puntos:

- Incluir en los manuales de organización atribuciones específicas sobre el diseño de la cartera o portafolio de proyectos con base en las decisiones estratégica de la SCE. Se propone que estas actividades sean descritas para el Subsecretario, con el apoyo de sus subordinados directos.
- Formalizar en los manuales de organización las figuras de negociadores (por ejemplo, principal, especialista y asociado), con amplitud de atribuciones para participar en negociaciones que no se circunscriban a su ámbito geográfico o al de su especialidad temática. Es necesario que esta medida se soporte con perfiles de puesto específicamente diseñados para el desempeño de la función
- Dejar claramente especificadas las funciones de negociación y las de administración de tratados y dejar claras sus similitudes o diferencias
- Homologar la descripción de las funciones de los puestos que realizan las mismas tareas en las distintas áreas de la Subsecretaría
- Precisar las funciones de la mayoría de los puestos de todas las áreas, de tal forma que su descripción refleje tanto la composición organizacional real (la matricial), como el nivel jerárquico o de responsabilidad correspondiente y la contribución directa al logro de los objetivos dentro de su área

Propuesta 3

Modificar los manuales de procedimientos con base en los siguientes puntos:

- Utilizar como guía los tres macroprocesos identificados con sus respectivos microprocesos
- Describir y mapear cada uno de los microprocesos identificados
- Diferenciar entre el concepto de proceso y procedimiento en la descripción y mapeo de los microprocesos
- Identificar los procesos que son comunes a los actores del P002, sin diversificarlos por especificidades que no alteran sustancialmente su ejecución

- Seleccionar y describir sólo los procedimientos relevantes, de acuerdo con su impacto o importancia en la ejecución de los procesos más críticos del Programa
- Asignar a los procesos actores y responsables específicos, tiempos o rango de los mismos y políticas de operación, con el fin de que puedan ser mejorados y sirvan para la valoración del desempeño de los equipos que los ejecutan

Propuesta 4

Establecer una cartera o portafolios de proyectos con los tratados y acuerdos a negociar y administrar

Con independencia de que se realicen modificaciones o no a la estructura de la SCE, se recomienda organizar las actividades del Programa con el formato de *cartera o portafolio de proyectos*, pues el gran número de tratados y acuerdos a negociar y administrar requiere que se atienda cada uno de ellos de manera ordenada y que los equipos de trabajo tengan claridad absoluta de las cargas totales de trabajo, de las prioridades y de los avances en el desahogo de asuntos.

Los atributos principales de una cartera o portafolio de tratados o acuerdos serían:

- Listado exhaustivo de las tareas, compromisos y asuntos alrededor de cada tratado o acuerdo
- Priorización para la ejecución de las tareas, compromisos y asuntos alrededor de los tratados y acuerdos
- Distribución de los tratados y acuerdos a los equipos según las cargas relativas de trabajo
- Registro y reporte de avances y faltantes en la ejecución y atención de las tareas, compromisos y asuntos alrededor de cada tratado o acuerdo
- Registro, cálculo y reporte de los insumos, recursos, personal o esfuerzos dedicados a los tratados o acuerdos en cada equipo de trabajo (por ejemplo, mediante el sistema de monitoreo propuesto en este documento)

Propuesta 5

Sistema de evaluación de tratados y acuerdos

El proceso de evaluación no se realiza de manera uniforme y completa para todos los tratados y acuerdos, y la información resultante no siempre se usa para tomar decisiones sobre si negociar o no un tratado. Por otra parte, puede actuarse de manera más proactiva en la administración de tratados y en la exploración de oportunidades y valoración de amenazas si se usan estudios y evaluaciones sistematizadas con el concepto de *inteligencia de comercio exterior*.

Por ello se propone la sistematización del proceso de evaluación de tratados y acuerdos en sus dimensiones *ex ante*, *ex post* y continua. Asimismo se sugiere la conformación de un grupo experto interno que use los elementos de las evaluaciones para emitir colegiada y formalmente una opinión técnica que sea utilizada en los procesos de decisión estratégica de negociar un tratado o acuerdo. Los detalles de esta propuesta pueden verse más adelante en el apartado *Propuesta de Sistema de Evaluación de Tratados y Acuerdos*.

Propuesta 6

Sistema de monitoreo interno

Con independencia de los mecanismos de evaluación externa –por ejemplo con la *Matriz de Indicadores de Resultados* o *MIR*- la SCE debe conocer y evaluar el desempeño de sus procesos y de sus equipos de trabajo. Para ello se propone una colección de variables de medición y estudio, de las cuales deben ser elegidas las más idóneas y prácticas para conformar un *sistema de monitoreo interno* o *tablero de control*. Los detalles de esta propuesta pueden verse más adelante en el apartado *Propuesta de Sistema de Monitoreo Interno*.

Propuesta 7

Formalización de mecanismos de consulta y participación con el sector privado

No obstante los encomiables esfuerzos para consultar y hacer participar a las empresas del sector privado en las negociaciones de tratados y acuerdos, es probable que las convocatorias de la SCE no aseguren la satisfacción de todos los actores del sector privado, por lo que se recomienda formalizar los mecanismos de consulta con las siguientes acciones:

- Recuperar la figura del *Consejo Consultivo para las Negociaciones Comerciales* y determinar su conformación de acuerdo a la representatividad que se busque obtener en él.
- Establecer al *Consejo Consultivo* como canal y vehículo único para los procesos de consulta y participación de empresas
- Determinar con claridad los criterios para realizar consultas y convocatorias a participar en procesos de negociación
- Establecer formalmente al *Cuarto de Junto* como el mecanismo institucional para la participación del sector privado en los procesos de negociación
- Reportar de manera sistemática los resultados de los procesos de consulta y participación del sector privado

Propuesta 8

Adopción de sistemas y soluciones tecnológicas para la comunicación y la administración del conocimiento

En la SCE hay un registro insuficiente de la información estratégica que se produce con la comunicación interna entre los colaboradores de la SCE, con las evaluaciones técnicas y con las labores de negociación y administración de tratados y acuerdos. Se recomienda la adopción generalizada de sistemas y soluciones tecnológicas para la comunicación y la administración del conocimiento con las siguientes consideraciones

- Debe registrarse sin excepción toda la información de valor estratégico en sistemas o soluciones independientemente del medio en que se originó
- El registro, manejo y disponibilidad de la información estratégica debe asegurarse con independencia de las personas que la generaron o la manejan
- La adopción de sistemas y soluciones tecnológicas debe ser pragmática y no crear una excesiva carga burocrática

- Los sistemas y soluciones tecnológicas deben proteger la información y asegurar la confidencialidad natural a los procesos de negociación y administración de tratados y acuerdos

Propuesta de Sistema de Evaluación de Tratados y Acuerdos

Como fue descrito anteriormente, la SCE realiza actividades de evaluación de tratados y acuerdos que no son debidamente estandarizadas y sistematizadas, lo que potencialmente implica que las decisiones de negociar o no un nuevo tratado estén tomadas con información incompleta y con criterios que no sean estrictamente técnicos.

Por ello, se proponen aquí los componentes y atributos de un proceso estandarizado y sistematizado para la evaluación de los tratados y acuerdos que firma México. Debe aclararse que este sistema no constituye ni un sistema externo de evaluación del desempeño (por ejemplo el reflejado en la MIR), ni un sistema de monitoreo y evaluación interno (como el que se propone en este documento).

Proceso y sistema integral con tres instancias de evaluación: ex ante, ex post y continua

La SCE debe conformar un proceso integral y unificado para evaluar tanto el valor relativo de la firma de un nuevo tratado o acuerdo, como los resultados del mismo y los prospectos de otros nuevos tratados. Para ello debe aprovecharse de manera integrada una estructura compartida para evaluaciones de los tratados y acuerdos *ex ante*, *ex post* y *continuas*:

- Colección de sistemas estadísticos, económicos y comerciales (incluyendo el sistema denominado *Base Integrada de Datos* o BID)
- Métodos analíticos para la evaluación de ventajas comparativas, proyecciones económicas y comerciales, análisis de reglas de comercio, inteligencia comercial, etc.
- Red profesional para las labores de análisis de información e inteligencia comercial
- Conformación de un grupo experto interno que pueda formular una opinión técnica a ser considerada en la decisión estratégica de negociar o no un tratado o acuerdo
- Procesos de consulta a terceros: otros responsables de política pública (especialmente la SIC), empresas y representantes del sector privado, representantes de la sociedad civil, gobiernos estatales y municipales

Instancia de evaluación ex ante

Se realiza ante el prospecto de negociación de un tratado o acuerdo, ya sea por iniciativa ministerial o solicitud de la contraparte, o por el análisis de oportunidades del proceso de evaluación continuo.

Según las entrevistas y la información documental consultada, la evaluación puede comprender:

- Análisis de ventajas y desventajas (por ejemplo, cambio potencial en la balanza comercial con el país objetivo)
- Experiencias y tratados firmados por el país objetivo con otros países
- Experiencias y tratados firmados por México con países similares al país objetivo
- Análisis prospectivo de la transformación industrial que pueda producirse por el tratado

- Evaluación de externalidades y otros efectos (desarrollo de mercados, organización industrial, distribución del ingreso, otras)
- Técnicas formales de planeación de escenarios (por ejemplo, para prever situaciones en que se recurra a salvaguardas, cláusulas de salida y otras medidas contingentes)

Instancia de evaluación *ex post*

Se ejecuta conforme se instrumentan los compromisos de los tratados y acuerdos. Según las entrevistas y la información documental consultada, la evaluación puede comprender:

- Comparación de la balanza comercial real contra la esperada a la firma del tratado
- Impacto en la transformación de industrias
 - Posición relativa de las industrias en la cadena global de valor
 - Crecimiento relativo de sectores
 - Cambios en la productividad y competitividad de las industrias
 - Mejora en las capacidades de innovación y conocimiento
- Inclusión de empresas en las cadenas globales de valor.
- Impacto en otras variables de la economía y sociedad: empleo, distribución del ingreso, impacto en el desarrollo regional, seguridad, etc.

Instancia de evaluación continua

Se realiza de manera continua con el fin de detectar oportunamente riesgos y oportunidades para el comercio internacional y constituir una base para la inteligencia de comercio exterior. Según las entrevistas y la información documental consultada, la evaluación puede comprender:

- Movimientos de la economía y el comercio de los países socios y de países susceptibles de ser socios comerciales
- Movimientos relevantes en la legislación, política pública y organismos internacionales que puedan afectar al comercio internacional
- Firma de tratados y acuerdos de países socios con terceros
- Registro y resultados de la evaluación continua del cumplimiento de tratados y acuerdos
- Resultados de los estudios de terceros sobre las industrias, sus tendencias y sus oportunidades
- Técnicas formales de planeación de escenarios (por ejemplo, para prever las condiciones que generan presiones al cumplimiento de tratados o acuerdos)
- Registro y análisis de riesgos y oportunidades para el comercio internacional

Beneficios y resultados de un sistema integral de evaluación

Al integrar los trabajos de evaluación de tratados y acuerdos en sus tres dimensiones (ex ante, ex post y continua) se obtienen los siguientes beneficios y resultados:

- Información robusta para aceptar o descartar la negociación de un nuevo tratado, de tal manera que la decisión no se tome exclusivamente con criterios políticos, geopolíticos, o subjetivos.
- Priorización y elección de las mejores oportunidades de negociación de tratados
- Registro y consulta de las buenas prácticas en la negociación y administración de tratados
- Proactividad y reacción oportuna ante los riesgos y oportunidades del comercio internacional

Mecanismo y Sistema de Monitoreo Interno para los Procesos de la SCE

Con el propósito de conocer con mayor detalle lo que sucede en los procesos de la SCE, se propone un mecanismo y sistema de observación y seguimiento de la gestión interna. Éste debe facilitar el registro y organización de la información sobre las actividades en la ejecución de los procesos: quiénes participan, en qué tratados, acuerdos u organizaciones, cómo y cuándo lo hacen, con qué recursos humanos, monetarios y otros. Con este mecanismo se podrá tener una bitácora de la gestión interna con información periódica, cuantitativa y cualitativa, que pueda ser útil para el análisis, la evaluación y el diagnóstico del desempeño de los procesos.

La utilidad de este mecanismo o sistema de monitoreo interno es más patente al adoptar una estrategia de administración de portafolio o cartera de proyectos alrededor de los múltiples tratados y acuerdos que México negocia y administra, y con la conformación de equipos de trabajo a los que flexiblemente se les asignan tareas. Con el sistema puede conocerse, por ejemplo, información como la cantidad de tiempo o recursos monetarios destinados a un tratado en particular, o la complejidad en la atención a una controversia en un tratado con volúmenes comerciales importantes.

Debe notarse que este mecanismo no tiene como fin la definición de estándares, objetivos o metas, ni la comparación y medición de la gestión, resultados, desempeño o impacto como parte del sistema y matriz de indicadores (MIR) con que se mide a la SCE y que cumple con la metodología de marco lógico. Más bien, como repositorio de información interna, este mecanismo se limita a dar cuenta de manera organizada del desenvolvimiento de los asuntos relacionados con los procesos de la SCE, y llena un vacío de documentación y transparencia al respecto.

A continuación se presenta una lista de variables que la SCE debe valorar para seleccionar aquellas que mejor sirvan para conocer el desempeño de los procesos en la negociación de tratados y representación en organismos multilaterales. Las variables elegidas deben ser fáciles o prácticas en su medición y manejo, representativas del desempeño a nivel de procesos, y útiles para la toma de decisiones.

Procesos empleados	• Macroprocesos activados y microprocesos utilizados
Participación de unidades administrativas de la SCE	• Oficinas y equipos participantes en los microprocesos y el papel desempeñado
Participación de unidades administrativas de la SE, del Gobierno Federal, Senado de la República y otros órdenes de gobierno	• Oficinas participantes en cada microproceso y el papel desempeñado
Participación del sector empresarial y de la sociedad civil	• Actores participantes en cada microproceso y el papel desempeñado

Participación de la contraparte	• Oficinas participantes en cada microproceso y el papel desempeñado
Insumos	• Principales insumos en cada microproceso de cada participante
Actividades	• Actividades más relevantes en cada microproceso de cada participante (información cuantitativa y cualitativa, por ejemplo: número de rondas o eventos empleados y su descripción)
Productos	• Principales productos en cada microproceso de cada participante
Tiempo	• Fechas relevantes • Tiempo invertido en cada microproceso (días, semanas, meses, años) y por participante
Recursos empleados	• Horas hombre empleadas en cada macroproceso y microproceso y por cada unidad administrativa • Gasto público (costo) empleado para cada macroproceso y microproceso ○ En recursos humanos ○ En recursos materiales ○ En otros recursos • Recursos de información estadística consultados y/o generados por microproceso
Satisfacción	• Opinión de los participantes en cada microproceso
Problemas, barreras y soluciones encontradas	• Descripción del problema o barrera y la forma en la que se solucionó
Comunicación	• Canales de comunicación empleados y registro de comunicados por actor participante en cada microproceso
Tratado negociado, administrado y participación ante organismos multilaterales	• Descripción sucinta de asuntos relevantes: ○ Objetivos ○ Alcances ○ Características ○ Beneficios esperados para el país ○ Alineación con objetivos de programas y ordenamientos superiores ○ Compromisos y acuerdos ○ Evaluaciones, estrategias y resultados

Se recomienda que esta información sea registrada y observada por cada responsable de unidad administrativa a través de un sistema de información interno en ambiente web.

Conclusiones

En primer término, debe afirmarse categóricamente que el Programa P002 ha demostrado una valiosa contribución a la competitividad de México y a su inserción en las cadenas globales de valor al negociar y administrar decenas de tratados y acuerdos y al impulsar el libre comercio y defender los intereses de México en organismos y foros multilaterales.

En segundo lugar, la SCE es una organización funcional y orientada a resultados, que se caracteriza por la demostrada competencia de sus colaboradores en el desempeño de sus funciones y en una productiva colaboración entre los equipos de trabajo. El personal acumula conocimiento y experiencia y muestra una alta especialización, ya sea en áreas temáticas o en zonas geográficas. Los movimientos organizacionales laterales refuerzan un aprendizaje y conocimiento continuos.

Sin embargo, el P002 muestra deficiencias en sus manuales de organización y manuales de procedimientos, que deben ser corregidos para evitar incumplimientos normativos, para obtener un mejor desempeño de los equipos de trabajo al definir correctamente sus atribuciones y para controlar los procesos y sus resultados. Las descripciones de atribuciones y los procesos mapeados tienen calidad heterogénea entre las áreas y denotan diferencias que no se explican para situaciones equivalentes.

En este ejercicio se han identificado tres macroprocesos con sus respectivos microprocesos. Aunque la propuesta de macroprocesos es la misma que la prevista por la SCE en ejercicios internos de mejora de procesos, se recomienda describir con detalle los microprocesos identificados y especificar los procedimientos de mayor impacto.

Se ha propuesto reorganizar a la SCE con dos supuestos fundacionales: la definición de puestos y atribuciones que faciliten la movilidad del personal entre áreas para atender coyunturas, y el manejo de un portafolio o cartera de proyectos. En el primer caso, se sugiere definir figuras de negociadores en diferentes niveles, que puedan conformar equipos de trabajo que sean asignados flexiblemente a tareas de negociación y administración de tratados. En segundo término, un portafolio lista y prioriza todas las tareas y asuntos para su asignación a equipos de trabajo según cargas de trabajo relativas y prioridades.

Se manejan dos alternativas de rediseño organizacional: la primera concentra en la Unidad de Negociaciones Internacionales (UNI) a las áreas de adscripción geográfica. En la segunda, la UNI juega un papel de diseño de estrategia, evaluación de tratados y apoyo técnico a las negociaciones. En ambos casos se recomienda sectorizar las representaciones en el exterior en las áreas de adscripción geográfica correspondientes.

Se propone también usar mecanismos estandarizados y sistemas para evaluar los tratados y acuerdos, para monitorear el desempeño interno de la SCE y para consultar y convocar a participar en negociaciones a los actores del sector privado. Se ha recomendado también usar de manera pragmática tecnologías para registrar la

información estratégica y el conocimiento que se producen por la comunicación informal de los colaboradores y en la ejecución de sus actividades.

Puede estimarse como contradictorio o fuera de lugar que se hagan este tipo de recomendaciones para una organización que es descrita como funcional y efectiva. El motivo para hacerlas es que los buenos resultados del Programa parecen depender más de la circunstancia de contar con el liderazgo y un equipo competente y cooperativo con una permanencia en la SCE más larga que la acostumbrada en la administración pública mexicana. Sin embargo, el diseño de organizaciones y procesos no debe obedecer a la circunstancia de las personas que ocupan los puestos, sino a principios genéricos de administración pública.

V. ESTUDIOS DE CASO: DESCRIPCIONES EN PROFUNDIDAD Y ANÁLISIS.

El Programa P002 “Fortalecimiento de la Integración y Competitividad de México en las Cadenas Globales de Valor” pretende atender el problema de política pública representado por la insuficiente integración de las unidades económicas del país en los mercados globales.

Según el Diagnóstico 2014 del Programa, elaborado por la misma SCE, los objetivos específicos de su único programa -el P002- se encuentran alineados con la Meta Nacional: México, actor con responsabilidad global, los cuales pretenden:

1. El aprovechamiento de los TLCs, ya existentes mediante la optimización de los acuerdos comerciales y de inversión.
2. Acceder a nuevos mercados de exportación mediante la negociación de nuevos acuerdos.
3. Fortalecer la expansión del comercio mediante el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio y mediante la defensa legal de los intereses comerciales de México.

Dada la naturaleza y alcance de sus objetivos, y debido a que el P002 no otorga apoyos directos a beneficiarios, hecho que explica que el Programa no esté sujeto a reglas de operación, el presente estudio, más allá de haber contemplado Trabajo de campo consistentes de entrevistas a titulares de las áreas de la SCE y a representantes de organizaciones del sector privado, prescindió de la utilización del enfoque de Estudios de caso.

VI. BITÁCORA DE TRABAJO Y BASES DE DATOS

El presente proyecto requirió de la realización de entrevistas a los distintos actores involucrados en los procesos del P002, la Secretaría de Economía nos apoyó con la agenda para pactar fechas con los Ministros responsables de las Representaciones en el exterior, las Direcciones Generales de SCE, así como con la Coordinación de Asesores.

Las entrevistas semiestructuradas se realizaron del 28 de agosto al 4 de septiembre, con un tiempo aproximado de 60 minutos cada una. En este tiempo se trató de responder a todas las preguntas del instrumento autorizado por la Dirección General de Planeación y Evaluación.

Las entrevistas semiestructuradas que se realizaron de forma presencial en la Secretaría de Economía en Torre Ejecutiva fueron las siguientes:

- Carlos Piñera González.- Director General de APEC y Tratado con Jordania.
- Guillermo Malpica Soto.- Director de Comercio de Servicios de Inversión.
- Carlos Vejar Borrego.- Director General Consultoría Jurídica.
- Erick Ramírez Torres.- Coordinador de Asesores de la SCE.
- Rosaura Castañeda Ramírez.- Titular de la Unidad de Negociaciones Internacionales.
- Juan Antonio Dorantes Sánchez.- Director General de Reglas de Comercio Internacional
- Orlando Pérez Garate.- Director General para América del Norte

- José Manuel Luna Calderón.- Director General para Europa y África
- César Guerra Guerrero.- Director General de Comercio Internacional de Bienes
- Roberto Zapata Barradas.- Director General para Asia, Oceanía y Organismos Multilaterales

Las entrevistas que se realizaron vía llamada telefónica fueron para los siguientes:

- Ministro Alejandro de la Peña Navarrete.- Oficina de representación en Montevideo, Uruguay
- Embajador Fernando de Mateo.- Oficina de representación de la OMC
- Ministro Guillermo García Hernández.- Oficina de representación Paris
- Ministro Kenneth Smith Ramos.- Oficina de representación en Washington D.C.
- Ministro Yvonne Stinson Ortiz.- Oficina de representación en Bruselas.
- Ministro José Luis Enciso Manzo.- Oficina de representación en Ottawa.

En todos los casos se logró contactar y entrevistar a los informantes clave y se encontró una gran disposición para aportar información, incluso para recibirnos en una segunda ocasión. La mayoría de estos informantes mostraron apertura y buena recepción a las visitas y entrevistas. En todos los casos mostraron amplio conocimiento en su área de competencia.

La tabla siguiente muestra el roster de entrevistas agendadas.

Agenda de
Entrevistas
SCE

AGOSTO

SEPTIEMBRE

	VIERNES 28	LUNES 31	MARTES 1	MIÉRCOLES 2	JUEVES 3	VIERNES 4
08:00						
09:00						
10:00		Guillermo Malpica DG de Comercio de Servicios e Inversión Piso 18		Juan Antonio Dorantes DG Reglas de Comercio Internacional Piso 18	Llamada Ministro Guillermo García Oficina de representación París	
11:00		Carlos Vejar DG Consultoría Jurídica Piso MZ	Rosaura Castañeda Titular de la Unidad de Negociaciones Internacionales Piso 17		Manuel Luna DG Europa y África Piso 1	Llamada Ministro Yvonne Stinson Oficina de representación en Bruselas
12:00		Erick Ramírez Coordinador de asesores Piso 9	Llamada Emb. Fernando de Mateo Oficina de representación ante la OMC		Cesar Guerra DG Comercio internacional de bienes Piso 16	
13:00	Carlos Piñera DG APEC, Jordania Piso 19		Orlando Perez DG América del Norte Piso 18			
14:00					Llamada Ministro Kenneth Smth. Oficina de representación de Washington DC	
15:00		Llamada Ministro Alejandro de la Peña Oficina de representación en Montevideo, Uruguay.				
16:00						
17:00				Roberto Zapata DG Asia, Oceanía y Organismos Multilaterales Piso 1		
18:00						
19:00						

El Ministro José Luis Enciso queda agendado para el día 7 de septiembre, a las 09:00 horas (tiempo de México).

También se buscó la posibilidad de entrevistar a los Titulares de algunas Cámaras de Comercio, Asociaciones, Confederaciones u Organismos como parte de los usuarios de los tratados y acuerdos, la Secretaría de Economía nos señaló a las siguientes como las posibles opciones:

- Lic. Eduardo Ruíz Ayala.- Relaciones Institucionales de la ANIERM
- Olivia de la O de la AMIA
- Lic. Juan Manuel Torre Velásquez de la CONCAMIN
- Mtra. Liliana Hernández Morales de la Canacintra
- Lic. Norberto Valencia de la CNA.

Esta actividad se llevó a cabo del 9 al 15 de octubre, realizando llamadas telefónicas para agendar citas presenciales.

