

Análisis de Impacto Regulatorio de alto impacto con análisis de impacto en la competencia, análisis de riesgos y análisis de impacto en el comercio exterior

Dependencia u organismo descentralizado

Dirección General de Normas

Título de la regulación

PROYECTO DE PROCEDIMIENTO PARA LA EVALUACIÓN DE LA CONFORMIDAD DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, QUESO – DENOMINACIÓN, ESPECIFICACIONES, INFORMACIÓN COMERCIAL Y MÉTODOS DE PRUEBA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE ENERO DE 2019

Punto de contacto:

Diógenes Hernández Chávez

Jefe de departamento

Teléfono: 57299100 Ext. 13217

Correo electrónico: diogenes.hernandez@economia.gob.mx

Indique si la regulación propuesta requiere la no publicidad a la que se refiere el artículo 69-K de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (en caso de responder afirmativamente, proporcione la justificación correspondiente).

No

Indique si la regulación propuesta requiere la constancia de publicidad a que se refiere el artículo 10 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 25 de su Reglamento.

No

I. Indique el (los) supuesto (s) de calidad para la emisión de regulación en términos del artículo 3 del Acuerdo de Calidad Regulatoria.

Es un instrumento que se deriva de una obligación específica establecida en alguna ley, reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal:

Si

Es un instrumento que se deriva de un compromiso internacional:

No

Es un instrumento que representa beneficios notoriamente superiores a sus costos en términos de la competitividad y eficiencia de los mercados:

Si

No es aplicable el Acuerdo de Calidad Regulatoria por tratarse de un anteproyecto que será expedido por el Titular del Ejecutivo Federal.:

No

II. Brinde la justificación por la que el (los) supuesto (s) de calidad anteriormente señalado (s) es (son) aplicable (s) al anteproyecto

El Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (Acuerdo Presidencial) contiene los supuestos de calidad. En particular el Artículo Tercero en la fracción II señala:

II. Con la expedición del acto administrativo de carácter general, la dependencia u organismo descentralizado cumpla con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal

Al respecto, el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía menciona en su artículo 36:

*ARTÍCULO 36.- La Dirección General de Normas tiene las atribuciones siguientes:
[...]
IX. Elaborar, expedir, revisar, modificar, cancelar y difundir las normas oficiales mexicanas y Estándares en el ámbito de competencia de la Secretaría y coordinarse con otras Autoridades Normalizadoras para la elaboración conjunta de normas oficiales mexicanas;*

La Ley Federal de Metrología y Normalización (LFMN), en su artículo 73 señala lo siguiente:

ARTÍCULO 73. Las dependencias competentes establecerán, tratándose de las normas oficiales mexicanas, los procedimientos para la evaluación de la conformidad cuando para fines oficiales requieran comprobar el cumplimiento con las mismas, lo que se hará según el nivel de riesgo o de protección necesarios para salvaguardar las finalidades a que se refiere el artículo 40, previa consulta con los sectores interesados, observando esta Ley, su reglamento y los lineamientos internacionales. Respecto de las normas mexicanas u otras especificaciones, prescripciones o características determinadas, establecerán dichos procedimientos cuando así se requiera. [...]

Adicionalmente en la Ley de la Infraestructura de la Calidad, en los Transitorios Segundo y Quinto se menciona lo siguiente:

*SEGUNDO. Con la entrada en vigor de este Decreto se aboga la Ley Federal sobre Metrología y Normalización publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1992 y sus reformas, asimismo se abrogan o derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en esta Ley.
QUINTO. Todos los trámites y solicitudes que hayan sido presentados por escrito a las Autoridades Normalizadoras con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, se resolverán conforme a lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, su Reglamento y demás disposiciones secundarias vigentes al momento de su presentación y hasta su conclusión.*

Por último, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 34, fracciones II, VIII y XIII señala lo siguiente:

*Artículo 34.- A la Secretaría de Economía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
[...]
II.- Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios;*

[...]

VIII.- Regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor;

[...]

XIII.- Establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial; así como las normas y especificaciones industriales;”

De lo anterior se desprende que, en términos de lo dispuesto por el marco jurídico enunciado, esta Dependencia cuenta con facultades suficientes para la emisión del Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Queso – denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2019

Al respecto, en el presente Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) en el Apartado F, numeral 21 se realiza la comprobación de que los beneficios aportados por la propuesta regulatoria son superiores a los costos que supone por lo que se considera como social y económicamente viable pues se trata de una medida costo-eficiente y costo-efectiva.

En suma, la propuesta regulatoria cumple con los requerimientos relacionados con la justificación de los supuestos estipulados en el artículo tercero del Acuerdo Presidencial. A continuación, se presentan los argumentos relacionados con el cumplimiento del requerimiento de simplificación regulatoria.

Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria

El requerimiento de simplificación regulatoria se encuentra estipulado en el marco jurídico vigente¹ y corresponde a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Comisión) evaluar y, en su caso, dar por atendido este requerimiento en la expedición de, en este caso, el proyecto de procedimiento para la evaluación de la conformidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018 (propuesta regulatoria). La propuesta regulatoria, en tanto procedimiento para la evaluación de la conformidad de una regulación técnica, tiene como una de sus finalidades que se demuestre el cumplimiento con la NOM en los productos comercializados en territorio nacional y denominados como queso, ya sea producto a granel, materia prima o producto preenvasado, debido al alto incumplimiento que existe en el mercado y que afecta los objetivos legítimos de interés público² como lo es evitar que se induzca al error o engaño de los consumidores y la consecución de tal meta se encuentra armonizada con encontrar el máximo bienestar para la sociedad³, fomentar la competitividad y el funcionamiento eficiente de los mercados⁴. En este sentido, es posible señalar que dichos objetivos de la propuesta regulatoria se encuentran alineados a los objetivos de mejora regulatoria.

Dentro del marco jurídico aplicable a la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, de la que se desprende la presente propuesta regulatoria, se encuentra la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN). Este ordenamiento en su artículo primero señala lo siguiente:

ARTÍCULO 1o.- La presente Ley regirá en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social. Su aplicación y vigilancia corresponde al

¹ Como antecedente, se tiene la exigibilidad del cumplimiento del requerimiento de simplificación, por parte de la autoridad de mejora regulatoria, a través de lo estipulado por el artículo 78 de la Ley general de Mejora Regulatoria y del artículo quinto del Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Al respecto, uno u otro ordenamiento, han sido utilizados y aceptados para acreditar el cumplimiento de dicho requisito de simplificación.

² Hoy día estos intereses legítimos de interés público ya se encuentran reflejados en Ley de Infraestructura de la Calidad, Artículo 10.

³ Ley General de Mejora Regulatoria, Artículo 8 f.I

⁴ Ley General de Mejora Regulatoria, Artículo 7 f.IX y X.

*Ejecutivo Federal, por conducto de las dependencias de la administración pública federal que tengan competencia en las materias reguladas en este ordenamiento. Siempre que en esta Ley se haga mención a la **Secretaría**, se entenderá hecha a la **Secretaría de Economía**. [énfasis añadido]*

Por su parte la Ley de Infraestructura de la Calidad (LIC) refiere:

Artículo 4. Para los efectos de la presente Ley se entiende por:

[...]

XXI. Secretaría: a la Secretaría de Economía

El Reglamento Interior de la Secretaría de Economía (RISE), en su artículo 36 indica:

Artículo 36. La Dirección General de Normas tiene las atribuciones siguientes:

*I. **Ejercer las atribuciones conferidas a la Secretaría en la Ley de Infraestructura de la Calidad**, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley de Hidrocarburos, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, los reglamentos y demás **disposiciones aplicables en materia de normalización**, estandarización, acreditación, evaluación de la conformidad y metrología, así como los acuerdos y tratados internacionales en esa materia, sin perjuicio de las facultades conferidas a la Subsecretaría de Comercio Exterior, así como coordinar sus acciones con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de dichos ordenamientos; [énfasis añadido]*

[...]

*IX. **Elaborar, expedir, revisar, modificar, cancelar y difundir las normas oficiales mexicanas** y Estándares en el ámbito de competencia de la Secretaría y coordinarse con otras Autoridades Normalizadoras para la elaboración conjunta de normas oficiales mexicanas; [énfasis añadido]*

Adicionalmente, la Ley Federal de Metrología y Normalización (LFMN), en su artículo 73 señala lo siguiente:

ARTÍCULO 73. Las dependencias competentes establecerán, tratándose de las normas oficiales mexicanas, los procedimientos para la evaluación de la conformidad cuando para fines oficiales requieran comprobar el cumplimiento con las mismas, lo que se hará según el nivel de riesgo o de protección necesarios para salvaguardar las finalidades a que se refiere el artículo 40, previa consulta con los sectores interesados, observando esta Ley, su reglamento y los lineamientos internacionales. Respecto de las normas mexicanas u otras especificaciones, prescripciones o características determinadas, establecerán dichos procedimientos cuando así se requiera. [...]

En este sentido, dadas las atribuciones conferidas en el RISE y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Dependencias responsables de la propuesta regulatoria son la Secretaría de Economía y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Al ser una propuesta regulatoria encabezada por la Secretaría de Economía, se ahondó en el marco aplicable a esta dependencia.

Por otra parte, a fin de dar cumplimiento a los requerimientos de simplificación regulatoria de forma sistemática y oportuna, se han buscado otras áreas de oportunidad en la eliminación de obligaciones para los sujetos regulados por medio de los procesos de modificación de normas oficiales mexicanas que se traduzcan en esquemas de cumplimiento con menor carga regulatoria y menos costosos. El objetivo es, no solamente dar cumplimiento al requerimiento de simplificación de dichos proyectos, sino también que sirvan de base para el resto de propuestas regulatorias.

Una de las áreas de oportunidad que esta Dependencia ha detectado, se encuentra en la modificación de las Normas Oficiales Mexicanas. El "PROY-NOM-033/1-SCFI-2019 artículos de oro, plata, platino y paladio, parte 1 - información comercial y métodos de análisis (cancelará a la NOM-

033-SCFI-1994)” dejaría sin efecto la regulación vigente, la NOM-033-SCFI-1994, la cual contiene un total de 23 obligaciones, esto es, 23 acciones regulatorias fueron derogadas⁵, equivalentes a un monto total de 546 millones 807 mil pesos, para las mil 613 unidades económicas que constituyen los sujetos regulados⁶. El detalle se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1 Acciones regulatorias derogadas y ahorros netos del PROY-NOM-033/1-SCFI-2019

Método de prueba particular	Total
Método de copelación para Anillos oro sin incrustaciones	24,195,000
Método de copelación para Argollas oro sin incrustaciones	24,195,000
Método de copelación para Aretes oro sin incrustaciones	24,195,000
Método de copelación para Cadenas oro sin incrustaciones	24,195,000
Método de copelación para Collares oro sin incrustaciones	24,195,000
Método de copelación para Cruces y dijes oro sin incrustaciones	24,195,000
Método de copelación para Esclavas oro sin incrustaciones	24,195,000
Método de copelación para Medallas oro sin incrustaciones	24,195,000
Método de copelación para Pulseras y brazaletes oro sin incrustaciones	24,195,000
Método de copelación para Otros productos oro sin incrustaciones	24,195,000
Método de copelación para Anillos oro con incrustaciones de piedras preciosas	24,195,000
Método de copelación para Aretes oro con incrustaciones de piedras preciosas	24,195,000
Método de copelación para Cruces y dijes oro con incrustaciones de piedras preciosas	24,195,000
Método de copelación para Collares oro con incrustaciones de piedras preciosas	24,195,000
Método de copelación para Anillos, aretes, dijes y similares oro con incrustaciones de piedras preciosas	24,195,000
Patrón de plata alta pureza para Aretes plata sin incrustaciones	20,969,000
Patrón de plata alta pureza para Cadenas plata sin incrustaciones	20,969,000
Patrón de plata alta pureza para Collares y gargantillas plata sin incrustaciones	20,969,000
Patrón de plata alta pureza para Cruces y dijes plata sin incrustaciones	20,969,000
Patrón de plata alta pureza para Pulseras y brazaletes plata sin incrustaciones	20,969,000
Método de copelación. para Recubiertos (chapados) con oro	20,969,000
Determinación de paladio para Paladio	29,034,000
Determinación del contenido de platino para Platino	29,034,000
Total	546,807,000

Fuente: elaboración propia con información del Proyecto de Norma Oficial Mexicana NOM-033/1-SCFI-2019

Con base en lo expuesto, de dichos ahorros y a fin de atender lo estipulado en el artículo 78 de la Ley General de Mejora Regulatoria, es decir, reducir el costo de cumplimiento para los particulares. En este sentido se solicita amablemente a la Comisión, sean considerados 3 millones de ahorros netos en costos para la presente propuesta regulatoria, a fin de acreditar el cumplimiento del requerimiento de simplificación establecido en el mencionado artículo 78 de la LGMR. En la Tabla 2 se muestran los costos de la regulación que ascienden a 41 millones 710 mil 918 pesos, los ahorros utilizados del citado PROY- NOM-033/1-SCFI-2019⁷ representan un total de 44 millones 710 mil 918

⁵ La regulación vigente contempla un total de 23 acciones regulatorias para cada unidad económica, en tanto que el proyecto de NOM, considera solo cinco acciones obligatorias. Por ello, existe una reducción de 18 acciones para los sujetos regulados.

⁶ Los métodos de prueba que tienen una tarifa de 13 mil pesos son: Patrón de plata alta pureza para Aretes plata sin incrustaciones; Patrón de plata alta pureza para Cadenas plata sin incrustaciones; Patrón de plata alta pureza para Collares y gargantillas plata sin incrustaciones y; Patrón de plata alta pureza para Pulseras y brazaletes plata sin incrustaciones. El resto de métodos es de 15 mil pesos.

⁷ Ver Anexo 1 Estimación de costos derogados del PROY-NOM-033/1-SCFI-2019

pesos, por lo que, los ahorros netos en costos de cumplimiento corresponden a 3 millones de pesos con lo que se comprueba el supuesto del artículo 78 de la LGMR.

Tabla 2 Simplificación de la propuesta regulatoria

Concepto	Monto
Costos de la regulación	41,710,918
Ahorros utilizados del PROY-NOM-033/1-SCFI-2019	44,710,918
Ahorro neto en costos	3,000,000

Fuente: elaboración propia con información Proyecto de Norma Oficial Mexicana NOM-033/1-SCFI-2019

Si bien el artículo 78 de la LGMR señala que “[se] deberán indicar expresamente en su Propuesta Regulatoria, las obligaciones regulatorias o actos a ser modificados, abrogados o derogados [...]”, la inclusión en la presente propuesta regulatoria podría causar confusión para los sujetos regulados, entidades encargadas de la evaluación de la conformidad, así como para el resto de partes interesadas; ello podría significar una implementación ineficiente de dicha propuesta y poner en riesgo alcanzar los objetivos regulatorios planteados. Con base en lo expuesto, se solicita a la Autoridad de Mejora Regulatoria tenga a bien dar por cumplido el requisito de simplificación regulatoria. Toda vez que se comprueba que existe un ahorro neto en costos para los particulares, en concordancia con lo estipulado por el artículo 78 de la LGMR.

Apartado I. Definición del problema y objetivos generales de la regulación

1. Describa los objetivos generales de la regulación propuesta

El presente Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad (PEC) tiene como objetivo establecer el proceso y requisitos que deben cumplir los productores o responsables del producto, para demostrar el cumplimiento de los productos denominados queso y sus diferentes denominaciones de conformidad con la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Queso - Denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba, publicada el 31 de enero de 2019 en el Diario Oficial de la Federación. Además, es aplicable a todos los quesos y sus distintas denominaciones que se comercialicen en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, de fabricación nacional o extranjera.

Como objetivo principal se encuentra el brindar certeza sobre el procedimiento que deben seguir los productores o responsables del producto para llevar a cabo la evaluación de la conformidad de sus productos previo a su comercialización en territorio nacional, la forma en que deberá comprobarse el cumplimiento con la NOM de la cual deriva la propuesta regulatoria actual, es decir, la forma, mecanismos, requisitos, especificaciones, muestreo y demás consideraciones que, por una parte, deben cumplir los sujetos obligados, y por otra, sean los que evalúen las personas acreditadas y aprobadas para evaluar la conformidad. También se establece las facultades de quienes deban llevar a cabo la vigilancia. Todo ello, en conjunto, atenderá también a cumplir los objetivos planteados en la NOM y en su Transitorio Segundo que establece la obligación de iniciar los trabajos de elaboración de un Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad para esa NOM específica.

Derivado de dicho objetivo principal, la propuesta regulatoria busca mitigar la problemática descrita en el numeral 2 del presente documento. Dicha problemática se relaciona con fallos de mercado tales como asimetrías de información y su consecuente problema de selección adversa, competencia inequitativa, mercado poco desarrollado, entre otros.

2. Describa la problemática o situación que da origen a la intervención gubernamental a través de la regulación propuesta

El 31 de enero del 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018 Queso - Denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba. En los artículos transitorios enfatiza la necesidad y obligación de iniciar los trabajos de elaboración de un

Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad, para la veraz comprobación de cumplimiento de los productos objeto de la norma, así como lo establecido en el capítulo 8. Evaluación de la conformidad, estableciendo que la evaluación de la conformidad se debe llevar a cabo en términos de lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y su Reglamento.

El mercado de los productos regulados ha presentado algunas inconsistencias a lo largo de los últimos años. En primer lugar, se puede destacar la incorporación de grasas vegetales (u otros aditivos), los cuales no están permitidos en la NOM; esto como un mecanismo de reducción de costos en la producción de quesos y en perjuicio de la competencia leal entre los distintos productores. Esto se traduce en un fallo de mercado en que no se encuentran productos homogéneos con respecto a las especificaciones normadas, ofreciendo información que induce al engaño del consumidor y no permitiendo una competencia leal en el mercado, creando una competencia con base a la reducción de costos en perjuicio de la calidad de los productos y en perjuicio de lo que los consumidores esperan adquirir.

En segundo lugar, también se ha presentado el caso en que la información comercial reflejada en el etiquetado de los productos era incompleta y/o el contenido de ingredientes no correspondía con lo declarado en las mismas. En este caso se tiene un fallo asociado con asimetría de información que puede derivar en un problema de selección adversa para los consumidores.

En ambos casos señalados, se tiene un mercado poco eficiente en cuanto la asignación o determinación de transacciones comerciales equitativas, poco desarrollado en términos de competitividad, y con pocos incentivos para incorporar procesos tecnológicos eficientes que beneficien los procesos productivos y con ello permitir disminuir costos de producción, incrementar la eficiencia física, aprovechar economías de escala, e incluso, colocar los productos nacionales con mejores condiciones en los mercados internacionales.

A continuación, se analiza el sector regulado desde la perspectiva de su importancia en cuanto a la producción y su comportamiento durante los últimos años. En seguida se presenta la evidencia recopilada a partir de los estudios realizados por la Procuraduría Federal del Consumidor en que se detectaron inconsistencias en los productos regulados.

Producción

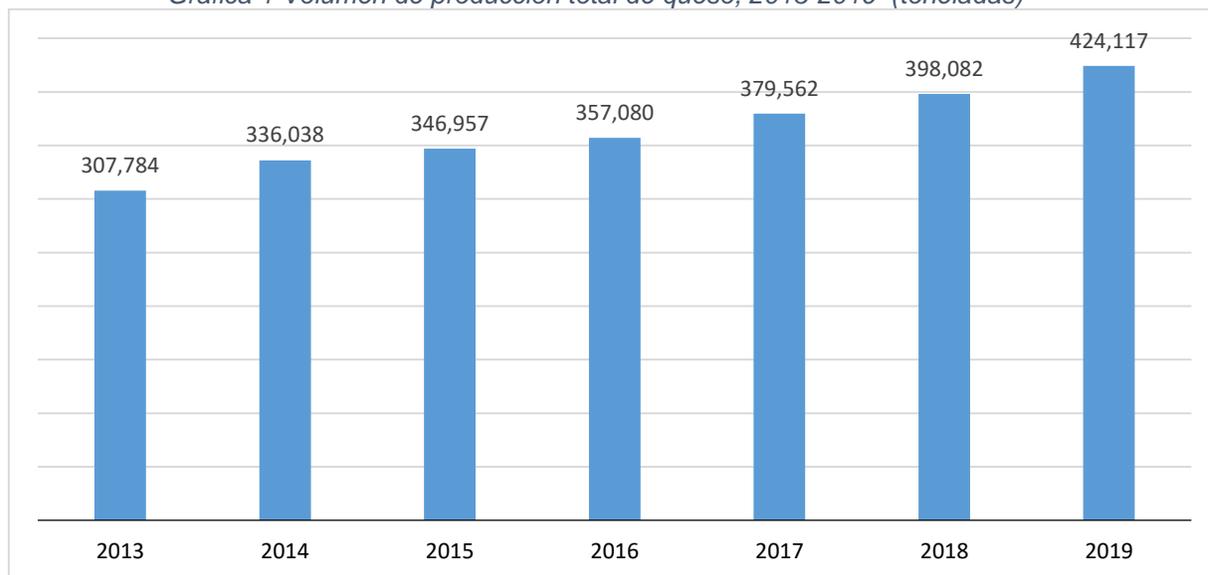
El sector de queso en nuestro país ha presentado un dinamismo importante. En 2013 el volumen de producción total ascendió a 307 mil 784 toneladas y hacia 2019 se ubicó en 424 mil 117 toneladas (ver Tabla 1 y Gráfica 1), de acuerdo con la información reportada por el Banco de Información Económica (BIE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). El crecimiento señalado fue equivalente a una tasa del orden del 5.5% anual, lo que corrobora el dinamismo señalado. El detalle se muestra en la Tabla 3. La evolución del volumen de producción por tipo de queso en el periodo señalado se encuentra en la Gráfica 2.