En este caso sólo accedió a recibirnos el Lic. Eduardo Ruiz Ayala de la ANIERM, quien nos puso en contacto con el Lic. Enrique Zavala, Presidente de la Asociación, las demás opciones no mostraron disponibilidad para recibirnos, ya que comentaron que no estaban enteradas de dicho proyecto y solicitaban que la Secretaría de Economía girara un oficio para informarles al respecto, por lo que las entrevistas a estas Cámaras no fueron aplicadas; sin embargo para cubrir el mínimo de entrevistas a usuarios involucrados en estos procesos se buscó a Directivos de la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (CANIETI) y la Asociación de Bancos de México (ABM), se tuvo oportunidad contactarlos y pidieron que dichas entrevistas fueran confidenciales.

Cámara/Asociación /Confederación/ Organismo	Contacto	Teléfono	Correo	Observaciones
ANIERM	Lic. Eduardo Ruiz Ayala	55 84 95 22	presidencia@anierm.org.mx eruiz@anierm.org.mx	Se entrevistó al Lic. Enrique Zavala, Presidente de la Asociación.
AMIA	Olivia de la O.	52 72 11 44 ext. 110	olivia@amia.com.mx	Enviar correo Adriana Vargas Adriana@amia.com.mx
CONCAMIN	Lic. Juan Manuel Torres Velásquez	5140 7800 ext 7872	jtorres@concamin.org.mx	Documento de la Secretaría de Economía jtorres@concamin.org.mx Henkel ya no trabaja ahí.
CANACINTRA	Mtra. Liliana Hernández Morales	54-82-30-00 ext 2001 y 2002	lhernandezm@canacintara.org.mx	Sin respuesta
CNA	Norberto Valencia	54 88 97 07 56 39 30 04	nvalencia@cna.org.mx	Sin respuesta

Por otra parte, se realizaron sesiones de trabajo semanales con los miembros de equipo evaluador para revisar cada uno de los apartados de los entregables e ir monitoreando los avances en cada uno de los temas, las sesiones fueron grupales y colaborativas a través de lluvia de ideas y desarrollo de mapas mentales, respecto al análisis de información se realizaron sesiones de integración y rebote, con la finalidad de aportar ideas importantes que complementaran a las centrales en cada uno de los apartados del presente proyecto.

No aplica para este proyecto la generación de bases de datos, ya que no se realizó ningún cálculo estadístico o matemático por la naturaleza de esta Evaluación.

VII. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN DISEÑADOS POR LA INSTITUCIÓN EVALUADORA.

Los formatos de entrevista tanto para los DG's de la SCE, como para las organizaciones empresariales se encuentran en el Anexo 1; el protocolo de entrevista se encuentra en el Anexo 2.

VIII. ANEXOS

ANEXO 1

Formato de entrevista y

Cuestionario para organizaciones empresariales

Anexo 1 Instrumento de entrevista a Titulares de Área y cuestionario para organizaciones empresariales

Evaluación de Procesos del P002 “Fortalecimiento de la Integración y Competitividad de México en las Cadenas Globales de Valor”

Entrevistas a los titulares de las áreas

Objetivo: Conocer la opinión que tienen los titulares de las áreas de la SCE sobre los recursos, coordinación, efectividad y eficiencia de los procesos con los que desempeñan sus funciones.

Mecánica: Entrevista personal con el titular de cada área, con base en el presente formato, prellenado con la información correspondiente del área. Durante la entrevista se llenarán los campos (color azul) con las opiniones resultado de la entrevista.

Área	
Titular	
Entrevistados	
Fecha y hora	

1. Revisión de la organización y capacidad para ejecutar los procesos

Organización y estructura. Plazas, niveles jerárquicos, tramos de control y ocupación

Perfiles y capacidades. Perfil profesional, capacitación y aprendizaje

2. Revisión de los objetivos y las funciones generales

Objetivos del área y fundamentos para su operación

Cobertura y alcance de las funciones y operaciones del área

Contexto en el que opera el área

3. Revisión de las funciones de cada área

Área 1

Función	Comentarios
Función 1	
Función 2	
Función 3	
Función 4	
Función 5	

Área 2

Función	Comentarios
Función 1	
Función 2	
Función 3	

Función 4	
Función 5	

Área 3

Función	Comentarios
Función 1	
Función 2	
Función 3	
Función 4	
Función 5	

4. Revisión de los procesos y procedimientos

Proceso 1 del área y sus procedimientos

Atributos	Comentarios
Actores involucrados en el proceso (anotar en el mapa de proceso)	
Insumos (información, documentos, instrucciones, otros)	
Recursos (humanos, informativos, infraestructura, otros)	
Detalle de actividades o procedimientos	
Productos y salidas	
Tiempos	
Interrelación con otros procesos	
Factores que afectan al proceso	
Objetivos, metas e indicadores asociados al proceso	
Oportunidades de mejora	

Proceso 2 del área y sus procedimientos

Atributos	Comentarios
Actores involucrados en el proceso (anotar en el mapa de proceso)	
Insumos (información, documentos, instrucciones, otros)	
Recursos (humanos, informativos, infraestructura, otros)	
Detalle de actividades o procedimientos	
Productos y salidas	
Tiempos	
Interrelación con otros procesos	
Factores que afectan al proceso	
Objetivos, metas e indicadores asociados al proceso	
Oportunidades de mejora	

Proceso 3 del área y sus procedimientos

Atributos	Comentarios
Actores involucrados en el proceso (anotar en el mapa de proceso)	
Insumos (información, documentos, instrucciones, otros)	
Recursos (humanos, informativos, infraestructura, otros)	
Detalle de actividades o procedimientos	
Productos y salidas	
Tiempos	
Interrelación con otros procesos	
Factores que afectan al proceso	
Objetivos, metas e indicadores asociados al proceso	
Oportunidades de mejora	

5. Planeación, coordinación, información y mejora

Planeación de los objetivos, procesos o actividades y recursos del área (quién y cómo se decide lo que el área debe hacer, con qué y cuáles son los logros que debe obtener)

Coordinación de actividades (cómo se organiza el trabajo con otras áreas y organizaciones)

Información estratégica y operativa (Cómo se obtiene información, cómo se utiliza, cómo se asegura su calidad)

Mejora del desempeño (Qué puede hacerse para mejorar en el área los resultados en general y los indicadores en particular)

Cuestionario para organizaciones empresariales

- 1) ¿La Cámara o alguno de sus miembros han sido consultados por la SCE para opinar o hacer propuestas en algún proceso de negociación o administración de tratados o acuerdos?
- 2) ¿Han sido consultados para opinar o hacer propuestas en el proceso de definición de posturas de la SCE en algún foro de algún organismo multilateral?
- 3) ¿En cuál tratado o acuerdo se participó? ¿Cuál fue el asunto? ¿en qué foro se participó?
- 4) ¿Cómo describiría su participación? ¿Cómo fue? ¿Cuál fue el proceso? ¿Cuánto duró? ¿Se le consultó al principio, en la mitad y/o al final de la negociación?
- 5) ¿La consulta fue en México o en el lugar donde se negoció el tratado o acuerdo?
- 6) ¿Participó en el “cuarto de junto”?
- 7) ¿Se tomaron en cuenta sus opiniones?
- 8) ¿Se siente satisfecho de la forma en la que fue incluido?
- 9) ¿Qué áreas de oportunidad encuentra?
- 10) ¿Qué recomendaciones puede dar?

ANEXO 2

Protocolo de entrevistas

Anexo 2 Protocolo de entrevistas

A) Preparación

1. Acordar y coordinar con la Dirección General de Planeación y Evaluación (DGPE) y con la Coordinación de Asesores (CA) de la Subsecretaría de Comercio Exterior (SCE) las áreas que serán entrevistadas.
2. Proponer a la DGPE y CA los instrumentos o guías para las entrevistas y corregir según su retroalimentación.
3. Adecuar el instrumento o guía de entrevistas aprobado para cada una de las áreas a entrevistar, llenando la información correspondiente de las mismas. Anexar a la guía organigrama y mapeo de procesos/procedimientos del área correspondiente.
4. Preparación de carta o comunicado oficial de parte de la SCE a las áreas elegidas para entrevista comunicando el objetivo del proyecto y el contexto de las entrevistas

B) Organización

1. Envío de una comunicación oficial de parte de la SCE a las áreas elegidas para entrevista comunicando el objetivo del proyecto y el contexto de las entrevistas
2. Acordar con la CA las fechas, horas y lugares de las entrevistas con las áreas elegidas.
3. Para el caso de entrevistas a distancia, acordar medios y tecnología para su realización.
4. Confirmar la entrevista entre los consultores y los entrevistados

C) Ejecución

1. Explicación del proceso de entrevista y su guía (5 minutos)
2. Discusión sobre organización, objetivos, contexto. Incisos 1 y 2 de la guía. (20 minutos)
3. Discusión sobre funciones. Inciso 3 (30 minutos)
4. Discusión sobre procesos y procedimientos. Inciso 4 (30 minutos)
5. Discusión sobre planeación, coordinación, información y mejoras. Inciso 5. (20 minutos)
6. Conclusiones y siguientes pasos, en su caso (5 minutos)

D) Reporte

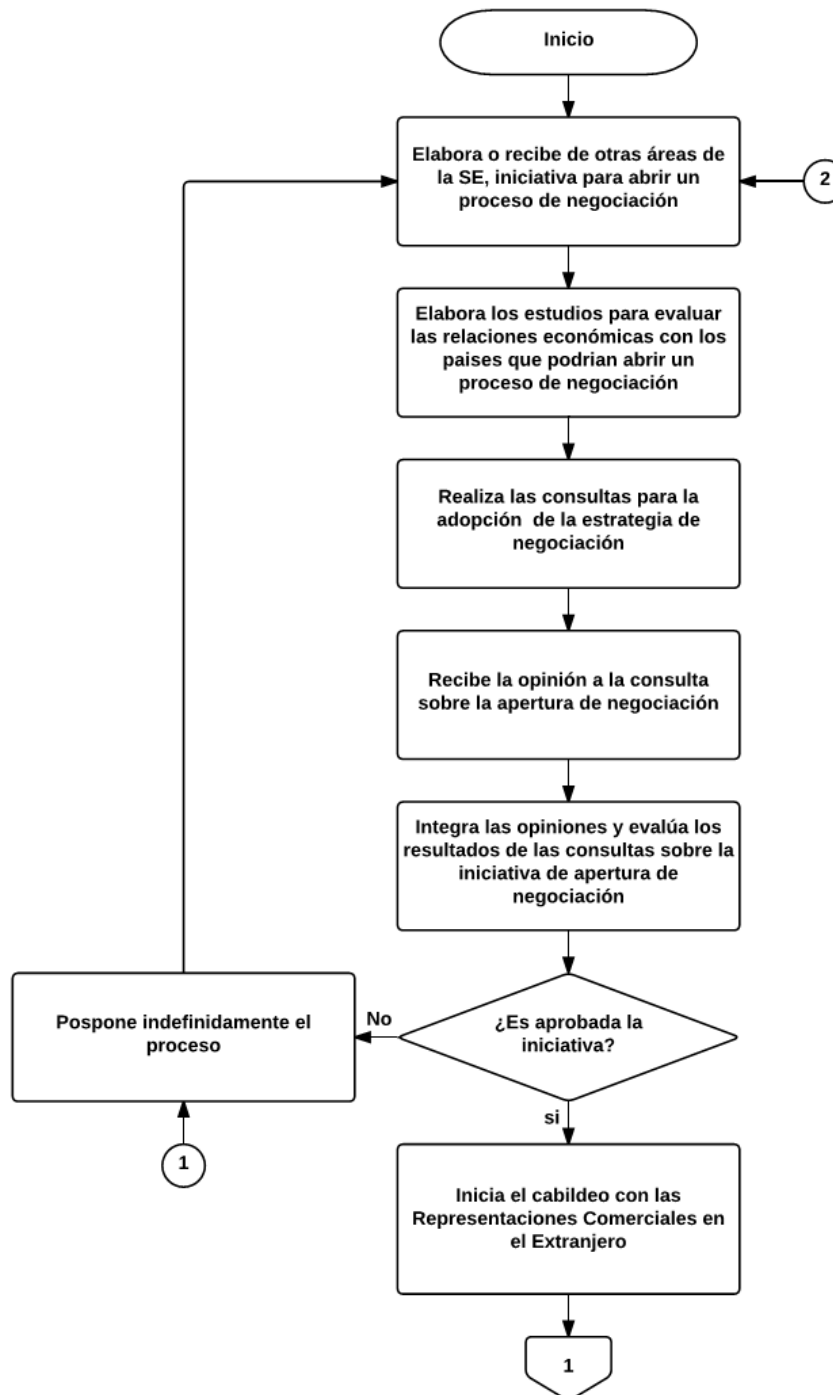
1. Edición y corrección de los formatos de entrevista
2. Reporte global de entrevistas
3. Entrega del reporte y de los formatos llenados

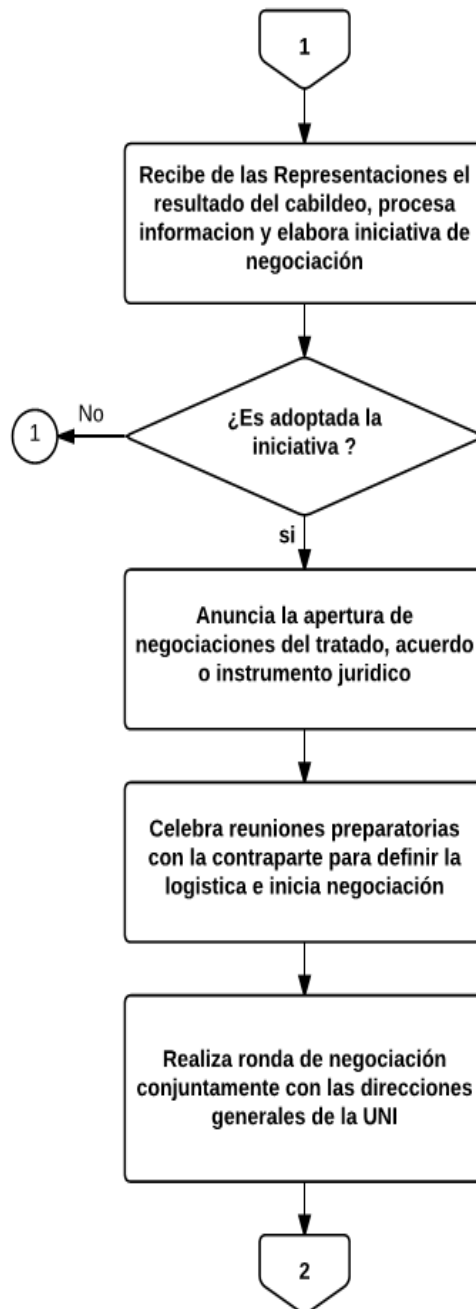
ANEXO 3

Diagramas de Procesos Sustantivos

Anexo 3 Diagramas de procesos sustantivos

Diagrama de Flujo del Procedimiento UNI-01 “Negociación de tratados y acuerdos comerciales, de inversión y de cooperación económica”, Macroproceso 1





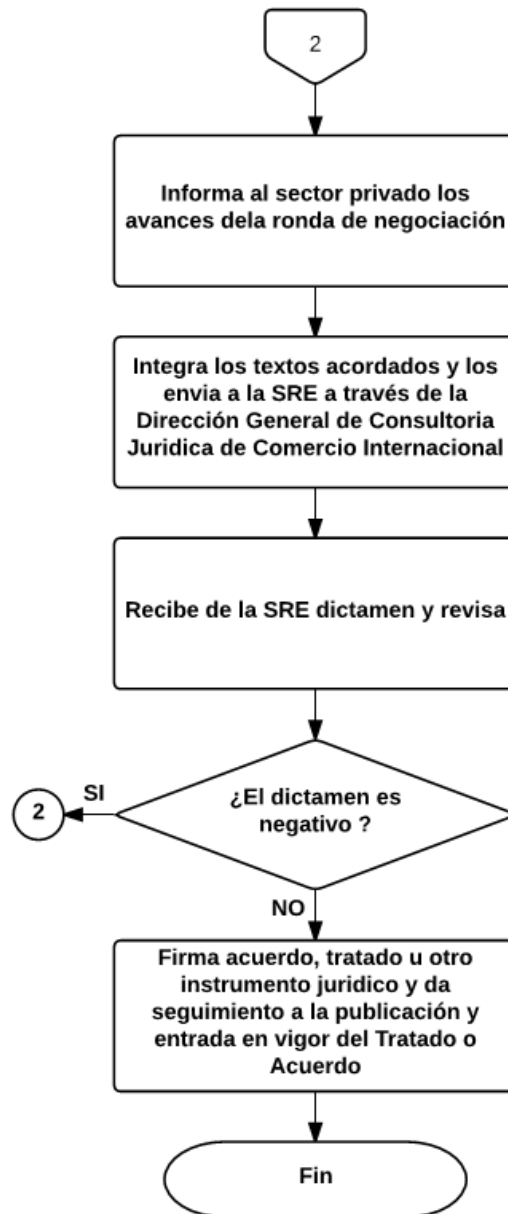


Diagrama de Flujo del Procedimiento UNI-02 “Administración de tratados y acuerdos comerciales, de inversión y cooperación económica” Macroproceso 2

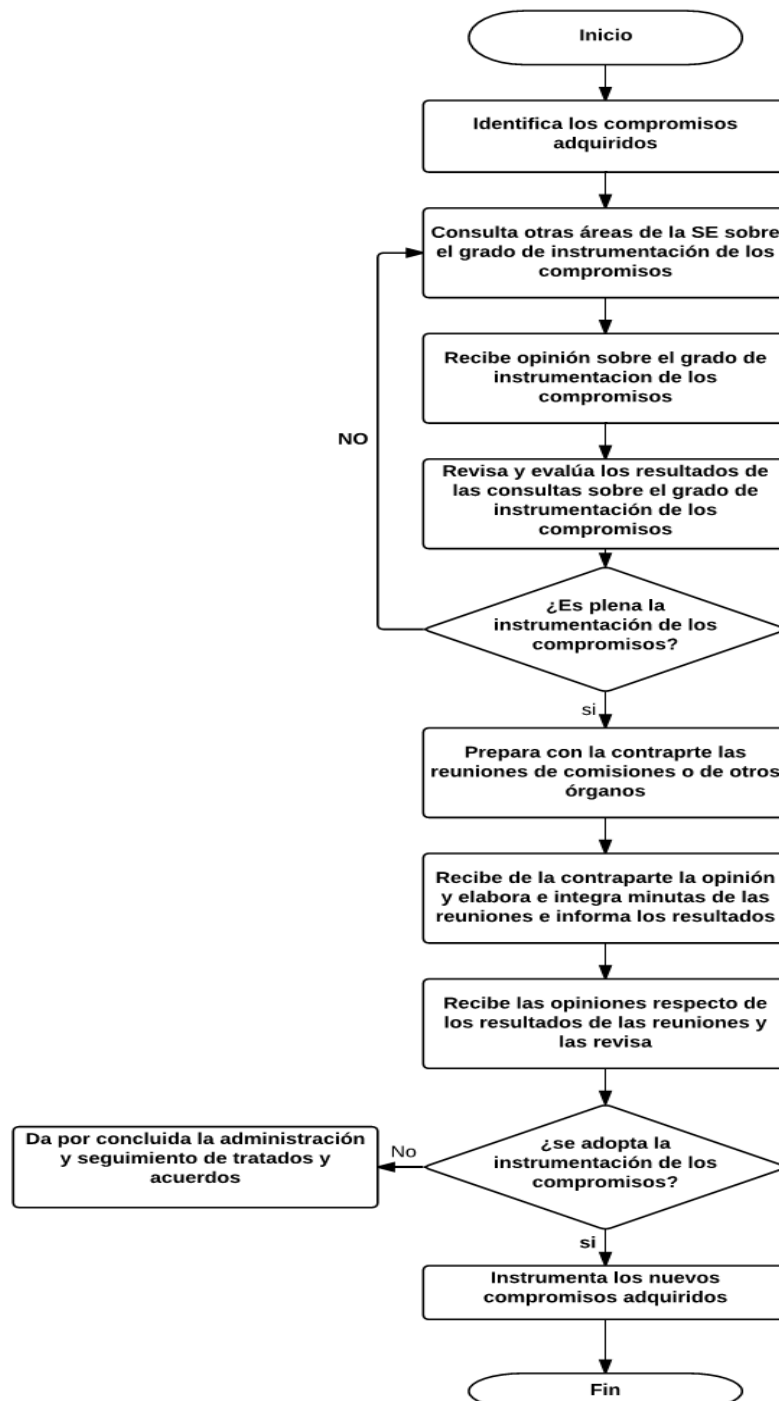
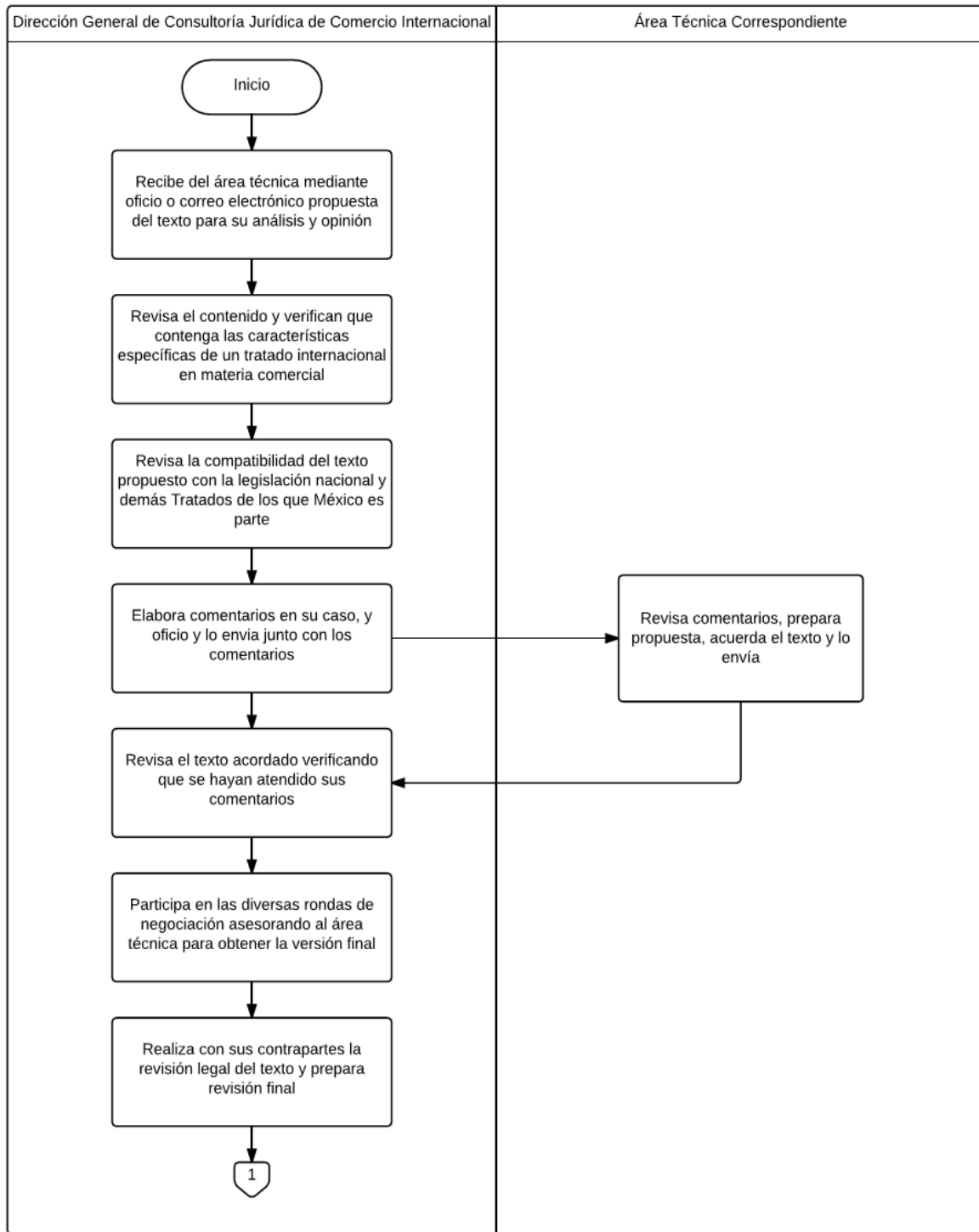
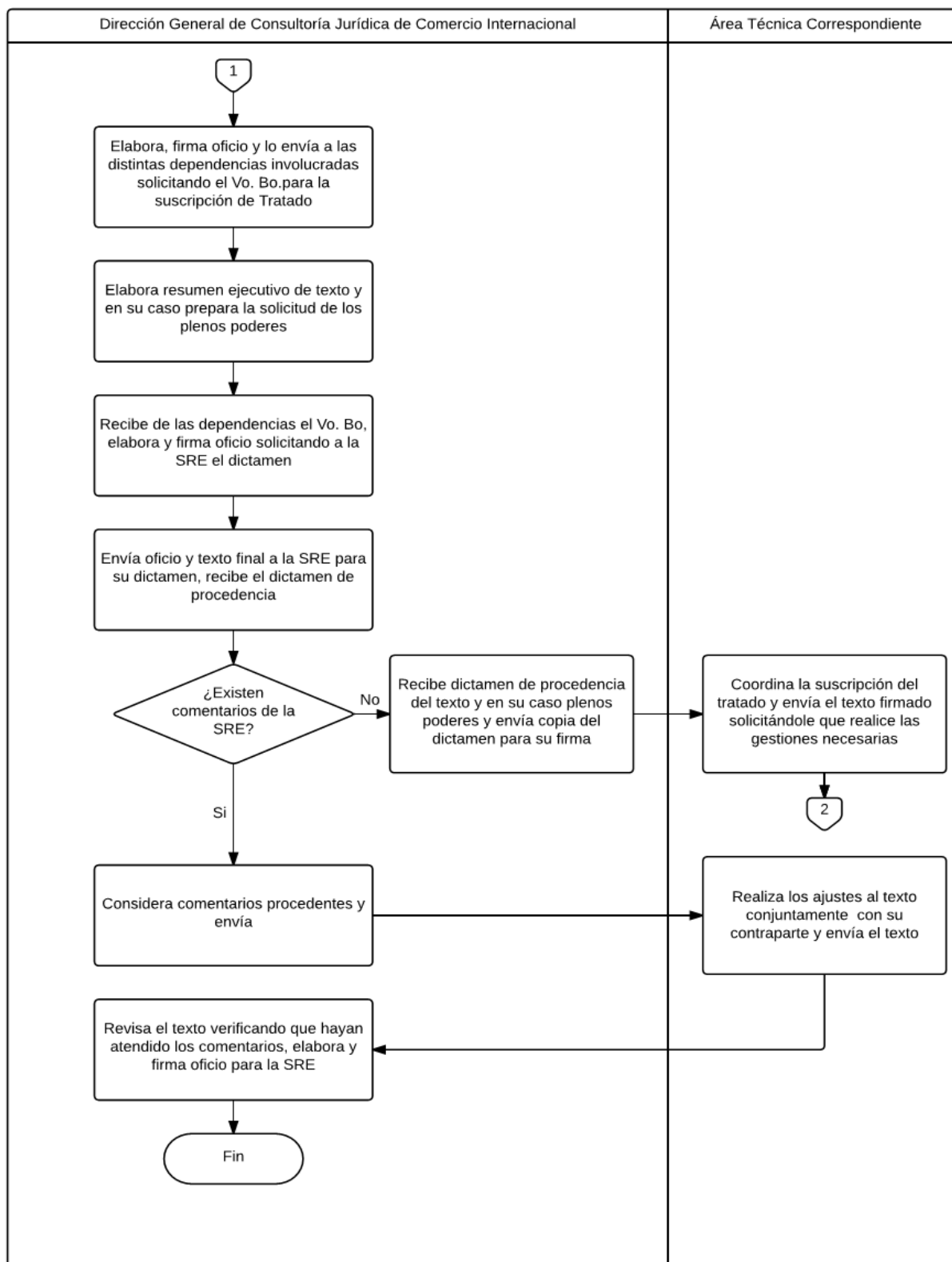


Diagrama de Flujo del Procedimiento DGCJCI-01 “Proporcionar asesoría legal en las negociaciones comerciales internacionales” Macroproceso 1





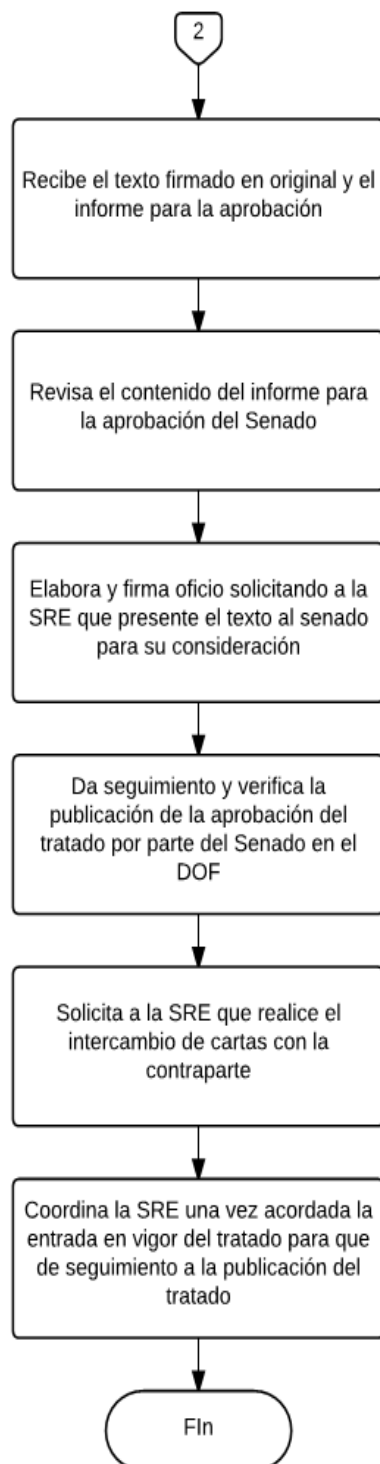


Diagrama de Flujo del Procedimiento DGCISI-01 “Apoyo al proceso de negociación de tratados y acuerdos comerciales” Macroproceso 1

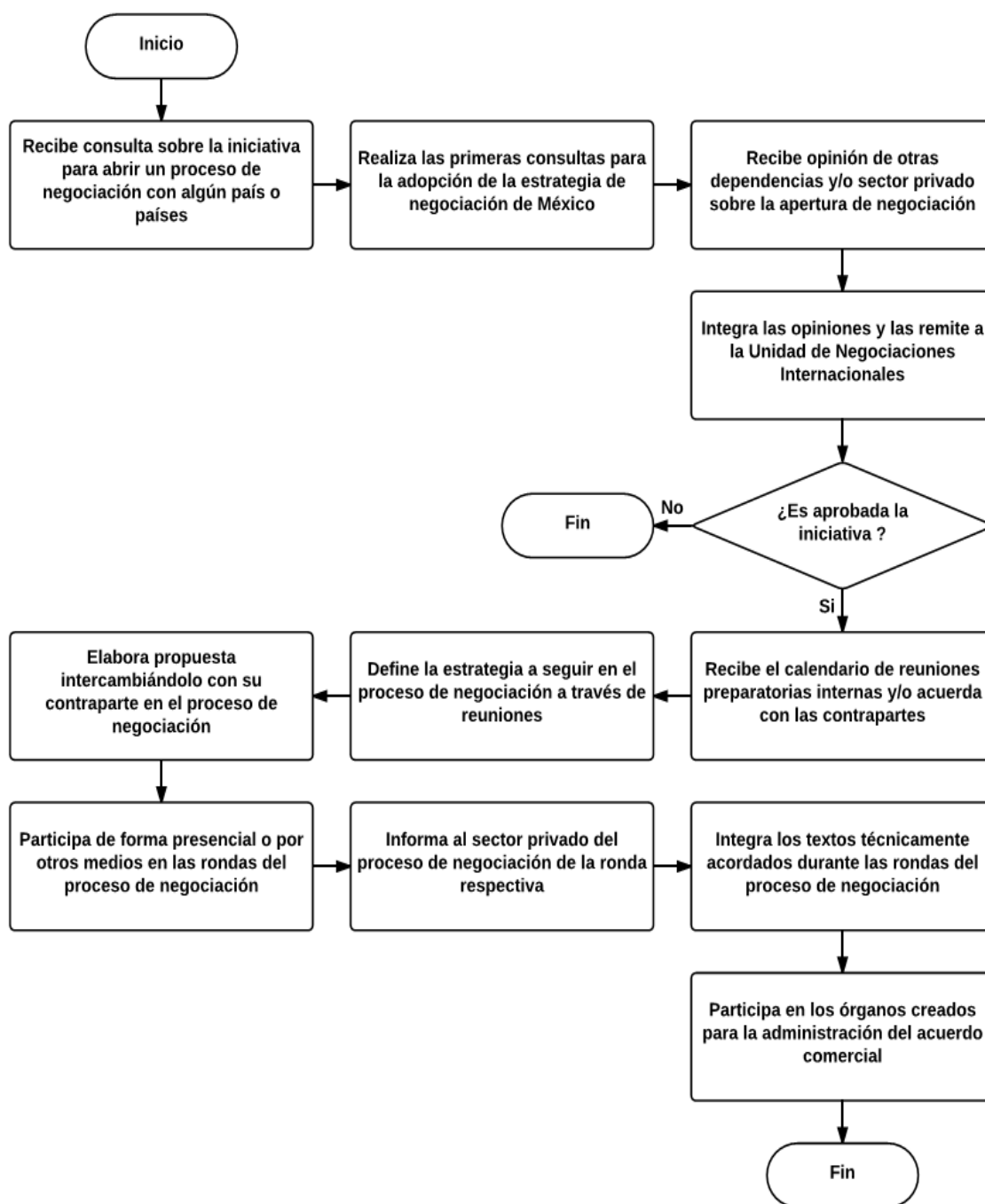


Diagrama de Flujo del Procedimiento DGRCI-01 “Apoyo al proceso de negociación de tratados y acuerdos comerciales” Macroproceso 1

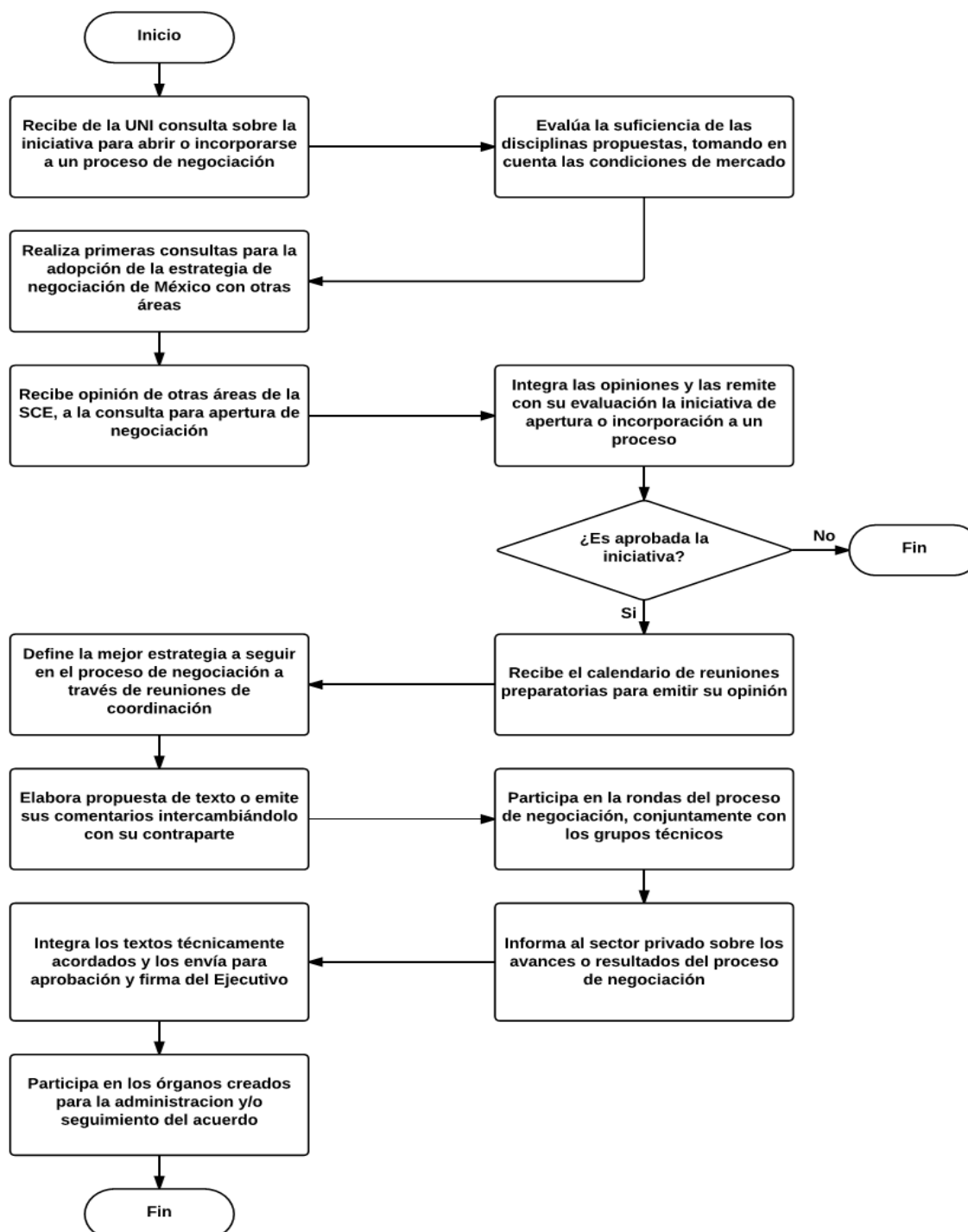


Diagrama de Flujo del Procedimiento DGRCI-02 “Seguimiento en la administración de tratados y acuerdos comerciales” Macroproceso 2

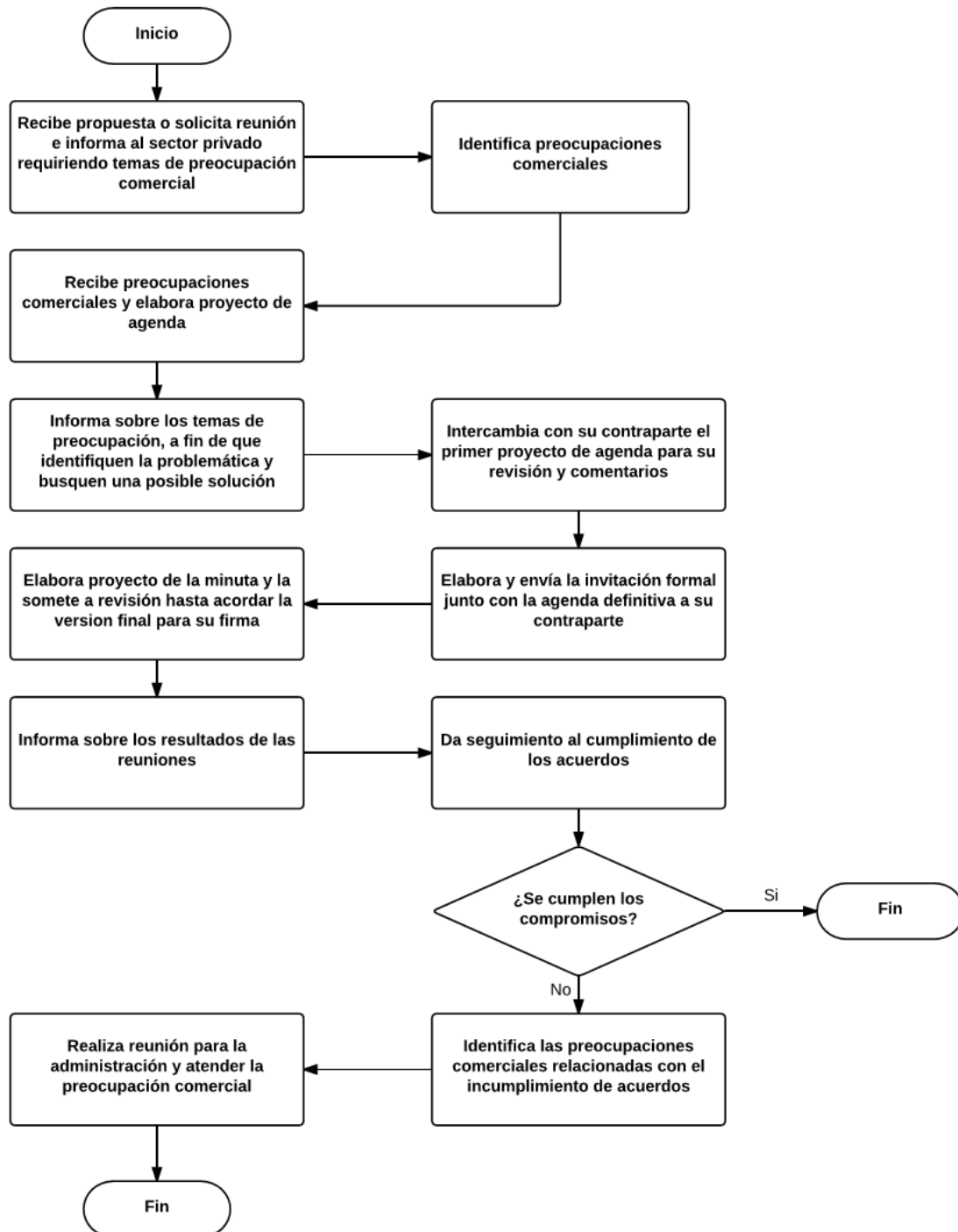
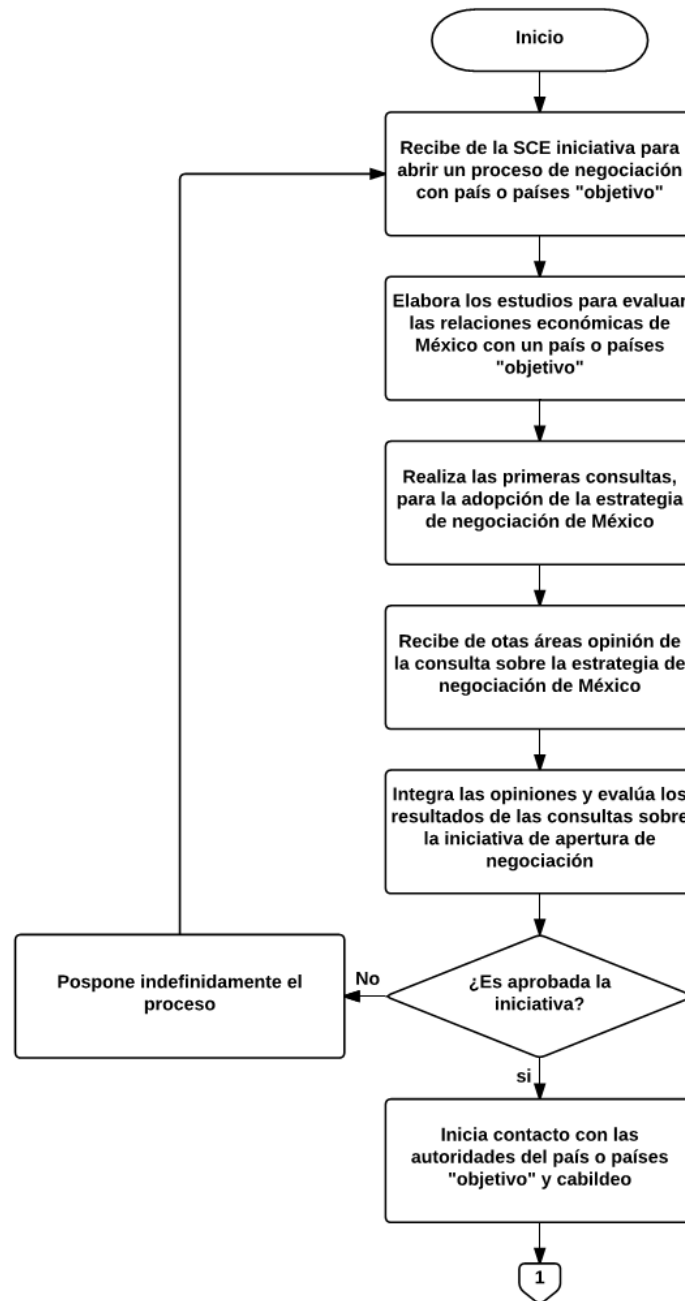
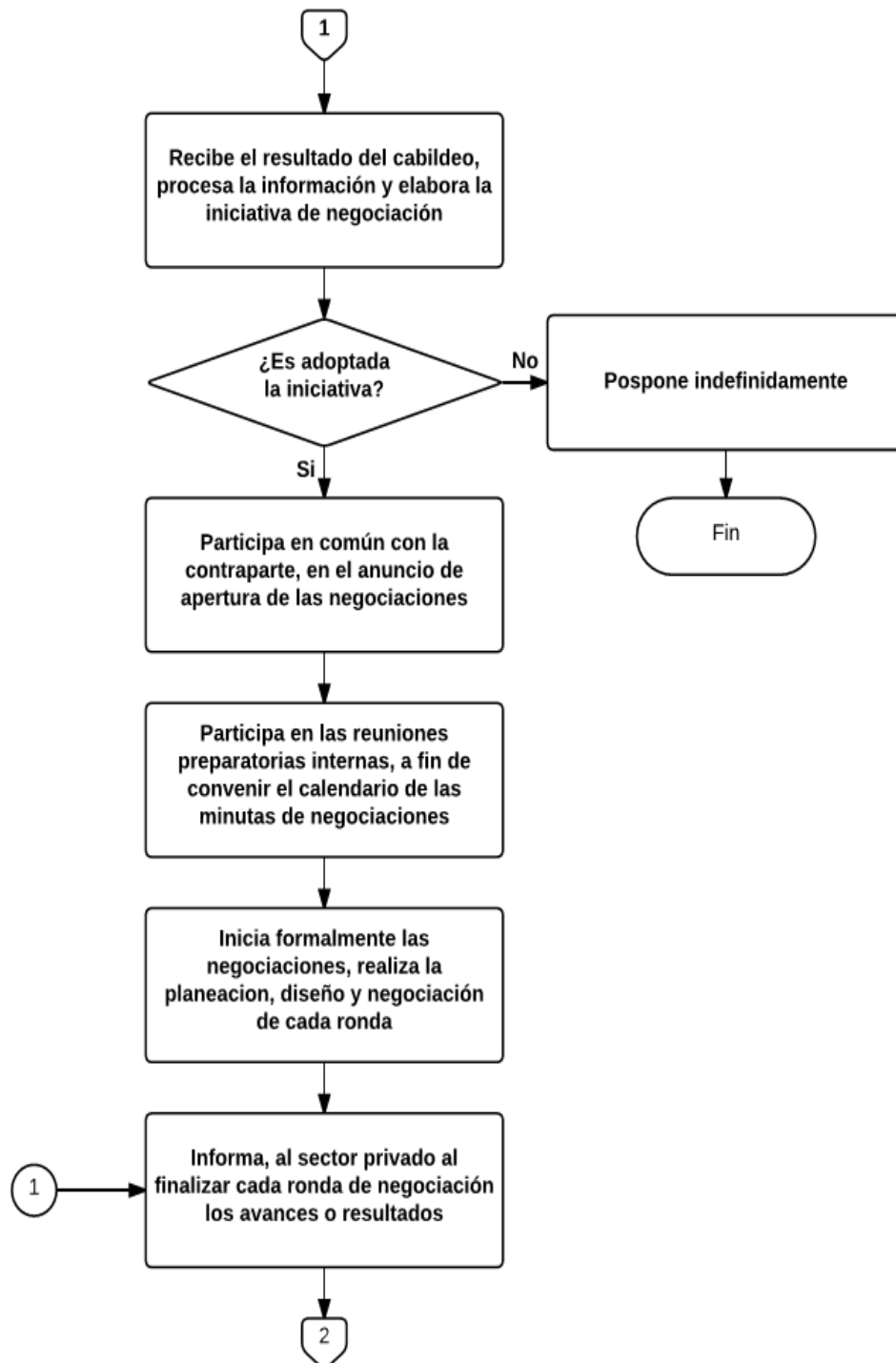


Diagrama de Flujo del Procedimiento DGCIB-01 “Negociación de tratados y acuerdos comerciales internacionales en materia de acceso al mercado de bienes, reglas de origen, procedimientos aduaneros y salvaguardias” Macroproceso 1