Tabla 3 Volumen de producción total, por tipo de queso y acumulado, 2013-2019 (toneladas)

Periodo	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Acumulado
Fresco	58,415	64,518	65,540	67,952	72,158	82,317	89,557	500,457
Doble crema	45,974	46,665	48,425	50,988	61,089	68,159	72,792	394,092
Panela	54,078	49,999	50,677	53,485	54,111	51,341	52,072	365,763
Otros	26,405	48,812	49,788	46,518	45,670	46,556	50,145	313,894
Chihuahua	37,789	40,401	39,495	39,884	41,341	39,318	48,545	286,773
Crema	27,989	29,843	32,893	33,717	41,460	42,714	43,336	251,952
Manchego	30,836	28,703	33,032	35,840	34,673	38,501	38,563	240,148
Oaxaca	26,298	27,097	27,107	28,696	29,060	29,176	29,107	196,541
Total	307,784	336,038	346,957	357,080	379,562	398,082	424,117	2,549,620

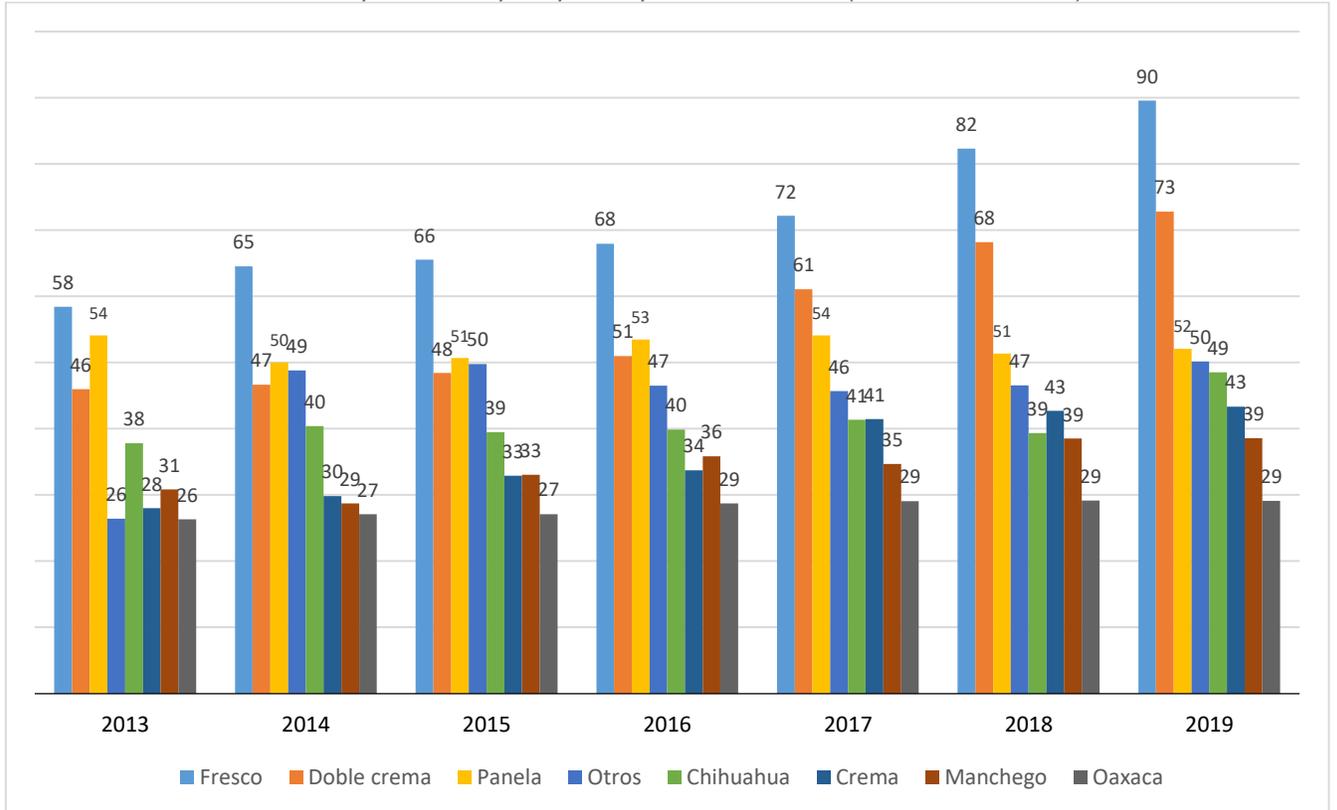
Fuente: BIE

Gráfica 1 Volumen de producción total de queso, 2013-2019 (toneladas)



Fuente: elaboración propia con base en datos de BIE

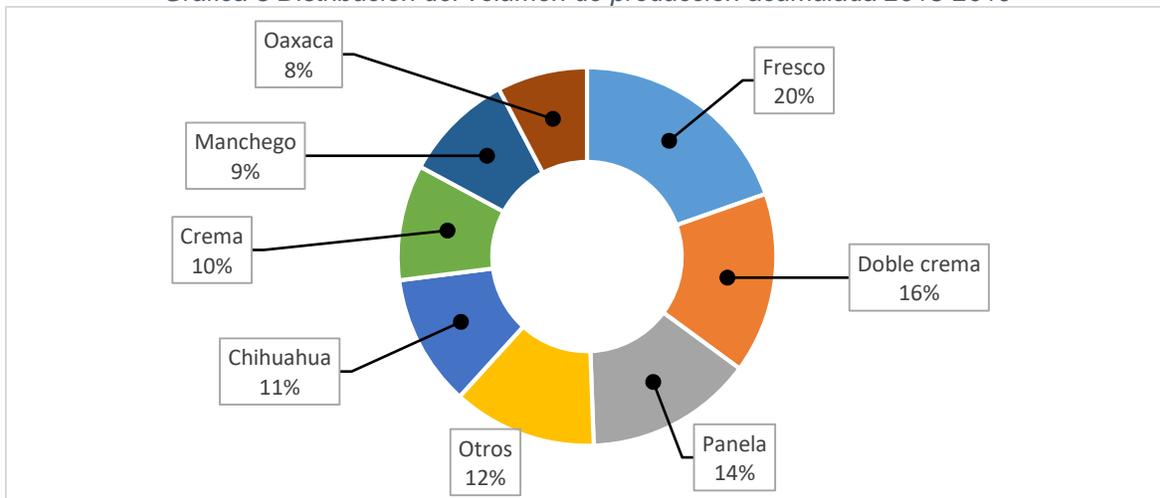
Gráfica 2 Volumen de producción por tipo de queso 2013-2019 (miles de toneladas)



Fuente: elaboración propia con base en datos de BIE

En México se tiene información desagregada para ocho tipos de queso: fresco, crema, doble crema, panela, Chihuahua, manchego, Oaxaca y un rubro denominado otros, que contempla las categorías menos representativas de este producto. El queso fresco es el que más se produce en nuestro país, por ejemplo en 2019, la producción fue cercana a 90 mil toneladas; le siguió del queso doble crema con cerca de 73 mil toneladas, el panela con poco más de 52 mil toneladas, el Chihuahua con unas 48.5 mil toneladas, queso crema con más de 43 mil toneladas, el manchego con unas 38.6 mil toneladas, por último el queso Oaxaca registró poco más de 29 mil toneladas (ver Tabla 3). En el periodo mencionado, de forma acumulada, se presenta la distribución porcentual por tipo de queso en la Gráfica 3.

Gráfica 3 Distribución del volumen de producción acumulada 2013-2019



Fuente: elaboración propia con base en datos de BIE

En lo correspondiente al valor de la producción, el comportamiento es muy similar a lo descrito en el volumen de producción. El queso fresco es el más representativo y ha pasado de más de 2 mil 328.6 millones de pesos en 2013, a los 4 mil 25.5 millones de pesos en 2019. El queso manchego y el queso crema, le siguieron en importancia, el detalle y evolución del valor de la producción se encuentra en la Tabla 4 y la Gráfica 4.

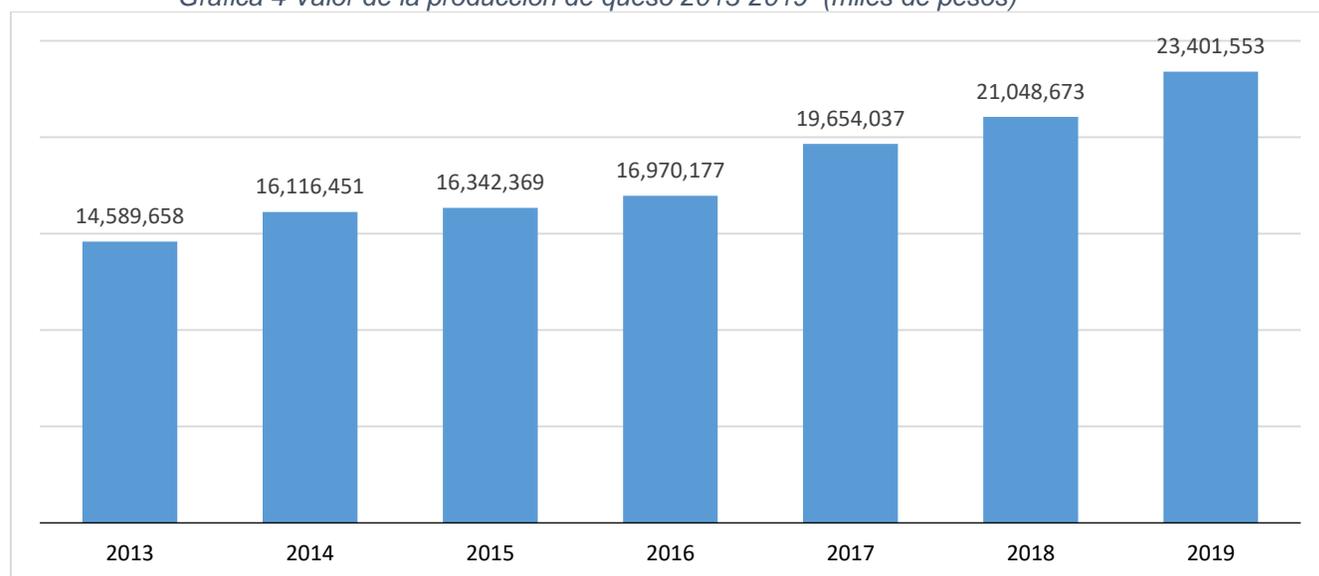
Tabla 4 Valor de la producción total, por tipo de queso y acumulado, 2013-2019 (miles de pesos)

Periodo	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Acumulado
Fresco	2,328,613	2,642,571	2,513,195	2,651,124	3,231,835	3,680,647	4,025,499	21,073,484
Manchego	2,104,615	2,132,338	2,389,974	2,595,623	2,770,300	3,287,431	3,470,536	18,750,817
Crema	1,581,566	1,764,124	2,015,326	2,059,188	2,756,445	3,097,056	3,468,995	16,742,700
Chihuahua	2,187,165	2,457,806	2,381,157	2,402,375	2,637,075	2,566,099	3,363,104	17,994,781
Panela	2,716,154	2,671,020	2,548,699	2,664,276	2,963,104	2,963,383	3,067,996	19,594,632
Otros	899,834	1,590,701	1,643,749	1,619,883	1,964,385	1,882,922	2,238,842	11,840,316
Oaxaca	1,577,195	1,684,518	1,640,130	1,714,876	1,852,045	1,925,194	1,992,893	12,386,851
Doble crema	1,194,516	1,173,373	1,210,139	1,262,832	1,478,848	1,645,941	1,773,688	9,739,337
Total	14,589,658	16,116,451	16,342,369	16,970,177	19,654,037	21,048,673	23,401,553	128,122,918

Fuente: BIE

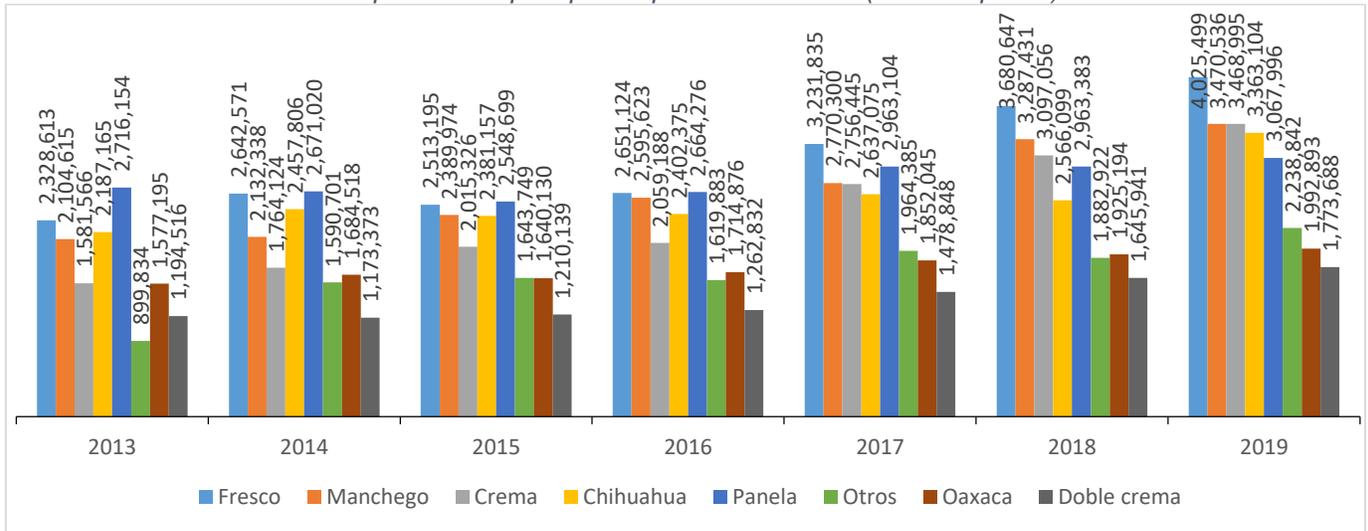
El valor total de la producción de queso pasó de los 16 mil 188 millones de pesos y alcanzó 25 mil 553.8 millones de pesos en 2019. La tasa media de crecimiento anual equivale al 8%.

Gráfica 4 Valor de la producción de queso 2013-2019 (miles de pesos)



Fuente: elaboración propia con base en datos de BIE

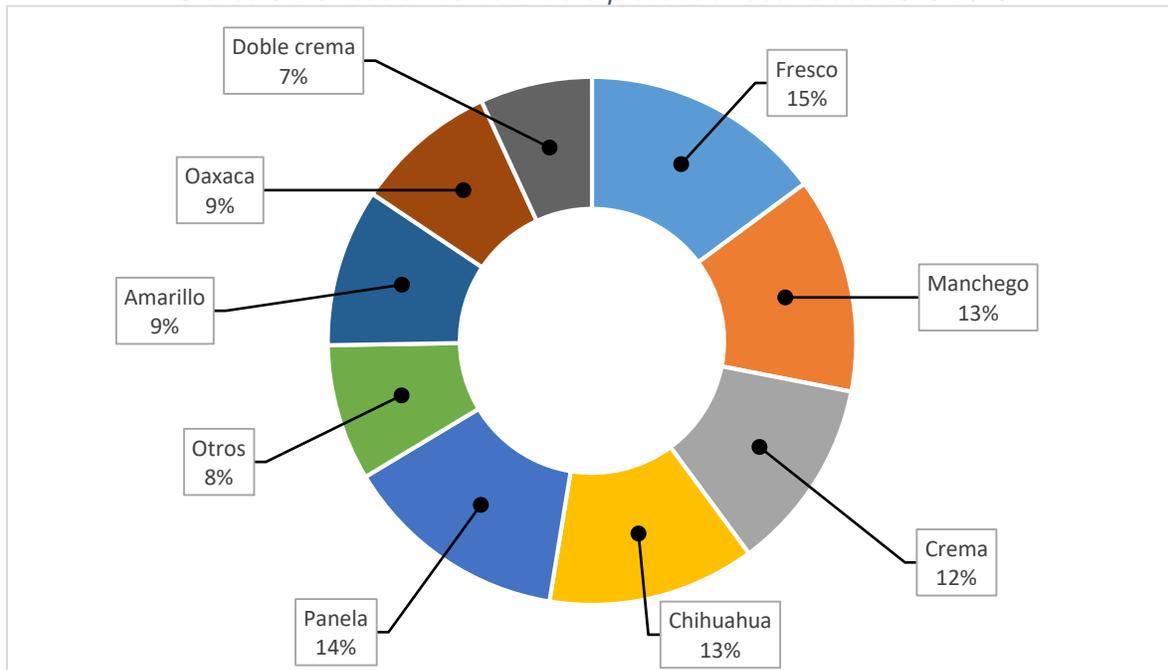
Gráfica 5 Valor de la producción por tipo de queso 2013-2019 (miles de pesos)



Fuente: elaboración propia con base en datos de BIE

Lo correspondiente al valor de la producción por tipo de queso se detalla en la Gráfica 5. En cuanto al valor de la producción de forma acumulada, se presenta la distribución porcentual por tipo de queso en la Gráfica 6.

Gráfica 6 Distribución del valor de la producción acumulada 2013-2019



Fuente: elaboración propia con base en datos de BIE

Estudios de calidad PROFECO

Como antecedente de la problemática asociada con información comercial y especificaciones que debe cumplir el producto denominado como queso se encuentran los estudios realizados por la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) relacionados con el sector regulado. En el año 2000, PROFECO publicó en su revista del consumidor el estudio de calidad de diferentes quesos, en los que se encuentran el tipo panela, Cotija, rancharo, asadero, cottage, canasto, crema, doble crema, Oaxaca, sierra, añejo, suizo, manchego, chihuahua, gouda, mozzarella y parmesano.

El Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios publicado (Reglamento de COFEPRIS) en el DOF el 9 de septiembre de 1999, definía al queso como aquél *“producto elaborado con la cuajada de leche estandarizada de vaca o de otras especies animales, con o sin adición de crema, obtenida por la coagulación de la caseína con cuajo, gérmenes lácticos, enzimas apropiadas, ácidos orgánicos comestibles, con o sin tratamiento ulterior por calentamiento, drenada, prensada o no, con o sin adición de fermentos de maduración, mohos especiales, sales fundentes e ingredientes comestibles opcionales. Puede ser fresco, madurado o procesado”*. Esta definición es importante en el contexto del estudio de PROFECO, toda vez que se refiere a que la base de elaboración del queso se encuentra en la grasa animal.

En el estudio referido (No. 278), PROFECO analizó un total de 155 productos, de los cuales 53 presentaron inconsistencias en la información comercial y 60 presentaron grasa vegetal. En cuanto a las inconsistencias de información comercial, fueron información incompleta o la ausencia del distintivo Hecho México en los productos nacionales.

El estudio divide los productos en queso e imitación de queso⁸, de los cuales 104 se presentaron como auténticos. En particular, el queso denominado panela presentó los siguientes resultados: de los 19 productos analizados, 8 presentaron información comercial incompleta, lo que equivale a un 42%. Las principales causas fueron: falta de ingredientes en su etiquetado, composición (contenido de humedad, grasa y proteína), contenido neto no congruente con lo declarado, falta declaración del país de origen y leyenda Hecho en México. La información que no declara o es confusa se refiere a la composición e ingredientes que se utilizan en su elaboración, además de la falta de incorporación de datos relevantes como fecha de caducidad y país de origen. De forma agregada, el 23% de los productos tipo auténticos tuvieron alguna deficiencia en información comercial, es decir, 24 de los 104 productos analizados (ver Tabla 5).

Los productos que presentaron un mínimo de errores fueron el queso crema con la falta de declaración de contenido de humedad, tipo y origen de animal de la leche; queso rancharo no cumplió con la declaración del contenido de proteína y su contenido no coincidió con la información del etiquetado; queso mozzarella no declara el tipo y origen del animal de la leche; queso Oaxaca careció de la leyenda Hecho en México, y la declaración del contenido de proteína, grasa y humedad; queso cottage faltó la leyenda Hecho en México y no corresponde el contenido de grasa declarado; queso chihuahua no declaró tipo y origen del animal de la leche y la declaración de la etiqueta no corresponde con el contenido; queso gouda no declara los ingredientes completos y la información en español no es la misma que la de origen; queso manchego no corresponde con el contenido de grasa, proteína y contenido neto que declara la etiqueta; queso fundido la información de la etiqueta es confusa para el consumidor y el contenido neto no corresponde con lo declarado; por último el queso adobera presentó diferencias entre el contenido y lo declarado en su etiquetado; por su parte, el queso parmesano y Cotija no presentaron las deficiencias descritas anteriormente⁹, aunque se analizaron muy pocos productos: 3 y 2 respectivamente.

El otro rubro de análisis fue la presencia de grasa vegetal. En este apartado, el queso panela fue el que presentó mayores inconsistencias ya que, de los 19 productos analizados, 14 presentaron grasa

⁸ Los productos denominados imitación de queso presentan grasa vegetal de forma parcial o total.

⁹ Para el caso del queso Cotija, en 2019 se llevó a cabo el estudio particular y los resultados no fueron muy favorables y se describen en el apartado “Queso Cotija 2019” del presente documento.

vegetal, es decir, un 73.7% del total. En general, en este rubro, el 13.5% de los productos tuvieron presencia de grasa vegetal, en términos absolutos, 14 de los 104 productos analizados (ver Tabla 5).

Con respecto a los productos denominados imitación de queso, de forma agregada se analizaron 51 productos de los cuales 29 presentaron información comercial incompleta (el 57%). De los productos analizados, solo la imitación de queso chihuahua presentó información comercial completa. En contraparte, de los productos imitación de queso adobera y Oaxaca, fueron las categorías mayor presencia de productos con información comercial incompleta, siendo 7 muestras por denominación. El detalle de lo expuesto se encuentra en la Tabla 6.

Tabla 5 Inconsistencias detectadas por tipo, en queso, del año 2000

Tipo de producto	Información comercial incompleta	Presencia de grasa vegetal	Total analizados
Panela	8	14	19
Crema	1	0	6
Rancho	2	0	7
Mozarela	1	0	3
Oaxaca	1	0	9
Cottage	2	0	4
Chihuahua	2	0	12
Gouda	1	0	6
Manchego	3	0	20
Fundido	2	0	12
Parmesano	0	0	3
Cotija	0	0	2
Adobera	1	0	1
Total	24	14	104

Elaboración propia con información de PROFECO

Tabla 6 Inconsistencias detectadas por tipo, en imitación de queso, del año 2000

Tipo de producto	Información comercial incompleta	Total analizados
Crema	1	1
Doble crema	5	11
Fundido	4	10
Adobera	7	9
Oaxaca	7	9
Canasto	1	4
Manchego	2	3
Añejo	1	2
Crema	1	1
Chihuahua	0	1
Total	29	51

Elaboración propia con información de PROFECO

A partir de este estudio general en que se destacó la sustitución de grasa animal (butírica) por grasa vegetal y la información comercial incompleta, PROFECO ha emitido diferentes estudios específicos como lo son el del queso panela, Oaxaca, chihuahua, Cotija y manchego, en un periodo del 2011 al 2020. A continuación, se presentan los resultados generales de dichos estudios.

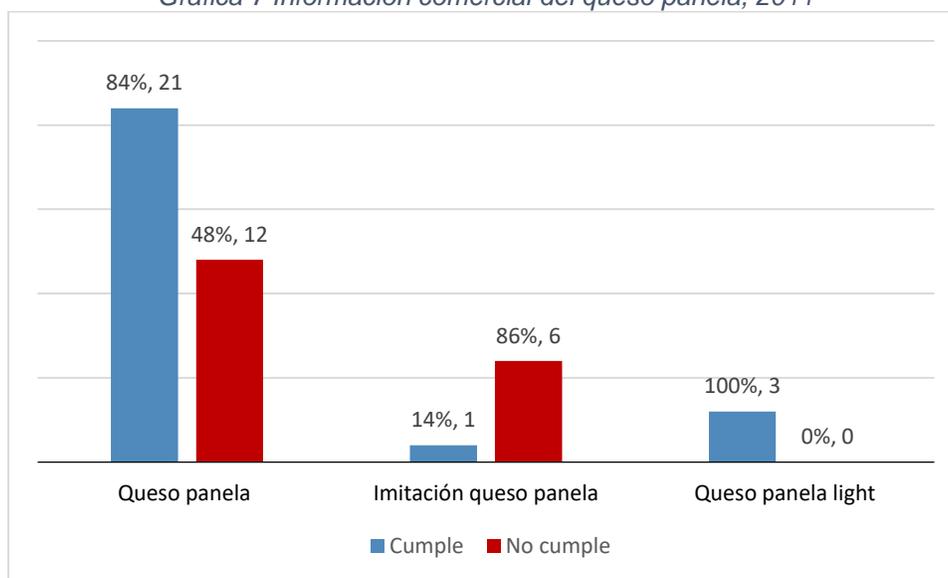
Queso panela, 2011

El primer caso particular que se publicó después del estudio general de los diferentes quesos del año 2000, fue el relacionado con el queso panela, publicado en la edición de julio de 2011. El queso panela es considerado uno de los quesos más consumidos en México, ya que, por ejemplo, forma parte de los Lineamientos para el Expendio o Distribución de Alimentos o Bebidas en los Establecimientos de Consumo Escolar de los Planteles de Educación Básica. El queso panela tiene como característica fundamental el ser un queso fresco que no se derrite por su bajo contenido en grasa, ligeramente salado, alto contenido en agua y no requiere de un proceso de fermentación.