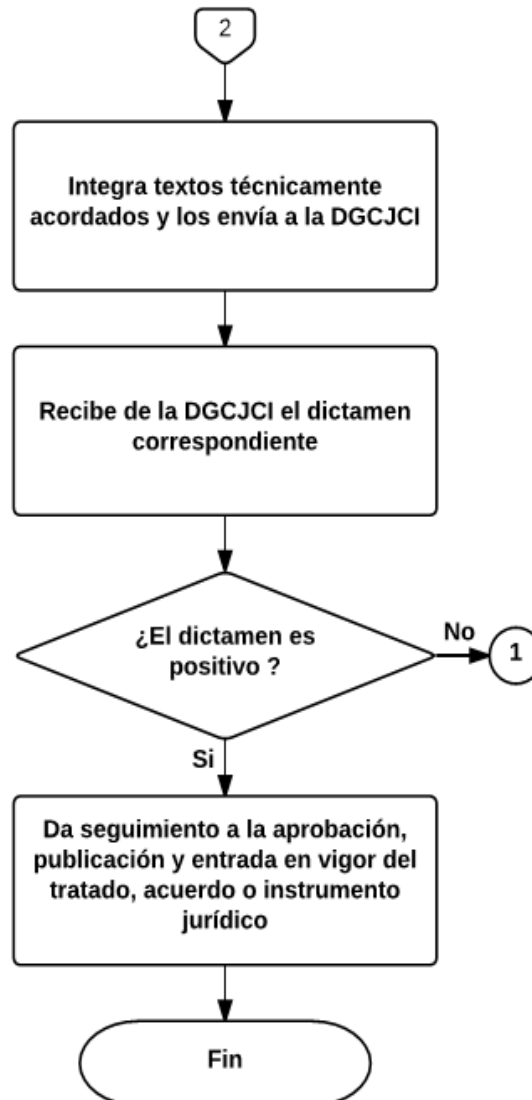
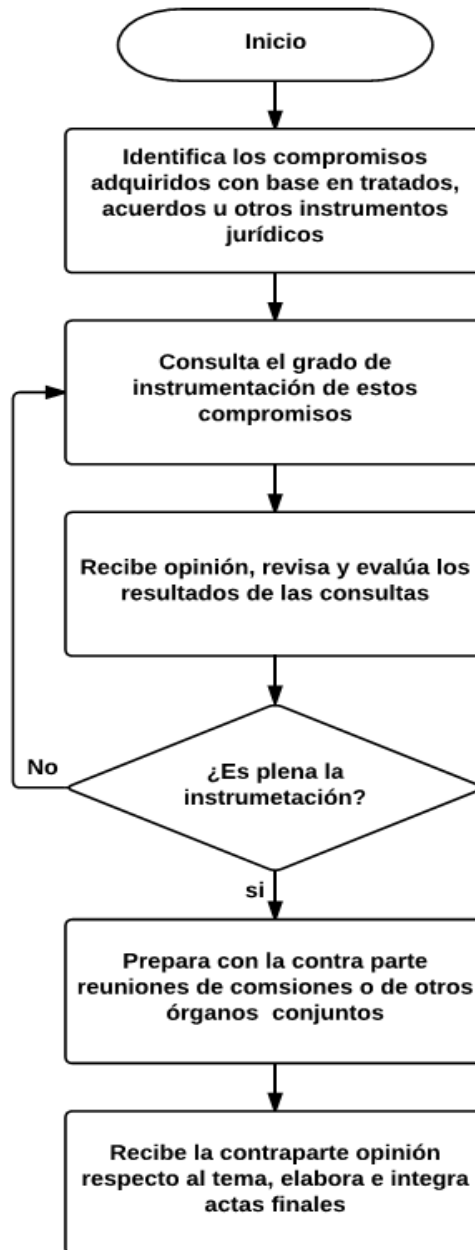
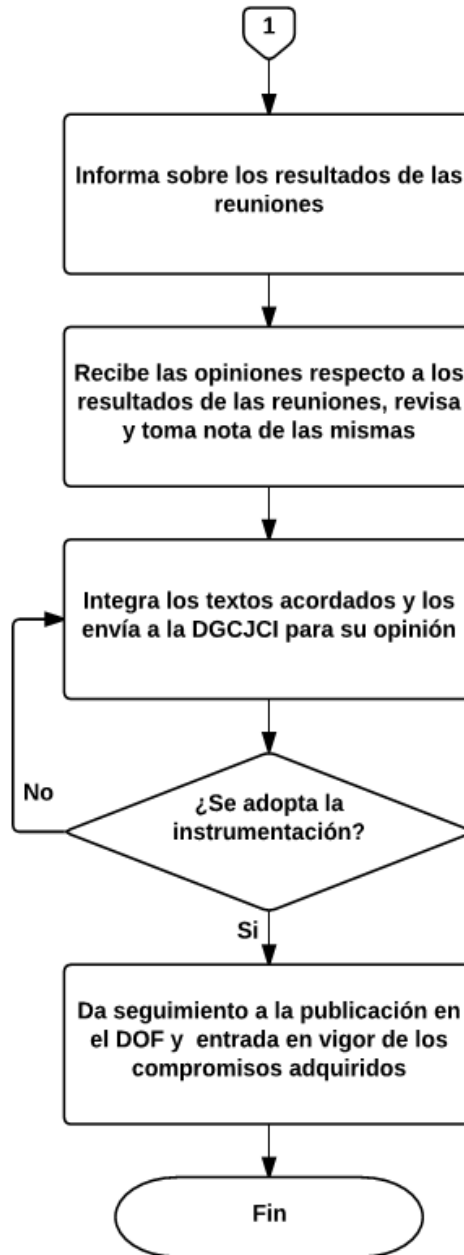


Diagrama de Flujo del Procedimiento DGCIB-02 “Administración de tratados y acuerdos comerciales internacionales en materia de acceso al mercado de bienes, reglas de origen, procedimientos aduaneros y salvaguardias” Macroproceso 2





**Diagrama de Flujo del Procedimiento DGAN-04 “Seguimiento de Tratados y Acuerdos Comerciales Internacionales en materia de Comercio, Medio Ambiente y Laboral en América del Norte”
Macroproceso 2**

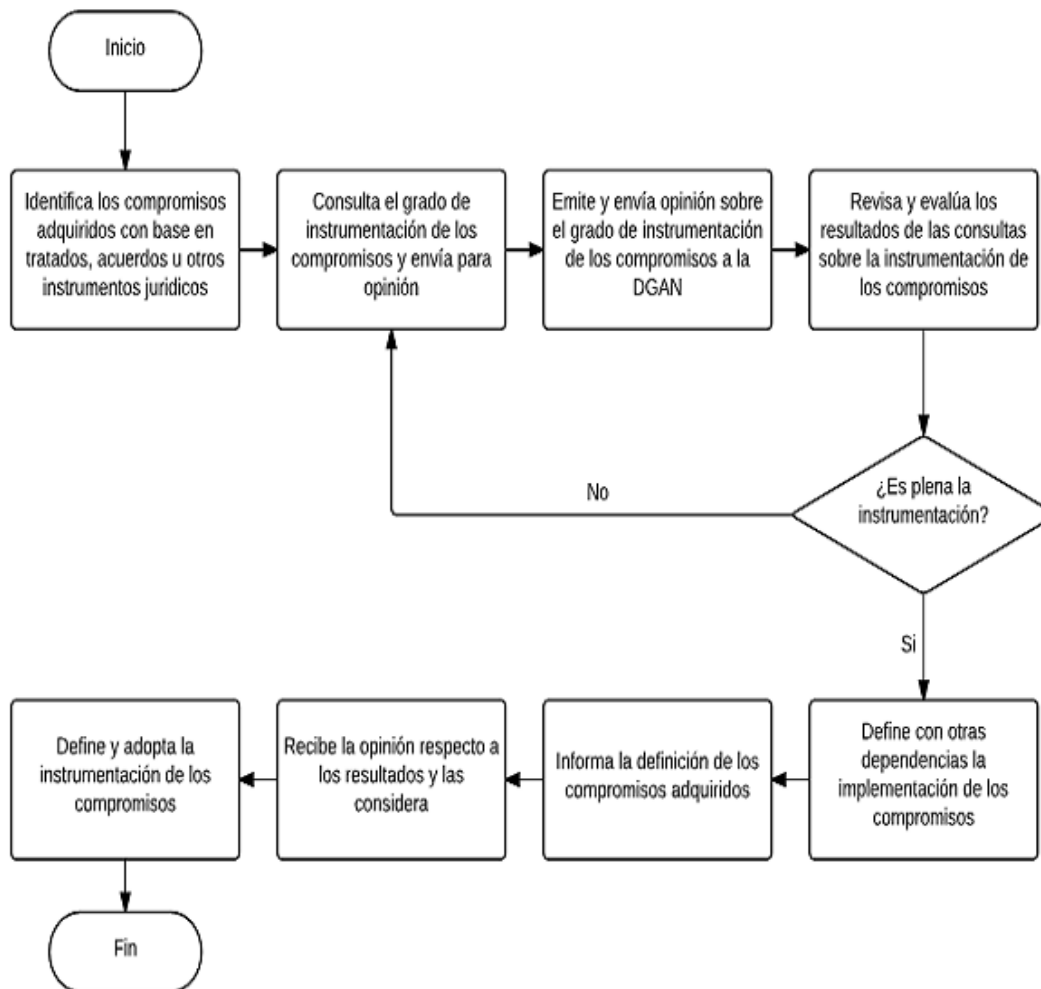
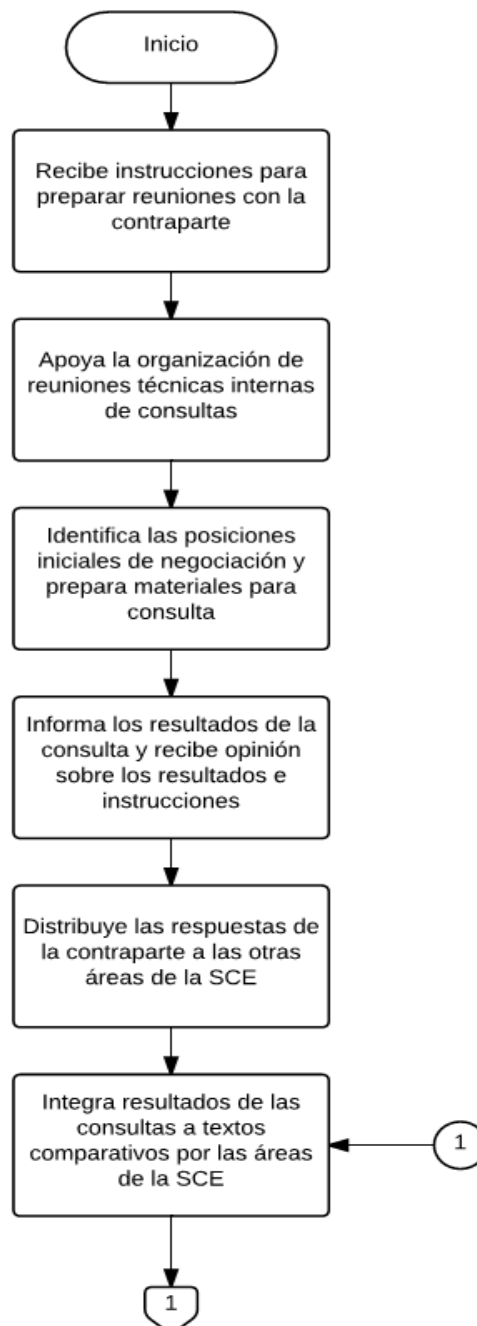


Diagrama de Flujo del Procedimiento DGEA-01 “Apoyo al proceso de negociación de tratados y acuerdos comerciales” Macroproceso 1



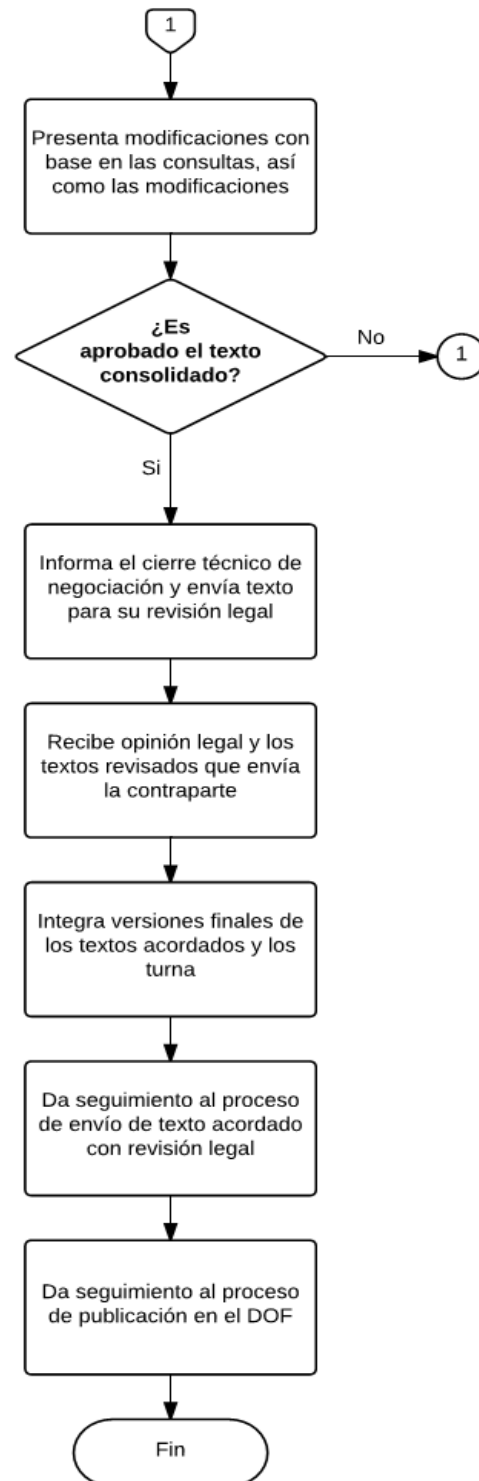
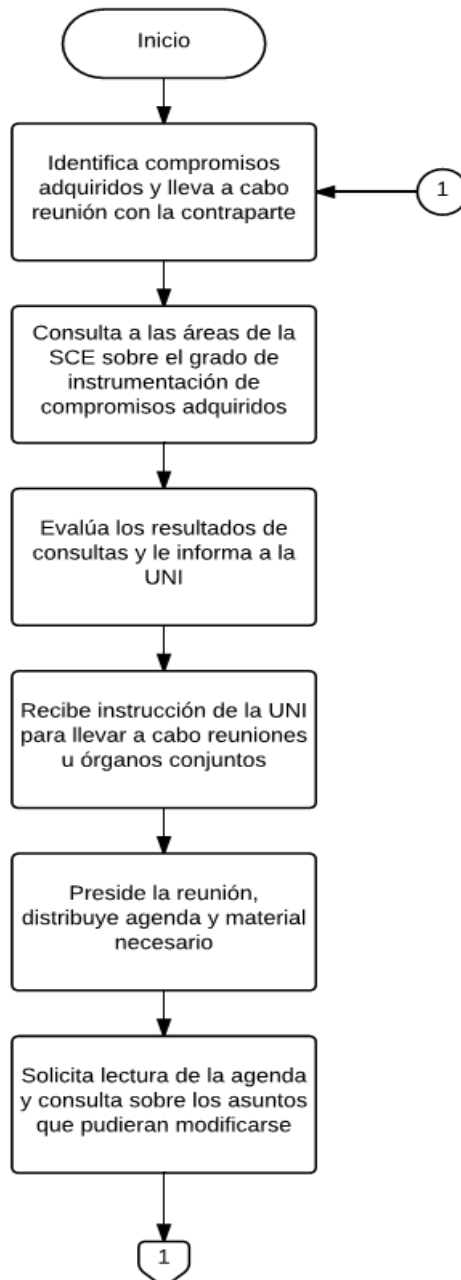


Diagrama de Flujo del Procedimiento DGEA-02 “Seguimiento en la administración de tratados y acuerdos comerciales” Macroproceso 2



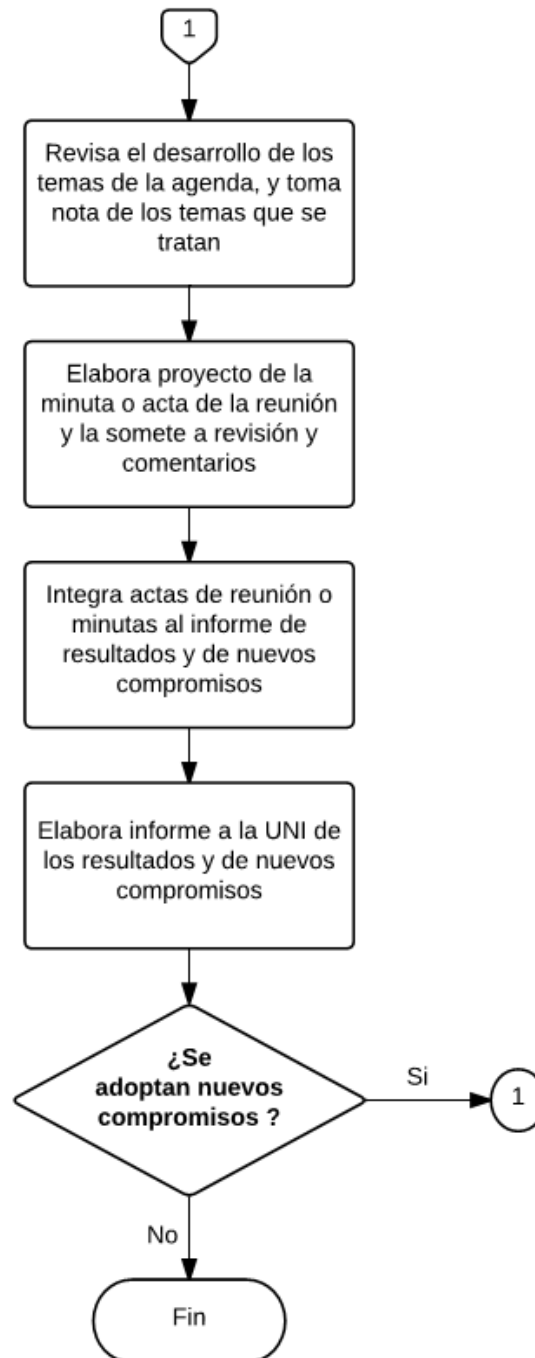
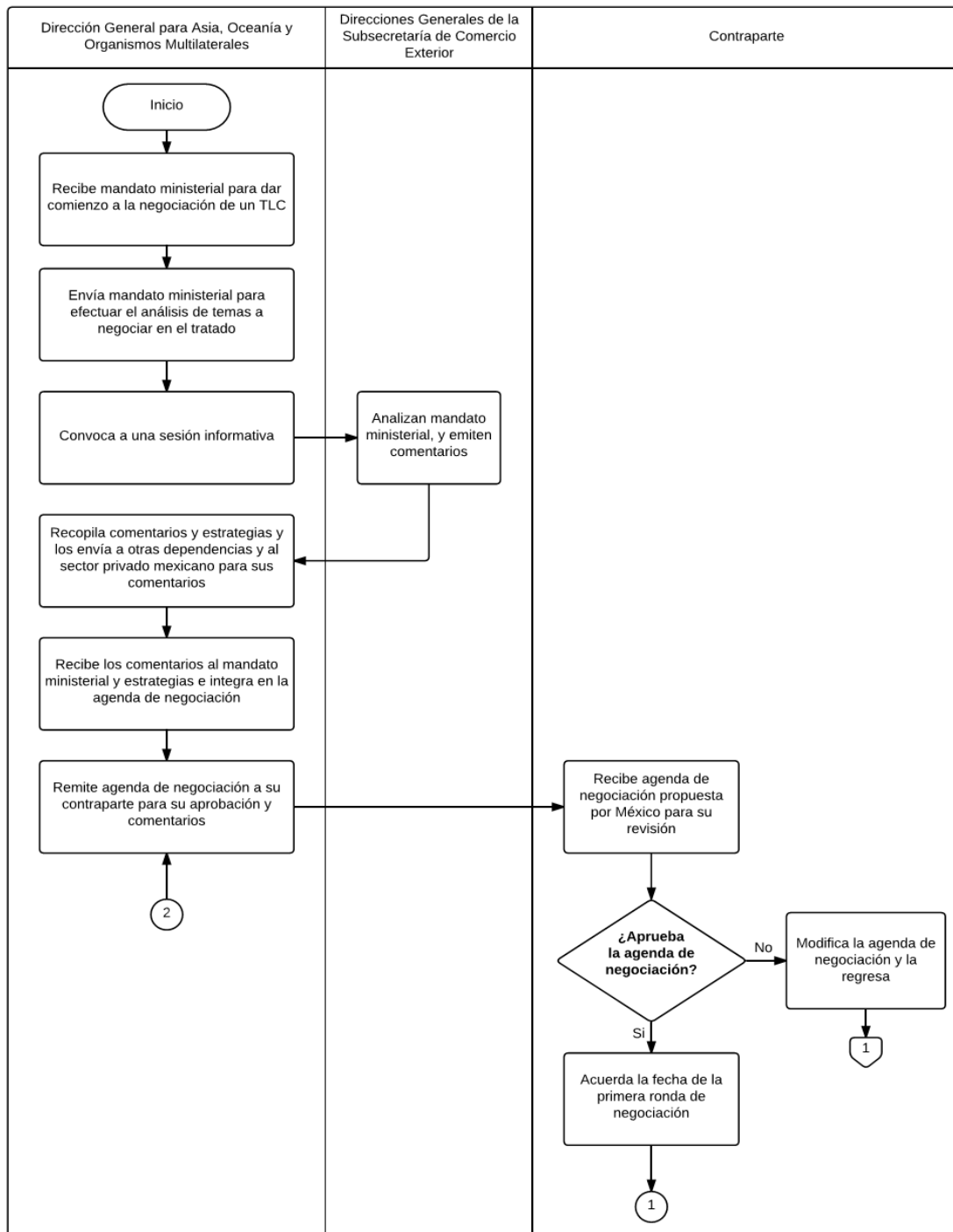
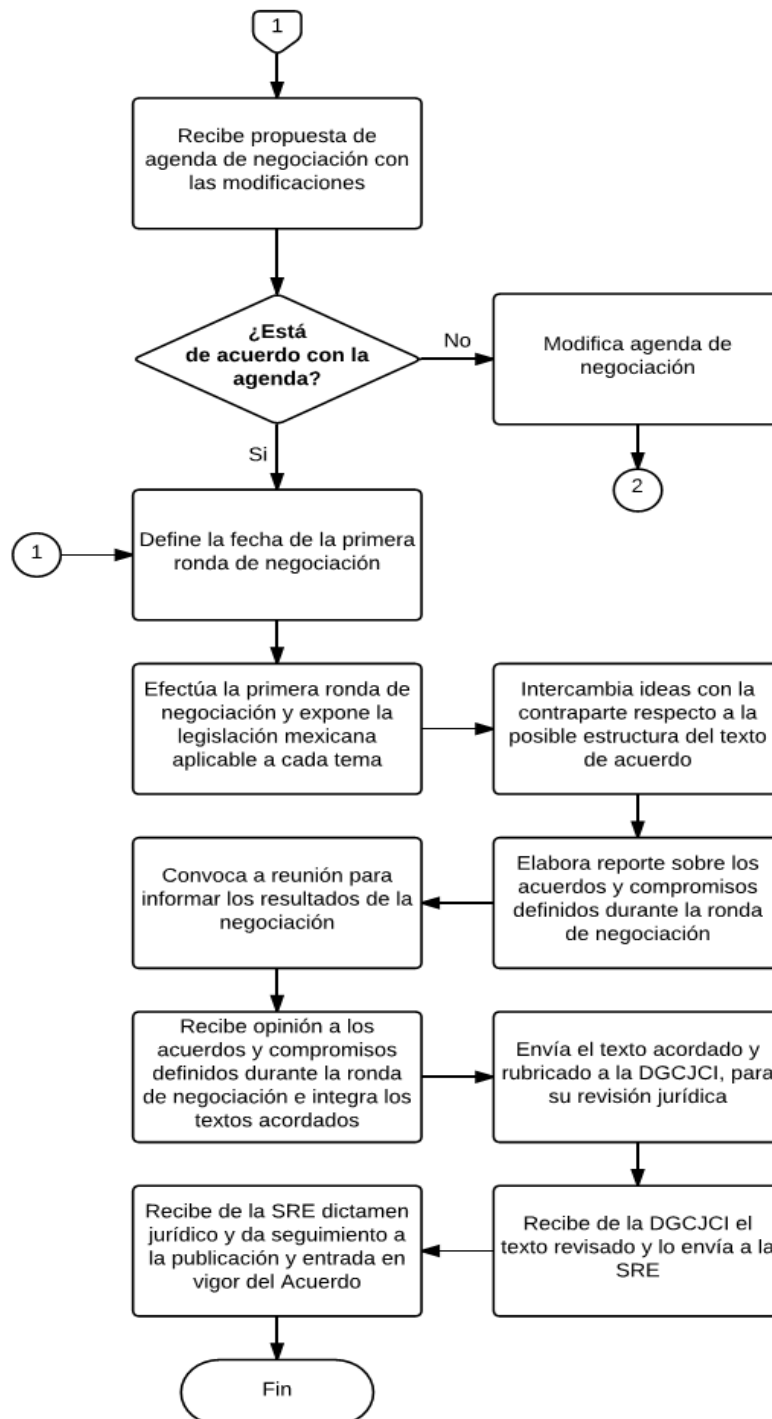
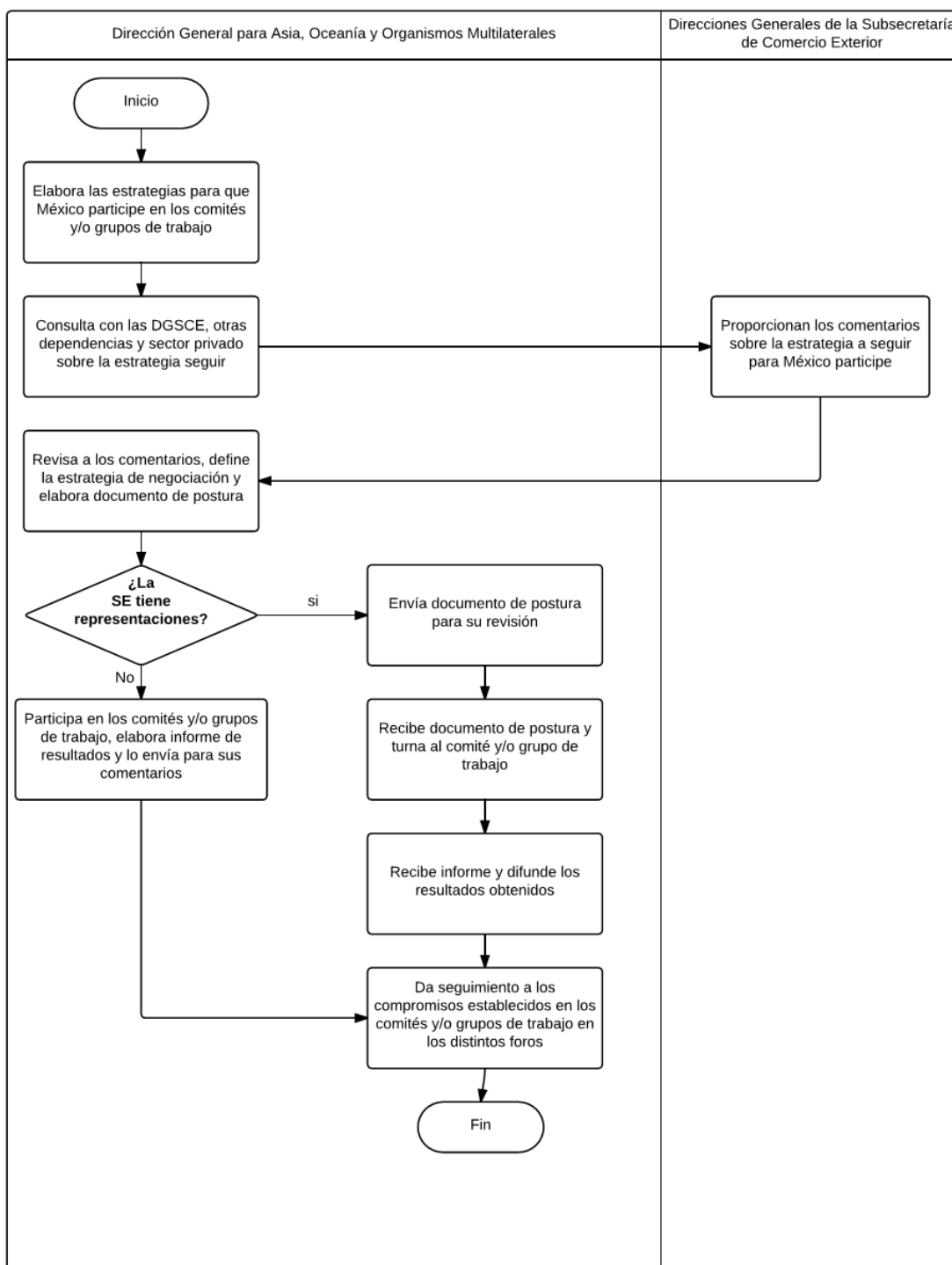


Diagrama de Flujo del Procedimiento DGAOOM-01 “Negociación de TLC’s con países de Asia, Oceanía y Medio Oriente” Macroproceso 1





**Diagrama de Flujo del Procedimiento DGAOOM-02 “Dar seguimiento a las negociaciones dentro de los Comités y/o Grupos de Trabajo en los distintos Foros Comerciales Internacionales”
Macroproceso 3**



ANEXO 4

Cuadros de análisis de macroprocesos, microprocesos y procedimientos

Anexo 4 Cuadros de Análisis de Macroprocesos, Microprocesos y Procedimientos¹⁰¹¹

Macroproceso 1 Negociación de tratados y acuerdos de comercio		
Microproceso	Área/Procedimiento	Comentarios/Precisiones
1.1 Evaluación de tratados y acuerdos de comercio	DGAOOM-01 DGCIB-01 UNI-01 DGCISI-01 DGCISI-02 DGRCI-01	DGAOOM-01 Da inicio a partir de mandato ministerial de la SCE. DGCIB-01 Da inicio a partir de mandato ministerial de la SCE; elabora estudios para evaluar las relaciones económicas de México con país objetivo. UNI-01 Por iniciativa propia o de otras áreas de la SE; elabora los estudios para evaluar relaciones económicas con país objetivo. DGCISI-01 Por instrucción de la UNI, abre o se incorpora a un proceso de negociación con algún país objetivo. DGCISI-02 Por instrucción de la UNI o mandato de la SCE, recibe consulta sobre la viabilidad de iniciar negociaciones de un Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI). DGRCI-01 Por instrucción de la UNI, abre o se incorpora a un proceso de negociación con algún país objetivo; evalúa condiciones de mercado y comercio exterior de los productos y sectores interesados.
1.2 Consultas con instituciones y empresas	DGAOOM-01 DGCIB-01 UNI-01 DGCISI-01 DGEA-01 DGRCI-01	DGAOOM-01 Consulta para obtener comentarios del sector privado, de otras DG's y otras dependencias, e integra comentarios. DGCIB-01 Consulta para obtener comentarios del sector privado, de otras DG's y otras dependencias, e integra comentarios. UNI-01 Consultas para la adopción de la estrategia, a otras áreas de la SE, otras dependencias, al sector privado, a la COECE y al COMCE. DGCISI-01 Con otras áreas de la SCE, otras dependencias y con el sector privado. DGEA-01 Apoya la organización de reuniones técnicas internas de consultas al sector privado y a otras áreas de la SCE y SE. DGRCI-01 Con otras áreas de la SCE, otras dependencias y con el sector privado.
1.3 Definición de una estrategia de negociación	DGCJCI-01	DGCJCI-01 Revisa el contenido de las propuestas de texto de negociación y en su caso elabora comentarios.

¹⁰ De un total de 41 Procedimientos Dictaminados, 25 se consideraron sustantivos, 16 no relacionados directa e íntimamente a los macroprocesos.

¹¹ Para efectos de análisis se consideraron 19 Microprocesos de la siguiente manera: 7 para el MP 1, 7 para el MP 2 y 5 para el MP 3.

Macroproceso 1 Negociación de tratados y acuerdos de comercio		
	DGCJCI-05 UNI-01 DGCISI-01 DGCISI-02 DGEA-01 DGRCI-01	DGCJCI-05 Revisa el contenido de los textos del proyecto de acuerdo interinstitucional. UNI-01 Integra las opiniones de otras áreas y evalúa los resultados de las consultas. DGCISI-01 Integra las opiniones de las consultas y las envía a la UNI con su evaluación. DGCISI-02 Realiza análisis técnico-económico y los presenta a la UNI para su revisión y opinión. DGEA-01 Identifica posiciones de negociación, informa a la UNI; vuelve a consultar internamente y distribuye las propuestas de la contraparte a otras áreas de la SCE. DGRCI-01 Recibe e integra opiniones de las consultas; realiza evaluación propia a partir de éstas y las remite a la UNI.
1.4 Cabildeo	DGCIB-01 UNI-01	DGCIB-01 Con las autoridades del país objetivo a través de las Representaciones de la SE y/o Embajadas. UNI-01 Con las autoridades del país objetivo a través de las Representaciones de la SE y/o embajadas; recibe el resultado del cabildeo, procesa la información y elabora la iniciativa de negociación.
1.5 Preparación de la negociación	DGAOOM-01 DGCJCI-01 DGCJCI-05 DGCIB-01 UNI-01 DGCISI-01 DGCISI-02 DGEA-01 DGRCI-01	DGAOOM-01 Remite agenda de negociación a la contraparte. DGCJCI-01 Revisa el texto acordado. DGCJCI-05 En su caso emite opiniones y recomendaciones jurídicas relativas al texto. DGCIB-01 Anuncia de común acuerdo con la contraparte, la apertura de las negociaciones y participa en reuniones preparatorias en las cuales conviene calendario, agendas, logística, entre otras formalidades. UNI-01 Anuncia apertura de negociaciones y celebra reuniones preparatorias para convenir calendario, agendas, logística, formato de los textos y minutas de negociación. DGCISI-01 Recibe de la UNI el calendario de reuniones preparatorias y conviene con la contraparte, calendario, agendas, logística, formato de los textos y de las minutas de negociación. DGCISI-02 Prepara la propuesta Mexicana de APPRI y la presenta a la contraparte vía electrónica. DGEA-01 Por instrucción de la UNI prepara reuniones con la contraparte. DGRCI-01 Recibe de la UNI el calendario de reuniones preparatorias y conviene con la contraparte, calendario, agendas, logística, formato de los textos y de las minutas de negociación.

Macroproceso 1 Negociación de tratados y acuerdos de comercio		
1.6 Ronda de negociaciones	DGAOOM-01	DGAOOM-01 Determina con la contraparte fechas de la (s) ronda (s), según sea el caso.
	DGCJCI-01	DGCJCI-01 Asesora al área técnica para obtener la versión final del texto.
	DGCJCI-05	DGCJCI-05 Revisa el texto acordado con la contraparte.
	DGCIB-01	DGCIB-01 Inicia en el marco de visitas oficiales de dignatarios o ministros; planea cada ronda encabezando a los grupos de trabajo, e informa al sector privado mexicano, al finalizar cada ronda de negociación, los avances o resultados.
	UNI-01	UNI-01 Realiza ronda conjuntamente con los grupos técnicos de las DG's; informa al sector privado sobre los avances de la negociación.
	DGCISI-01	DGCISI-01 Elabora propuesta de texto y lo intercambia con la contraparte; participa de forma presencial o por otros medios en las rondas del proceso de negociación, en conjunto con otras áreas de la SCE.
	DGCISI-02	DGCISI-02 Inicia proceso de negociación de manera presencial o vía remota; acuerda textos finales de APRI con la contraparte y solicita visto bueno de la DGCJCI.
	DGEA-01	DGEA-01 Se presentan y negocian las modificaciones a los textos, tanto de las áreas de la SCE, como de la contraparte; posteriormente informa a la UNI del cierre técnico de negociación.
	DGRCI-01	DGRCI-01 Elabora propuesta de texto y lo intercambia con la contraparte; participa de forma presencial o por otros medios en las rondas del proceso de negociación, en conjunto con otras áreas de la SCE.
1.7 Formalidades institucionales	DGAOOM-01	DGAOOM-01 Envía el texto acordado a la DGCJCI para su revisión; después a la SRE para dictamen; finalmente "da seguimiento a la publicación y entrada en vigor", sin hacer mención del Senado.
	DGCJCI-01	DGCJCI-01 Envía texto final a SRE para que remita a Senado, y da seguimiento a la publicación por parte del Senado en el DOF.
	DGCJCI-05	DGCJCI-05 Remite el texto a SER para su registro; los Acuerdos Interinstitucionales no requieren ratificación del Senado.
	DGCIB-01	DGCIB-01 Remite a la DGCJCI los textos acordados, quien revisa y envía a SRE; da seguimiento de publicación por el Senado en DOF.
	UNI-01	UNI-01 Integra textos acordados y envía a la SRE para dictamen, a través de la DGCJCI; firma y da seguimiento a la aprobación, publicación y entrada en vigor del acuerdo.
	DGCISI-01	DGCISI-01 Integra textos acordados y los envía a la DGCJCI para aprobación y firma del Ejecutivo; participa en la administración y seguimiento del capítulo del acuerdo en la materia de su competencia.
	DGCISI-02	DGCISI-02 Envía el texto final del APPRI a la SRE para dictaminación y recibe opinión;
	DGEA-01	

Macroproceso 1 Negociación de tratados y acuerdos de comercio		
	DGRCI-01	envía el APPRI al Senado para el proceso de aprobación. DGEA-01 Envía texto final a UNI y DGCJCI para revisión; posteriormente da seguimiento al proceso de publicación con la SRE y DOF. (No menciona al Senado). DGRCI-01 Integra textos acordados y los envía a la DGCJCI para aprobación y firma del Ejecutivo; participa en la administración y seguimiento del capítulo del acuerdo en la materia de su competencia.

Macroproceso 2 Administración de acuerdos		
Microproceso	Área/Procedimiento	Comentarios
2.1 Registro e identificación de compromisos	DGAN-01 y 03	DGAN-01 y 03 A partir de las minutas de las reuniones de ministros, viceministros o coordinadores, del Comité, Subcomité o Grupo de Trabajo del TLCAN.
	DGAN-04	DGAN-04 A partir de tratados, acuerdos u otros instrumentos jurídicos.
	DGCIB-02	DGCIB-02 A partir de tratados, acuerdos u otros instrumentos jurídicos, en materia de acceso a mercados de bienes, reglas de origen, procedimientos aduaneros y salvaguardias.
	UNI-02	UNI-02 A partir de tratados, acuerdos u otros instrumentos jurídicos.
	DGEA-02	DGEA-02 Identifica compromisos y lleva a cabo reunión con la contraparte para intercambiar puntos de vista relacionados con los compromisos.
	DGRCI-02	DGRCI-02 Recibe propuesta de la UNI para organizar reuniones del órgano creado para la administración y seguimiento de los tratados, a partir de la identificación de preocupaciones comerciales.
	Bruselas-02	Bruselas-02 Analiza grado de instrumentación de los TLCs y de Cooperación Económica con Europa, la UE y con la AELC.
	Tokio-01	Tokio-01 Emite opinión sobre los compromisos adquiridos y notifica a las áreas involucradas de la SCE, el grado de cumplimiento.
2.2 Consulta con SE y otros	DGAN-01 y 03	DGAN-01 y 03 Canaliza los compromisos adquiridos a otras áreas de la SCE, SE y/u otras dependencias.
	DGAN-04	DGAN-04 Consulta con otras áreas de la SCE, SE o el sector privado.
	DGCIB-02	DGCIB-02 Consulta con otras áreas de la SCE, SE o el Sector privado.
	UNI-02	UNI-02 Consulta con otras áreas de la SE, otras dependencias y con el sector privado organizado en torno a COECE y COMCE.
	DGEA-02	DGEA-02 Consulta a otras áreas de la SCE.
	DGRCI-02	DGRCI-02 Recibe preocupaciones comerciales de contactos en el sector privado y

Macroproceso 2 Administración de acuerdos		
	DGEA-02 DGRCI-02 Bruselas-02 Tokio-01	dependencias del sector público. Bruselas-02 Notifica a las áreas de la SCE involucradas y recibe opinión y/o instrucción. Tokio-01 Recibe opinión de parte de las áreas de a SCE involucradas.
2.3 Evaluación de cumplimiento	DGAN-01 y 03 DGAN-04 DGCIB-02 UNI-02 DGEA-02 DGRCI-02 Bruselas-02 Tokio-01	DGAN-01 y 03 Discute en la siguiente reunión, el estatus de los compromisos adquiridos. DGAN-04 Revisa y evalúa los resultados de las consultas sobre la instrumentación plena de compromisos. DGCIB-02 Revisa y evalúa los resultados de las consultas sobre la instrumentación plena de compromisos. UNI-02 Revisa y evalúa los resultados de las consultas sobre la instrumentación plena de compromisos. Error en el punto 5 del procedimiento UNI-02 (Regresa a la actividad 2 de manera circular) DGEA-02 Evalúa los resultados de las consultas e informa a UNI. DGRCI-02 Somete a revisión y comentarios de las dependencias competentes, las preocupaciones comerciales recabadas. Bruselas-02 Elabora informe de resultados del grado de instrumentación y lo remite nuevamente a las unidades de la SCE. (Hasta aquí llega) Tokio-01 Integra opiniones y elabora estrategia para la instrumentación del compromiso.
2.4 Preparación de negociación	DGCIB-02 UNI-02 DGEA-02 DGRCI-02	DGCIB-02 Prepara con la contraparte reuniones de comisiones o de otros órganos conjuntos, administradores del acuerdo, tratado o instrumento jurídico (calendario y programa de actividades). (Está equivocada la redacción del diagrama) UNI-02 Prepara con la contraparte reuniones de comisiones (comité, subcomité o grupo de trabajo). DGEA-02 Por instrucción de la UNI, organiza reuniones preparativas con la contraparte, en comisiones u órganos conjuntos. DGRCI-02 Coordina con dependencias, entidades y organismos constitucionales autónomos involucrados, sobre los temas de preocupación de la contraparte, para así perfilar posibles soluciones a tratar en las reuniones, y procede a la organización de las reuniones con todas las formalidades que esto conlleva.

Macroproceso 2 Administración de acuerdos		
2.5 Negociación	DGCIB-02	DGCIB-02 Integra opinión de la contraparte en actas o minutas finales de las reuniones.
	UNI-02	UNI-02 Integra opinión de la contraparte en actas o minutas finales de las reuniones.
	DGEA-02	DGEA-02 Preside en su caso, o participa en las reuniones con la contraparte; revisa el desarrollo de la agenda y elabora minuta o acta de las reuniones a partir de lo acordado; integra actas de reunión o minutas al informe de resultados y de nuevos compromisos.
	Tokio-01	Tokio-01 Efectúa reunión para la consulta y seguimiento a los compromisos acordados en el AAE.
2.6 Formalidades institucionales	DGCIB-02	DGCIB-02 Integra los textos acordados y los envía a la DGCJCI para su opinión; da seguimiento a la publicación en el DOF y a la entrada en vigor de los nuevos compromisos adquiridos.
	UNI-02	UNI-02 Si no se asumen nuevos compromisos se da por concluida la administración y seguimiento de tratados y acuerdos; si se adoptan nuevos compromisos, se instrumentan.
	DGEA-02	DGEA-02 Elabora informe a la UNI de los resultados y nuevos compromisos.
	DGRCI-02	DGRCI-02 Informa a las otras áreas de la SCE, otras dependencias y al sector privado mexicano; da seguimiento de los acuerdos de la reunión.
	Tokio-01	Tokio-01 Elabora informe sobre los resultados de la reunión y la remite por email a las áreas involucradas de la SE; participa en reuniones de seguimiento de compromisos con la contraparte.
2.7 Manejo de controversias	DGCJCI-04	DGCJCI-04 Cuando se recibe por parte de un inversionista extranjero “Aviso de Intención” de someter una reclamación a arbitraje en contra del Gobierno de México.
	DGCJCI-06	DGCJCI-06 Inicia al recibir del país demandante la solicitud formal de controversia ante instancia arbitral. Acompaña a las áreas técnicas involucradas a lo largo de todo el proceso de arbitraje.
	DGRCI-02	DGRCI-02 Si no se da cumplimiento a los compromisos, realiza nuevamente reuniones con el órgano de administración del tratado, u otros instrumentos jurídicos internacionales para atender la preocupación comercial.
	Ginebra-03	Ginebra-03 Defensa de los intereses comerciales de México en los mecanismos de solución de diferencias de la OMC, cuando haya una diferencia sobre el cumplimiento de los tratados internacionales de la OMC en detrimento de México. Inicia a solicitud de la SCE (No especifica qué áreas).

Macroproceso 3 Representación de México ante organismos internacionales		
Microproceso	Área/Procedimiento	Comentarios
3.1 Estrategia general de México	DGAOOM-02 Ginebra-01 Montevideo-01	DGAOOM-02 Para participación en Comités y/o Grupos de Trabajo. Ginebra-01 A partir de la orden del día del Secretariado del OMC, analiza los temas a tratar en la reunión Montevideo-01 Elabora o recibe de la SCE o de la ALADI iniciativa de apertura de negociación o de revisión o de consulta sobre los compromisos adquiridos en el marco del TM80, en el ámbito multilateral del Foro ALADI, y/o bilateral con algún país miembro de ALADI.
3.2 Consulta con SE y otros	DGAOOM-02 Ginebra-01 Montevideo-01	DGAOOM-02 Con otras áreas de la SCE, dependencias y sector privado. Ginebra-01 Notifica vía email a las áreas competentes de la SE y de la SCE. Montevideo-01 Elabora estudios de factibilidad de la iniciativa y solicita y recibe opiniones de otras áreas de la SCE.
3.3 Estrategia y postura de participación en comités y foros	DGAOOM-02 Ginebra-01 Montevideo-01	DGAOOM-02 Integra y elabora documento de postura. Ginebra-01 Recibe de las áreas de la SE y de la SCE, comentarios o instrucciones y prepara la intervención para la reunión. Montevideo-01 Integra la opinión de otras áreas de la SCE y ejecuta, en su caso, instrucciones de la SCE.
3.4 Participación en comités y foros	DGAOOM-02 Ginebra-01 Montevideo-01	DGAOOM-02 Elabora informe de resultados. Ginebra-01 Presenta la posición de México con respecto a los temas tratados en la reunión. Montevideo-01 Inicia el proceso de cabildeo y negociación multilateral/bilateral con los países miembros de la ALADI.
3.5 Formalidades institucionales e instrumentación	DGAOOM-02 Ginebra-01 Montevideo-01	DGAOOM-02 Da seguimiento a los compromisos establecidos. Ginebra-01 Elabora informe con los resultados de la reunión y lo envía a las áreas involucradas de la SE y de la SCE para su conocimiento y seguimiento. Montevideo-01 De aprobarse, da seguimiento a la incorporación y aplicación del nuevo instrumento normativo.

ANEXO 5

Perspectiva horizontal de los microprocesos

Anexo 5 Perspectiva Horizontal de los Microprocesos

Macroprocesos 1, 2 y 3				
Microprocesos	Área / Procedimiento	Similitudes	Diferencias	Criterio / Recomendación
Evaluación de Tratados y Acuerdos de Comercio, Registro e Identificación de Compromisos y Estrategia General de México ante OM	DGAOOM-01 DGCIB-01 UNI-01 DGCISI-01 DGCISI-02 DGEA-01 DGRCI-01 DGAN-01 DGAN-03 DGAN-04 DGCIB-02 UNI-02 DGEA-02 DGRCI-02 Bruselas-02 Tokio-01 DGAOOM-02 Ginebra-01 Montevideo-01 París-01	- DGAOOM, DGCIB y UNI reportan que inician a partir de mandato ministerial. - DGCISI, DGEA y DGRCI señalan que inician por instrucción de la UNI. - El Registro e Identificación de compromisos se da siempre a partir de tratados, acuerdos u otros instrumentos jurídicos. - La definición de la Estrategia General de México ante Organismos Multilaterales está a cargo de la DGAOOM.	- Sólo las áreas de UNI, DGCIB y DGRCI reportan que elaboran “estudios para evaluar relaciones económicas con país objetivo.” - En el caso de la DGAN se identifican compromisos a partir de las Actas o Minutas de Reunión de los Grupos de Trabajo del TLCAN. - Las Representaciones Comerciales emiten opiniones sobre los asuntos a tratar en las reuniones de los Grupos de Trabajo de los OM's.	- De ser el caso, que todas las áreas que “elaboran estudios para evaluar relaciones económicas con país objetivo” lo especifiquen en sus manuales de procedimientos. - No queda claro si la identificación de compromisos responde únicamente a quejas de incumplimiento, o a una labor periódica de revisión del grado de instrumentación del tratado. - Los procedimientos de las representaciones deberían mencionar a la DGAOOM, ya que sólo señalan “áreas de la SCE”.
Consultas con SE, SCE, Sector Privado, u otros	DGAOOM-01 DGCIB-01 UNI-01 DGCISI-01 DGEA-01 DGRCI-01 DGAN-01	- Se presenta gran similitud entre los procesos de consulta de los tres macroprocesos vistos de manera transversal. - Se consultan entre las unidades de la misma SCE, a otras áreas de la	La UNI y la DGCIB sí especifican que consultan, de entre los actores del sector privado, a la COMCE y a la COECE.	Que los procedimientos de todas las áreas listadas en este proceso transversal, señalen con más detalle a los actores del sector privado a quienes consultan, ya sea a la COMCE y la COECE, como

Macroprocesos 1, 2 y 3				
	DGAN-03 DGAN-04 DGCIB-02 UNI-02 DGEA-02 DGRCI-02 Bruselas-02 Tokio-01 DGAOOM-02 Ginebra-01 Montevideo-01 París-01	SE, a “otras dependencias y/o entidades de la APF”, y al sector privado.		detallan UNI y DGCIB, o a otras Cámaras y Asociaciones.
Definición de estrategia de negociación, Cabildeo, Preparación de la Negociación, Evaluación del Cumplimiento y Preparación de la Negociación y Estrategia y postura de participación en comités y foros	DGAOOM-01 DGCJCI-01 DGCJCI-05 DGCIB-01 UNI-01 DGCISI-01 DGCISI-02 DGEA-01 DGRCI-01 DGAN-01 DGAN-03 DGAN-04 DGCIB-02 UNI-02 DGEA-02 DGRCI-02 Bruselas-02 Tokio-01 DGAOOM-02	- Para la definición de la estrategia se observa que existe una fase de integración de las opiniones de las consultas, por la UNI, la DGCIB, la DGRCI, y la DGAOOM. - La preparación de la negociación comprende, en todos los casos, el intercambio de textos, agendas y posibles calendarios de las reuniones, con la contraparte; asimismo se anuncia la apertura formal de negociación. - A partir de las consultas, las diversas áreas de la SCE evalúan si la	- La DGCJCI lleva a cabo un acompañamiento de asesoría jurídica para con todas las áreas. - La DGEA es la única que sí señala que aguarda instrucciones de la UNI para la definición de estrategia. - Sólo UNI y DGCIB mencionan actividades de cabildeo en sus procedimientos, y eso a través de las representaciones de la SE y embajadas.	- En general existe confusión acerca de qué área tiene la última palabra en la definición de la estrategia, ya que los procedimientos únicamente señalan de manera general que se “consulta a otras áreas”. - Como tal no existe alusión a la contratación de cabildeo externo en ningún procedimiento.