El estudio analizó un total de 43 muestras, de las cuales 36 fueron quesos que dicen ser auténticos (tipo panela y light) y 7 imitaciones. La investigación se focaliza en el análisis de la información comercial, especificaciones (contenido de humedad, grasa y proteína), aporte calórico, aportación de sodio, tipo de grasa, precio por 100g y contenido de sodio. El análisis dividió a los quesos panela en tres categorías, que son imitación de queso panela, queso panela (auténtico) y queso panela light.

En lo que respecta a información comercial, de forma agregada, de los 43 productos analizados, 25 declararon información comercial completa y 18 no lo hicieron, lo que equivale al 58% y 42%, respectivamente hablando. De forma particular, el tipo de producto denominado queso panela auténtico, equivale a 33 productos, de los cuales 21 contenían información comercial completa y 12 no lo hicieron, es decir, un 84% y un 48% respectivamente; de los 7 productos de imitación, solo uno presentó información comercial completa, en tanto que los restantes 6 no lo hicieron; por último, los tres productos del queso panela light, cumplieron con el rubro en cuestión. De esto da cuenta la Gráfica 7.

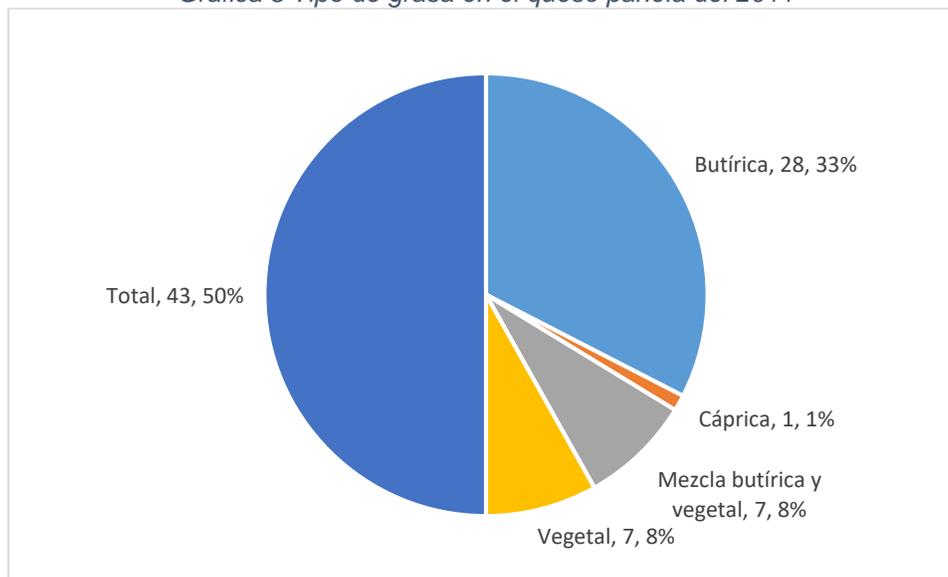
Gráfica 7 Información comercial del queso panela, 2011



Fuente: elaboración propia con información de PROFECO

Es importante volver a mencionar que es fundamental el tipo de grasa que se utiliza en la elaboración del queso, pues es indispensable conforme al Reglamento de COFEPRIS y desde el 1 de febrero de 2020 con la NOM, que se elaboren con grasa de origen animal ya que no está permitida la adición de grasa de otro origen distinto al animal. En la investigación de PROFECO del año 2011, se encontró que un 32%, 14 productos analizados, presentaron grasa vegetal, o una mezcla de esta con grasa butírica. El 68% restante corresponde a productos con grasa de origen animal (Gráfica 8).

Gráfica 8 Tipo de grasa en el queso panela del 2011



Fuente: elaboración propia con información de PROFECO

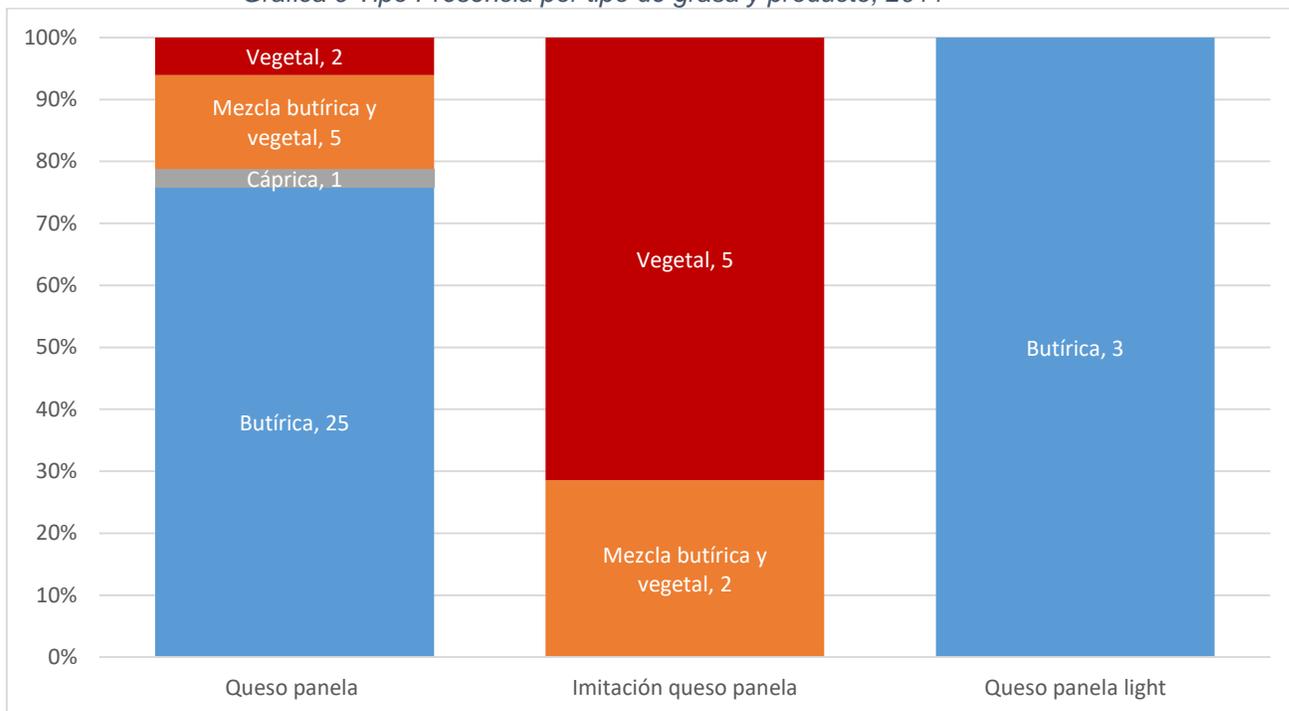
De manera particular, el producto denominado queso panela light fue el único que no presentó grasa vegetal, solo de origen animal en sus 3 productos analizados. El queso imitación, no obstante, tuvo presencia de grasa vegetal en 5 productos, en tanto que en 2 productos más, se encontró una mezcla de grasa butírica y vegetal, de un total de 7 productos analizados; por último, los denominados como queso panela, se encontró la presencia de la combinación de grasa vegetal y butírica en 5 productos, en 2 más, la presencia de grasa vegetal, los restantes 26 productos presentaron grasa de origen animal. Esto se muestra en la Tabla 7 y en la Gráfica 9.

Tabla 7 Presencia por tipo de grasa y producto, 2011

Tipo de grasa	Queso panela	Imitación queso panela	Queso panela light	Total
Butírica	25		3	28
Cáprica	1			1
Mezcla butírica y vegetal	5	2		7
Vegetal	2	5		7
Total	33	7	3	43

Fuente: PROFECO

Gráfica 9 Tipo Presencia por tipo de grasa y producto, 2011



Fuente: elaboración propia con información de PROFECO

Con lo señalado, el estudio correspondiente a queso panela, denota la presencia de grasa que parcial o total en algunos productos que se comercializan en el mercado y que pueden provocar un problema de selección adversa en los consumidores. En otras palabras, para un consumidor común, le puede resultar confuso diferenciar con precisión aquellos productos de queso auténtico con respecto a los que carecen de las propiedades elementales para denominarse como tal.

En este sentido, se vuelve indispensable un instrumento regulatorio capaz de garantizar que se cumplan especificaciones adecuadas para que un producto pueda denominarse como queso y evitar el problema de selección adversa que enfrentan los consumidores. Además de lo anterior, la incorporación de grasa vegetal en los procesos puede deberse a tratar de disminuir costos de producción, sin embargo, al contar con poca o nula distinción en su comercialización dentro del mercado de quesos¹⁰, deriva en una situación de competencia inequitativa ya que no existen condiciones iguales o piso parejo; al respecto, aquéllos fabricantes que sí cumplen con las especificaciones compiten en una situación desventajosa con relación a aquéllos que no cumplen, por lo que el mercado de quesos no puede ser considerado como competitivo, debido a tales problemas lo que conduce a un mercado sin incentivos para la inversión y el desarrollo del mismo. Por ello, la emisión del presente Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018.

Queso Oaxaca 2012

El queso Oaxaca se caracteriza por la presencia de hebras, esto se logra por el proceso de fabricación, en el cual influye en la modificación de la acidez (transformación de los azúcares de la leche a ácido lácteos) y después fundirlo para lograr que se separen las fibras.

Los criterios de cumplimiento en el estudio de PROFECO de 2012 se basaron en cuatro documentos normativos que fueron la NMX-F-COFOCALEC-2010 Sistema producto leche. Alimentos – Lácteos – Queso Oaxaca. Denominación, especificaciones y métodos de prueba, NOM-051-

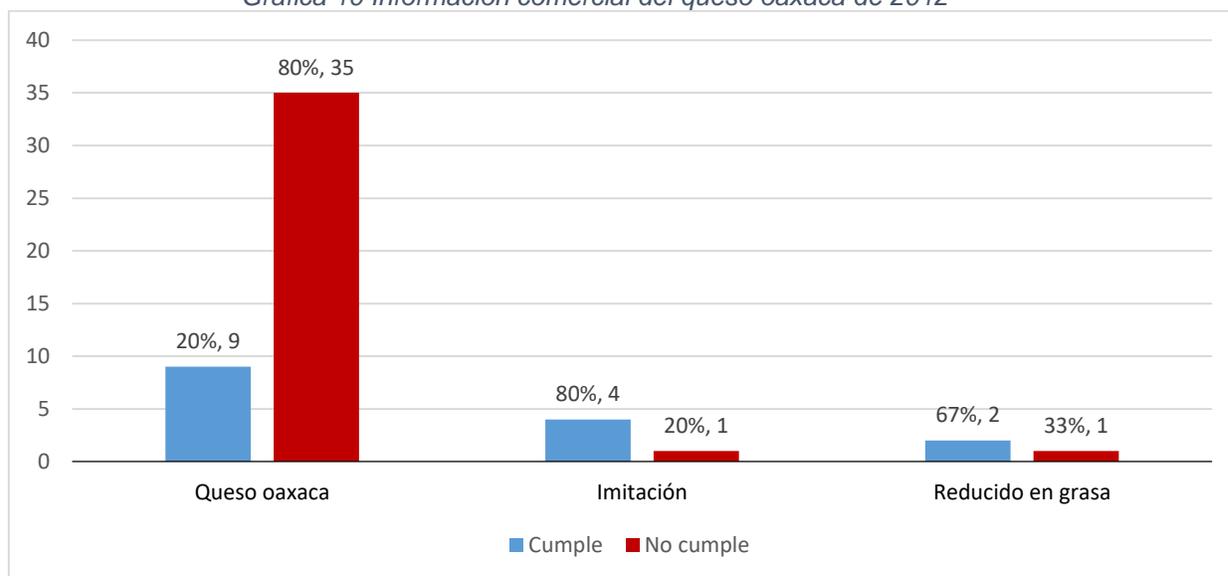
¹⁰ Debido a que son bienes sustitutos entre sí.

SCFI/SSA1/2010. Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados – Información comercial y sanitaria, NOM-243-SSA1-2010. Productos y servicios. Leche, fórmula láctea, producto lácteo combinado y derivados lácteos. Disposiciones y especificaciones sanitarias. Métodos de prueba y el Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios de la Ley General de Salud.

Para el estudio del queso denominado Oaxaca se utilizaron 52 productos. Los rubros analizados fueron: información al consumidor, composición (contenido de grasa, proteína y humedad), calidad sanitaria, contenido de sodio, aporte energético y costo. Además de que los productos se clasifican en tres categorías, siendo queso Oaxaca (auténtico), imitación de queso y reducido en grasa.

En cuanto a la información comercial, el etiquetado es la base para dotar al consumidor de las características del producto. El incumplimiento del etiquetado corresponde a presentar la declaración incorrecta de los nutrimentos y propiedades, confusión en la información como el lote, caducidad y domicilio. Los resultados de etiquetado comercial mostraron que, de forma agregada 37 de los 52 productos incumplieron, equivalente al 71%. En la categoría de queso Oaxaca se detectó incumplimiento en 35 de los 44 productos analizados que equivalen al 80%. Por otro lado, las categorías de imitación y reducido en grasa cumplieron con la información comercial con un 80% y 67% respectivamente. Esto se muestra en la Gráfica 10.

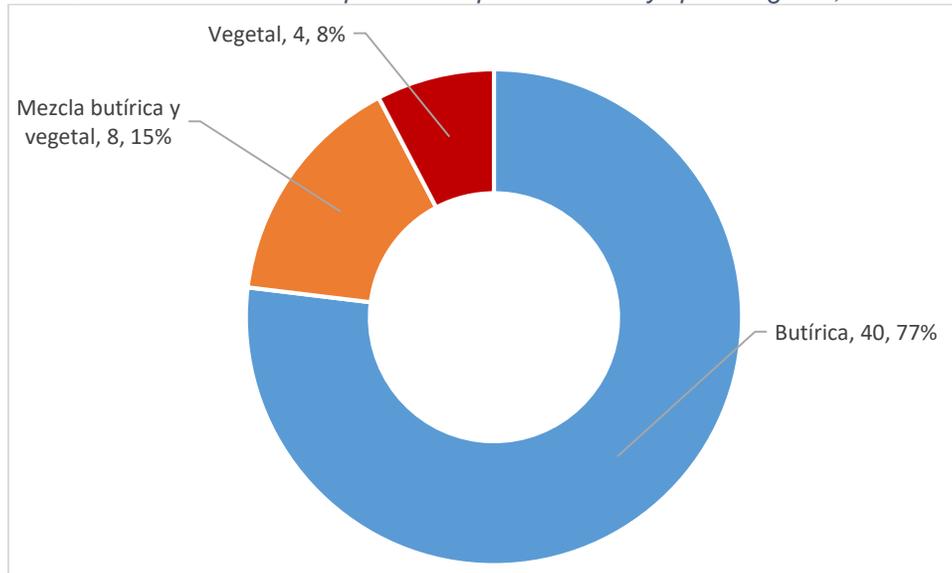
Gráfica 10 Información comercial del queso Oaxaca de 2012



Fuente: elaboración propia con información de PROFECO

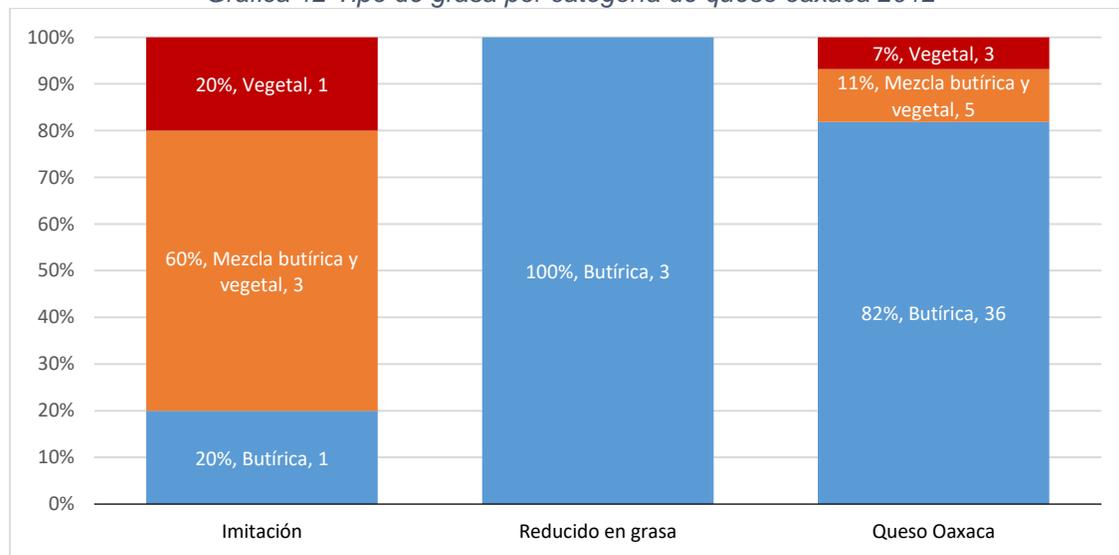
En el caso de las grasas, el estudio detectó tres tipos de grasas, la butírica, vegetal y una combinación de ambas. Para considerar a un queso Oaxaca auténtico debe ser elaborado a base de grasa butírica, por lo tanto, los quesos que presenten grasas vegetales o que no sean de origen animal (incluidos los que presentan una combinación de ambos tipos de grasas), deberían considerarse como imitaciones. El 23% (12 productos) tuvieron presencia de grasa vegetal, de ellos, el 15% correspondió a la mezcla de grasas y el 8% solo por grasa vegetal. Los restantes productos, el 77% sí cumplieron con lo que respecta a la elaboración con base en grasa butírica (ver Gráfica 11).

Gráfica 11 Cantidad de productos queso Oaxaca y tipos de grasa, 2012



Fuente: elaboración propia con información de PROFECO

Gráfica 12 Tipo de grasa por categoría de queso Oaxaca 2012



Fuente: elaboración propia con información de PROFECO

En la Gráfica 12 se detalla, por categoría de producto, la presencia de grasa. En particular, el queso Oaxaca reducido en grasa sobresalió al presentar en el total de productos grasa butírica. Por otro lado, los auténticos y las imitaciones presentaron más de un tipo de grasa. En el caso del queso Oaxaca el 82% fue grasa butírica, 7% de grasa vegetal y 11% de la mezcla de ambas grasas. Por último, las imitaciones tuvieron mayor presencia de la mezcla de grasas con 3 productos que equivalen al 60% y el resto repartido fueron la grasa vegetal y butírica con el 20% cada uno. Por lo anterior, el estudio de queso denominado Oaxaca, indica la presencia de grasa que no corresponden al tipo de producto comercializado, por lo tanto, en su etiquetado no se declara con el nombre correcto para que los consumidores tengan certeza de que su queso sea al que corresponde su etiquetado.

Al igual que el caso del queso panela se vuelve indispensable un instrumento regulatorio capaz de garantizar que se cumplan especificaciones adecuadas para que un producto pueda denominarse como queso y evitar el problema de selección adversa que enfrentan los consumidores. Además de

lo anterior, la incorporación de grasa vegetal en los procesos puede deberse a tratar de disminuir costos de producción, sin embargo, al contar con poca o nula distinción en su comercialización dentro del mercado de quesos¹¹, deriva en una situación de competencia inequitativa ya que no existen condiciones iguales o piso parejo; al respecto, aquéllos fabricantes que sí cumplen con las especificaciones compiten en una situación desventajosa con relación a aquéllos que no cumplen, por lo que el mercado de quesos no puede ser considerado como competitivo, debido a tales problemas lo que conduce a un mercado sin incentivos para la inversión y el desarrollo del mismo. Por ello, la emisión del presente Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018.

Queso chihuahua y manchego 2014

El queso chihuahua es caracterizado por utilizarse para derretirse al igual que el queso manchego, debido a ser una variante del queso “chester” que trajeron los primeros pobladores de comunidades menonitas que habitaron en Chihuahua, que es por eso que se llama “queso chihuahua”.

El queso manchego, es un queso de origen español que requiere ser elaborado a base de leche de ovejas de raza manchega con 60 días de madurez. Por lo cual, los productores deben estar autorizados por la Unión Europea a través del cumplimiento de las normas de calidad que establezcan los organismos. En el caso de la producción en México, se realiza por medio de la denominación “queso tipo manchego” que debe cumplir con la NOM-243-SSA1-2010. Las características de propiedad de cumplimiento del queso manchego es que debe ser a base de leche pasteurizada de vaca o de otras especies de ganado y no contener almidones.

En 2014, PROFECO realizó un estudio de calidad del queso chihuahua y manchego. El estudio se realizó a 33 empaques de queso manchego y 11 de queso chihuahua, un total de 44 productos. El marco jurídico de análisis estuvo basado en las Normas Oficiales Mexicanas: NOM-002-SCFI-2011. Contenido neto. Tolerancias y Métodos de verificación; NOM-243-SSA1-2010. Productos y servicios. Leche, fórmula láctea, producto lácteo combinado y derivados lácteos. Disposiciones y especificaciones sanitarias. Métodos de prueba; NOM-051-SCFI/SSA1-2010. Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados –Información comercial y sanitaria y el Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios. Secretaría de Salud. Además de la NMX-F-738-COFOCALEC-2011 Sistema Producto Leche – Alimentos – Lácteos – Queso Chihuahua – Denominación, especificaciones y Métodos de prueba únicamente para el queso chihuahua. En particular, el objetivo del estudio tuvo relación con identificar el comportamiento del mercado de dichos quesos a través de la medición del contenido nutrimental, humedad, sodio, calidad sanitaria y etiquetado.

La denominación que ostenta cierto producto queda plasmada en el etiquetado comercial. El queso manchego presentó 7 denominaciones que se hacen llamar los productos de queso tipo manchego, en las más comunes están el “queso tipo manchego” con 18 muestras, seguido de “queso manchego” con 6 quesos (ver Tabla 8).

Tabla 8 Denominación de queso manchego

Denominación	Productos
Manchego	1
Queso manchego	6
Queso manchego reducido en grasa	1
Queso tipo manchego	18
Queso tipo manchego deslactosado	1
Queso tipo manchego deslactosado light reducido en grasa	1
Queso tipo manchego reducido en grasa	4
Imitación de queso tipo manchego	1
Total	33

Fuente: elaboración propia con información de PROFECO

¹¹ Debido a que son bienes sustitutos entre sí.

Para el caso del queso chihuahua, la muestra fue más pequeña y la denominación “Queso chihuahua” y “Queso tipo chihuahua” son las que predominan con 3 productos cada una. De los restantes cinco productos se realizó una muestra unitaria de cada uno de ellos, entre los cuales se encuentran dos productos imitación (ver Tabla 9).

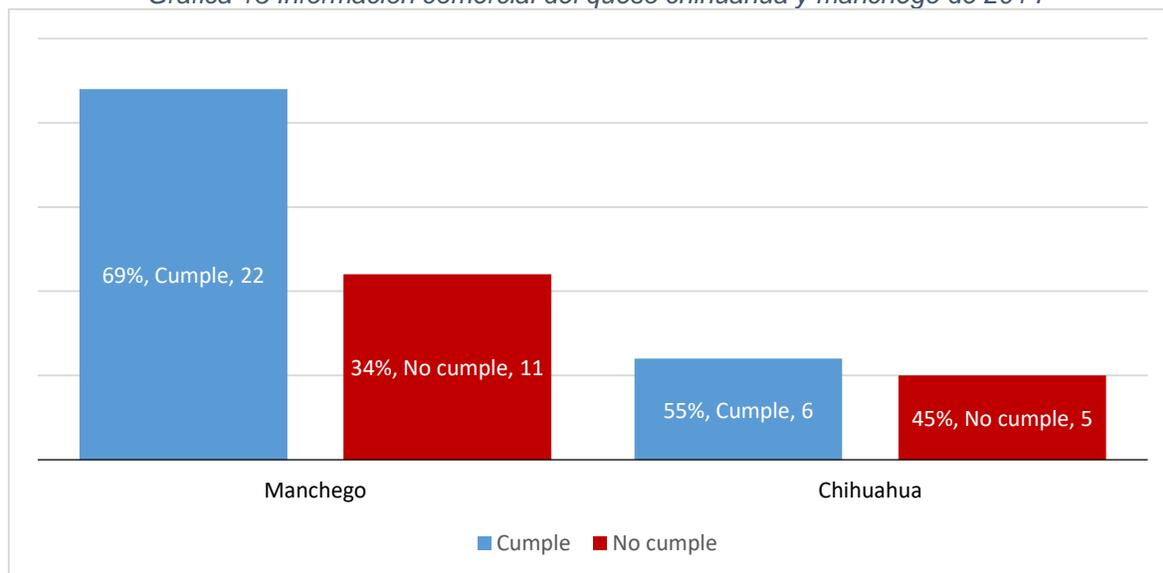
Lo referente a la información comercial, 22 productos de queso manchego cumplieron, es decir, el 69%, para el caso del queso chihuahua, el cumplimiento fue del 55% equivalente a 6 productos. Por parte de los productos que no presentaron información comercial clara para el consumidor se encontraron 5 muestras del queso chihuahua y 11 del manchego, sus índices de incumplimiento, por consecuencia fueron del 45% y 34% respectivamente (ver detalle en la Gráfica 13).

Tabla 9 Denominación del queso chihuahua

Denominación	Productos
Chihuahua	1
Producto alimenticio imitación queso (queso chihuahua)	1
Queso chihuahua	3
Queso chihuahua tipo menonita	1
Queso tipo chester de leche entera	1
Queso tipo chihuahua	3
Queso tipo chihuahua (Queso tipo chihuahua imitación)	1
Total	11

Fuente: elaboración propia con información de PROFECO

Gráfica 13 Información comercial del queso chihuahua y manchego de 2014



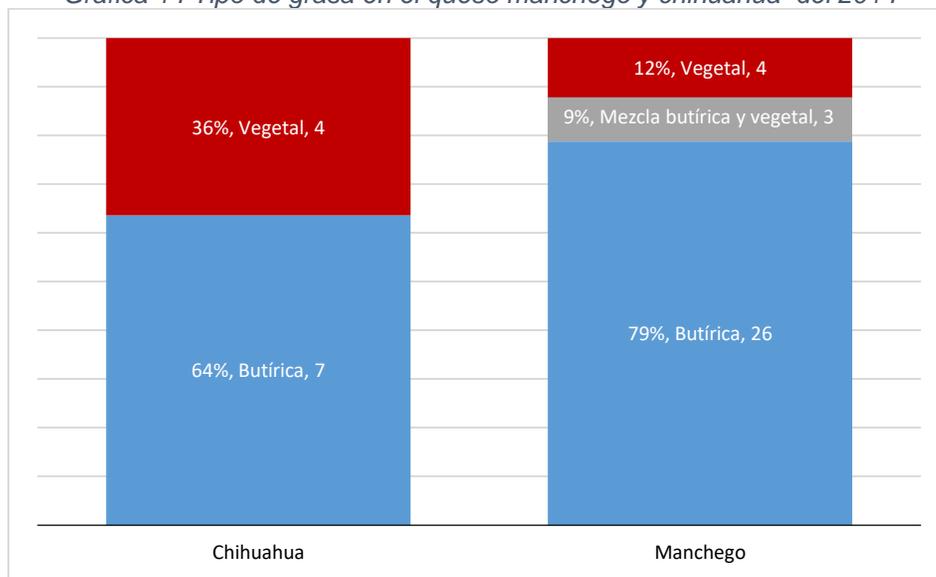
Fuente: elaboración propia con información de PROFECO

Las principales causas de incumplimiento de los productos de queso manchego con respecto a información comercial fueron: que no declaran el tipo de grasa, país de origen, y contenido de niveles de humedad, proteína, azúcares y fibra en tabla nutricional. Además, en algunos productos el contenido neto declarado se contradice con el gramaje. En el caso de los quesos chihuahua, el incumplimiento se debe a la falta de información para el consumidor referente a omitir presentar en el etiquetado el país de origen; denominación de queso; leyendas de conservación y contenido de humedad, proteína, grasas y fibra en la tabla nutricional.

En la Gráfica 14 se expresan los datos obtenidos con respecto al tipo de grasa presente en el queso manchego y chihuahua. En el universo de las muestras examinadas, para el caso del queso

manchego, el 21% de las muestras presentaron grasa vegetal (12%) y la combinación de grasa vegetal y butírica (9%). Por su parte, el queso chihuahua, el 36% de productos analizados presentó grasa vegetal.

Gráfica 14 Tipo de grasa en el queso manchego y chihuahua del 2014



Fuente: elaboración propia con información de PROFECO

En resumen, en el estudio de quesos chihuahua y manchego se encontraron asimetrías de información que confunden al consumidor en la elección del mejor queso que le convenga. A pesar que las pruebas de evaluación sanitaria arrojaron que todos los productos se encontraban en condiciones perfectas para su comercialización, la importancia de que la información comercial sea correspondiente al producto final que se va a consumir es de suma relevancia para evitar fallas en el mercado.

Para el caso de los quesos Chihuahua analizados en el presente apartado, se vuelve indispensable un instrumento regulatorio capaz de garantizar que se cumplan especificaciones adecuadas para que un producto pueda denominarse como queso y evitar el problema de selección adversa que enfrentan los consumidores. Además de lo anterior, la incorporación de grasa vegetal en los procesos puede deberse a tratar de disminuir costos de producción, sin embargo, al contar con poca o nula distinción en su comercialización dentro del mercado de quesos¹², deriva en una situación de competencia inequitativa ya que no existen condiciones iguales o piso parejo; al respecto, aquéllos fabricantes que sí cumplen con las especificaciones compiten en una situación desventajosa con relación a aquéllos que no cumplen, por lo que el mercado de quesos no puede ser considerado como competitivo, debido a tales problemas lo que conduce a un mercado sin incentivos para la inversión y el desarrollo del mismo. Por ello, la emisión del presente Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018.

Queso panela 2017

En el mes de noviembre de 2017¹³, PROFECO publicó el estudio enfocado en el queso panela. En dicho análisis se consideraron como referencias normativas la NOM-002-SCFI-2011 Productos preenvasados. Contenido neto. Tolerancias y métodos de Verificación; NOM-051-SCFI/SSA1-2010 Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados –

¹² Debido a que son bienes sustitutos entre sí.

¹³ Esta publicación constituye el estudio definitivo de ese año que surgió como consecuencia de una fe erratas a la publicación previa del mes de junio del mismo año. En tal sentido, la información aquí presentada considera las correcciones realizadas por la Procuraduría Federal del Consumidor.

Información comercial y sanitaria; NOM-086-SSA1-1994 Bienes y servicios. Alimentos y bebidas no alcohólicas con modificaciones en su composición. Especificaciones nutrimentales; NOM-243-SSA1-2010 Productos y servicios. Leche, fórmula láctea, producto lácteo combinado y derivados lácteos. Disposiciones y especificaciones sanitarias. Métodos de prueba y; NMX-F-742 COFOCALEC-2012 Sistema producto leche. Alimentos – Lácteos – Queso panela. Denominación, especificaciones y métodos de prueba.

En esta ocasión se utilizaron 47 muestras de queso y su objetivo fue revisar que el etiquetado presentara la palabra “queso”, leche empleada, declaración de contenido de grasas, proteína y humedad, contenido neto, marca, razón social, nombre y domicilio de los responsables de la fabricación o comercialización, lote y fecha de caducidad, y que la información fuera veraz y comprobable. También se verificó la calidad sanitaria y la presencia de almidón.

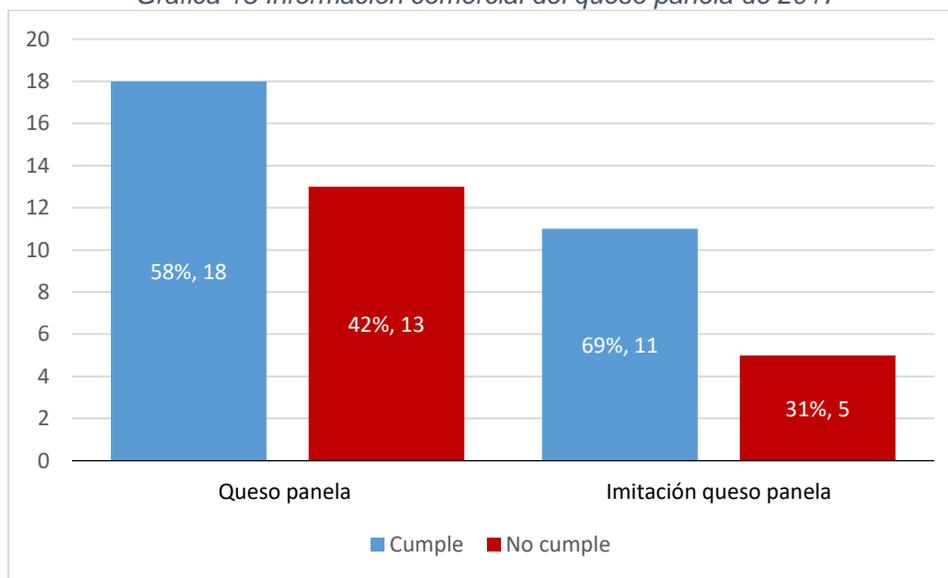
De acuerdo con en el estudio, los productos se pueden clasificar en dos categorías: queso panela e imitaciones de queso. En la clasificación de los quesos panelas se pueden desagregar en quesos panela auténticos, queso panela deslactosado y queso panela reducido en grasa. Por lo tanto, 31 productos se denominan quesos panela auténticos y 16 como imitaciones, el detalle está en la Tabla 10.

Tabla 10 Denominaciones del queso panela de 2017

Tipo de producto	Total analizados
Imitación de queso panela	16
Queso panela	23
Queso panela deslactosado	2
Queso panela reducido en grasa	6
Total	47

Fuente: elaboración propia con información de PROFECO

Gráfica 15 Información comercial del queso panela de 2017



Fuente: elaboración propia con información de PROFECO

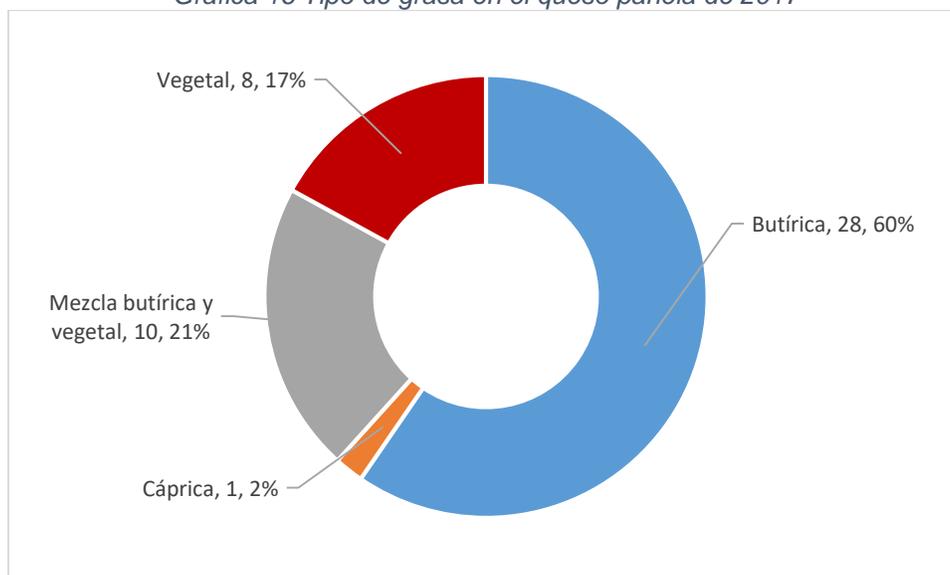
El etiquetado de los productos debe brindar información correcta a los consumidores. En este rubro, dentro de la categoría de queso panela, el 42% de los productos no cumplió, equivalente a 13 muestras. En cuanto a los productos de imitación, de los 12 analizados, 5 no cumplieron, lo que equivale al 31%. En la Gráfica 15 se muestran los datos obtenidos del cumplimiento del etiquetado en los quesos panela e imitaciones.

De las causas más importantes en el incumplimiento de información comercial se destaca la omisión de datos, como el país de origen, la información nutrimental como grasas y humedad, lote y caducidad. Además, inconsistencias referentes a que el contenido del producto no corresponde a lo declarado en el etiquetado en más de una denominación.

En el estudio del queso panela de 2011 se requería que el tipo de grasa fuera de origen animal, de lo contrario en el etiquetado debe de ostentarse como imitación. En 2017 sigue la misma condición, sin embargo, los productos tuvieron presencia de diferentes grasas y mezclas de grasas. Al igual que el resto de quesos, la grasa de origen animal, como base de elaboración de este producto, es una condición necesaria para que ostente tal denominación.

En el estudio de PROFECO, del total de muestras analizadas, 28 productos, equivalentes al 60% del total contenían grasa butírica, en tanto que el 17% (8 productos) presentaron grasa vegetal, el 21% (10 productos) tuvieron presencia de una combinación o mezcla de grasa butírica y vegetal, por último, tan solo un producto fue elaborado con base en grasa de leche de cabra. (ver Gráfica 16).

Gráfica 16 Tipo de grasa en el queso panela de 2017



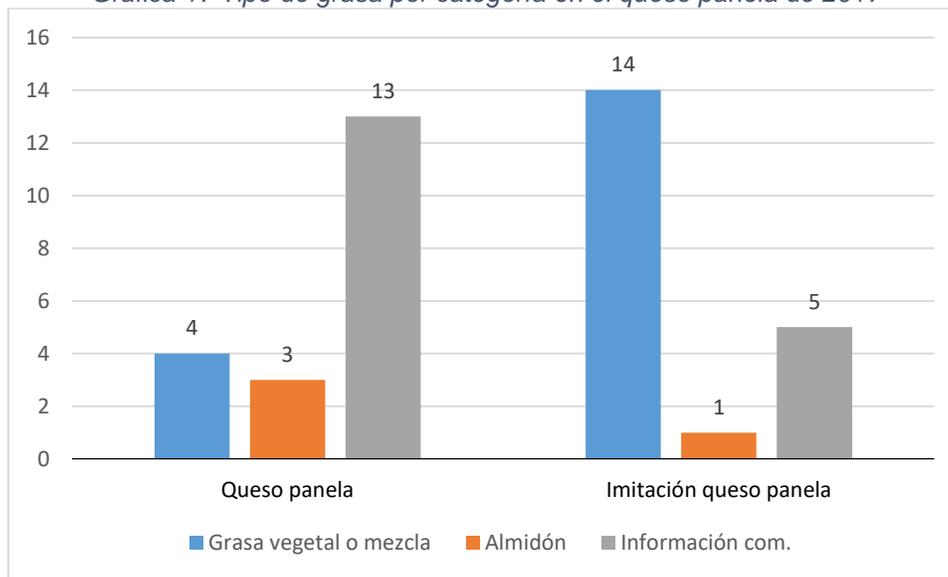
Fuente: elaboración propia con información de PROFECO

En particular, la Gráfica 17 muestra los resultados del queso panela y las imitaciones. Para los productos denominados como queso panela, 4 de ellos presentaron grasa vegetal o una mezcla, 3 tuvieron presencia de almidón y 13 incurrieron en información comercial no adecuada. Para el caso de los productos denominados como imitación de queso panela¹⁴ se encontró almidón en uno de ellos y cinco incurrieron en algún tipo de información comercial no adecuada.

En su conjunto, los resultados arrojados por el estudio de PROFECO permiten señalar que, para el caso de este producto en particular, debido a su importancia en el consumo generalizado de la población, podrían provocar que los consumidores (al menos una parte de ellos) eligieran de forma inadecuada un producto de queso, debido a los elementos señalados (incorporación de grasa no de origen animal, almidón o deficiencias en información comercial), es decir, que se presente el problema de selección adversa y condiciones inequitativas en términos de competencia.

¹⁴ No se considera propiamente como incumplimiento la incorporación de grasa vegetal (o mezcla) para los denominados “tipo o imitación de queso panela”, sin embargo, es necesario resaltarlos porque compiten en el mismo mercado y son sustitutos cercanos de aquéllos que sí son auténticos. Sin embargo, en cuanto a información comercial poco clara, efectivamente pudieran generar el mismo efecto de selección adversa en el consumidor, de la misma forma que los productos no auténticos.

Gráfica 17 Tipo de grasa por categoría en el queso panela de 2017



Fuente: elaboración propia con información de PROFECO

Debido a estos estudios previos a la publicación de la NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018 en el Diario Oficial de la Federación, es que se hizo de cumplimiento obligatorio las especificaciones e información comercial que no indujeran al engaño de los consumidores y se estableció en el Transitorio Segundo la obligación de iniciar los trabajos del procedimiento para la evaluación de la conformidad antes del 31 de marzo de 2019.

No obstante lo anterior, y dado que la situación prevaleció, tanto en lo referente a información comercial con en especificaciones, con respecto al estudio realizado en 2011, se vuelve indispensable un instrumento regulatorio capaz de garantizar que se cumplan especificaciones adecuadas para que un producto pueda denominarse como queso y evitar el problema de selección adversa que enfrentan los consumidores. Además de lo anterior, la incorporación de grasa vegetal en los procesos puede deberse a tratar de disminuir costos de producción, sin embargo, al contar con poca o nula distinción en su comercialización dentro del mercado de quesos¹⁵, deriva en una situación de competencia inequitativa ya que no existen condiciones iguales o piso parejo; al respecto, aquéllos fabricantes que sí cumplen con las especificaciones compiten en una situación desventajosa con relación a aquéllos que no cumplen, por lo que el mercado de quesos no puede ser considerado como competitivo, debido a tales problemas lo que conduce a un mercado sin incentivos para la inversión y el desarrollo del mismo. Por ello, la emisión del presente Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018

Queso Cotija 2019

En el mes de febrero de 2019, PROFECO publicó un estudio de calidad del queso Cotija, considerado como un queso maduro que los mexicanos acostumbran adicionar para darle sabor a sus comidas. Este queso surgió en Jalisco y Michoacán y se caracteriza por ser artesanal. El proceso de elaboración es a base de leche cruda de vaca, entera o descremada, el ganado debe ser Holstein, Holstein criollo, suizo cebú o Holstein-cebú. Generalmente se fabrica en temporada de lluvia y se comercializa en su tercer mes de vida.

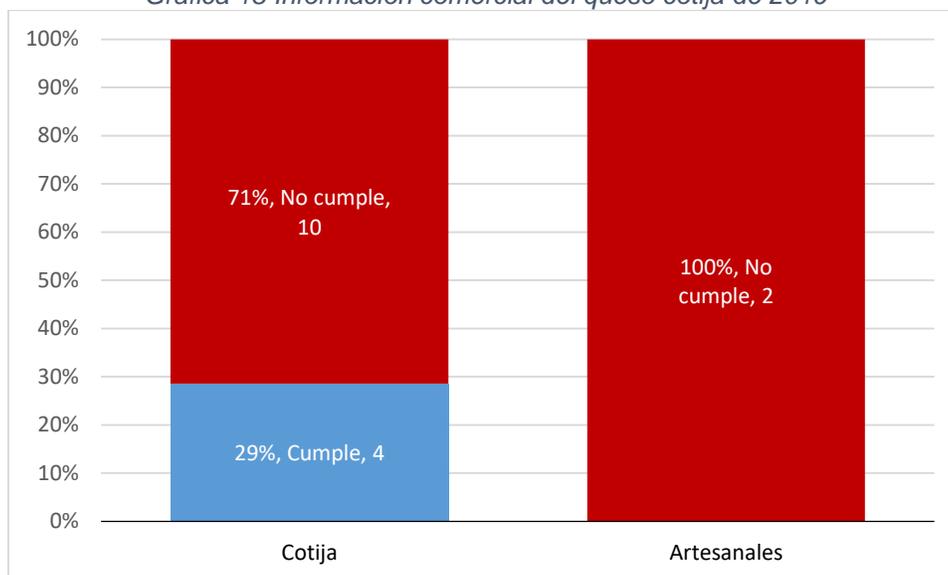
¹⁵ Debido a que son bienes sustitutos entre sí.

El marco normativo para el queso Cotija se encuentra en el campo de las normas mexicanas, la cual es la NMX-F-735-COFOCALEC-2011. Sistema producto leche- Alimentos- Lácteos- Alimento lácteo regional- Queso Cotija artesanal madurado- Denominación, especificaciones y métodos de prueba.

En el estudio se examinaron 16 productos de queso Cotija, 14 pertenecen a los Cotija comerciales y 2 hacen referencia a los artesanales. El criterio de evaluación fue el contenido de proteína, leche y humedad, que la información comercial incluyera la denominación, clasificación, marca, nombre del fabricante, domicilio del fabricante, lista de ingredientes, información nutrimental y etiquetado frontal, cumplimiento con la NOM-051-SCFI/SSA1-2010 y el precio por cada 100 gramos.

La información comercial de los quesos Cotija que presentaron incumplimientos fue por no presentar etiquetados completos y omitir la declaración del contenido de humedad y grasa e ingredientes como la leche. En la Gráfica 18 se contabilizan los quesos que cumplieron, separados por categorías, obteniendo que el 75% de los quesos no cumplen y de forma desagregada los quesos artesanales incumplieron en su 100% y los quesos Cotija en un 71% equivalente a 10 productos.

Gráfica 18 Información comercial del queso cotija de 2019



Fuente: elaboración propia con información de PROFECO

En el caso de las grasas, el 94% de los quesos fueron elaborados a base de grasa vegetal y únicamente un producto fue de grasa de leche (con base en lo estipulado en la NMX-F-735-COFOCALEC-2011). El análisis de calidad de los quesos Cotija se destaca que no han cumplido con la normatividad vigente, a pesar de ser un producto de consumo común en México, el marco jurídico es de cumplimiento obligatorio y por los resultados de PROFECO, la industria no brinda certeza de información veraz y comprobable.

Dado este panorama, se vuelve indispensable un instrumento regulatorio capaz de garantizar que se cumplan especificaciones adecuadas para que un producto pueda denominarse como queso y evitar el problema de selección adversa que enfrentan los consumidores. Además de lo anterior, la incorporación de grasa vegetal en los procesos puede deberse a tratar de disminuir costos de producción, sin embargo, al contar con poca o nula distinción en su comercialización dentro del mercado de quesos¹⁶, deriva en una situación de competencia inequitativa ya que no existen condiciones iguales o piso parejo; al respecto, aquéllos fabricantes que sí cumplen con las especificaciones compiten en una situación desventajosa con relación a aquéllos que no cumplen, por lo que el mercado de quesos no puede ser considerado como competitivo, debido a tales problemas lo que conduce a un mercado sin incentivos para la inversión y el desarrollo del mismo.

¹⁶ Debido a que son bienes sustitutos entre sí.