Macroprocesos 1, 2 y 3				
	Ginebra-01 Montevideo-01 París-01	instrumentación de los compromisos es plena. - La estrategia de participación y postura se definen a partir de las consultas efectuadas por la DGAOOM. - Las Representaciones también integran comentarios para fijar su postura en la participación de los grupos de trabajo de los OM's.		
Rondas de Negociación, Negociación y Participación en comités y foros	DGAOOM-01 DGCJCI-01 DGCJCI-05 DGCIB-01 UNI-01 DGCISI-01 DGCISI-02 DGEA-01 DGRCI-01 DGCIB-02 UNI-02 DGEA-02 DGRCI-02 Tokio-01 DGAOOM-02 Ginebra-01 Montevideo-01 París-01	Se llevan a cabo reuniones presenciales o por teleconferencia con la contraparte; se intercambian propuestas de texto con la contraparte para el correspondiente mutuo análisis y comentarios; se analizan y aprueban las modificaciones; se anuncia el cierre técnico de la negociación. Se llevan a cabo las reuniones con la contraparte, y mediante Actas o Minutas de las reuniones se registran, de ser el caso, los nuevos compromisos adquiridos.	- Una vez acordados los textos, la DGCIB, DGAOOM, DGRCI y la DGCISI reportan que los envían a la DGCJCI - La DGEA los envía a la DGCJCI y a la UNI. - La UNI lo envía a la SRE	- Sería deseable homologar esta fase de la descripción de los procedimientos, para que quede claro el orden con que se envían los textos acordados con la contraparte, a la DGCJCI, SRE, y al Senado. - No queda claro si la adopción de nuevos compromisos en esta fase, conlleva aprobación o visto bueno de la SRE o del Senado - No se especifica en el procedimiento de la DGAOOM, a qué área le reporta el informe con los resultados de la participación de las Representaciones ante

Macroprocesos 1, 2 y 3				
		Las Representaciones participan en las reuniones y reportan a la DGAOOM, quien integra y elabora informe de resultados.		OM's-
Formalidades Institucionales e instrumentación	DGAOOM-01 DGCJCI-01 DGCJCI-05 DGCIB-01 UNI-01 DGCISI-01 DGCISI-02 DGEA-01 DGRCI-01 DGCIB-02 UNI-02 DGEA-02 DGRCI-02 Tokio-01 DGAOOM-02 Ginebra-01 Montevideo-01 París-01	- En este proceso es una constante el envío de los textos acordados con la contraparte a la DGCJCI, para su revisión y posibles modificaciones - Posteriormente se envía el texto a la SRE y al Senado para su ratificación y posterior publicación en el DOF.	- DGAOOM y UNI sólo mencionan a la DGCJCI y SRE. - DGCISI y DGRCI mencionan a la DGCJCI y de allí salta a la "aprobación del Ejecutivo". - La DGEA menciona a la DGCJCI y de allí brinca hasta publicación en el DOF. - Como excepción cabe destacar que los Acuerdos Interinstitucionales contemplados en el DGCJCI-05, no requieren ratificación del Senado. - Las Representaciones reportan que notifican a la DGAOOM o simplemente a "otras áreas de la SCE" sobre los resultados de las mesas de los Grupos de Trabajo. - La DGAOOM reporta que simplemente "da seguimiento a los nuevos compromisos.	- Sólo el procedimiento de DGCIB-01 explica exhaustivamente el proceso de tránsito de los textos acordados a través de la DGCJCI, SRE, Senado y DOF. - Como área de mejora, cabe señalar que no todos los procesos explican el anterior proceso de manera completa, por lo tanto sería deseable que contaran con una redacción estandarizada de esta etapa final de los macroprocesos 1 y 2. - No queda claro qué instrumentos jurídicos están involucrados en el "seguimiento" a los nuevos compromisos que se adoptan.

ANEXO 6

Análisis del marco normativo de la Subsecretaría de Comercio Exterior

Anexo 6 Análisis detallado del Marco Normativo de la Subsecretaría de Comercio Exterior

El objetivo del este apartado es mostrar el análisis del marco normativo vigente de la Subsecretaría de Comercio Exterior. Éste se realizó a partir de un análisis que va de lo general a lo particular, iniciando por un mapeo de la totalidad de las normas y terminando en un análisis puntual de las funciones y procedimientos establecidos en el Manual de organización de la Secretaría de Economía y los Manuales de Organización y Procedimientos de las Direcciones Generales de adscritas a ella.

A pesar de que se hizo un mapeo general, es conveniente decir que con excepción de la “Matriz General de Normas” y la “Matriz de Normas por Unidad Administrativas” y sus hallazgos, el resto del análisis se circunscribe a lo establecido en Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, el Manual de Organización de la Secretaría y los Manuales de Organización y Procedimientos de la Unidad de Negociaciones Internacionales, y de las Direcciones Generales de América del Norte, Europa y África, Asia, Oceanía y Organismos Multilaterales, Comercio Internacional y Bienes, Comercio Internacional y Servicios de Inversión, y de Reglas y Comercio Internacional.

Marco normativo inmediato

A continuación se muestra el mapeo de la normatividad aplicable a la Subsecretaría de Comercio Exterior de manera general y dividida por sus direcciones generales.

Matriz General de Normas

Nivel	Const.	Tratados Y Acuerdos Internacionales.	Leyes	Reglamentos	Acuerdos	Otras Disposiciones	Total
E	0	76	12	39	173	24	324
G	1	0	45	4	2	12	64
Total	1	76	57	43	175	36	388

Matriz de Normas por Unidad Administrativa

Nivel	Nombre de área	Const.	Tratados Y Acuerdos Internacionales.	Leyes	Reglamentos	Acuerdos	Otras Disposiciones	Total
E	Dirección General de Comercio Internacional de Bienes	1	11	21	10	87	29	159
G	Dirección General de Comercio Internacional de Servicios e Inversión	1	60	36	29	35	7	168
	Dirección General de Consultoría Jurídica de	1	11	14	4	6	1	37

Nivel	Nombre de área	Const.	Tratados Y Acuerdos Internacionales.	Leyes	Reglamentos	Acuerdos	Otras Disposiciones	Total
	Comercio Internacional							
	Dirección General de Reglas de Comercio Internacional	1	45	37	29	16	10	138
	Dirección General para América del Norte	1	8	15	2	2	1	29
	Dirección General para Asia, Oceanía y Organismos Multilaterales	1	12	13	3	10	2	41
	Dirección General para Europa y África	1	10	12	2	9	2	36
	Sección Mexicana del Secretariado de los Tratados Comerciales	1	6	8	2	3	2	22
	Unidad de Negociaciones Internacionales	1	9	6	3	7	2	28

E = Ordenamiento aplicables de forma directa a la organización.

G = Ordenamiento aplicable de manera Transversal.

División de las Normas por Materia

Materias	Número de disposiciones
Comercio internacional	296
Administración interna	84
Otras	8

En este primer punto se pueden citar los primeros hallazgos.

Nº	Hallazgo	Problemática que genera	Propuesta de mejora
1	Existencia de un número relevante de Tratados y Acuerdos internacionales permanentes de carácter específico	Riesgo de incapacidad del Estado para su vigilancia y aplicación, además un alto nivel de observancia y exigencia de las partes	Generar una matriz general que plasme la vigencia, prioridad, requerimientos e implicaciones de los todos los Tratados y Acuerdos para valorar el estado actual de México en este tema.
2	Alto grado de demanda al Estado Mexicano para cumplir los acuerdos	Riesgo de incumplimiento de los acuerdos de carácter específico	Planear para el mediano plazo los recursos y actividades necesarios para atender los Tratados y Acuerdos según

N°	Hallazgo	Problemática que genera	Propuesta de mejora
3	Alto nivel de especificidad de los Acuerdos Internacionales	Necesidad de incrementar sus capacidades operativas sin recursos, lo que conlleva a una compleja operación por parte de las Unidades Administrativas	su vigencia, prioridad, requerimientos e implicaciones

Agrupación de Atribuciones

Con base en el análisis de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, el Manual de Organización de la Secretaría, el Manual de Organización de la Subsecretaría de Comercio Exterior y los Manuales de Organización y Procedimientos de las direcciones generales que la componen se realizó una agrupación de las mismas.

Esta agrupación sirve de base para el análisis de aspectos propios del marco normativo específico en términos de suficiencia, claridad, redundancia, consistencia atribución-función puesto; y para detectar otros hallazgos asociados a los procesos, procedimientos y recursos de la organización.

Atribución		Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Artículo 34)	Atribuciones		Reglamento Interior de la Secretaría de Economía
1	Formular y conducir las políticas generales de comercio exterior	Fracción I.	1	Ejecutar la Política Comercial Internacional.	Art. 7 Fracción I
			2	Diseñar, ejecutar y conducir las negociaciones comerciales internacionales en las que México participe, incluyendo a las dependencias y entidades del Gobierno Federal.	Art. 7 Fracción II Art. 30 Fracción I, II, III, IV, V Art. 31, 32, 33, 34, 35, 36 y 37
			3	Administrar tratados y acuerdos comerciales en vigor, en el ámbito de su competencia	Art. 7 Fracción III Art. 30 Fracción I, II, III, IV, V Art. 31, 32, 33, 34, 35, 36 y 37
2	Fomentar en coordinación con la SRE el comercio exterior del país	Fracción IV.	4	Representar a México ante organismos y foros comerciales internacionales	Art. 7 Fracción IV
			5	Coordinar la defensa en los procedimientos de solución de controversias instaurados conforme a los tratados comerciales internacionales de los que México sea parte	Art. 29 Fracción VII
			6	Coordinar el trabajo jurídico de los grupos que participen en las negociaciones comerciales internacionales y proporcionar asesoría jurídica en materia de negociaciones y asuntos comerciales internacionales, y respecto de la aplicación de los tratados comerciales internacionales	Art. 29 Fracción I, II

Los hallazgos detectados son los siguientes:

N°	Hallazgo	Problemática que genera	Propuesta de mejora
1	Es posible identificar rápidamente las atribuciones sustantivas		
2	El marco normativo puede simplificarse en algunos casos		En el Manual de Organización de la Secretaría de Economía, en lo que respecta a las funciones de la Subsecretaría de Comercio Exterior se sugiere mantener sólo las sustantivas y omitir las que aplicación general a todas las subsecretarías.

Valoración del Reglamento Interior y el Manual de Organización de la Secretaría de Economía

Una vez que se identificaron las atribuciones centrales, se hizo un análisis de la normatividad específica a la luz de ellas. En este sentido, se revisaron aspectos muy puntuales de fondo y forma que pudieran estar obstaculizando el logro de las mismas.

Número de áreas cuyo marco normativo soporta su planeamiento operativo	Número de casos en que quedan claras las atribuciones / funciones	Número de casos en que las atribuciones / funciones no son redundantes	Número de casos en que tienen consistencia las atribuciones / funciones con la jerarquía
9	8	2	0

N°	Nombre de área	El marco normativo soporta su planeamiento operativo	Las atribuciones / funciones son claras	Las atribuciones / funciones son redundantes	Existe consistencia atribución / función vs jerarquía
1	Subsecretaría de comercio exterior	Si	Si	No	Parcialmente
2	Unidad de Negociaciones Internacionales	Si	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
3	Dirección General para Europa y Asia	Si	Si	Parcialmente	Parcialmente
4	Dirección General de Comercio Internacional y Servicios de Inversión	Si	Si	Parcialmente	Parcialmente
5	Dirección General de Reglas de Comercio Internacional	Si	Si	Parcialmente	Parcialmente

N°	Nombre de área	El marco normativo soporta su planeamiento operativo	Las atribuciones / funciones son claras	Las atribuciones / funciones son redundantes	Existe consistencia atribución / función vs jerarquía
6	Dirección General de Consultoría Jurídica y Comercio Internacional	Si	Si	Parcialmente	Parcialmente
7	Dirección General para América Latina	Si	Si	Parcialmente	Parcialmente
8	Dirección General de Asia, Oceanía y Organismos Multilaterales	Si	Si	No	Parcialmente
9	Dirección General de Comercio Internacional de Bienes	Si	Si	Parcialmente	Parcialmente

Si = Sí completamente.

No = No completamente.

Parcialmente = Sí pero no en todos los casos.

Los hallazgos detectados son los siguientes:

N°	Hallazgo	Problemática que genera	Propuesta de mejora
1	Las atribuciones \ funciones no reflejan en todos los casos el grado de responsabilidad de la jerarquía Por ejemplo, se le da a los puestos de los directores generales funciones de proponer estrategias o contribuir en rondas de negociación, cuando su función es ser los responsables de la negociación.	Diversificación de la responsabilidad formal. Confusión administrativa respecto a las tareas se realizan. Obstáculos para un alcance más amplio de actuación. Críticas externas respecto a la relación salario vs actividades formales.	Cambiar en los manuales de organización las funciones de los puestos, de tal forma que denoten acciones de mando u operativas de acuerdo con su nivel jerárquico.
2	Algunas de las atribuciones \ funciones no son completamente comprensibles de su lectura simple. Ejemplo, objetivos 2 y 4 de la DG EA	Riesgo de exceder o limitar las facultades conferidas.	Precisar objetivos y funciones en los Manuales de Organización.
3	En algunos casos se diversifican las atribuciones \ funciones en partes de su propio proceso o	Ejercer las atribuciones \ funciones con una visión operativa que podría quedar superada con innovaciones.	Conjuntar las funciones en los Manuales de Organización.

	actividades implícitas. Por ejemplo, coordinar la administración e instrumentar el seguimiento a la administración...		
4	En el marco específico se integran atribuciones de carácter general cuya aplicación ya se encuentra regulada. Ejemplo, en el caso de la Subsecretaría de Comercio exterior, se integran nuevamente las funciones de aplicación general de todas las subsecretarías.	Marco normativo extenso.	Mantener en los Manuales de Organización, sólo las funciones sustantivas de los puestos.
5	Existen atribuciones cuyo despliegue operativo no se identifica en las funciones de menor nivel. Ejemplo, no se identifica cómo se instrumenta la atribución sustantiva de ejecutar la política comercial.	Riesgo de responsabilidad administrativa por omisión de cumplimiento.	Identificar la forma en que se articula la política comercial y plasmar en los manuales de organización.

Valoración de la relación atribución/función – Jerarquía

Una vez analizado en lo general el marco normativo inmediato, fue necesario identificar de manera puntual las atribuciones \ funciones que de él emanan, en virtud de que en el servicio público sólo se puede realizar lo que se está facultado a ejercer.

A pesar de que las observaciones en este sentido pudieran parecer semánticas, son altamente relevantes porque lo que está escrito define de manera real la operación organizacional y establece los grados de responsabilidad de acuerdo con el ejercicio de la acción pública.

Grupo	Nivel Jerárquico Tipo de función según el marco normativo	Superior	Directiva	Supervisión	Operativo	Apoyo	TOTAL
Ejecutar la Política Comercial Internacional.	Subsecretario		x				1
	Direcciones Generales						0
	Direcciones Generales Adjuntas						0
	Direcciones de Área						0
	Subdirecciones de Área						0
	Jefaturas de Departamento						0
Diseñar ejecutar y conducir las negociaciones	Subsecretario		x				1

Grupo	Nivel Jerárquico	Superior	Directiva	Supervisión	Operativo	Apoyo	TOTAL
	Tipo de función según el marco normativo						
comerciales internacionales en las que México participe, incluyendo a las dependencias y entidades del Gobierno Federal.	Direcciones Generales		x		X	x	3
	Direcciones Generales Adjuntas		x	X			2
	Direcciones de Área		x		X	x	3
	Subdirecciones de Área				X	x	2
	Jefaturas de Departamento				X	x	2
Administrar tratados y acuerdos comerciales en vigor, en el ámbito de su competencia	Subsecretario		x				1
	Direcciones Generales		x		X		2
	Direcciones Generales Adjuntas		x	X		x	3
	Direcciones de Área		x		X	x	3
	Subdirecciones de Área				X	x	2
Representar a México ante organismos y foros comerciales internacionales	Jefaturas de Departamento				X	x	2
	Subsecretario	x					1
	Direcciones Generales		x		x		2
	Direcciones Generales Adjuntas						0
	Direcciones de Área						0
Coordinar la defensa en los procedimientos de solución de controversias instaurados conforme a los tratados comerciales internacionales de los que México sea parte	Subdirecciones de Área						0
	Jefaturas de Departamento						0
	Subsecretario						0
	Direcciones Generales		x		x		2
	Direcciones Generales Adjuntas		x	X	x		3
Coordinar el trabajo jurídico de los grupos que participen en las negociaciones comerciales internacionales y proporcionar asesoría jurídica en materia de negociaciones y asuntos comerciales internacionales, y respecto de la aplicación de los tratados comerciales internacionales	Direcciones de Área				x	x	2
	Subdirecciones de Área				x	x	2
	Jefaturas de Departamento					x	1
	Subsecretario						0
	Direcciones Generales		x		x	x	3
	Direcciones Generales Adjuntas		x		x	x	3
	Direcciones de Área		x	X	x	x	4
	Subdirecciones de Área				x	x	2
	Jefaturas de Departamento				x	x	2
TOTAL		1	15	4	18	16	

Los hallazgos detectados son los siguientes:

N°	Hallazgo	Problemática que genera	Propuesta de mejora
1	Las atribuciones \ funciones no reflejan en todos los casos el grado de responsabilidad de la jerarquía Por ejemplo, en algunos casos las negociaciones recaen	Diversificación de la responsabilidad formal. Confusión administrativa respecto a las tareas se realizan. Obstáculos para un alcance más amplio de actuación. Críticas externas respecto a la relación salario vs actividades formales.	Cambiar en los manuales de organización las funciones de los puestos, de tal forma que denoten acciones de mando u operativas de acuerdo con su nivel jerárquico.

N°	Hallazgo	Problemática que genera	Propuesta de mejora
	directamente en los puestos de director y subdirector.		
2	Algunas de las atribuciones \ funciones describen esencialmente una estructura operativa. Ejemplo, existen casos en los que el puesto superior propone, el siguiente contribuye y el siguiente apoya todos respecto a un tema.	Riesgo de perder el enfoque en lo estratégico.	Identificar el grado de mando y plasmar en los manuales de organización.
3	En general las funciones de las Direcciones Generales y sus miembros reflejan una organización en que todos realizan actividades similares. Ejemplo, respecto al tema de la negociación y la administración de tratados, pero por distintas regiones y especialidades.	Diversificación de la responsabilidad. Demérito de los puestos. Inconformidades internas. Eventual desorganización interna. Asignación de salarios aparentemente inequitativos.	Valorar la posibilidad de realizar cambios en la estructura, agrupándose en torno a las atribuciones centrales. Aclarar el grado de contribución de los puestos y homologar en los manuales de organización.

Análisis de Procesos y Procedimientos

Además de las funciones se hace necesario identificar el despliegue operativo de la organización establecido en el marco normativo. Éste se identifica a partir de las cadenas de valor (procesos) y las secuencias operativas más básicas (procedimientos).

Este es el punto más detallado del análisis, y donde se suelen identificar hallazgos con mejoras de corto plazo.

Lo primero que se realizó es identificar los macroprocesos clave de la organización.

Relación con grupo de atribuciones	Macroproceso
Ejecutar la Política Comercial Internacional.	
Diseñar, ejecutar y conducir las negociaciones comerciales internacionales en las que México participe, incluyendo a las dependencias y entidades del Gobierno Federal.	Negociación de tratados y acuerdos de comercio exterior
Administrar tratados y acuerdos comerciales en vigor, en el ámbito de su competencia	Administración de tratados y acuerdos vigentes
Representar a México ante organismos y foros comerciales internacionales. Coordinar la defensa en los procedimientos de solución	Representación de México en organismos multilaterales. Defensa del Gobierno Mexicano en Controversias de Inversión

de controversias instaurados conforme a los tratados comerciales internacionales de los que México sea parte. Coordinar el trabajo jurídico de los grupos que participen en las negociaciones comerciales internacionales y proporcionar asesoría jurídica en materia de negociaciones y asuntos comerciales internacionales, y respecto de la aplicación de los tratados comerciales internacionales	
--	--

Una vez identificados los macroprocesos clave se analizó su despliegue en procedimientos. Éste se realizó con la documentación disponible.

N° de procedimientos	Procedimientos Sustantivos	Procedimientos de Apoyo	Promedio de actividades	Rango de tiempos	Procedimientos que incluyen actores específicos
28	21	7	15	Sin información	28

Detalle del análisis de procedimientos.