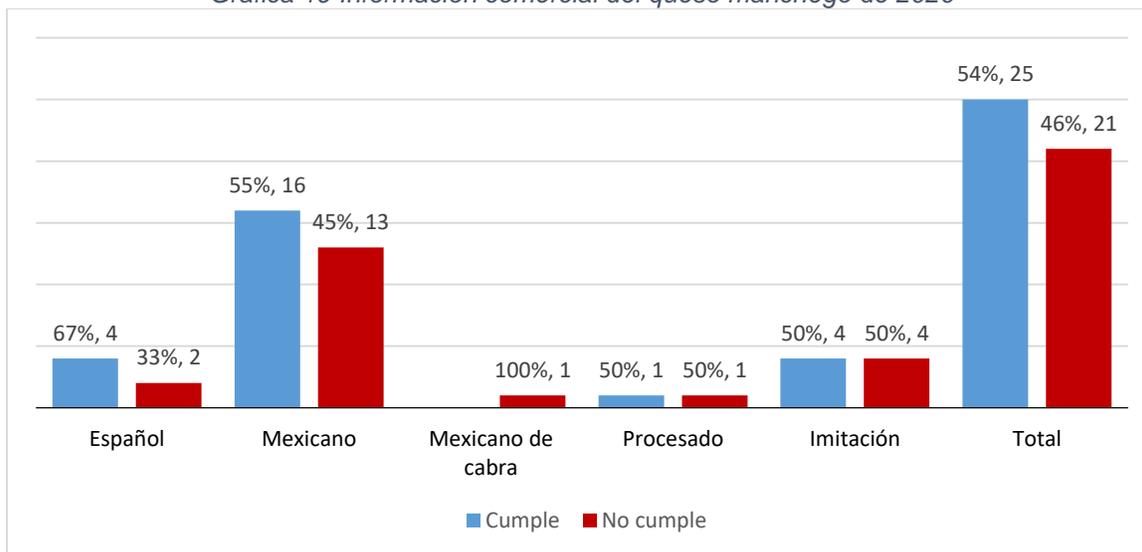
Por ello, la emisión del presente Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018 Queso manchego 2020

En abril de 2020, se volvió a publicar, por parte de PROFECO, un nuevo estudio de queso manchego. Este estudio consideró la evaluación de grasa y proteína, calcio y sodio, espesantes, etiquetado, tipo de grasa, precio y país de origen. Actualmente México tiene la facultad de usar la denominación “queso manchego” siempre y cuando sea elaborados con leche de vaca de origen nacional y su etiquetado no contenga banderas que hagan confusa la interpretación del consumidor. Esto se debe al tratado de libre comercio (TLCUEM) entre México y la Unión Europea.

Las categorías de queso que se encontraron en el análisis fueron cinco, siendo el manchego español, manchego mexicano, manchego mexicano de cabra, procesado e imitación. Las etiquetas evaluadas se dividen en dos, las que cumplen y las que no. Las que no cumplieron se entiende que son las que presentaron información incompleta al no declarar el etiquetado frontal; país de origen; contenido de humedad, azúcares, grasas saturadas, fibra y sodio y; contenido neto. Por otro lado, también se encontraron etiquetados con gramaje del queso diferente al declarado en la etiqueta y presentan información que no es veraz y comprobable.

En la Gráfica 19 se detallan los datos relacionados con el cumplimiento de la información comercial. En total, los productos que no cumplen son 21, lo que equivale al 54%. Cabe la pena señalar que todas las categorías presentaron más de un producto con incumplimiento. En particular, el incumplimiento de mayor número de productos se encontró en los quesos de manchego mexicano con 16 muestras, seguido del manchego español e imitación con 4 cada uno.

Gráfica 19 Información comercial del queso manchego de 2020

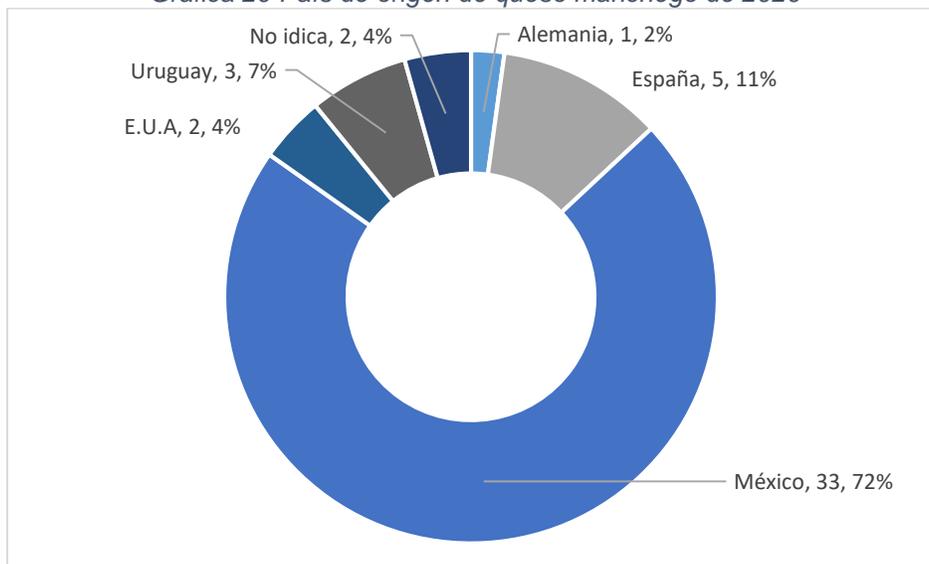


Fuente: elaboración propia con información de PROFECO

Lo referente a la información comercial, 22 productos de queso manchego cumplieron, es decir, el 69%, para el caso del queso chihuahua, el cumplimiento fue del 55% equivalente a 6 productos. Por parte de los productos que no presentaron información comercial clara para el consumidor se encontraron 5 muestras del queso chihuahua y 11 del manchego, sus índices de incumplimiento, por consecuencia fueron del 45% y 34% respectivamente (ver detalle en la Gráfica 13).

El país de origen del queso es importante para verificar que los quesos están cumpliendo con los términos del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea. En la Gráfica 20 se detalla el origen declarado en los manchegos. En particular, los países de origen de la mayor cantidad de productos fue México y España.

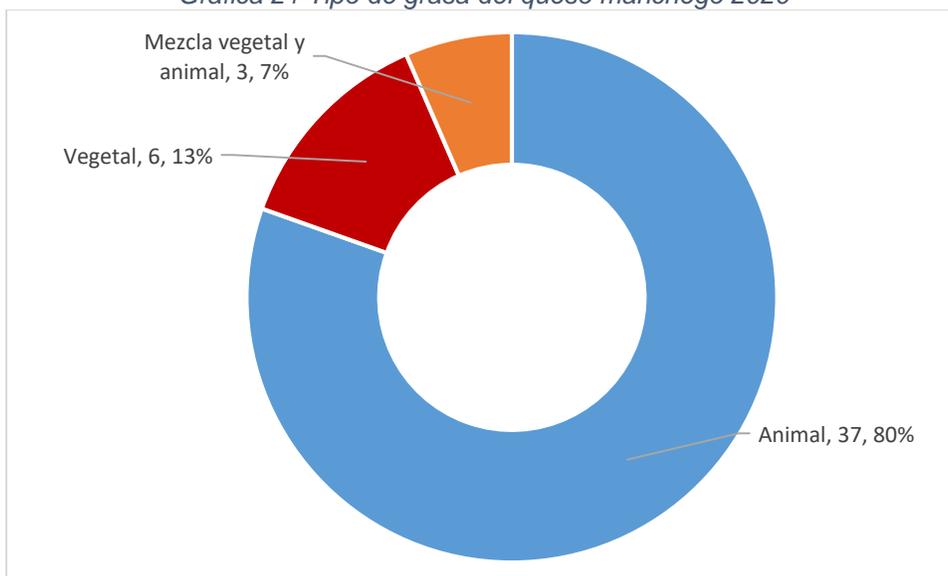
Gráfica 20 País de origen de queso manchego de 2020



Fuente: elaboración propia con información de PROFECO

En el caso del tipo de grasa, se encontró que el 80% contenía grasa de origen animal (vaca y oveja), 13% grasa vegetal y el 7% la mezcla de vegetal y animal (ver Gráfica 21). Cabe la pena puntualizar que en Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea, México se encuentra facultado para producir queso manchego con la condición que sea la grasa de origen de leche de vaca. Por lo anterior, se detectó que uno de los quesos elaborado a base de grasa de oveja se fabricó en México, lo que incide de forma negativa en lo estipulado por el tratado. Además, los productos con presencia de grasa vegetal y la mezcla de grasas, tampoco deberían ostentar la denominación de queso.

Gráfica 21 Tipo de grasa del queso manchego 2020



Elaboración propia con información de PROFECO

Los resultados de los estudios que presento PROFECO en relación con los diferentes quesos, denotan que circulan en el mercado productos que no poseen las especificaciones necesarias para denominarse como queso que, en conjunto con información comercial incompleta, constituyen un fallo de mercado importante al no permitir a los consumidores realizar una compra eficiente.

Al igual que el resto de estudios para los otros tipos de quesos, el caso del queso manchego arrojó resultados similares en cuanto a deficiencias en torno a información comercial y especificaciones, se vuelve indispensable un instrumento regulatorio capaz de garantizar que se cumplan especificaciones adecuadas para que un producto pueda denominarse como queso y evitar el problema de selección adversa que enfrentan los consumidores. Además de lo anterior, la incorporación de grasa vegetal en los procesos puede deberse a tratar de disminuir costos de producción, sin embargo, al contar con poca o nula distinción en su comercialización dentro del mercado de quesos¹⁷, deriva en una situación de competencia inequitativa ya que no existen condiciones iguales o piso parejo; al respecto, aquéllos fabricantes que sí cumplen con las especificaciones compiten en una situación desventajosa con relación a aquéllos que no cumplen, por lo que el mercado de quesos no puede ser considerado como competitivo, debido a tales problemas lo que conduce a un mercado sin incentivos para la inversión y el desarrollo del mismo. Un caso particular de este tipo de productos lo constituyen aquéllos de fabricación extranjera y que presentaron deficiencias, situación que también significa competencia inequitativa con respecto a los productores nacionales. Por ello, la emisión del presente Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018

¹⁷ Debido a que son bienes sustitutos entre sí.

Impacto económico

Los estudios de la Procuraduría Federal del Consumidor arrojan información muy importante con base en la que es posible medir el impacto económico en la situación actual. La incorporación de los ingredientes no permitidos implica que se comercializan productos no genuinos o auténticos y no se diferencian correctamente en el mercado como productos “imitación” conforme a la NOM-051-SCFI/SSA1-2010. De forma muy resumida, se deduce que existe una gran presencia de ingredientes considerados como no permitidos en el proceso de producción de queso, en otras palabras, existe una importante prevalencia de productos que pueden inducir a una selección equivocada por parte de los consumidores. En la Tabla 11 se muestra un resumen de los hallazgos de los diferentes estudios de Profeco.

Tabla 11 Porcentaje de producción auténtica y no auténtica

Tipo	Auténtica	No auténtica	Total
Panela	61.7%	38.3%	100.0%
Manchego	78.3%	21.7%	100.0%
Chihuahua	66.7%	33.3%	100.0%
Oaxaca	76.9%	23.1%	100.0%
Otros	6.3%	93.8%	100.0%
Fresco*	78.3%	21.7%	100.0%
Crema*	78.3%	21.7%	100.0%
Doble crema*	78.3%	21.7%	100.0%
Promedio	65.6%	34.4%	100.0%

* Para estas categorías no se cuenta con un estudio específico, por lo que se toma el promedio de datos
Fuente: elaboración propia con base en los estudios de Profeco

A manera de dimensionar, en términos monetarios, la producción del último año registrado, es decir, 2019. Para este caso, la producción total ascendió a poco más de 23 mil 401 millones de pesos. Si se consideran los ponderadores previos de producción auténtica y no auténtica, es posible estimar que esta última asciende al orden de 7 mil 624 millones de pesos (ver Tabla 12).

Tabla 12 Estimación de la producción auténtica y no auténtica (2019, miles de pesos)

Tipo	Auténtica	No auténtica	Total
Panela	1,893,019	1,174,977	3,067,996
Manchego	2,716,072	754,464	3,470,536
Chihuahua	2,242,069	1,121,035	3,363,104
Oaxaca	1,532,995	459,898	1,992,893
Otros	139,928	2,098,914	2,238,842
Fresco	3,150,391	875,108	4,025,499
Crema	2,714,866	754,129	3,468,995
Doble crema	1,388,104	385,584	1,773,688
Total	15,777,442	7,624,111	23,401,553

Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Información Económica (BIE) de Inegi y estudios de Profeco

Adicional a lo anteriormente expuesto, derivado de las acciones de verificación de la Procuraduría Federal del Consumidor, de acuerdo con sus atribuciones, hacia el tercer trimestre del año 2020 esta autoridad informó a la Secretaría de Economía sobre diversos incumplimientos relacionados con la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018. Fueron un total de 23 productos en que se detectaron incumplimientos: 13 productos denominados como queso manchego, 4 en la categoría de panela, 1 queso menonita, 1 mezcla de quesos, 1 parmesano y 3 tipo americano (ver Tabla 13).

Tabla 13 Cantidad de productos con incumplimiento

Tipo	Cantidad
Manchego	13
Panela	4
Menonita	1
Mezcla	1
Parmesano	1
Americano	3
Total	23

Fuente: elaboración propia con datos de Profeco

Los principales resultados arrojaron 15 incumplimientos¹⁸ relacionados con información comercial, 7 incumplimientos con relación a un contenido neto menor al declarado, 4 productos que adicionaron grasa vegetal y 8 incumplimiento relacionados con no incorporar el porcentaje mínimo de proteínas, grasa y máximo de humedad o no indicar el porcentaje de concentrados de proteínas de leche con caseínas o caseinatos. El resumen de estos resultados se muestra en la Tabla 14.

Tabla 14 Incumplimientos por categoría reportados por Profeco

Tipo	Información Comercial	Contenido Neto	Adición de Grasa Vegetal	Porcentaje mínimo de proteínas	Total
Manchego	7	7	2	4	20
Panela	3			3	6
Menonita	1				1
Mezcla				1	1
Parmesano	1				1
Americano	3		2		5
Total	15	7	4	8	34

Fuente: elaboración propia con datos de Profeco

En la Tabla 15 se presenta en mayor detalle lo anteriormente descrito. En la primera columna se presenta el tipo de queso, en la segunda columna la presentación, en las siguientes cuatro columnas se identifica si el producto en cuestión presentó incumplimiento en los rubros enunciados, es decir, en cuanto a información comercial, contenido neto, adición de grasa vegetal o la no incorporación del porcentaje mínimo de proteínas, grasa y máximo de humedad o no indicar el porcentaje de concentrados de proteínas de leche con caseínas o caseinatos.

Por lo anterior y debido a que ya era de cumplimiento obligatorio desde el 1 de febrero de 2020 la NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, la Secretaría de Economía ordenó la prohibición en la comercialización de estos productos conforme a la Ley de Infraestructura de la Calidad, lo que demuestra la necesidad de contar con un procedimiento para la evaluación de la conformidad que permita demostrar a las autoridades el cumplimiento con la mencionada norma previo a la comercialización de los productos en territorio nacional.

¹⁸ Tales resultados indican la prevalencia de incumplimientos recientes en torno a especificaciones (adición de grasa vegetal o el porcentaje mínimo de proteínas) o un contenido neto inferior. En cuanto a la información comercial, más allá de posibles correcciones que se puedan hacer, la comercialización *a priori* con tales inconsistencias permite inferir, considerando los antecedentes reportados en años previos, que existe un alto riesgo de que se siga presentando a menos que se logre corregir mediante un instrumento regulatorio eficaz, como lo es la presente propuesta regulatoria.

Tabla 15 Incumplimientos a productos del sector de queso detectadas por PROFECO

Tipo	Presentación	Inf. Comercial	Cont. Neto	Ad. Grasa Veg.	S/Incorp. %	Observaciones
Panela	200 gramos				X	No indica el porcentaje (%) de concentrados de proteínas de leche con caseínas o caseinatos en la superficie principal de exhibición de la etiqueta, lo que contraviene lo establecido en el inciso 7.2 de la NOM de Queso.
Panela	400 gramos	X			X	No indica el porcentaje (%) de concentrados de proteínas de leche con caseínas o caseinatos en la superficie principal de exhibición de la etiqueta, lo que contraviene lo establecido en el inciso 7.2 de la NOM de Queso. Usa leyenda "100% leche" en la superficie principal de exhibición, la cual está permitida exclusivamente en aquellos productos que no usan concentrados de proteínas de leche con caseínas o caseinatos, lo que contraviene lo establecido en el inciso 7.3 de la NOM de Queso.
Panela	300 gramos	X			X	No indica el porcentaje (%) de concentrados de proteínas de leche con caseínas o caseinatos en la superficie principal de exhibición de la etiqueta, lo que contraviene lo establecido en el inciso 7.2 de la NOM de Queso. Usa leyenda "100% leche" en la superficie principal de exhibición, la cual está permitida exclusivamente en aquellos productos que no usan concentrados de proteínas de leche con caseínas o caseinatos, lo que contraviene lo establecido en el inciso 7.3 de la NOM de Queso.
Panela	400 gramos	X				Incluye las leyendas de información comercial en la superficie principal de exhibición "premium" y "libre de hormonas", lo que contraviene con la Ref. Norm. 2.4 de la NOM de Queso.
Manchego	140 gramos	X			X	No indica el porcentaje (%) de concentrados de proteínas de leche con caseínas o caseinatos en la superficie principal de exhibición de la etiqueta, lo que contraviene lo establecido en el inciso 7.2 de la NOM de Queso. Usa leyenda "100% leche" en la superficie principal de exhibición, la cual está permitida exclusivamente en aquellos productos que no usan concentrados de proteínas de leche con caseínas o caseinatos, lo que contraviene lo establecido en el inciso 7.3 de la NOM de Queso.

Tipo	Presentación	Inf. Comercial	Cont. Neto	Ad. Grasa Veg.	S/Incorp. %	Observaciones
Manchego	400 gramos importado		X			Un contenido neto 4.61% menor al declarado en la etiqueta, lo que contraviene con la Ref. Norm. 2.1 de la NOM de Queso.
Manchego	200 gramos imitación molletero		X			El producto tiene un contenido neto 10.23% menor al declarado en la etiqueta, lo que contraviene con la referencia normativa 2.1 de la NOM de Queso.
Manchego	140 gramos singles tipo Manchego	X		X		El producto se comercializa con letras pequeñas "Singles tipo queso" y con letras en mayor "MANCHEGO", adiciona grasa vegetal en su proceso de elaboración y usa la leyenda de información comercial "con auténticos quesos", lo que contraviene con el inciso 5.2 y capítulo 7 información comercial de la NOM de Queso.
Manchego	400 gramos, tipo manchego en rebanadas		X			El producto tiene un contenido neto 7.15% menor al declarado en la etiqueta, lo que contraviene con la referencia normativa 2.1 de la NOM de Queso.
Manchego	Plus cuadritos a granel	X			X	El producto no declara el porcentaje (%) mínimo de proteína, grasa y máximo de humedad y no coloca el sistema de etiquetado frontal, lo que contraviene con la referencia normativa 2.4 y el inciso 7.4 de la NOM de Quesos.
Manchego	A granel, imitación	X	X		X	El producto se comercializa con letras pequeñas "imitación queso tipo" y con letras en mayor tamaño "manchego", no declara contenido neto, adiciona grasa vegetal en su proceso de elaboración y usa la leyenda de información comercial "cremoso ¡pruébalo!", lo que contraviene con la referencia normativa 2.1 y el inciso 5.2 y capítulo 7 información comercial de la NOM de Quesos.

Tipo	Presentación	Inf. Comercial	Cont. Neto	Ad. Grasa Veg.	S/Incorp. %	Observaciones
Manchego	400 gramos tipo manchego deslactosado rebanado	X				No incluye el país de origen en la etiqueta del producto, lo que contraviene la referencia normativa 2.4 de la NOM de Quesos.
Manchego	300 gramos		X		X	El producto tiene un contenido neto 5.51% menor al declarado en la etiqueta y no declara el porcentaje (%) mínimo de proteína, grasa y máximo de humedad, lo que contraviene con la Ref. Norm. 2,1 y el inciso 7.4 de la NOM
Manchego	400 gramos, premium		X			El producto tiene un contenido neto 19.64% menor al declarado en la etiqueta lo que contraviene con la Ref. Norm. 2,1 de la NOM de Queso
Manchego	400 gramos	X		X		El producto utiliza comercialmente la denominación "queso" pero no cumple con las especificaciones e ingredientes de la NOM, debido a que adiciona grasa vegetal para su elaboración, lo que contraviene con el inciso 5.2 de la NOM. No indica el país de origen en la etiqueta del producto, lo que contraviene con la Ref. Norm. 2.4 de la NOM de Queso.
Parmesano	141 gramos rallado	X				Incluye la leyenda de información comercial en la superficie principal de exhibición "siempre le traemos nuevas maneras de disfrutar de un verdadero queso auténtico", lo que contraviene con la Ref. Norm. 2.4 de la NOM de Queso.
Mezcla	170 gramos, rallados, frescos y maduros				X	El producto no informa en su lista de ingredientes el porcentaje (%) de cada uno de los quesos que componen la combinación, lo que contraviene con la Referencia normativa 2.4 de la NOM de Queso.
Menonita	500 gramos	X				No incluye país de origen
Manchego	400 gramos deslactosado		X			El producto tiene un contenido neto entre 3.64% y 3.91% menor al declarado en la etiqueta, lo que contraviene con la Ref. Norm. 2.1 de la NOM.

Tipo	Presentación	Inf. Comercial	Cont. Neto	Ad. Grasa Veg.	S/Incorp. %	Observaciones
	reducido en grasa					
Manchego	400 gramos bajo en lactosa, reducido en grasa	X				Incluye la leyenda de información comercial en la superficie principal de exhibición "bajo en lactosa", lo cual no está definido y contraviene con la Ref. Norm. 2.4 de la NOM de Queso.
Americano	300 gramos imitación tipo americano	X		X		El producto utiliza comercialmente la denominación de producto "Queso" en la superficie principal de exhibición de la etiqueta y en la parte inferior de la misma superficie y con menor tamaño y tipografía menos ostensible la leyenda "IMITACIÓN QUESO TIPO AMERICANO", y no cumple con las especificaciones e ingredientes de la NOM de Queso, debido a que adiciona grasa vegetal para su elaboración, lo que contraviene con el inciso 5.2 y el capítulo 7 información comercial de la NOM de Queso.
Americano	Reducido en grasa Fundido	X				El producto coloca dos denominaciones de producto para "queso" y coloca una leyenda de información comercial en la superficie principal de exhibición de la etiqueta "reducido en grasa" sin sustento, lo que contraviene la Ref. Norm. 2.4 y el capítulo 7 I.C. de la NOM
Americano	140 gramos	X		X		El producto no incluye denominación de producto, se comercializa como "tipo americano" y adiciona grasa vegetal en su proceso de elaboración, lo que contraviene con la Ref. Norm. 2.4, el inciso 5.2 y capítulo 7 Información comercial de la NOM de Queso.
Total		15	7	4	8	

Fuente: elaboración propia con datos de PROFECO

Al respecto de la información detallada en la Tabla 15 las altas incidencias en relación a la información comercial. El principal elemento es la utilización inadecuada de ciertas denominaciones o la carencia de sustento que permita incorporar una denominación específica. Estrechamente relacionado con este punto, se encuentra la ausencia de incorporación de los porcentajes de insumos claves para la denominación de queso (proteína, caseínas, caseinatos, grasa, humedad).

También se destaca que siete productos presentaron incumplimientos en cuanto al contenido neto. Al respecto, se identificó un producto con casi un 20% de contenido neto menor al declarado, otros con el 10.23%, 7.15%, 5.5% y con (al menos) el 3.64% de contenido neto inferior al declarado. Estos incumplimientos inciden de forma severa sobre los consumidores ya que reciben menos producto por el que pagaron. Desde forma análoga se puede considerar que existe un sobre precio o el pago de un precio excesivo derivado de contenidos netos inferiores.

La adición de grasa vegetal es otro punto relevante para que un producto descarte la utilización de la denominación queso. En este sentido, se detectaron cuatro productos que aún incorporaron grasa vegetal lo que constituye un incumplimiento relevante con respecto a las especificaciones de la Norma Oficial Mexicana Vigente.

Tales fallas constituyen un conjunto relevante de acciones que inciden negativamente en el mercado. Los consumidores resultan los afectados de forma directa al enfrentarse al problema de selección adversa y el consecuente deterioro en su bienestar¹⁹.

Derivado de la prohibición en la comercialización de los productos en incumplimiento, los productores podrían, por una parte, internalizar los costos de tales pérdidas a fin de garantizar sus márgenes de ganancias lo que repercutiría de forma negativa en el mercado en general ya que significaría un incremento en los precios de los productos y que, se podría trasladar a los consumidores; ello resultaría en un círculo vicioso no deseable. Por otro lado, los productores también podrían asumir las consecuentes pérdidas, lo que podría ocasionar reducir su planta laboral o reduciendo, en general, su capacidad instalada; si esto se materializara, constituiría una repercusión no favorable para el personal que se incorpora al desempleo.

Sin embargo, tales incumplimientos también deterioran el mercado en términos de competitividad. Aquellos productores y comercializadores que incurren en incumplimientos compiten en el mercado en condiciones ventajosas sobre aquéllos que sí cumplen. Este fallo de mercado se identifica con una competencia asimétrica, ya que no existen condiciones equitativas (piso parejo) y constituye una situación no deseable pues implica que no se cuente con incentivos suficientes para el desarrollo y la innovación.

Adicional a esto podría constituir la eliminación de la competencia y una barrera a la entrada de nuevos participantes. Aquéllos que no cumplen, por ejemplo, por la incorporación de grasas vegetales o la no declaración de los porcentajes relacionados con insumos clave, incurren en un menor costo en sus procesos productivos por lo que cuentan con un mayor rango para que, en determinado momento, puedan bajar sus precios que, ante una demanda nacional típicamente precio-sensible, contarían con una ventaja de permanecer en el mercado y, eventualmente, desplazar a otros competidores que, debido a que sí cumplen con la regulación técnica vigente, tienen menor rango para bajar sus precios lo que podría significar su desaparición.

Para el caso de nuevos competidores que a priori sí deben cumplir con la regulación y dado que no podrían reducir significativamente sus precios, en comparación con aquellos que no cumplen, podría significarles una barrera a la entrada a dicho mercado.

¹⁹ La vasta literatura económica define el deterioro en el bienestar del consumidor como aquella situación en que un agente económico recibe una menor cantidad de productos en función del precio que está dispuesto a pagar y que puede estar determinado por el precio de mercado. Dicho de otra forma, cuando el consumidor paga más de lo que estaba dispuesto por una cantidad determinada de productos a fin de satisfacer sus necesidades.

Ante este escenario, es necesario realizar la emisión de la propuesta regulatoria, a fin de mitigar el riesgo de la comercialización de productos no auténticos y que no lo informen con veracidad a los consumidores y lo que promueve una competencia desleal en el mercado en perjuicio de los mismos productores, importadores y consumidores.

Dado el contexto analizado, la propuesta regulatoria constituye la mejor alternativa para dar solución a la problemática aquí descrita ya que implica una medida que atiende los objetivos legítimos de interés público relacionados con la protección de los consumidores además de permitir ordenar el mercado y procurar un marco que garantice la libre competencia y competencia.

3. Indique el tipo de ordenamiento jurídico propuesto. Asimismo, señale si existen disposiciones jurídicas vigentes directamente aplicables a la problemática materia del anteproyecto, enumérelas y explique porqué son insuficientes para atender la problemática identificada:

El tipo de ordenamiento jurídico propuesto es el Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Queso – denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2019

La causa principal de la emisión de la regulación propuesta es que deriva de lo establecido en el Transitorio Segundo de la Norma Oficial Mexicana señalada, así como por el Artículo 73 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Por ello, las dependencias competentes han elaborado un Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad previa consulta con los sectores interesados.

Por otra parte, es indispensable la intervención del estado en la creación de la regulación propuesta, debido a que, en primera instancia recae en el ámbito de sus atribuciones, y, en segundo lugar, se requiere para brindar certeza a los sujetos obligados y a las personas encargadas de evaluar la conformidad.

En cuanto a las disposiciones vigentes relacionadas con la propuesta regulatoria, se cuenta con el listado del numeral 2 Referencias normativas. Esta serie de instrumentos normativos, que de forma independiente, son incapaces de resolver la problemática, y son las siguientes:

- NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados – Información comercial y sanitaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 2010.
- NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Queso – Denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2019.
- NMX-EC-17020-2014, Evaluación de la conformidad – Requisitos para el funcionamiento de diferentes tipos de unidades (organismos) que realizan la verificación (inspección), declaratoria de vigencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2014.
- ISO/IEC 17020:2012, Conformity assessment — Requirements for the operation of various types of bodies performing inspection.
- NMX-EC-17025-IMNC-2018 Requisitos generales para la competencia de los laboratorios de ensayo y calibración, declaratoria de vigencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2018.
- ISO/IEC 17025:2017 General requirements for the competence of testing and calibration laboratories.
- NMX-EC-17065-IMNC-2014, Evaluación de la conformidad - Requisitos para organismos que certifican productos, procesos y servicios, declaratoria de vigencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2014.
- ISO/IEC 17065:2012, Conformity assessment — Requirements for bodies certifying products, processes and services.

- NMX-F-718-COFOCALEC-2017, Sistema Producto Leche - Alimentos – Lácteos – Leche y productos de leche – Guía de muestreo, declaratoria de vigencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 2018.
- ISO 707:2008, Milk and milk products — Guidance on sampling.
- NMX-Z-012/2-1987, Muestreo para la inspección por atributos-Parte 2: Métodos de muestreo, tablas y gráficas, declaratoria de vigencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de octubre de 1987.
- ISO 14156:2001, Milk and milk products — Extraction methods for lipids and liposoluble compounds.
- ISO 15884:2002, Milk fat — Preparation of fatty acid methyl esters.
- ISO 15885:2002, Milk fat — Determination of the fatty acid composition by gas-liquid chromatography.
- AOAC 933.05, Fat in cheese.
- AOAC 996.06, Fat (total, saturated and unsaturated in foods), inciso C: Cheese.
- AOAC 2001.14, Determination of Nitrogen (Total) in Cheese.
- SMEDP 15.131, Protein, Kjeldahl Standard, Traditional Milk (Class A1), Other Products (Class 0).
- SMEDP 15.132, Protein, Kjeldahl, Block Digestor Method Milk (Class A1), Other Products (Class 0).

II.- Identificación de las posibles alternativas a la regulación

4. Señale y compare las alternativas con que se podría resolver la problemática que fueron evaluadas, incluyendo la opción de no emitir la regulación. Asimismo, indique para cada una de las alternativas consideradas una estimación de los costos y beneficios que implicaría su instrumentación:

No emitir regulación alguna

La alternativa de no generar la regulación a través del PEC, se deja de cumplir con lo establecido en el Transitorio Segundo de la NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, ya que se enuncia de la siguiente manera:

“Dentro de los 60 días naturales siguientes contados a partir de la publicación de la presente Norma Oficial Mexicana en el Diario Oficial de la Federación, se iniciarán los trabajos para elaborar el Procedimiento de Evaluación de la Conformidad específico para esta Norma Oficial Mexicana.”

En consecuencia, de no contar con la regulación, no se establecerían los procesos y requisitos que deben de cumplir los productos e involucrados con la fabricación, impidiendo la adecuada implementación de la NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, propiciando que no se puedan alcanzar los objetivos planteados en la misma.

Por lo anterior, prevalecería el fallo de mercado identificado con la asimetría de información y la poca eficiencia del propio mercado. Esta última se caracteriza por la inequidad de condiciones en que compiten los fabricantes que cumplen con las especificaciones y los que no. El costo por no existir regulación está ligado a la incertidumbre el consumidor sobre la denominación de queso, es decir, el estudio PROFECO aclara que los productos no tienen la certeza de ser auténticos en contenidos ya que existen productos que no poseen las especificaciones declaradas, en particular en grasas y almidones.

Esta alternativa no resulta viable ya que implica dejar de reconocer los fallos de mercado identificados: asimetrías de información y competencia inequitativa. Las asimetrías de información se relacionan con que, los fabricantes poseen más información sobre el producto que los consumidores, enfrentándose estos a problema de selección adversa. En cuanto a la competencia, resulta relevante que los bienes que se comercializan no son homogéneos y que los productores

que no cumplen con las especificaciones de la NOM tienen una ventaja sobre los que sí, pues es muy probable que tengan un esquema de costos más bajos.

Por último, es importante señalar que el mercado vivió una etapa en que no se contaba con regulación técnica. Antes del 1 de febrero de 2020, es decir, antes de la entrada en vigor de la norma de la que deriva la presente propuesta regulatoria, se presenciaron altos volúmenes de productos comercializados en el mercado que no contemplaban especificaciones adecuadas para contar con la denominación de queso.²⁰

La no emisión de la propuesta regulatoria implicaría no poder corregir la problemática descrita en el numeral 2 del presente documento. Además, ha implicado la inmovilización de 23 productos. Bajo este esquema, no se prevén beneficios por lo que los costos totales, resultado del valor de la producción no auténtica y la cantidad de productos inmovilizados, representarían beneficios netos negativos por una cifra del orden de 7 mil 625.38 millones de pesos (ver Tabla 16) por lo que, en términos monetarios, no emitir la propuesta regulatoria significaría una carga social y privada como la descrita lo que no resulta viable ni factible, ni social ni económicamente, además que implica contravenir los principios fundamentales de mejora regulatoria al no garantizar el máximo bienestar social al menor costo.

Tabla 16 Costos y beneficios, alternativa esquema de autorregulación

Concepto	Monto
Producción no auténtica	7,624,111,140
Costos de prod. no auténtica	3,812,055,570
Costos de inmovilización	1,269,074
Costos totales	3,813,324,643
Beneficios	0
Beneficios netos	-3,813,324,643

Fuente: elaboración propia

Los costos de la producción no auténtica se determinaron bajo el supuesto que uno de cada dos consumidores esté consciente que un producto es tal y, aun así, decida consumirlo, esto es, solo el 50% del total de la producción no auténtica (7 mil 624.11 millones de pesos, descritos en el numeral 2 del presente documento) significaría un monto del orden de 3 mil 812.06 millones de pesos.

Los costos de inmovilización resultan de estimar que cada una de los productos inmovilizados pudiera significar una tonelada, es decir, se hubiesen inmovilizado 23 toneladas; así, dicho volumen multiplicado por el precio medio de la tonelada de productos de queso (en 2019 se ubicó en 55,177.1 pesos), significarían un monto del orden de 1,269,074 pesos que pudieran traducirse en pérdidas para los productores que incurrieron en incumplimiento. No obstante, se tiene información que pudiera haber significado el 1% del valor de la producción²¹ (alrededor de 234 millones de pesos, considerando el valor total de 2019). También se señaló que pudiera haber significado el valor de una semana de producción²² que, de ser el caso, pudiera traducirse en más de 450 millones de pesos (considerando el valor de la producción de 2019).

Esquemas de autoregulación

Se evaluó la alternativa de desarrollar esquemas de autoregulación, sin embargo, se concluyó que la alternativa tampoco es viable ya que los programas de autorregulación y difusión por si solos no previenen la aparición de riesgos, ni otorgan seguridad jurídica, aspectos que sí son cubiertos a través de un Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad de una Norma Oficial Mexicana.

En este sentido, se deja a criterio de los productores o involucrados en la industria de quesos, es decir, la legislación impuesta hoy en día en la NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018 será ambigua e incompleta así que el cumplimiento no será homogéneo a un solo estándar de cumplimiento como

²⁰ Esta situación indica que el mercado no fue capaz de contar con un mecanismo apropiado en ausencia de la regulación.

²¹ De acuerdo con lo declarado por las partes afectadas en diferentes medios de difusión.

²² Información difundida en medios de comunicación. Tanto esta como la anterior se incluyen a manera de contexto.

el que nos otorga por ordenamiento jurídico el PEC. En adición a lo anterior, durante el proceso de implementación de la norma oficial mexicana, a partir del 1 de febrero de 2020, en ausencia de un procedimiento para la evaluación de la conformidad, se observó un alto incumplimiento en el mercado de queso por lo que la Secretaría de Economía, como medida correctiva, ordenó la inmovilización en la comercialización²³ denominados como queso debido a incumplimiento con el marco normativo vigente.

Un esquema autorregulatorio, tal como se describió en el numeral 2 del presente documento ha provocado que la situación no se encuentre corregida. Además, ha implicado la prohibición en la comercialización de 23 productos. Si se quisiera corregir mediante un esquema autorregulatorio, se debe partir de la premisa de que cada unidad económica del sector debería contar con un laboratorio capaz de realizar las pruebas necesarias y cumplir con las especificaciones para la denominación de queso. Los costos para las unidades económicas se ubicarían en el orden de 164.63 millones de pesos²⁴. Este costo más los costos de la producción no auténtica representan costos totales del orden de 3 mil 976.7 millones de pesos. Bajo este esquema se pudieran prever beneficios del orden del 1% del valor de la producción no auténtica, equivalentes a 7.62 millones de pesos; en consecuencia, los beneficios netos serían negativos en el orden de 3 mil 969.07 millones de pesos (ver Tabla 17) por lo que, en términos monetarios, no resultaría viable esta alternativa, al igual que en el caso de no emitir la regulación propuesta, esto es, no resulta viable ni factible, ni social ni económicamente, además que implica contravenir los principios fundamentales de mejora regulatoria al no garantizar el máximo bienestar social al menor costo.

Tabla 17 Costos y beneficios, alternativa esquema de autorregulación

Concepto	Monto
Producción no auténtica	7,624,111,140
Costos prod. no auténtica	3,812,055,570
Costos acreditación	164,634,504
Costos totales	3,976,690,074
Beneficios	7,624,111
Beneficios netos	-3,969,065,963

Fuente: elaboración propia

Los costos de la producción no auténtica se determinaron bajo el supuesto que uno de cada dos consumidores esté consciente que un producto es tal y, aun así, decida consumirlo, esto es, solo el 50% del total de la producción no auténtica (7 mil 624.11 millones de pesos, descritos en el numeral 2 del presente documento) significaría un monto del orden de 3 mil 812.06 millones de pesos. Los costos por acreditación por 164.63 millones de pesos, se estimaron con base en la tarifa vigente por 38 mil 296 pesos, multiplicada por las 4 mil 299 unidades económicas del sector regulado. A lo anterior debería de añadirse el costo por infraestructura que podría significar la implementación de un laboratorio; sin embargo, no se cuenta con información suficiente para incluirlo. No obstante, con la información de los costos de acreditación, resulta a todas luces inviable esta alternativa.

Esquemas voluntarios

Anterior a la publicación de la NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018 se tenía conocimiento de la existencia de diferentes normas mexicanas para el queso y sus diferentes variedades, de las cuales se conoce como naturaleza jurídica a la Norma Mexicana (NMX) como de cumplimiento voluntario siempre y cuando no se encuentren referenciadas en una Norma Oficial Mexicana o el productor declare su cumplimiento. Debido a los resultados arrojados en el estudio de PROFECO, el esquema de cumplimiento voluntario de las Normas Mexicanas existentes para quesos, no ha sido suficiente para garantizar la autenticidad de los productos comercializados en el mercado.

²³ Con fecha 12 de octubre de 2020.

²⁴ Resultado de multiplicar el precio medio de acreditación de 38 mil 296 pesos por las 4 mil 299 unidades económicas.

En adición se podrían incentivar esquemas o campañas de concientización corporativa y para los consumidores. Sin embargo, significaría asignar recursos públicos a fin de que se comercialicen productos auténticos y que los consumidores puedan diferenciar y elegir adecuadamente. Esta situación implicaría el desembolso estatal del orden de 28 millones 899 mil de pesos, más los costos sociales por producción no auténtica lo que implicaría un costo agregado del orden de 3 mil 840.95 millones de pesos. Si se toma un escenario en que se podría corregir el 0.1% de la producción no auténtica, esto es beneficios por un monto de 7 millones 624 mil 111 pesos, se tendrían beneficios netos del orden de 3 mil 833.33 millones de pesos (ver Tabla 18) por lo que, en términos de la evaluación de costos y beneficios, esta alternativa tampoco resulta viable ni factible, ni social ni económicamente, además que implica contravenir los principios fundamentales de mejora regulatoria al no garantizar el máximo bienestar social al menor costo.

Tabla 18 Costos y beneficios, alternativa esquema voluntario

Concepto	Monto
Producción no auténtica	7,624,111,140
Costos de prod. no auténtica	3,812,055,570
Costos de difusión	28,899,000
Costos totales	3,840,954,570
Beneficios, dism. 0.1% de prod. no auténtica	7,624,111
Beneficios netos	-3,833,330,459

Fuente: elaboración propia

Los costos de la producción no auténtica se determinaron bajo el supuesto que uno de cada dos consumidores esté consciente que un producto es tal y, aun así, decida consumirlo, esto es, solo el 50% del total de la producción no auténtica (7 mil 624.11 millones de pesos, descritos en el numeral 2 del presente documento) significaría un monto del orden de 3 mil 812.06 millones de pesos. Para el caso de los costos de difusión, estos implicarían campañas similares a las que realiza el Instituto Mexicano del Seguro Social²⁵ e implicaría el desembolso, principalmente, en anuncios en diferentes medios de comunicación.

Por las razones expuestas es que resulta inviable dejar en manos de los productores el cumplimiento voluntario para corregir tales fallos de mercado identificados. Además de inviable, ha resultado, a todas luces, insuficiente el esquema voluntario.

Incentivos económicos

Los incentivos económicos no representan una alternativa viable, debido a que la problemática planteada en la presente AIR, no se relaciona con la capacidad económica de los productores que elaboran y comercializan queso, ya que lo que se busca mediante el Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad es atender los objetivos de la NOM de la cual emana, mismo que se traduce en que el consumidor no sea sujeto de recibir información errónea al instante que adquiera un producto que no es lo que dice ser. Además de posibles pérdidas para los fabricantes, un mercado asimétrico e ineficiente.

Sin embargo, bajo la posibilidad de llevar a cabo un esquema de incentivos económicos, implicaría la transferencia de recursos del estado hacia los productores a fin de eliminar las prácticas descritas y tratar de corregir la problemática analizada. Al respecto, se tendrían los costos por la producción no auténtica más dicha transferencia de recursos por un monto del orden de 3 mil 859.63 millones

²⁵ Se toma como referencia los costos de difusión en diferentes medios del programa *Chécate, mídete...* del IMSS dado que no se tiene antecedente o referencia en el propio sector regulado. el último año del que se tiene información de este programa es 2018 e implicó un desembolso de 11 millones 700 mil pesos en la prensa nacional, 2 millones 300 mil pesos en la prensa estatal, 895 mil pesos en anuncios de revistas, 8 millones 764 mil pesos en medios digitales, y 5 millones 240 mil pesos de recursos desembolsados de forma complementaria. La suma de estos rubros corresponde a los 28 millones 899 mil pesos que se tomaron como referencia.

de pesos y se podrían prever beneficios del orden de 7.6 millones de pesos; esto es, beneficios netos negativos del orden de 3 mil 852 millones de pesos (ver Tabla 19). Al igual que las alternativas analizadas, en términos de la evaluación de costos y beneficios, esta alternativa tampoco resulta viable ni factible, ni social ni económicamente, además que implica contravenir los principios fundamentales de mejora regulatoria al no garantizar el máximo bienestar social al menor costo.

Tabla 19 Costos y beneficios, incentivos económicos

Concepto	Monto
Producción no auténtica	7,624,111,140
Costos prod. no auténtica	3,812,055,570
Transferencias de recursos	47,570,000
Costos totales	3,859,625,570
Beneficios, dism. 0.1% de prod. no auténtica	7,624,111
Beneficios netos	-3,852,001,459

Fuente: elaboración propia

Los costos de la producción no auténtica se determinaron bajo el supuesto que uno de cada dos consumidores esté consciente que un producto es tal y, aun así, decida consumirlo, esto es, solo el 50% del total de la producción no auténtica (7 mil 624.11 millones de pesos, descritos en el numeral 2 del presente documento) significaría un monto del orden de 3 mil 812.06 millones de pesos. Los costos derivados de la transferencia de recursos se estimaron con base en el supuesto que se destinara el 0.1% del presupuesto²⁶ de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, es decir de los cerca de 47 mil 570 millones de pesos, se podrían asignar 47 millones 570 mil pesos.

Otras

No se han identificado otras alternativas a las presentadas para atender la problemática identificada.

5. Justifique las razones por las que la regulación propuesta es considerada la mejor opción para atenderla problemática señalada

El análisis de las alternativas relacionadas con no emitir regulación alguna, esquemas de autorregulación, voluntarios e incentivos económicos, no resultan viables. La única alternativa que resulta viable, es la emisión de la propuesta regulatoria del Proyecto del Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad.

Este proyecto deriva de lo establecido en el Transitorio Segundo de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018 para iniciar los trabajos de elaboración del Procedimiento de Evaluación de la Conformidad. Por ello, resulta indispensable la emisión de este instrumento normativo.

El Proyecto del Procedimiento de la Evaluación de la Conformidad, establece el procedimiento que deben seguir los productos o responsables del producto, y los organismos evaluadores de la conformidad que evaluarán la conformidad de todo producto que se denomine como queso previo a su comercialización en el territorio nacional, para demostrar la conformidad con la NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018 y sus Referencias normativas.

Este instrumento, resulta el más eficaz para lograr la correcta y efectiva aplicación de la NOM de la que deriva. Por tanto, se considera la mejor alternativa identificada, ya que, de otra forma, no podían cumplirse los objetivos planteados por dicha NOM.

Por último, permitirá corregir los fallos de mercado identificados y que tienen una repercusión en términos monetarios, tal como se establece en el numeral 2 del presente documento. Además,

²⁶ Presupuesto del año 2021, último dato disponible.

resulta una medida costo-eficiente y costo-efectiva, es decir, es social y económicamente viable tal como se demuestra en el Apartado F del presente documento.

6. Describa la forma en que la problemática se encuentra regulada en otros países y/o las buenas prácticas internacionales en esa materia

La norma general del CODEX para el queso (CODEX STAN 283-1978) establece las especificaciones que debe cumplir un producto para denominarse queso. Además, contiene las especificaciones de la materia prima (leche y/o productos obtenidos de la leche) para que pueda denominarse queso. La norma Codex y la NOM se encuentran perfectamente armonizadas con respecto a no permitir el uso de grasa de origen distinto al animal, por lo que, se evita incurrir en un obstáculo técnico al comercio.

Los Miembros de la Unión Europea han adoptado el Reglamento del Parlamento Europeo Número 1333/2008 que versa sobre el uso de aditivos en los quesos; asimismo existen reglamentos para generales para la inocuidad y para regular los mercados del producto a través de la Regulación 1308/2013 en la cual se privilegia a las denominaciones de origen y a la leche como materia prima. Esta sirve de guía para que, en su caso, cada nación adopte la regulación que mejor funcione en su propio contexto.