N°	Nombre área	Nombre procedimiento	El nombre refleja lo sustantivo del procedimiento	Es sustantivo	Número de actividades	Número de actividades de operación (que agregan valor al proceso)	Tiempo consumido	Describe a los actores específicos
1	Dirección General para Asia, Oceanía y Organismos Multilaterales	Negociación de Tratados de Libre Comercio con países de Asia, Oceanía y Medio Oriente	No	Sí	22	3	N/A	No
2	Dirección General para Asia, Oceanía y Organismos Multilaterales	Dar seguimiento a las negociaciones dentro de los Comités y/o Grupos de Trabajo en los distintos Foros Comerciales Internacionales	No	Sí	9	2	N/A	No
3	Dirección General para Asia, Oceanía y Organismos Multilaterales	Dar seguimiento a los compromisos adquiridos por México en los distintos Foros Comerciales Internacionales ya los instrumentos comerciales con países de Asia,	No	Sí	6	1	N/A	No

Nº	Nombre área	Nombre procedimiento	El nombre refleja lo sustantivo del procedimiento	Es sustantivo	Número de actividades	Número de actividades de operación (que agregan valor al proceso)	Tiempo consumido	Describe a los actores específicos
		Oceanía y Medio Oriente						
4	Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional	Proporcionar asesoría legal en las negociaciones comerciales internacionales	No	Sí	25	6	N/A	No
5	Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional	Atención de consultas respecto a las obligaciones comerciales internacionales de México	Sí	Sí	8	3	N/A	No
6	Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional	Gestión para la contratación de consultoría externa	Sí	No	22	6	N/A	No
7	Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional	Defensa del Gobierno Mexicano en Controversias de Inversión	Sí	Sí	11	3	N/A	No
8	Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional	Revisión, trámite y registro de acuerdos interinstitucionales	Sí	Sí	14	1	N/A	No
9	Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional	Participar y coordinar los procedimientos de solución de controversias entre Estados	No	Sí	55	29	N/A	No
10	Dirección General para América del Norte	Administración y Seguimiento del Tratado de Libre Comercio con América del Norte	Sí	Sí	36	7	N/A	No

Nº	Nombre área	Nombre procedimiento	El nombre refleja lo sustantivo del procedimiento	Es sustantivo	Número de actividades	Número de actividades de operación (que agregan valor al proceso)	Tiempo consumido	Describe a los actores específicos
11	Dirección General para América del Norte	Atención de consultas sobre Administración y Seguimiento del Tratado de Libre Comercio con América del Norte y Evaluación y Seguimiento de Negociaciones	No	No	12	2	N/A	No
12	Dirección General para América del Norte	Administración y Seguimiento de los Comités, Subcomités y Grupos de Trabajo del Tratado de Libre Comercio con América del Norte	Sí	Sí	32	20	N/A	No
13	Dirección General para América del Norte	Seguimiento de Tratados y Acuerdos Comerciales Internacionales en materia de Comercio, Medio Ambiente y Laboral en América del Norte	Sí	Sí	10	6	N/A	No
14	Dirección General de Comercio Internacional de Bienes	Negociación de tratados y acuerdos comerciales internacionales en materia de acceso al mercado de bienes, reglas de origen, procedimientos aduaneros y salvaguardias	Sí	Sí	18	10	N/A	No
15	Dirección General de Comercio Internacional de Bienes	Administración de tratados y acuerdos comerciales internacionales en materia de acceso al mercado de bienes, reglas de origen, procedimientos aduaneros y salvaguardias	No	Sí	11	7	N/A	No

Nº	Nombre área	Nombre procedimiento	El nombre refleja lo sustantivo del procedimiento	Es sustantivo	Número de actividades	Número de actividades de operación (que agregan valor al proceso)	Tiempo consumido	Describe a los actores específicos
16	Dirección General de Comercio Internacional de Bienes	Consultas de negociación y/o administración de tratados y acuerdos comerciales internacionales en materia de acceso al mercado de bienes, reglas de origen, procedimientos aduaneros y salvaguardias	No	Sí	6	2	N/A	No
17	Unidad de Negociaciones Internacionales	Negociación de tratados y acuerdos comerciales, de inversión y de cooperación económica	No	Sí	18	7	N/A	No
18	Unidad de Negociaciones Internacionales	Administración de tratados y acuerdos comerciales, de inversión y de cooperación económica	No	Sí	11	5	N/A	No
19	Unidad de Negociaciones Internacionales	Consultas sobre los tratados y acuerdos comerciales, de inversión y de cooperación económica	No	No	6	3	N/A	No
20	Dirección General de Comercio Internacional de Servicios e Inversión	Apoyo al proceso de negociación de tratados y acuerdos comerciales	Sí	No	12	5	N/A	No
21	Dirección General de Comercio Internacional de Servicios e Inversión	Negociación de Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	No	Sí	12	4	N/A	No
22	Dirección General de Comercio Internacional de Servicios e Inversión	Atención de consultas sobre los tratados y acuerdos comerciales y de inversión	No	No	4	2	N/A	No

N°	Nombre área	Nombre procedimiento	El nombre refleja lo sustantivo del procedimiento	Es sustantivo	Número de actividades	Número de actividades de operación (que agregan valor al proceso)	Tiempo consumido	Describe a los actores específicos
23	Dirección General para Europa y África	Apoyo al proceso de negociación de tratados y acuerdos comerciales	Sí	No	15	5	N/A	No
24	Dirección General para Europa y África	Seguimiento en la administración de tratados y acuerdos comerciales	Sí	Sí	11	4	N/A	No
25	Dirección General para Europa y África	Atención de consultas sobre los tratados y acuerdos comerciales	No	No	8	3	N/A	No
26	Dirección General de Reglas de Comercio Internacional	Apoyo al proceso de negociación de tratados y acuerdos comerciales	Sí	No	12	6	N/A	No
27	Dirección General de Reglas de Comercio Internacional	Seguimiento en la administración de tratados y acuerdos comerciales	No	Sí	14	6	N/A	No
28	Dirección General de Reglas de Comercio Internacional	Atención de consultas sobre los tratados y acuerdos comerciales	No	No	6	1	N/A	No

Identificación de procedimientos comunes.

Tipo	N° de procedimientos
Administración y seguimiento de Tratados	10
Normatividad y contencioso	3
Apoyo a procesos de negociación	2
Negociación de Acuerdos	5

Tipo	N° de procedimientos
Consulta de información sobre Tratados y Acuerdos	6
TOTAL	26

Los hallazgos detectados son los siguientes:

N°	Hallazgo	Problemática que genera	Propuesta de mejora
1	Debido a su naturaleza y redacción los manuales no establecen procedimientos sino procesos.	Vacíos operativos. Duplicidad de métodos de trabajo. Vulnerabilidad ante eventuales recursos de inconformidad.	Identificar los procesos centrales y a partir de ellos seleccionar los procedimientos indispensables, juzgados por su impacto o en caso de ser resoluciones jurídicas, y reflejarlos en los manuales de procedimientos.
2	Los procedimientos son repetitivos entre ellos.	Posibles ineficiencias a causa de heterogeneidad operativa.	Homologar los procedimientos aplicables a todas las áreas y plasmar en los manuales de procedimientos.
3	Los procedimientos denotan que la operación respecto a la negociación se activa a petición, es decir de manera reactiva.	Operación reactiva en un área de naturaleza estratégica.	Si esto fuera cierto, establecer una agenda de negociación anual, basada en la visión estratégica de la subsecretaría.
4	En algunos procedimientos se establece que hay negociaciones que quedan "pospuestas" para una futura intervención	Consumo de tiempo y recursos a causa de proyectos no concluidos.	Establecer el cierre de los proyectos dentro de la descripción narrativa de los manuales de procedimientos. Soportar este cierre como un criterio válido de operación.
5	Se plantean actores genéricos como responsables de las actividades. Ejemplo, no se establece un puesto como responsable sino que el actor es de manera genérica una Dirección General.	Diversificación de responsabilidades. Poca transparencia. Eventual desorganización a causa de la atención de casos de manera coyuntural.	Asignación responsables específicos en los manuales de procedimientos.
6	Participación de actores en actividades que les están limitadas normativamente. Ejemplo, participación de todas las DGs en definición de posturas de negociación, cuando su marco normativo las restringe a una geografía o especialidad.	Riesgo de usurpación de funciones.	Ampliar las funciones en las que tengan que participar todas las áreas, en el reglamento interior y en los manuales administrativos.
7	Los procedimientos no reflejan la esencia del mismo, determinada por su nombre, sino la gestión en torno a ella.	Vacíos operativos respecto a lo esencial.	Centrar el procedimiento al nombre asignado al mismo, y plasmar en los manuales de procedimientos.

N°	Hallazgo	Problemática que genera	Propuesta de mejora
	Ejemplo, respecto a los procedimientos de negociación, el énfasis principal está en todas las acciones alrededor de la misma y no en la negociación misma.		

Anexo A Ficha de identificación del programa

FICHA TÉCNICA DE IDENTIFICACIÓN DEL PROGRAMA P002 “FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN Y COMPETITIVIDAD DE MÉXICO EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR”

Tema	Variable	Datos
Datos Generales	Ramo	10 - Economía
	Institución	Secretaría de Economía
	Entidad	Gobierno Federal
	Unidad Responsable	Subsecretaría de Comercio Exterior
	Clave Presupuestal	500 – P002
	Nombre del Programa	P002 - Fortalecimiento de la Integración y Competitividad de México en las Cadenas Globales de Valor
	Año de Inicio	2008 es el año más antiguo del cual se cuenta con información presupuestal del programa en los sistemas de la SCHP ¹² , aunque con el nombre “Fortalecimiento del proceso de integración de México en la economía mundial”. 2013 es el primer año del que se tiene registro tanto en los sistemas de la SCHP, como en el documento de Diagnóstico 2014 del P002 elaborado por la SE, del programa denominado “Fortalecimiento de la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor”
	Responsable titular del programa	Francisco Leopoldo De Rosenzweig
	Teléfono de contacto	57299101, 57299102, 57299113
	Correo electrónico de contacto	francisco.rosenzweig@economia.gob.mx
Objetivos	Objetivo general del programa	Contribuir a incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones mediante el acceso a nuevos mercados de exportación, la consolidación de los mercados en los que se dispone de preferencias comerciales y la salvaguarda de los intereses comerciales y de inversión de México en los mercados globales
	Principal Normatividad	Reglamento Interior de la Secretaría de Economía; PND 2013-2018, Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018
	Eje del PND con el que está alineado	V. México con Responsabilidad Global
	Objetivo del PND con el que está alineado	Objetivo 5.3 Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva.
	Tema del PND con el que está alineado	Desarrollo Económico; Fortalecimiento de las cadenas productivas locales y globales de valor (IV. México Próspero, V. México con Responsabilidad Global)
	Programa (Sectorial Especial o Institucional) con el que está alineado	Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018
	Objetivo (Sectorial Especial o institucional) con el que está alineado	Objetivo sectorial 5. Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones.

¹² <https://www.sistemas.hacienda.gob.mx/ptpsed/datosProgramaLlave.do?id=10P002>

Tema	Variable	Datos
	Indicador (Sectorial Especial o Institucional) con el que está alineado	Indicador 12 del Programa de Desarrollo Innovador: Variación porcentual de la participación del comercio total (exportaciones más importaciones) de México en el PIB en el año de reporte, respecto a la participación del comercio total en el PIB del año inmediato anterior.
	Propósito del programa	Intercambios comerciales de México incrementados, exportaciones diversificadas y mayor participación en las Cadenas Globales de Valor.
Población potencial	Definición	Las Unidades Económicas del país que pueden beneficiarse de la apertura comercial a través de las preferencias negociadas en los acuerdos comerciales.
	Unidad de medida	Número de Unidades Económicas (Empresas)
	Cuantificación	Se enfoca en las Unidades Económicas con actividad en alguna de las 86 ramas de actividad que componen la industria manufacturera nacional.
Población objetivo	Definición	Unidades económicas que realizan operaciones de comercio exterior (importación y exportación), principalmente del sector manufacturero que puedan aprovechar los beneficios que ofrecen los TLCs y acuerdos comerciales.
	Unidad de medida	Número de Unidades Económicas (Empresas)
	Cuantificación	Se enfoca en las Unidades Económicas con actividad en alguna de las 86 ramas de actividad que componen la industria manufacturera nacional.
Población atendida	Definición	Unidades económicas beneficiadas por la apertura comercial a través de las preferencias negociadas en los acuerdos comerciales.
	Unidad de medida	Número de Unidades Económicas (Empresas)
	Cuantificación	Dado que el programa no otorga apoyos directos, no es un programa sujeto a reglas de operación.
Presupuesto para el año evaluado	Presupuesto original (MDP)	\$564,750,833 (2015)
	Presupuesto modificado (MDP)	-
	Presupuesto ejercido (MDP)	-
Cobertura geográfica	Entidades Federativas en las que opera el programa	Todo el territorio nacional
Focalización	Unidad territorial del programa	Todo el territorio nacional

Anexo B Propuesta de modificación a la normatividad

ANEXO B PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA NORMATIVIDAD DEL “P002 FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN Y COMPETITIVIDAD DE MÉXICO” (2015)

Tipo de normatividad	Dice:	Problema generado (causas y consecuencias):	Se recomienda decir:	Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio	Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación
Procedimiento DGAOOM SE-PR-O-510-01 “Negociación de Tratados de Libre Comercio con países de Asia, Oceanía y Medio Oriente”	21. Recibe de la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional el texto acordado y lo envía a la Secretaría de Relaciones Exteriores para su dictamen. 22. Recibe de la Secretaría de Relaciones Exteriores dictamen jurídico y da seguimiento a la publicación y entrada en vigor del Acuerdo.	Omite la mención del Senado y la redacción prolonga la actividad a dos pasos, cuando el Procedimiento SE-PR-O-515-DGCIB-01 posee una redacción más acabada e integral.	Da seguimiento a la aprobación, por parte del Senado de la República, la publicación en el Diario Oficial de la Federación y la entrada en vigor del tratado, acuerdo o instrumento jurídico, en coordinación con la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional.	Estandarización en la redacción de todos los procedimientos que incluyen la fase de formalizaciones institucionales, tomando como referente, la redacción integral del procedimiento DGCIB-01	Redictaminar los procedimientos que posean ambigüedad o incompletitud, por parte de las áreas involucradas, en coordinación con Oficialía Mayor y DGPOP.
Procedimiento UNI SE-PR-O-520-01 “Negociación de tratados y acuerdos comerciales, de inversión y de cooperación económica”	14. Integra, los textos técnicamente acordados y los envía a la Secretaría de Relaciones Exteriores para su dictamen a través de la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional 18. Da seguimiento a la	Omite la mención del Senado y la redacción prolonga la actividad a dos pasos, cuando el Procedimiento SE-PR-O-515-DGCIB-01 posee una redacción más acabada e integral. Hay un espacio de 3 pasos (15, 16 y 17), en	Da seguimiento a la aprobación, por parte del Senado de la República, la publicación en el Diario Oficial de la Federación y la entrada en vigor del tratado, acuerdo o instrumento jurídico, en coordinación con la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional.	Estandarización en la redacción de todos los procedimientos que incluyen la fase de formalizaciones institucionales, tomando como referente, la redacción integral del procedimiento DGCIB-01	Redictaminar los procedimientos que posean ambigüedad o incompletitud, por parte de las áreas involucradas, en coordinación con Oficialía Mayor y DGPOP.

Tipo de normatividad	Dice:	Problema generado (causas y consecuencias):	Se recomienda decir:	Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio	Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación
	aprobación, publicación y entrada en vigor del tratado, acuerdo o instrumento jurídico.	los cuales se registra a un nivel de detalle no visto en otros procedimientos del mismo tipo.			
Procedimiento DGCISI SE-PR-O-521-01 “Apoyo al proceso de negociación de tratados y acuerdos comerciales”	11. Integra los textos técnicamente acordados durante las rondas del proceso de negociación y los envía a la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional para aprobación y firma del Ejecutivo.	Omite la mención de la SRE y del Senado, evadiendo la participación de ambas instancias en la etapa de formalización institucional de los acuerdos.	Da seguimiento a la aprobación, por parte del Senado de la República, la publicación en el Diario Oficial de la Federación y la entrada en vigor del tratado, acuerdo o instrumento jurídico, en coordinación con la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional.	Estandarización en la redacción de todos los procedimientos que incluyen la fase de formalizaciones institucionales, tomando como referente, la redacción integral del procedimiento DGCIB-01.	Redictaminar los procedimientos que posean ambigüedad o incompletitud, por parte de las áreas involucradas, en coordinación con Oficialía Mayor y DGPOP.
Procedimiento DGEA SE-PR-A-522-01 “Apoyo al proceso de negociación de tratados y acuerdos comerciales”	14. Da seguimiento al proceso de envío de texto acordado con revisión legal por la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional a la Cancillería mexicana. 15. Da seguimiento al proceso de publicación en el Diario Oficial de la Federación.	Omite la mención del Senado y la redacción prolonga la actividad a dos pasos, cuando el Procedimiento SE-PR-O-515-DGCIB-01 posee una redacción más acabada e integral.	Da seguimiento a la aprobación, por parte del Senado de la República, la publicación en el Diario Oficial de la Federación y la entrada en vigor del tratado, acuerdo o instrumento jurídico, en coordinación con la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional.	Estandarización en la redacción de todos los procedimientos que incluyen la fase de formalizaciones institucionales, tomando como referente, la redacción integral del procedimiento DGCIB-01.	Redictaminar los procedimientos que posean ambigüedad o incompletitud, por parte de las áreas involucradas, en coordinación con Oficialía Mayor y DGPOP.
Procedimiento SE-PR-O-523-DGRCI-01 “Apoyo al proceso de negociación de	11. Integra los textos técnicamente acordados durante las rondas del proceso de negociación y	Omite la mención de la SRE y del Senado, evadiendo la participación de ambas	Da seguimiento a la aprobación, por parte del Senado de la República, la publicación en el Diario Oficial	Estandarización en la redacción de todos los procedimientos que incluyen la fase de formalizaciones	Redictaminar los procedimientos que posean ambigüedad o incompletitud, por parte

Tipo de normatividad	Dice:	Problema generado (causas y consecuencias):	Se recomienda decir:	Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio	Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación
tratados y acuerdos comerciales"	los envía a la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional para aprobación y firma del Ejecutivo.	instancias en la etapa de formalización institucional de los acuerdos.	de la Federación y la entrada en vigor del tratado, acuerdo o instrumento jurídico, en coordinación con la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional.	institucionales, tomando como referente, la redacción integral del procedimiento DGCIB-01.	de las áreas involucradas, en coordinación con Oficialía Mayor y DGPOP.
Recomendaciones Generales de Optimización Normativa					
Manuales de Procedimientos de las direcciones geográficas y temáticas, con excepción de la DGCJCI	En el proceso transversal "Definición de una estrategia de negociación", la mayoría de los procedimientos de las DG's afirman llevar a cabo funciones del tipo "Revisar" e "Integrar" la información de las consultas internas y externas.	La redacción actual de tal fase de los procedimientos, no sugiere una labor proactiva por parte de las Direcciones Generales, en la definición de la estrategia.	Realiza análisis técnico-económico de conveniencia para iniciar o continuar con las negociaciones.	Tomando como referente el procedimiento de la DGCISI-02 en materia de APPRI's, en el cual se especifica que la DGCISI "realiza análisis técnico-económico", es deseable que las demás Direcciones generales especifiquen tal actividad más allá de la mera revisión e integración.	Redictaminar manuales de procedimientos que presenten con un esfuerzo de estandarizar aquellas actividades comunes a todas las áreas, en coordinación con Oficialía Mayor y DGPOP.
Manuales de Organización de todas las unidades administrativas de la SCE	Las atribuciones y funciones dictaminadas no reflejan en todos los casos el grado de responsabilidad conferido por jerarquía.	Diversificación de la responsabilidad formal. Confusión administrativa respecto de las tareas que se realizan. Obstáculos para un alcance más amplio de actuación.	Optimizar el marco normativo específico, asignando funciones bien definidas y no redundantes, a cada nivel jerárquico de la estructura.	Desduplicación de funciones. Mayor precisión en la división de tareas y responsabilidades.	Redictaminar manuales que presenten tales imprecisiones, en coordinación con Oficialía Mayor y DGPOP.
Manuales de Organización de todas las unidades administrativas de la SCE	Algunas de las atribuciones y funciones no son completamente comprensibles a partir de una lectura simple.	Riesgo de exceder o limitar las funciones conferidas a cada unidad.	Optimizar el marco normativo específico utilizando los términos y redacción más claros posibles.	Desambiguación de redacciones de los manuales, para mayor claridad y funcionalidad operativa.	Revisión de redacción de los manuales de todas las unidades administrativas, en coordinación con

Tipo de normatividad	Dice:	Problema generado (causas y consecuencias):	Se recomienda decir:	Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio	Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación
					Oficialía Mayor y DGPOP.
Manuales de Organización de todas las unidades administrativas de la SCE	En algunos casos se diversifican atribuciones y funciones, en partes de su propio proceso o actividades implícitas.	Falta de consistencia en el grado de descripción de atribuciones y funciones que puede provocar confusión interpretativa.	Optimizar el marco normativo específico, de manera que se establezca una descripción de lo sustantivo de las atribuciones y funciones.	Desambiguación de redacciones de los manuales, para mayor claridad y funcionalidad operativa. Homologación del grado de especificidad de las descripciones de atribuciones y funciones de todos los manuales.	Revisión y redictaminación de los manuales en coordinación con la Oficialía Mayor y la DGPOP.
Manuales de Organización de todas las unidades administrativas de la SCE	En el marco específico (manuales), se integran atribuciones de carácter general cuya aplicación ya se encuentra regulada en el marco normativo extenso (Reglamento Interior, Manual General de la SE, entre otros)	Redundancia y duplicidad descriptiva entre el marco normativo específico y extenso.	Optimizar el marco normativo específico, conservando lo esencial, de acuerdo con el objetivo del instrumento.	Desambiguación y deduplicación en la descripción de atribuciones y funciones de los manuales.	Revisión y redictaminación de los manuales en coordinación con la Oficialía Mayor y la DGPOP.
Manuales de Organización de todas las unidades administrativas de la SCE	Existen atribuciones cuyo despliegue operativo no se identifica en las funciones de las unidades de menor jerarquía.	Riesgo de responsabilidad administrativa por omisión de cumplimiento, derivado de una redacción deficiente en los manuales.	Identificar procesos primarios de los que se despliegan todas las atribuciones, e incorporar las funciones centrales de dicho ejercicio en los instrumentos normativos específicos.	Claridad y descripción exhaustiva de las atribuciones y funciones conferidas por unidad y jerarquía (Directores Generales, Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento)	Revisión exhaustiva y redictaminación de los manuales en coordinación con la Oficialía Mayor y la DGPOP.
Manuales de Organización de todas las unidades administrativas de la SCE	Algunas de las atribuciones y funciones describen esencialmente una estructura operativa.	Riesgo de perder el enfoque en lo estratégico.	Identificar el grado de contribución de cada puesto a los objetivos estratégicos de la SCE, y describirlo en los instrumentos normativos	Claridad en la definición de atribuciones y funciones enfocada en las actividades sustanciales por unidad y jerarquía.	Revisión exhaustiva y redictaminación de los manuales en coordinación con la Oficialía Mayor y la

Tipo de normatividad	Dice:	Problema generado (causas y consecuencias):	Se recomienda decir:	Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio	Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación
			específicos.		DGPOP.
Manuales de Organización de todas las unidades administrativas de la SCE	En general, las funciones reflejan una organización en que todas las unidades y jerarquías realizan actividades similares.	Diversificación de la responsabilidad. Demérito de los puestos. Inconformidades internas. Eventual organización interna.	Repensar a la organización tomando en cuenta las funciones y responsabilidades que de manera específica, son requeridas.	Reflejar los cambios posibles a corto plazo, en los instrumentos normativos específicos, preparando a la organización para una transformación de mayor alcance.	Revisión exhaustiva y redictaminación de los manuales en coordinación con la Oficialía Mayor y la DGPOP.
Manuales de Organización de todas las unidades administrativas de la SCE	Los procedimientos no permiten identificar la existencia de una agenda proactiva en términos de negociación.	Operación reactiva en un área de naturaleza estratégica.	Establecer procedimientos enfocados en la operación de una agenda de negociación estratégica.	Contar con procedimientos operativos definidos orientados a actividades proactivas y de iniciativa, en materia de negociación.	Revisión exhaustiva y redictaminación de los manuales en coordinación con la Oficialía Mayor y la DGPOP.

Recomendaciones Particulares de Optimización Normativa

Adicionalmente del análisis general y transversal de los procesos, se llevó a cabo un análisis particular de los procedimientos (actividades de cada proceso) detectando aquellos casos en donde una parte del proceso se pausa o se detiene con respecto de los pasos anteriores.

Esto es relevante puesto que puede provocar ineficiencias, pérdidas de tiempo y negociaciones obstaculizadas por motivos burocráticos.