En los Países Bajos de acuerdo con la autoridad responsable del sector de lácteos (COKZ) se cuenta con las normas microbiológicas vigentes para el sector de quesos y se encuentran incluidas en la Directiva Europea No. 2073/2005 (: Verordening (EG) nr. 2073/2005 van de Commissie van 15 novem... - EUR-Lex (europa.eu)²⁷. Los productores de queso están obligados a someter su producción a análisis (en base de HACCP) para verificar el cumplimiento con las normas microbiológicas de la Directiva. Por medio del análisis HACCP se deben también verificar otros riesgos (por ejemplo, STEC). Adicionalmente, el queso, como alimento procesado, también debe cumplir con las normas del Decreto para Preparación y Tratamiento de alimentos (artículo 4)²⁸ y la Norma de Listeria de la Directiva 2073.

Por su parte la Directiva europea 92/46/EEC Council Directive 92/46/EEC of 16 June 1992 laying down the health rules for the production and placing on the market of raw milk, heat-treated milk and milk-based products - Publications Office of the EU (europa.eu)²⁹. Esta directiva describe los requisitos para productos lácteos. En su capítulo 2 trata la importación de estos productos en la Unión Europea y en el capítulo 3 aborda temas relacionados con requisitos para laboratorios.

Para la región que integra el Mercosur, se cuenta con el “Reglamento Técnico General MERCOSUR de Identidad y Calidad de Quesos”, cuyo objetivo es fijar la identidad y los requisitos mínimos de calidad que deberán cumplir los Quesos, con excepción de los Quesos Fundidos, Rallados, en Polvo y Requesón. Al igual que otras regiones, en el Mercosur se tiene una regulación general y los países pueden establecer disposiciones más específicas de acuerdo a sus necesidades de regulación.

La amplia aceptación de diferentes instrumentos normativos a nivel internacional constituye una señal inequívoca de la preocupación de diferentes regiones a nivel mundial por establecer especificaciones adecuadas para los productos objeto de la propuesta regulatoria. Es posible inferir que estas regulaciones han sido aceptadas por dichas regiones y que se han adoptado como un mecanismo para ayudar al funcionamiento eficiente de los mercados internacionales.

²⁷ Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/LSU/?uri=celex:32005R2073>

²⁸ Disponible (solo en neerlandés) en <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005758>

²⁹ Disponible en la siguiente liga:

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/37321618-2366-4497-8b0e-381135dd7492/language-en#:~:text=Council%20Directive%2092%2F46%2FEEC%20of%2016%20June%201992%20laying,of%20raw%20milk%2C%20heat-treated%20milk%20and%20milk-based%20products>

La NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018 es la norma de la cual surge el presente proyecto de PEC, tomando en cuenta que se encuentra alineada con la norma internacional CODEX STAN 283-19788, tal como se establece en el capítulo 10 del cuerpo de la norma. La propuesta regulatoria, el Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad, tiene como uno de sus objetivos el suministrar una herramienta eficiente para que en el mercado se comercialicen productos genuinos ya que, como se señala en el apartado II del presente documento, en los últimos años se tiene evidencia de los fallos de mercado asociados a dichos productos no auténticos y su consecuente asimetría en información. En adición a lo anterior, la propuesta regulatoria busca dotar de un proceso claro para evitar pérdidas a los propios fabricantes derivado de un proceso no homologado en el cumplimiento de la NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018. De no emitir la propuesta regulatoria cada entidad encargada de evaluar la conformidad pudiera establecer sus propios criterios lo que conduciría a un mercado poco eficiente, precisamente en la comprobación del grado de cumplimiento ya que lo servicios no estarían homologados lo que, en consecuencia, pudiera incidir en que los productos objeto de la NOM de la que deriva la presente propuesta regulatoria, no cuenten con las especificaciones adecuadas.

Por las razones expuestas, el documento que conforma la propuesta regulatoria, atiende la forma en que se lleva a cabo la evaluación de la conformidad en nuestro país, considerando las características del mercado doméstico, pero también los productos de los mercados internacionales, y no constituye una barrera al comercio ya que no establece especificaciones diferentes debido al grado de concordancia que guarda la NOM con la norma internacional del Codex Alimentarius.

III. Impacto de la regulación

A. Análisis de Cargas Administrativas

7. Indique los riesgos que buscan ser mitigados o prevenidos con la aplicación de la regulación, como puede ser en materia de salud humana, animal o vegetal, seguridad, seguridad laboral, seguridad alimentaria, medio ambiente o protección a los consumidores. Asimismo, indique la población o industria potencialmente afectada y su magnitud, el tipo de riesgo, afectación o daño probable, el origen y área geográfica del riesgo, la probabilidad de ocurrencia del mismo y la categoría en que se ubica (aceptable, bajo, moderado, alto o catastrófico).

Tipos de riesgo que motivan la emisión de la regulación

Fallos de mercado por asimetrías de información

Población o industria potencialmente afectada

Consumidores de quesos.

Origen y área geográfica del riesgo

Territorio de los Estados Unidos Mexicanos.

Probabilidad de ocurrencia del riesgo

Alto

Tipo de riesgo, afectación o daño probable (enfermedades, fallecimientos, accidentes, daños ambientales, daños materiales, afectaciones económicas, etc.) y su magnitud

La emisión de la propuesta regulatoria permite brindar certeza a los productores y a las personas encargadas de evaluar la conformidad, sobre las bases sobre las cuales se llevará a cabo este procedimiento. La emisión de la propuesta regulatoria servirá, además, para una implementación eficiente de la NOM de la que deriva. Como consecuencia, permitirá alcanzar los objetivos de la propia NOM, evitando que se siga presentando la problemática, tanto del presente documento, como la de la propia NOM.

El riesgo identificado se relaciona con la probabilidad de ocurrencia de que en el mercado de queso se comercialicen productos que no sean elaborados con base en grasa de origen animal. Esto queda de manifiesto en la información reportada por la Procuraduría Federal del Consumidor. En el numeral 2 del presente documento se brinda vasta información con respecto a la prevalencia de quesos elaborados con grasa vegetal o con una combinación de grasa vegetal y animal, lo que, en ambos casos, resulta insuficiente para considerarse como queso auténtico. Los agentes económicos que se encuentran afectados por las condiciones actuales derivadas de fallos en el mercado son los consumidores de los productos objeto de la regulación. De acuerdo con los estudios realizados por la Procuraduría Federal del Consumidor, en el mercado se encuentran productos que pueden ser no auténticos. El valor de esta producción no auténtica es equivalente a las afectaciones económicas a las que están expuestos los consumidores.

A continuación, en la Tabla 20 se reproduce la información relativa al porcentaje de producción no auténtica. Con base en esa ponderación, es posible estimar el valor de la producción auténtica y no auténtica. Para el año 2019 se tiene registrada una producción agregada del sector del queso de 9 mil 268 millones 182 mil pesos. La forma de estimar dichos valores de producción, por ejemplo, para el caso del queso Oaxaca que registró una producción de mil 992 millones 893 mil pesos, al considerar el 77% de productos auténticos, el valor de ellos se ubicaría en mil 532 millones 995 mil pesos, en tanto que, el restante 23% representaría la producción no auténtica y equivale a 459 millones 898 mil pesos.

Tabla 20 Porcentaje de producción auténtica y no auténtica

Tipo	Auténtica	No auténtica	Total
Panela	61.7%	38.3%	100.0%
Manchego	78.3%	21.7%	100.0%
Chihuahua	66.7%	33.3%	100.0%
Oaxaca	76.9%	23.1%	100.0%
Otros	6.3%	93.8%	100.0%
Fresco*	78.3%	21.7%	100.0%
Crema*	78.3%	21.7%	100.0%
Doble crema*	78.3%	21.7%	100.0%
Promedio	65.6%	34.4%	100.0%

* Para estas categorías no se cuenta con un estudio específico, por lo que se toma el promedio de datos

Fuente: elaboración propia con base en los estudios de Profeco

De esta forma, los consumidores de queso en sus diferentes modalidades son los principales afectados y el impacto económico se representa por la producción no auténtica que, con base en lo expuesto, equivale al orden de los 7 mil 624 millones 111 mil pesos descritos en la Tabla 21. Con lo mostrado en la presente sección se atiende la observación realizada por la Comisión con respecto a la estimación cuantitativa del impacto de los fallos de mercado.

Tabla 21 Estimación de producción auténtica y no auténtica 2019 (miles de pesos)

Tipo	Auténtica	No auténtica	Total
Panela	1,893,019	1,174,977	3,067,996
Manchego	2,716,072	754,464	3,470,536
Chihuahua	2,242,069	1,121,035	3,363,104
Oaxaca	1,532,995	459,898	1,992,893
Otros	139,928	2,098,914	2,238,842
Fresco	3,150,391	875,108	4,025,499
Crema	2,714,866	754,129	3,468,995
Doble crema	1,388,104	385,584	1,773,688
Total	15,777,442	7,624,111	23,401,553

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI y PROFECO

Tipos de riesgo que motivan la emisión de la regulación

Mercados asimétricos y su impacto en la competencia.

Población o industria potencialmente afectada

Unidades económicas productoras y comercializadoras de quesos

Origen y área geográfica del riesgo

Territorio de los Estados Unidos Mexicanos.

Probabilidad de ocurrencia del riesgo

Alto

Tipo de riesgo, afectación o daño probable (enfermedades, fallecimientos, accidentes, daños ambientales, daños materiales, afectaciones económicas, etc.) y su magnitud

En el numeral 2 del presente documento se identificó la asimetría existente en el mercado regulado. se ahondó en que, producto de las acciones de verificación de la Procuraduría Federal del Consumidor, se detectaron 23 productos diferentes de queso con incumplimientos relevantes a la Norma Oficial Mexicana aplicable y que, como consecuencia, la autoridad correspondiente, determinó la inmovilización y prohibición de comercialización. Dicha situación les podría significar pérdidas monetarias, pongamos por ejemplo, de más de un millón 269 mil pesos por los 23 productos inmovilizados.³⁰

Se indicó que tales fallas constituyen un conjunto relevante de acciones que inciden negativamente en el mercado para diversos agentes económicos. Los consumidores resultan los afectados de forma directa al enfrentarse al problema de selección adversa y el consecuente deterioro en su bienestar³¹. Debido a tales niveles de incumplimiento, la autoridad responsable determinó la inmovilización de tales productos y su consecuente prohibición de ser comercializadores.

³⁰ Considerando el precio medio por tonelada del orden de 55,177 pesos y bajo el supuesto que cada tipo de producto podría constituir una tonelada inmovilizada.

³¹ La vasta literatura económica define el deterioro en el bienestar del consumidor cuando este agente económico recibe una menor cantidad de productos en función del precio que está dispuesto a pagar y que puede estar determinado por el precio de mercado. Dicho de otra forma, cuando el consumidor paga más de lo que estaba dispuesto por una cantidad determinada de productos a fin de satisfacer sus necesidades.

En este sentido, los fabricantes y comercializadores que incurrieron en dichos incumplimientos, les representa pérdidas monetarias. Si la prohibición es tal que impida la comercialización de los productos en incumplimiento más allá de su periodo de vida, significaría desechar tales inventarios. En consecuencia, estos productores podrían, por una parte, internalizar los costos de tales pérdidas a fin de garantizar sus márgenes de ganancias lo que repercutiría de forma negativa en el mercado en general ya que significaría un incremento en los precios de los productos y que, se podría trasladar a los consumidores; ello resultaría en un círculo vicioso no deseable. Por otro lado, los productores también podrían asumir las consecuentes pérdidas, lo que podría ocasionar reducir su planta laboral o reduciendo, en general, su capacidad instalada; si esto se materializara, constituiría una repercusión no favorable para el personal que se incorpora al desempleo.

Sim embargo, tales incumplimientos también deterioran el mercado en términos de competitividad. Aquellos productores y comercializadores que incurren en incumplimientos compiten en el mercado en condiciones ventajosas sobre aquéllos que sí cumplen. Este fallo de mercado se identifica con una competencia asimétrica y no deseable pues no implica incentivos para el desarrollo y la innovación.

Adicional a esto podría constituir la eliminación de la competencia y una barrera a la entrada de nuevos participantes. Aquéllos que no cumplen, por ejemplo, por la incorporación de grasas vegetales o la no declaración de los porcentajes relacionados con insumos clave, incurren en un menor costo en sus procesos productivos por lo que cuentan con un mayor rango para que, en determinado momento, puedan bajar sus precios que, ante una demanda nacional típicamente precio-sensible, contarían con una ventaja de permanecer en el mercado y, eventualmente, desplazar a otros competidores que, debido a que sí cumplen con la regulación técnica vigente, tienen menor rango para bajar sus precios lo que podría significar su desaparición.

Para el caso de nuevos competidores que a priori sí deben cumplir con la regulación y dado que no podrían reducir significativamente sus precios, en comparación con aquellos que no cumplen, esto podría significarles una barrera a la entrada a dicho mercado. Por las razones expuestas es que se considera como un riesgo potencial elevado para la competencia, concurrencia y desarrollo del mercado y que afecta tanto a productores como a consumidores.

8. Indique las acciones regulatorias, obligaciones, requisitos, especificaciones técnicas, certificaciones, esquemas de supervisión o inspección o cualquier otra medida aplicable a cada uno de los riesgos antes identificados, como consecuencia de la implementación de la regulación, así como algún indicador (estadísticas, estimaciones, etc.) que permita dimensionar la situación actual y medir su evolución en el tiempo. Asimismo, justifique la forma en que considera que estas acciones permitirán reducir, mitigar o atenuar el riesgo correspondiente.

Tipos de riesgo

Afectaciones económicas

Población o industria potencialmente afectada:

Consumidores en general, productores y responsables del producto.

Indicador de impacto:

Al igual que en numeral anterior, las afectaciones económicas se materializan en el monto asociado a los productos no auténticos que se denominan como queso. Derivado de lo anterior, el indicador de impacto con que se puede observar una evolución favorable, a partir de la implementación de la propuesta regulatoria, se relaciona con los estudios que pueda generar la Procuraduría Federal del Consumidor, sin menoscabo de poder utilizar otro tipo de información cuantitativa de fuentes

oficiales, así como información cualitativa, científica, académica o empírica, que contribuya a observar una mejoría en el mercado regulado.

Acción implementada

Se complementan los requisitos que se han establecido en la NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018 mediante la evaluación de la conformidad y vigilancia. Además, que se establece cómo llevar a cabo el cumplimiento para productos nacionales e importados y a su vez toma en cuenta el muestreo, vigilancia en planta, dictámenes de cumplimiento e informe de resultados.

Justificación de cómo se reduce, mitiga o atenúa el riesgo con la acción:

Las disposiciones contenidas en la regulación propuesta buscan controlar a los productores y relacionados con el producto evitando que evadan el cumplimiento de la NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018 junto con requisitos complementarios a la norma para que las dependencias involucradas tengan la certeza que se está llevando correctamente el cumplimiento.

La reducción de la problemática va a atenderse cuando los productores y relacionados comprueben con evidencia física documental que los productos son confiables en la información que proporciona para que el consumidor decida adquirirlo.

En concreto, la propuesta regulatoria prevé ser un mecanismo eficaz para evitar que se comercialicen productos no auténticos y contribuir a la eficiente implementación de la norma de la que deriva.

Situación esperada con la implementación de la regulación:

La situación que se espera es mitigar los fallos de mercado asociados con asimetrías de información, su consecuente selección adversa, menores niveles de competitividad, entre otros, como resultado de contar con la certeza de la autenticidad de los productos comercializados en el mercado.

9. Señale, de ser el caso, el grupo o sector específico en el que existen riesgos que varían en magnitud de acuerdo con el sujeto, objeto o situación en el que se presentan

No se identifican riesgos con diferentes magnitudes de impacto ya que, el Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad establece un mismo procedimiento para productores nacionales y extranjeros, con lo que se evita un trato discriminatorio y una afectación al comercio internacional.

9.1 Para determinados grupos o sectores específicos, ¿existen riesgos que varían en magnitud dependiendo del sujeto, objeto o situación en el que se presentan?

No

9.2 En caso afirmativo, ¿se justifica la necesidad de establecer medidas regulatorias similares?

Ninguno

9.3 En cualquier caso, indique ¿por qué?

No se consideran establecer medidas adicionales ya que, de hecho, la propuesta regulatoria es una medida que deriva de la Norma Oficial Mexicana.

9.4 De ser el caso, ordene dichos riesgos del mayor al menor y señale si puede ser aplicable una propuesta en la que se apliquen medidas diferenciadas para administrar cada nivel de riesgo aplicable.

Los riesgos identificados se refieren a las afectaciones económicas, principalmente para los consumidores. En este sentido, no resulta aplicable una diferenciación o jerarquización de los mismos.

10. Indique la aparición de nuevos riesgos, como consecuencia a la aplicación de las medidas a ejecutar para mitigar los riesgos de la problemática inicial. En caso de que surjan nuevos riesgos, señale si son menores o mayores a los que se pretenden mitigar.

No se identifica la aparición de nuevos riesgos como consecuencia a la aplicación de las medidas a ejecutar para mitigar los riesgos de la problemática inicial.

10.1 ¿Se identifica la aparición de nuevos riesgos como resultado de las medidas aplicadas para la mitigación de los riesgos que forman parte de la problemática inicial?

No se identifican nuevos riesgos derivados de la propuesta regulatoria actual. El efecto que se espera es el contrario, mitigar los riesgos asociados a la Norma Oficial Mexicana.

10.2 En caso de ser afirmativa, indique cuáles son estos riesgos, así como el grupo, sector o población afectada por ellos y una justificación de cómo estos son mayores o menores a los que pretenden ser atendidos con la regulación.

No se identifican nuevos riesgos.

B. Análisis de Carga Administrativa

11. ¿La regulación propuesta crea, modifica o elimina trámites?

La propuesta regulatoria no crea, modifica o elimina trámites. Sin embargo, el numeral 4.5 Auto declaración de la conformidad, señala lo siguiente:

La Secretaría de Economía y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural determinarán esquemas de auto declaración de conformidad al productor o responsable del producto que haya demostrado el cumplimiento a este Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad con posterioridad a los cuatro años de su entrada en vigor.

Dicho numeral se encuentra diseñado bajo un enfoque basado en riesgos recomendado por la OCDE. La propuesta regulatoria incorpora esta disposición a fin de mitigar la problemática inmediata descrita en el numeral 2 del presente documento. Significa entonces que, una vez que el mercado se haya ordenado y los riesgos hubiesen disminuido, se permitirá el esquema de auto declaración para los sujetos regulados, permitiendo que estos puedan disminuir sus costos de cumplimiento sin afectar los objetivos de la propuesta regulatoria. Ante tal escenario las autoridades responsables realizarán lo conducente a fin de que este proceso sea claro para las partes interesadas y dar cumplimiento cabal en materia de trámites ante la autoridad de mejora regulatoria.

C. Análisis de Acciones Regulatorias

12. Seleccione las disposiciones, obligaciones y/o acciones distintas a los trámites y a aquellas que restrinjan la competencia o promuevan la eficiencia en el mercado que correspondan a la propuesta

Establecen obligaciones

Capítulo 1. Objetivo y campo de aplicación

Descripción

Este capítulo contiene el alcance de la regulación propuesta. Al respecto, se establece que el Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad tiene por objeto establecer el procedimiento mediante el cual los productores o responsables de los productos objeto de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Queso – Denominación, Especificaciones, información comercial y métodos de prueba, de fabricación nacional o extranjera, demuestren la conformidad de sus productos con la mencionada Norma Oficial Mexicana en su comercialización dentro del territorio nacional para cualquier uso o consumo, ya sea producto a granel, producto preenvasado o materia prima.

Justificación

Este capítulo, al establecer el alcance de la regulación, contribuye a delimitar con precisión el mercado al cual es aplicable la regulación, es decir, la Norma Oficial Mexicana de la que subyace y, por consecuencia, a alcanzar los objetivos de la propia propuesta regulatoria. Al respecto, establece a priori los sujetos regulados lo que brinda certeza jurídica a éstos, a las entidades encargadas de la evaluación de la conformidad y al público en general.

Capítulo 2. Referencias normativas

Descripción

Este capítulo contiene el listado de instrumentos normativos, es decir, Normas Oficiales Mexicanas, Normas Mexicanas, Normas Internacionales y Normas Extranjeras, sus modificaciones o las que las sustituyan, indispensables para la aplicación de la propuesta regulatoria.

Justificación

Este capítulo, al contener las referencias normativas indispensables para la aplicación de la regulación, contribuye a evitar asimetrías de información entre las partes involucradas (sujetos regulados, entidades encargadas de la evaluación de la conformidad y autoridades). Con ello se evita el riesgo de una interpretación y aplicación discrecional.

Capítulo 3. Términos y definiciones

Descripción

En el presente capítulo se establece la serie de términos con sus respectivas definiciones, además de las consideradas en la NOM de la que subyace la propuesta regulatoria y que son necesarios considerar en su aplicación.

Justificación

Al igual que el capítulo 2, este apartado contribuye a una aplicación eficiente de la propuesta regulatoria y de la norma de la que subyace. Evita errores de interpretación y evita costos innecesarios a los sujetos regulados, Al respecto, al contar con terminología homogénea se sientan las bases de la transferencia de conocimiento que, a la par del capítulo 4, contribuyen a procesos

más eficientes y a un cumplimiento idóneo lo que permitirá alcanzar los objetivos de la regulación de forma adecuada.

Capítulo 4. Procedimiento para la evaluación de la conformidad

Descripción

El presente capítulo describe con detalle la forma en que deberá llevarse a cabo el procedimiento para la evaluación de la conformidad, y será observable para sujetos regulados que son los productores o responsables del producto y organismos evaluadores de la conformidad.

Justificación

El procedimiento a seguir para la evaluación de la conformidad es la parte neural de la propuesta regulatoria. Su inclusión, al describir los esquemas de cumplimiento, contribuye a que se puedan alcanzar los objetivos de la propuesta en el sentido de evitar productos con especificaciones no adecuadas. Brinda a los sujetos regulados diferentes esquemas de cumplimiento en función de sus necesidades lo que puede derivar en menores costos de dicho cumplimiento, transferencia de conocimientos, aprovechamiento de economías de escala, procesos productivos más eficientes, menos costosos y, con mayor y mejor información que permitirá un mercado más eficiente, con productos homogéneos y más competitivos.

Numeral 4.4

Descripción

Este numeral indica que *“El productor o responsable del producto debe contar con el Dictamen de Conformidad o Certificado de Conformidad que ampare el cumplimiento de sus productos con la NOM previo a su comercialización en territorio nacional {...}”*, y contempla lo conducente para los productos nacionales y productos extranjeros.

Justificación

Las disposiciones contenidas en el numeral 4.4 tienen por objeto llevar a cabo un proceso de cumplimiento más simple para los sujetos regulados. La información que las entidades encargadas de la evaluación de la conformidad hacen llegar a la autoridad de forma digital y no implica una resolución por parte de la dependencia. Los informes de resultados emitidos por los laboratorios que realizan las pruebas correspondientes, son los documentos con que se comprueba el cumplimiento de la regulación técnica correspondiente y ya se encuentran contemplados en la NOM-223-SCFI/SGARPA-2018.

En estos procesos, típicamente se consideran la figura de un tercer actor, como puede ser un organismo de certificación, quien efectivamente se encarga de verificar la información del fabricante y, en su caso, validarla y emitir el certificado correspondiente; en caso de que, a su juicio resulte insuficiente o errónea, realiza las observaciones pertinentes para que se corrijan.