Área	Procedimiento	# de Actividad	Nombre de la Actividad	Posibles cuellos de botella
Dirección General para Asia, Oceanía y Organismos Multilaterales	Negociación de Tratados de Libre Comercio con países de Asia, Oceanía y Medio Oriente	4	Analizan Mandato Ministerial y emiten comentarios a la Dirección General para Asia, Oceanía y Organismos Multilaterales.	No se establecen tiempos para analizar y emitir comentarios por lo que puede detener la actividad
		N/A	N/A	Se advierte un posible nudo no descrito dado que no se establece el tiempo de revisión y aprobación de la agenda
		20	Envía el texto acordado y rubricado a la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional para su revisión jurídica.	Implica un análisis jurídico que no considera tiempos de respuesta por lo que esto puede frenar el proceso
		21	Recibe de la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional el texto acordado y lo envía a la SRE para su dictamen.	En virtud de la necesidad de la dictaminación de la SRE, esto puede detener la actividad indefinidamente dado que no se establecen tiempos los tiempos de la emisión del dictamen.
	Dar seguimiento a las negociaciones dentro de los Comités y/o Grupos de Trabajo en los distintos Foros Comerciales Internacionales	2	Consulta con las Direcciones Generales de la Subsecretaría de Comercio Exterior, otras Dependencias y sector privado sobre la estrategia a seguir.	Se percibe un nudo dado que la consulta interinstitucional y exterior en el sector privado no delimita tiempos de respuesta
	Dar seguimiento a los compromisos adquiridos por México en los distintos Foros Comerciales Internacionales y a los instrumentos comerciales con países de Asia, Oceanía y Medio Oriente	5	Envía la información y/o solicitud a las direcciones generales competentes de la Subsecretaría de Comercio Exterior para que emitan su opinión.	Se advierte una posible complicación en la recopilación de la información, dado que no se establecen tiempos de respuesta que imposibilita el avance de las actividades

Área	Procedimiento	# de Actividad	Nombre de la Actividad	Posibles cuellos de botella
Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional	Proporcionar asesoría legal en las negociaciones comerciales internacionales	13	Envía oficio y texto final a la SRE para su dictamen, recibe el dictamen de procedencia	Se observa una duplicidad en la actividad de “solicitar la dictaminación por parte de la SRE” por lo que esto confunde administrativamente las actividades de los procedimientos
		16	Realiza los ajustes al texto conjuntamente con su contraparte y lo envía a la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional.	Dado que no se delimitan tiempos de respuestas de preve un posible nudo
	Defensa del Gobierno Mexicano en Controversias de Inversión	6	Revisa comentarios y la propuesta del texto que se propondrá a las contrapartes en la negociación y envía el texto final a la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional para su revisión.	No se establecen tiempos para la revisión y la emisión de comentarios por lo que puede detener la actividad
		N/A	El Acuerdo Interinstitucional no se somete a ratificación del Senado.	En virtud que el acuerdo debe ser sometido ante la aprobación del senado, éste se limita a los tiempos de la agenda legislativa por lo que se prevé un nudo
Dirección General para América del Norte	Administración y Seguimiento del Tratado de Libre Comercio con América del Norte	3	Analiza la propuesta y remite a las áreas involucradas de la SCE y de la SE y/o de otras dependencias, para su opinión y comentarios.	No se establecen tiempos para el análisis por lo que puede detener la actividad
		5	Envía a la DGAN las opiniones y comentarios que haya merecido la propuesta enviada, identificando las similitudes y las áreas de oportunidad, así como aquellas observaciones que presenten dificultad para ser atendidas o incorporadas.	
		13	Elabora comentarios al proyecto de minuta de la reunión sostenida y los envía al país anfitrión.	
Dirección General para América del Norte	Atención de consultas sobre Administración y Seguimiento del Tratado de Libre Comercio con América del Norte y Evaluación y Seguimiento de Negociaciones	7	Solicita por cualquier medio, opinión a las áreas correspondientes.	Se preve un nudo en virtud que no se establecen tiempos para la emisión de las opiniones de las áreas competentes

Área	Procedimiento	# de Actividad	Nombre de la Actividad	Posibles cuellos de botella
	Administración y Seguimiento de los Comités, Subcomités y Grupos de Trabajo del Tratado de Libre Comercio con América del Norte	15	Notifica a la Unidad de Enlace por correo electrónico o por el SAS, las razones y queda en espera de que se le proporcione la información necesaria.	El procedimiento es detenido dado que no se delimitan tiempos para la atención de las respuestas
Dirección General de Comercio Internacional de Bienes	Negociación de tratados y acuerdos comerciales internacionales en materia de acceso al mercado de bienes, reglas de origen, procedimientos aduaneros y salvaguardias	6, 9	Postpone indefinidamente y, en su caso, reinicia el procedimiento.	El procedimiento establece un nudo dada la falta de claridad en el cierre del proceso de negociación
		2	Elabora los estudios para evaluar las relaciones económicas de México con un país o países "objetivo"	No se definen tiempos para emitir los estudios por lo que se preve un posible nudo en su elaboración
	Administración de tratados y acuerdos comerciales internacionales en materia de acceso al mercado de bienes, reglas de origen, procedimientos aduaneros y salvaguardias	N/A	N/A	Se preve un posible nudo en la actividad no descrita de la elaboración y emisión de opiniones respecto a los tratados y acuerdos
	Consultas de negociación y/o administración de tratados y acuerdos comerciales internacionales en materia de acceso al mercado de bienes, reglas de origen, procedimientos aduaneros y salvaguardias	2	Remite la solicitud al área competente y le informa al solicitante el área a la cual será remitida su solicitud	Se vislumbra un posible nudo en la solicitud de información por parte de las demás áreas competentes en los temas
		4	Elabora respuesta a la solicitud y la envía mediante oficio al interesado	

Área	Procedimiento	# de Actividad	Nombre de la Actividad	Posibles cuellos de botella
Unidad de Negociaciones Internacionales	Negociación de tratados y acuerdos comerciales, de inversión y de cooperación económica	2	Elabora los estudios para evaluar las relaciones económicas de México con un país o países "objetivo" con los cuales se podría abrir un proceso de negociación integral o sectorial.	No se definen tiempos para emitir los estudios por lo que se preve un posible nudo en su elaboración
	Administración de tratados y acuerdos comerciales, de inversión y de cooperación económica	9	Pospone indefinidamente la iniciativa.	El procedimiento establece un nudo dada la falta de claridad en el cierre del proceso de negociación
		3	Realiza las primeras consultas para la adopción de la estrategia de negociación de México con otras áreas de la Secretaría de Economía, otras dependencias y/o entidades y con el sector privado mexicano, organizado en torno a Coordinación de Organización Empresarial del Comercio Exterior (COECE) y al Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología (COMCE).	La redacción sugiere un posible nudo dado que no se establecen tiempos para la realización de consultas interinstitucionales y externas
		N/A	N/A	Se preve un posible nudo no descrito en la negociación de la agenda con la contraparte comercial
	Consultas sobre los tratados y acuerdos comerciales, de inversión y de cooperación económica	2	Consulta con otras áreas de la Secretaría de Economía, otras dependencias y/o entidades gubernamentales y con el sector privado mexicano, organizado en torno a Coordinación de Organización Empresarial del Comercio Exterior (COECE) y al Consejo Mexicano Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología (COMCE), sobre el grado de instrumentación de los compromisos.	La redacción sugiere un posible nudo dado que no se establecen tiempos para la realización de consultas interinstitucionales y externas
Dirección General de Comercio Internacional de Servicios e Inversión	Apoyo al proceso de negociación de tratados y acuerdos comerciales	2	Envía la solicitud al área competente y le informa al interesado el área a la cual será remitida su solicitud.	Se vislumbra un posible nudo en la solicitud de información por parte de las demás áreas competentes en los temas
	Negociación de Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	2	Realiza las primeras consultas para la adopción de la estrategia de negociación de México con otras áreas de la SCE, otras dependencias y/o entidades y con el sector privado mexicano.	Se vislumbra una posible detención en la actividad dado que la misma no preve tiempos para la realización de consultas

Área	Procedimiento	# de Actividad	Nombre de la Actividad	Posibles cuellos de botella
	Atención de consultas sobre los tratados y acuerdos comerciales y de inversión	7	Define la estrategia a seguir en el proceso de negociación a través de reuniones de coordinación con otras áreas de la SCE, otras dependencias y/o entidades y con el sector privado mexicano.	Dado que la definición puede implicar tiempos indefinidos, ésta actividad puede ser vislumbrada como un nudo en la operación
		10	Envía el texto final del APPRI a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que dictamine sobre la procedencia del APPRI.	En virtud de la necesidad de la dictaminación de la SRE, esto puede detener la actividad indefinidamente dado que no se establecen tiempos los tiempos de la emisión del dictamen.
		N/A	N/A	Se preve un nudo en la actividad no descrita para la emisión de opiniones al texto final de la APPRI por parte de la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional.
Dirección General para Europa y África	Apoyo al proceso de negociación de tratados y acuerdos comerciales	2	Envía la solicitud al área competente y le informa al interesado el área a la cual será remitida su solicitud.	Se preve un nudo en virtud que no se establecen tiempos para la emisión de las opiniones de las áreas competentes
		5	Envía la solicitud a las áreas competentes.	
	Seguimiento en la administración de tratados y acuerdos comerciales	6	Distribuye las propuestas de la contraparte a las otras áreas de la SCE e informa a la Unidad de Negociaciones Internacionales.	Se percibe un posible nudo en virtud de la falta de tiempos para la distribución y recopilación de la información y opiniones
	Atención de consultas sobre los tratados y acuerdos comerciales	2	Consulta a las áreas de la SCE sobre el grado de instrumentación de compromisos adquiridos.	Se vislumbra un posible nudo en la solicitud de información por parte de las demás áreas competentes en los temas dada la falta de tiempos para la emisión de resultados
		3	Evalúa los resultados de las consultas y le informa a la UNI.	
		4	Recibe instrucción de la UNI para llevar a cabo reuniones de comisiones u órganos conjuntos.	
Dirección General de Reglas de Comercio Internacional	Apoyo al proceso de negociación de tratados y acuerdos comerciales	2	Evalúa la suficiencia de las disciplinas propuestas en el proceso de negociación, previstas en los Acuerdos aplicables de la Organización Mundial del Comercio, tomando en cuenta las condiciones de mercado y comercio exterior de los productos y sectores interesados.	No se definen tiempos para la evaluación, por lo que posibilita un nudo en la operación
		3	Realiza las primeras consultas para la adopción de la estrategia de negociación de México con otras áreas de la SCE, otras dependencias y/o entidades y con el sector privado mexicano.	La redacción sugiere un posible nudo dado que no se establecen tiempos para la realización de consultas interinstitucionales y externas

Área	Procedimiento	# de Actividad	Nombre de la Actividad	Posibles cuellos de botella
	Seguimiento en la administración de tratados y acuerdos comerciales	7	Define la mejor estrategia a seguir en el proceso de negociación a través de reuniones de coordinación con otras áreas de la SCE, otras dependencias y/o entidades y con el sector privado mexicano.	Dado que la definición puede implicar tiempos indefinidos, ésta actividad puede ser vislumbrada como un nudo en la operación
	Atención de consultas sobre los tratados y acuerdos comerciales	2	Envía la solicitud al área competente, marcando copia a la Unidad de Negociaciones Internacionales.	Se vislumbra un posible nudo en la solicitud de información por parte de las demás áreas competentes en los temas

Anexo C FODA



Amenazas	- Actividades de los macroprocesos supeditas a las agendas de la contraparte - beneficios marginales decrecientes de muchos de los nuevos tratados y acuerdos comerciales - menores ventajas arancelarias - olas de proteccionismo - reducción del gasto y recursos para el P002	Fortalezas/Amenazas	Debilidades/Amenazas - No se realiza balance entre las variables y el análisis técnico - posición reactiva en el Macroproceso 2 - participación de terceros (sector empresarial y de la sociedad civil) en los procesos de negociación
----------	--	---------------------	---

Anexo D Recomendaciones

Recomendaciones al Programa P002 “Fortalecimiento de la integración y competitividad de México en las Cadenas Globales de Valor” 2015

En este Anexo el equipo evaluador debe valorar si la recomendación implica una consolidación o una reingeniería del proceso.

A) Consolidación

Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
	Definir la manera en que se materializa e instrumenta la atribución referente a “Ejecutar la Política Comercial” e incluir en los manuales de organización.	Viabilidad completa, ya que las modificaciones a los manuales son de competencia interna.	Oficina del Subsecretario de Comercio exterior. Titular de Unidad de Negociación Internacional. Oficialía Mayor de la Secretaría de Economía.	No se identifican en los manuales las funciones que materializan la atribución de “Ejecutar la Política Comercial”, poniendo en riesgo su cumplimiento.	Evidenciar las actividades que den cumplimiento a dicha atribución.	Manuales de organización actualizados y dictaminados.	Bajo
	Modificar los manuales de organización.	Viabilidad intermedia, aunque las modificaciones a los manuales	Titular de Unidad y Directores Generales de la Subsecretaría de Comercio exterior.	Las funciones descritas en los manuales de organización no reflejan a plenitud el grado de autoridad que tiene cada puesto. Asimismo el marco normativo no	Ampliar el espectro funcional de cada uno de los puestos. Determinar grados de responsabilidad de cada puesto y su grado de contribución a los objetivos de las áreas de la	Manuales de organización actualizados y dictaminados.	Alto

Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
		son de competencia interna, se requiere especialización técnica para diseñar los cambios	Oficialía Mayor de la Secretaría de Economía.	permite identificar la estructura matricial con que cuentan las áreas.	Subsecretaría de Comercio Exterior.		
Todos	Modificar los manuales de procedimientos.	Viabilidad intermedia, aunque las modificaciones a los manuales son de competencia interna, se requiere especialización técnica para diseñar los cambios.	Titular de Unidad y Directores Generales de la Subsecretaría de Comercio exterior. Oficialía Mayor de la Secretaría de Economía.	Los manuales de procedimientos establecen un marco general de actuación pero dejan importantes vacíos, ya que no contienen elementos que permitan medir el desempeño operativo, como tiempos y actores específicos. Asimismo los procedimientos no se centran en la parte fundamental, según sus nombres.	Dejar claro el marco operativo de las áreas. Contar con elementos de medición que permitan la mejora de los procedimientos. Homologar la actuación en las áreas para poder medir su productividad.	Manuales de procedimientos actualizados y dictaminados.	Alto
Todos	Cartera o portafolio de proyectos	Viabilidad intermedia por la dificultad de cambio operativo y organizacional	Oficina del Subsecretario de Comercio Exterior Titular de Unidad y Directores Generales de la Subsecretaría de Comercio exterior	El gran número de tratados y acuerdos genera excesivas cargas de trabajo para el tamaño de la organización y el trabajo se reparte según atribuciones de las áreas (excepto cuando se permuta gente de un área a otra)	Listar y jerarquizar todos los compromisos y tareas alrededor de la colección de tratados y acuerdos para distribuirlas en equipos de trabajo como tareas o proyectos que puedan ser controladas	Cartera o portafolio de proyectos	Alto

Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
Evaluación (mp1.1 y mp2.4)	Sistema de Evaluación de Tratados o Acuerdos	Viabilidad limitada por carencia de recursos y dificultad para implementación	Oficina del Subsecretario de Comercio Exterior Titular de Unidad y Directores Generales de la Subsecretaría de Comercio exterior	Los tratados y acuerdos no son evaluados consistentemente y no hay un sistema de inteligencia de comercio exterior	Diseñar un proceso y sistema para la evaluación ex ante, ex post y continua de tratados y acuerdos que permita sustentar decisiones y evaluar oportunidades y amenazas	Proceso y sistema de evaluación de tratados y acuerdos	Medio
Todos	Mecanismo y Sistema de Monitoreo Interno	Viabilidad limitada por carencia de recursos y dificultad para implementación	Oficina del Subsecretario de Comercio Exterior Titular de Unidad y Directores Generales de la Subsecretaría de Comercio exterior	Los procesos del P002 no son controlados y no hay información para evaluar el desempeño de los equipos de trabajo y el costo de negociar tratados y acuerdos	Seleccionar un conjunto de variables de medición constante para evaluar el desempeño de los equipos de trabajo y el costo de los tratados y acuerdos	Mecanismo y sistema de monitoreo interno	Medio
Consultas (mp1.2, mp2.3, mp3.2)	Mecanismos de consulta y participación	Viabilidad intermedia por la dificultad de una convocatoria amplia para constituir el Consejo Consultivo	Oficina del Subsecretario de Comercio Exterior	No son claros los mecanismos para consultar a empresas e invitarlas a participar en procesos de negociación	Establecer mecanismos estandarizados para consultar y convocar a empresas y reconfigurar una organización virtual que sirva como vehículo único para ese propósito	Términos para la convocatoria a las empresas y formalización del Consejo Consultivo para las Negociaciones Comerciales	Alto
Todos	Tecnología para la comunicación y administración del	Viabilidad limitada por carencia de recursos y dificultad para	Oficina del Subsecretario de Comercio Exterior Titular de Unidad y Directores	La información más estratégica y el conocimiento no siempre es registrada para su uso por otros actores de la SCE	Adoptar de manera pragmática tecnologías para el registro de la información estratégica y el conocimiento, sin generar innecesarias cargas burocráticas y	Sistema de información estratégica y administración del conocimiento	Bajo

Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
	conocimiento	implementación	Generales de la Subsecretaría de Comercio exterior		preservando la necesaria confidencialidad		

B) Reingeniería de procesos

Proceso	Objetivo	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Metas y efectos potenciales esperados	Elaboración de flujograma del nuevo proceso	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
	Reestructura organizacional: organizarse con base en atribuciones	Es viable, pero no en el corto plazo, debido al proceso intra e interinstitucional que implica realizar cambios al Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.	Oficina del Subsecretario de Comercio Exterior Unidad de Asuntos Jurídicos Titular de Unidad y Directores Generales de la Subsecretaría de Comercio exterior.	La organización se divide de manera temática y geográfica, sin embargo los servidores públicos contribuyen de manera transversal en el macroproceso de negociación, lo que los hace incidir en funciones que distintas a las otorgadas.	Ordenar los roles funcionales Hacer economías en la estructura actual, permitiendo la creación de más figuras de especialistas en negociación Medir claramente la productividad de cada grupo de negociación, así como	-	Reglamento Interior publicado en el DOF. Estructura orgánica dictaminada.	Medio

Proceso	Objetivo	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Metas y efectos potenciales esperados	Elaboración de flujograma del nuevo proceso	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
					sus habilidades de administración (cartera base) y proactivas (nuevos proyectos) Generar un cuerpo especialista de negociación con amplias atribuciones en la materia. Tener mayor control de los tratados y acuerdos comerciales. Homologar operación en torno a macroporcesos. Acortar tramos de control.			
	Reestructura organizacional: Hacer de la Unidad de Negociación Internacional un área de estrategia transversal.	Es viable, pero no en el corto plazo, debido al proceso intra e interinstitucional que implica realizar cambios al Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.	Oficina del Subsecretario de Comercio Exterior Unidad de Asuntos Jurídicos Titular de Unidad	Existe una Unidad que rebasa en nivel jerárquico a las otras áreas, pero no es posible que, con base en las funciones, se logre advertir una diferencia sustantiva; Asimismo, el Subsecretario tiene un amplio tramo de control que podría ser reconfigurado para facilitar el manejo de la organización	Potenciar la figura de la Unidad de Negociaciones Internacionales. Hacer explícitas y operables las funciones estratégicas de la Subsecretaría de Comercio Exterior Ordenar los alcances de cada una de las áreas de la Subsecretaría de Comercio Exterior	-	Estructura orgánica dictaminada. Manuales de organización actualizados y dictaminados.	Medio

Proceso	Objetivo	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Metas y efectos potenciales esperados	Elaboración de flujograma del nuevo proceso	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
					Medir de manera más focalizada la aportación de cada área a la consecución de los objetivos de la Subsecretaría Otorgar mayor control al Subsecretario por medio de la reducción de su tramo de control.			
	Reestructura organizacional: Concentrar en la Unidad de Negociaciones Internacionales a todas Direcciones Generales Geográficas de la Subsecretaría	Es viable, ya que no modifica las atribuciones conferidas a cada una de las áreas en el Reglamento interior.	Oficina del Subsecretario de Comercio Exterior Unidad de Asuntos Jurídicos Titular de Unidad y Directores Generales de la Subsecretaría de Comercio exterior.	Existe una Unidad que rebasa en nivel jerárquico a las otras áreas, pero no es posible que, con base en las funciones, se logre advertir una diferencia sustantiva; Asimismo, el Subsecretario tiene un amplio tramo de control que podría ser reconfigurado para facilitar el manejo de la organización	Potenciar la figura de la Unidad de Negociaciones Internacionales. Ejercer el control de las negociaciones y la administración tratados en su parte geográfica Ordenar los alcances de cada una de las áreas de la Subsecretaría de Comercio Exterior Medir de manera más focalizada la aportación de cada área a la consecución de los objetivos de la Subsecretaría	-	Estructura orgánica dictaminada. Manuales de organización actualizados y dictaminados.	Alto

Proceso	Objetivo	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Metas y efectos potenciales esperados	Elaboración de flujograma del nuevo proceso	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
					Medir claramente la productividad de cada grupo de negociación, así como sus habilidades de administración (cartera base) y proactivas (nuevos proyectos) Otorgar mayor control al Subsecretario por medio de la reducción de su tramo de control.			

*El nivel de priorización Alto, Medio o Bajo, se estimará considerando la mejora en la operación del programa, la viabilidad de la implementación de la recomendación, así como el efecto potencial que esto pueda tener el alcance del objetivo del programa.

Anexo E Sistema de monitoreo e indicadores de gestión

Datos de Identificación del Indicador				
Orden:				3
Nombre del Indicador:	Evolución de la participación de las empresas exportadoras de México			
Dimensión del indicador:	Eficacia	Tipo Indicador para resultados:	Estratégico	
Definición del Indicador:	Crecimiento del número de empresas exportadoras de México en el periodo de reporte respecto al número de empresas exportadoras de México en el periodo anual inmediato anterior $\left(\frac{\text{Número de empresas exportadoras de México en el periodo de reporte} - \text{número de empresas exportadoras de México en el periodo de reporte anterior}}{\text{número de empresas exportadoras de México al mundo en el periodo de reporte anterior}} \right) * 100$			
Método del cálculo:				
Tipo de valor de la Meta:	Relativa			
Unidad de medida:	Tasa de crecimiento	Especifique:	Sin Información	
Desagregación geográfica:	Sin Información	Especifique:	Sin Información	
Frecuencia de medición:	Semestral			
Transversalidad				
Enfoques de Transversalidad:	Sin Información			
Hombres:				0
Mujeres:				0
Total:				0
Linea Base y Parametrización				
Viabilidad de Metas				
Comportamiento del indicador:	Ascendente			
Factibilidad de la Meta:	No Aplica	Justificación de la Factibilidad:	No Aplica	
Linea Base				
Valor Linea Base:	1	Periodo Linea Base:	Sin Información	
Año de la Linea Base:	2015	Justificación Linea Base:		
Parámetros de Semaforización				
Tipo de Valor:	Porcentaje			
Umbral Verde-Amarillo:				
Umbral Amarillo-Rojo:				
Meta Sexenal				
Año:				2015
Periodo de Cumplimiento:	Sin información			
Valor de la Meta Relativa:	Sin Información			
Año	Valor de la Meta Intermedia del Sexenio Relativa	Periodo de Cumplimiento		
2015				
Características de las Variables				
Nombre de la Variable:	Empresas exportadoras de México			
Descripción de la Variable:	Empresas que exportan			
Medio de Verificación:	Datos estadísticos y censos del INEGI.			
Especifique Otro Medio de Verificación:	Sin Información			
Unidad de Medida:		Especifique:	Sin información	
Desagregación Geográfica:	Nacional	Especifique:	Sin información	
Frecuencia de Medición:	Anual		semestral	
Método de Recopilación:	Sin Información	Especifique:	Sin información	
Fecha de Disponibilidad de la Variable :	Sin Información	Otro Momento de la Variable:	Sin información	
Referencias Adicionales				
Referencia Internacional:	Sin Información	Comentario Técnico:	Sin información	

Detalle de la Matriz								
Ramo:		10 - Economía						
Unidad Responsable:		500 - Subsecretaría de Comercio Exterior						
Clave y Modalidad del Pp:		P - Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas						
Denominación del Pp:		P-002 - Fortalecimiento de la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor						
Clasificación Funcional:								
Finalidad:		3 - Desarrollo Económico						
Función:		1 - Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General						
Subfunción:		1 - Asuntos Económicos y Comerciales en General						
Actividad Institucional:		12 - Comercio internacional y facilitación comercial						
Objetivo			Orden			Supuestos		
Identificar el incremento del número de empresas exportadoras de México			1			La firma de tratados y acuerdos genera condiciones para que el número de empresas exportadoras sea mayor		
Indicador	Definición	Método de Calculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Evolución de la participacion de las empresas exportadoras de Mexico	Crecimiento del número de empresas exportadoras de México en el periodo de reporte respecto al número de empresas exportadoras de Mexico en el periodo anual inmediato anterior	((Número de empresas exportadoras de Mexico en el periodo de reporte- número de empresas exportadoras de México en el periodo de reporte anterior)/ número de empresas exportadoras de Mexico al mundo en el periodo de reporte anterior)*100	Relativo	Tasa de crecimiento	Estratégico	Eficacia	Semestral	Datos estadísticos y censos del INEGI.

Ficha con datos generales de la evaluación

Tipo de evaluación	Procesos
Nombre del programa evaluado	Fortalecimiento de la integración y competitividad en México en las cadenas globales de valor
Ramo	10 Economía
Unidad responsable de la operación del programa	Subsecretaría de Comercio Exterior
Responsable del programa	Francisco Leopoldo De Rosenzweig
Año del Programa Anual de Evaluación (PAE) a la que corresponde	2015
Institución globalizadora coordinadora	Secretaría de Función Pública
Nombre de la instancia evaluadora	Consultores en Innovación, Desarrollo y Estrategia Aplicada S.C.
Nombre del coordinador de la evaluación	Dr. Hugo Javier Fuentes Castro
Nombres de los principales colaboradores	Mtro. Tomás Orozco La Roche Mtro. Irak López Dávila Lic. María Magdalena Santana Salgado Lic. José Antonio Cervantes
Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación	Dirección General de Planeación y Evaluación
Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación	Mtro. Fernando López Portillo Tostado
Forma de contratación de la instancia evaluadora	Invitación a Cuando Menos Tres Personas de Carácter Nacional Mixta
Costo total de la evaluación	\$1'288,793.10 más IVA
Fuente de financiamiento	Recursos federales