Vale la pena señalar que los procedimientos de evaluación de la conformidad buscan establecer precisamente las formas, instrucciones, pasos o reglas claras que deben seguir los actores involucrados, tanto los sujetos regulados, como los encargados de evaluar la conformidad. En este sentido, previenen reprocesos, errores o prácticas no homologadas que pueden provocar sobrecostos, principalmente para los sujetos regulados, pero también para quienes llevan a cabo la evaluación de la conformidad.

Vale la pena aclarar que, de los diferentes esquemas contemplados en la propuesta regulatoria, los sujetos regulados pueden elegir el que mejor se adapte a sus necesidades. Esto es, constituyen diferentes opciones de cumplimiento, mas no la única, como parte de la flexibilización que existe para los sujetos regulados. Típicamente, el cumplimiento se lleva a cabo mediante un proceso de

certificación de las pruebas efectuadas a los productos, es decir, el sujeto regulado, no solo somete sus productos a pruebas que confirmen las especificaciones, sino que, adicionalmente, el informe de dichas pruebas se presenta a un organismo de certificación para emitir su correspondiente documento denominado certificado de cumplimiento.

La propuesta regulatoria, considera, de forma adicional, un esquema de pruebas de primera y segunda parte. Este esquema contiene dos ventajas primordiales: la primera es que se trata de una modalidad de cumplimiento diseñada con un enfoque basado en riesgos y que considera aquellos casos en que los sujetos regulados ya cuentan con los requerimientos técnicos necesarios para realizar dichas pruebas lo que permite procesos de producción optimizados y en menores tiempos acorde a los requerimientos de la regulación.

La segunda ventaja es que permite aprovechar las economías de escala y reducir, no solo los costos de cumplimiento, sino los costos de producción. Esto puede incentivar la productividad y con ello colocar en mejores niveles de competitividad a aquellas unidades económicas que utilicen este esquema. Así, se considera que, más allá de constituir una limitante, la propuesta regulatoria contiene elementos que permiten que los sujetos regulados cuenten con procesos más eficientes y que las autoridades cuenten con trazabilidad sobre el cumplimiento lo que, en conjunto, provee de mejores condiciones al mercado objeto de la norma oficial mexicana.

Por último, la inclusión de estas disposiciones se encuentra en función de las recomendaciones de la OCDE relativas al enfoque basado en riesgos. En particular, el riesgo que pretende ser mitigado, es el descrito en el numeral 2 y en el numeral 7 con respecto a incumplimientos de parte de los fabricantes y las afectaciones en que derivan, en materia de competencia.

Establecen requisitos

Capítulo 1. Objetivo y campo de aplicación

Descripción

Este capítulo contiene el alcance de la regulación propuesta. Al respecto, se establece que el Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad tiene por objeto establecer el procedimiento mediante el cual los productores o responsables de los productos objeto de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Queso – Denominación, Especificaciones, información comercial y métodos de prueba, de fabricación nacional o extranjera, demuestren la conformidad de sus productos con la mencionada Norma Oficial Mexicana en su comercialización dentro del territorio nacional para cualquier uso o consumo, ya sea producto a granel, producto preenvasado o materia prima.

Justificación

Este capítulo, al establecer el alcance de la regulación, contribuye a delimitar con precisión el mercado al cual es aplicable la regulación, es decir, la Norma Oficial Mexicana de la que subyace y, por consecuencia, a alcanzar los objetivos de la propia propuesta regulatoria. Al respecto, establece a priori los sujetos regulados lo que brinda certeza jurídica a éstos, a las entidades encargadas de la evaluación de la conformidad y al público en general.

Capítulo 3. Términos y definiciones

Descripción

En el presente capítulo se establece la serie de términos con sus respectivas definiciones, además de las consideradas en la NOM de la que subyace la propuesta regulatoria y que son necesarios considerar en su aplicación.

Justificación

Al igual que el capítulo 2, este apartado contribuye a una aplicación eficiente de la propuesta regulatoria y de la norma de la que subyace. Evita errores de interpretación y evita costos innecesarios a los sujetos regulados, Al respecto, al contar con terminología homogénea se sientan las bases de la transferencia de conocimiento que, a la par del capítulo 4, contribuyen a procesos más eficientes y a un cumplimiento idóneo lo que permitirá alcanzar los objetivos de la regulación de forma adecuada.

Capítulo 4. Procedimiento para la evaluación de la conformidad

Descripción

El presente capítulo describe con detalle la forma en que deberá llevarse a cabo el procedimiento para la evaluación de la conformidad, y será observable para sujetos regulados y entidades encargadas de tales acciones de evaluación de la conformidad.

Justificación

El procedimiento a seguir para la evaluación de la conformidad es la parte neural de la propuesta regulatoria. Su inclusión, al describir los esquemas de cumplimiento, contribuye a que se puedan alcanzar los objetivos de la propuesta en el sentido de evitar productos con especificaciones no adecuadas. Brinda a los sujetos regulados diferentes esquemas de cumplimiento en función de sus necesidades lo que puede derivar en menores costos de dicho cumplimiento, transferencia de conocimientos, aprovechamiento de economías de escala, procesos productivos más eficientes, menos costosos y, con mayor y mejor información que permitirá un mercado más eficiente, con productos homogéneos y más competitivos.

Establecen estándares técnicos

Capítulo 1. Objetivo y campo de aplicación

Descripción

Este capítulo contiene el alcance de la regulación propuesta. Al respecto, se establece que el Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad tiene por objeto establecer el procedimiento mediante el cual los productores o responsables de los productos objeto de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Queso – Denominación, Especificaciones, información comercial y métodos de prueba, de fabricación nacional o extranjera, demuestren la conformidad de sus productos con la mencionada Norma Oficial Mexicana en su comercialización dentro del territorio nacional para cualquier uso o consumo, ya sea producto a granel, producto preenvasado o materia prima.

Justificación

Este capítulo, al establecer el alcance de la regulación, contribuye a delimitar con precisión el mercado al cual es aplicable la regulación, es decir, la Norma Oficial Mexicana de la que subyace y, por consecuencia, a alcanzar los objetivos de la propia propuesta regulatoria. Al respecto, establece a priori los sujetos regulados lo que brinda certeza jurídica a éstos, a las entidades encargadas de la evaluación de la conformidad y al público en general.

Capítulo 3. Términos y definiciones

Descripción

En el presente capítulo se establece la serie de términos con sus respectivas definiciones, además de las consideradas en la NOM de la que subyace la propuesta regulatoria y que son necesarios considerar en su aplicación.

Justificación

Al igual que el capítulo 2, este apartado contribuye a una aplicación eficiente de la propuesta regulatoria y de la norma de la que subyace. Evita errores de interpretación y evita costos innecesarios a los sujetos regulados, Al respecto, al contar con terminología homogénea se sientan las bases de la transferencia de conocimiento que, a la par del capítulo 4, contribuyen a procesos más eficientes y a un cumplimiento idóneo lo que permitirá alcanzar los objetivos de la regulación de forma adecuada.

Capítulo 4. Procedimiento para la evaluación de la conformidad

Descripción

El presente capítulo describe con detalle la forma en que deberá llevarse a cabo el procedimiento para la evaluación de la conformidad, y será observable para sujetos regulados y entidades encargadas de tales acciones de evaluación de la conformidad.

Justificación

El procedimiento a seguir para la evaluación de la conformidad es la parte neural de la propuesta regulatoria. Su inclusión, al describir los esquemas de cumplimiento, contribuye a que se puedan alcanzar los objetivos de la propuesta en el sentido de evitar productos con especificaciones no adecuadas. Brinda a los sujetos regulados diferentes esquemas de cumplimiento en función de sus necesidades lo que puede derivar en menores costos de dicho cumplimiento, transferencia de conocimientos, aprovechamiento de economías de escala, procesos productivos más eficientes, menos costosos y, con mayor y mejor información que permitirá un mercado más eficiente, con productos homogéneos y más competitivos.

Establecen procedimientos para la evaluación de la conformidad

Capítulo 4. Procedimiento para la evaluación de la conformidad

Descripción

El presente capítulo describe con detalle la forma en que deberá llevarse a cabo el procedimiento para la evaluación de la conformidad, y será observable para sujetos regulados y entidades encargadas de tales acciones de evaluación de la conformidad.

Justificación

El procedimiento a seguir para la evaluación de la conformidad es la parte neural de la propuesta regulatoria. Su inclusión, al describir los esquemas de cumplimiento, contribuye a que se puedan alcanzar los objetivos de la propuesta en el sentido de evitar productos con especificaciones no adecuadas. Brinda a los sujetos regulados diferentes esquemas de cumplimiento en función de sus necesidades lo que puede derivar en menores costos de dicho cumplimiento, transferencia de conocimientos, aprovechamiento de economías de escala, procesos productivos más eficientes, menos costosos y, con mayor y mejor información que permitirá un mercado más eficiente, con productos homogéneos y más competitivos.

Otras

Capítulo 3. Términos y definiciones

Descripción

En el presente capítulo se establece la serie de términos con sus respectivas definiciones, además de las consideradas en la NOM de la que subyace la propuesta regulatoria y que son necesarios considerar en su aplicación.

Justificación

Al igual que el capítulo 2, este apartado contribuye a una aplicación eficiente de la propuesta regulatoria y de la norma de la que subyace. Evita errores de interpretación y evita costos innecesarios a los sujetos regulados, Al respecto, al contar con terminología homogénea se sientan las bases de la transferencia de conocimiento que, a la par del capítulo 4, contribuyen a procesos más eficientes y a un cumplimiento idóneo lo que permitirá alcanzar los objetivos de la regulación de forma adecuada.

Capítulo 5. Vigilancia

Descripción

En este capítulo se estipula que la Secretaría de Economía y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural son las responsables de la vigilancia de los organismos evaluadores de la conformidad para que su actuar sea conforme a lo establecido en la Ley de Infraestructura de la Calidad.

Justificación

El apartado, al establecer las autoridades encargadas de las acciones de vigilancia, permite brindar certeza jurídica a los sujetos regulados, entidades encargadas de la evaluación de la conformidad y al público en general, sobre tales acciones lo que derivará en una implementación eficiente y que contribuirá a alcanzar los objetivos de la regulación.

D. Análisis de Impacto en la Competencia

13. Justifique las Acciones Regulatorias que restringen o promueven la competencia o eficiencia del mercado. Identifique la acción seleccionada de la lista de verificación de impacto de competitivo. (Agregue todas las opciones que seleccionó)

En el numeral 2 del presente documento se realizó un análisis de la problemática existente en el mercado regulado. En términos de competencia, se encontró evidencia que la problemática incide de forma negativa en los siguientes grandes rubros:

- Pérdidas potenciales por incumplimientos.
- Incremento en los costos de transacción y efectos secundarios.
- Condiciones inequitativas en competencia y barreras a la entrada.
- Información asimétrica en los agentes económicos del mercado regulado.
- Bajos incentivos en inversión.
- Mercado poco desarrollado.

Pérdidas potenciales por incumplimiento

Un punto importante a destacar es que, con base en la evidencia abundante de los diversos estudios de calidad de la Procuraduría Federal del Consumidor, hacia el tercer trimestre del año 2020, producto de las acciones de verificación, se detectaron 23 productos diferentes de queso con incumplimientos relevantes a la Norma Oficial Mexicana aplicable y que, como consecuencia, la autoridad correspondiente, determinó la inmovilización y prohibición de comercialización. Dicha situación les podría significar pérdidas monetarias, pongamos por ejemplo, de más de un millón 269 mil pesos por los 23 productos inmovilizados.³²

Se indicó que tales fallas constituyen un conjunto relevante de acciones que inciden negativamente en el mercado para diversos agentes económicos. Los consumidores resultan los afectados de forma

³² Considerando el precio medio por tonelada del orden de 55,177 pesos y bajo el supuesto que cada tipo de producto podría constituir una tonelada inmovilizada.

directa al enfrentarse al problema de selección adversa y el consecuente deterioro en su bienestar³³. Debido a tales niveles de incumplimiento, la autoridad responsable determinó la inmovilización de tales productos y su consecuente prohibición de ser comercializadores. En este sentido, los fabricantes y comercializadores que incurrieron en dichos incumplimientos, les representa pérdidas monetarias.

Incremento en los costos de transacción y efectos secundarios

Cuando se materializa una acción correctiva como la descrita en el sub apartado previo, es decir, si la prohibición es tal que impida la comercialización de los productos en incumplimiento más allá de su periodo de vida, significaría desechar tales inventarios. En consecuencia, los productores podrían, por una parte, internalizar los costos de tales pérdidas a fin de garantizar sus márgenes de ganancias lo que repercutiría de forma negativa en el mercado en general ya que significaría un incremento en los precios de los productos y que, se podría trasladar a los consumidores; ello resultaría en un círculo vicioso no deseable. No solo ello, también pudiera incidir en que, un consumidor detecte que sus expectativas no están satisfechas debido a adquirir un producto no auténtico de queso, lo que le significaría una compra por aquél que sí lo es. Esto significa el incremento en los costos de transacción.

Por otro lado, los productores también podrían asumir las consecuentes pérdidas, lo que podría ocasionar reducir su planta laboral o reduciendo, en general, su capacidad instalada; si esto se materializara, constituiría una repercusión no favorable para el personal que se incorpora al desempleo. Esta situación podría incidir en reducir la capacidad y por consecuencia contraer el mercado regulado desde los agentes económicos que actúan como oferentes. Estos podrían significar efectos secundarios, pero igualmente importantes en términos de mantener un mercado competitivo,

Condiciones inequitativas en competencia y barreras

Los incumplimientos señalados también deterioran el mercado en términos de competitividad. Aquellos productores y comercializadores que incurren en incumplimientos compiten en el mercado en condiciones ventajosas sobre aquéllos que sí cumplen. Aquéllos competidores que incurren en algún incumplimiento, por ejemplo, por la incorporación de grasas vegetales afrontan un costo de producción menor al de aquéllos que sí cumplen con la regulación. Esto implica que no existen condiciones equitativas en términos de competencia (piso parejo).

Adicional a ello, tal situación podría constituir la eliminación de la competencia y una barrera a la entrada de nuevos participantes. Aquéllos que no cumplen, al contar con un esquema de un menor costo en sus procesos productivos, les permite contar un mayor rango para que, en determinado momento, puedan bajar sus precios más de lo que sus competidores. Ante una demanda nacional típicamente precio-sensible, contarían con una ventaja de permanecer en el mercado y, eventualmente, desplazar a otros competidores que, debido a que sí cumplen con la regulación técnica vigente, tienen menor rango para bajar sus precios lo que podría significar su desaparición.

Para el caso de nuevos competidores que a priori sí deben cumplir con la regulación y dado que no podrían reducir significativamente sus precios, en comparación con aquellos que no cumplen, podría significarles una barrera a la entrada a dicho mercado. Por las razones expuestas es que se considera como un riesgo potencial elevado para la competencia, concurrencia y desarrollo del mercado y que afecta tanto a productores como a consumidores.

³³ La vasta literatura económica define el deterioro en el bienestar del consumidor cuando este agente económico recibe una menor cantidad de productos en función del precio que está dispuesto a pagar y que puede estar determinado por el precio de mercado. Dicho de otra forma, cuando el consumidor paga más de lo que estaba dispuesto por una cantidad determinada de productos a fin de satisfacer sus necesidades.

Información asimétrica en los agentes económicos del mercado regulado.

Se habla de información asimétrica cuando un agente económico (o conjunto de agentes económicos) posee más información que el resto. En este sentido, los productos que se comercializan bajo la denominación de queso, pero que, por las razones expuestas en el apartado correspondiente a la problemática, no lo son, constituyen un claro ejemplo de que los consumidores poseen menos información que cierto sector de fabricantes, materializado en la producción no auténtica.

En este caso, en el sector regulado, tenemos el caso de un mercado con problemas de información asimétrica que deriva, al igual que el resto de los puntos tratados en esta sección, en una situación no deseable en términos de competencia pues cierto grupo de consumidores que, debido a los problemas de información enunciados, eligen un producto equivocado, es decir, pueden adquirir un producto cuya denominación de queso es equivocada. En otras palabras, para los competidores u oferentes que cumple con las especificaciones de las diferentes denominaciones de quesos, les significa pérdidas por disminución de su demanda, producto de información asimétrica en el mercado. En términos generales, aunque de forma directa afecta a consumidores, la información asimétrica también afecta a los diferentes oferentes del mercado regulado.

Bajos incentivos en inversión

Ante la situación descrita en que prevalece el statu quo, esto es, que existe información asimétrica, ciertos niveles de incumplimiento y comercialización de productos que no deberían denominarse como queso, así como el resto de características aquí descritas, se tienen bajos (o nulos) incentivos por parte de los agentes económicos regulados, pero también de potenciales nuevos competidores, para realizar inversión en este sector, debido a que los costos de oportunidad podrían ser muy bajos y los niveles de rentabilidad poco atractivos. En este sentido, aunque no constituye una barrera explícita, podría constituir una condicionante importante para nuevos competidores en el sector analizado.

Mercado poco desarrollado

Las características descritas, es decir, condiciones inequitativas en competencia, barreras explícitas e implícitas a la entrada de nuevos competidores, información asimétrica, incrementos en los costos de transacción, bajos incentivos para la inversión, y consecuencias secundarias como el adelgazamiento de la planta productiva, la eventual desaparición de ciertos competidores, entre otras, derivan en un mercado poco desarrollado que, de no realizar medidas tales como la emisión de la propuesta regulatoria, podría deteriorarse aún más. Resultado de lo anterior, tampoco existen incentivos para la innovación lo que puede redundar en procesos productivos poco eficientes lo que agravaría aún más la problemática descrita.

Por ello es que resulta de suma importancia la intervención mediante la enunciada propuesta regulatoria, a fin de corregir tales fallos detallados que inciden de forma negativa y no deseable en términos de competencia. A continuación, se detallan de forma particular las diferentes acciones regulatorias y la forma en que contribuyen a la competitividad, a la corrección y mitigación de la problemática, así como a incentivar la innovación y el desarrollo del mercado.

Establece requisitos técnicos

Artículos aplicables: Capítulos 3, 4, 5.

La propuesta regulatoria provocará que el cumplimiento de la NOM sea eficiente, ya que se estará garantizando el funcionamiento, ya que permite que se cumpla con los requerimientos del mercado al evitar que existan productos no auténticos. Para los productores, importadores o comercializadores, les permitirá contar con esquemas de cumplimiento más flexibles, mejorar sus

procesos productivos y competir en igualdad de circunstancias. En conjunto, permite un mercado con un mejor funcionamiento al mitigar los fallos identificados.

Describa cómo esta acción puede restringir (limitar) o promover la competencia o eficiencia del mercado.

La implementación de la regulación propuesta se enfoca en establecer procedimientos claros de especificaciones precisas que deben cumplir todos los sujetos obligados. Por tanto, se elimina el riesgo de que algunos productores pongan en circulación productos que no cumplen con las especificaciones establecidas. Por tanto, la emisión del PEC fomenta la competencia en el mercado al establecer medidas homogéneas para todos los participantes.

Justifique la necesidad de inclusión de la acción.

La emisión de la propuesta regulatoria es sumamente necesaria pues, de no llevarse a cabo, no podría llevarse a cabo una implementación eficaz de la NOM de la que deriva. Por tanto, los objetivos de la propia NOM no podrían alcanzarse y prevalecería la problemática que originalmente dio lugar a la emisión de la misma.

¿Se consideró alguna otra alternativa regulatoria respecto de la acción o mecanismo regulatorio que se analiza? Señale cuál fue ésta y justifique por qué es mejor la alternativa elegida.

Se analizaron alternativas de carácter voluntario y esquemas de autorregulación, sin embargo, dichos mecanismos no son adecuados para mitigar el riesgo que se justifica en la presente AIR, por ende, los productores e involucrados se encontraría vulnerable a falta de un ordenamiento jurídico eficiente y actualizado que regule el cumplimiento de la correcta aplicación de la NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018.

E. Análisis de Impacto en el Comercio Exterior

14. Identifique las acciones regulatorias del anteproyecto que tienen efectos en el comercio exterior

La emisión de la propuesta regulatoria tiene como objeto atender a las disposiciones establecidas en la NOM de la cual emana. En particular, describe la forma en que los organismos evaluadores de la conformidad deben llevar a cabo la evaluación de la conformidad de los productos objeto de la NOM previo a su comercialización en territorio nacional.

Dentro del campo de aplicación se establece que es aplicable a los quesos contenidos en la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, con la finalidad que se demuestren la conformidad y se comercialicen en el territorio nacional conforme lo estipulado por el propio procedimiento, la NOM y las Referencias normativas. En este sentido, en el cuerpo de la propuesta regulatoria, establece el proceso y los requisitos que deben cumplir los productores o los responsables del producto, y los organismos evaluadores de la conformidad, independientemente si estos agentes económicos son nacionales o extranjeros, teniendo un mismo trato y no permitiendo discriminación alguna.

Señale brevemente como afectaría la medida a los exportadores, importadores, y/o prestadores de servicios transfronterizos o cualquier otro sujeto afectado

Se prevé el ordenamiento del mercado nacional al dotar de condiciones equitativas a los productos locales con aquéllos de fabricación extranjera, permitiendo con ello incentivar la competitividad y el desarrollo del mercado, tal como se ha descrito en secciones previas del presente documento.

Artículos aplicables

Capítulo 1. Objetivo y campo de aplicación

Este Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad tiene por objeto establecer el procedimiento mediante el cual los productores o responsables de los productos objeto de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Queso – Denominación, Especificaciones, información comercial y métodos de prueba, de fabricación nacional o extranjera, demuestren la conformidad de sus productos con la mencionada Norma Oficial Mexicana en su comercialización dentro del territorio nacional para cualquier uso o consumo, ya sea producto a granel, producto preenvasado o materia prima.

Justificación

La propuesta regulatoria es aplicable, tal como lo describe el Capítulo 1, a los productos que se comercialicen en el territorio nacional, sin distinción del lugar de origen del producto. Con la incorporación de este capítulo se deja en claro los productos que están sujetos a la regulación.

Capítulo 2. Referencias normativas

Contiene el listado de documentos normativos (vigentes o los que los sustituyan) indispensables para la aplicación de la regulación propuesta.

Justificación

Se brinda certeza, para los fabricantes o comercializadores, de productos tanto nacionales como extranjeros, así como las personas acreditadas y aprobadas para llevar a cabo la evaluación de la conformidad, cuentan con todos los elementos normativos adicionales para dar cumplimiento a la regulación propuesta.

Capítulo 3. Términos y definiciones

En este capítulo incluye los conceptos utilizados en el documento de la propuesta regulatoria.

Justificación

La inclusión de este capítulo obedece a brindar certeza a sujetos obligados y a entidades encargadas de la evaluación de la conformidad para evitar dejar dudas sobre un concepto en particular.

Capítulo 4. Procedimiento para la evaluación de la conformidad

Justificación

El procedimiento a seguir para la evaluación de la conformidad es la parte neural de la propuesta regulatoria. Su inclusión, al describir los esquemas de cumplimiento, contribuye a que se puedan alcanzar los objetivos de la propuesta en el sentido de evitar productos con especificaciones no adecuadas. Brinda a los sujetos regulados diferentes esquemas de cumplimiento en función de sus necesidades lo que puede derivar en menores costos de dicho cumplimiento, transferencia de conocimientos, aprovechamiento de economías de escala, procesos productivos más eficientes, menos costosos y, con mayor y mejor información que permitirá un mercado más eficiente, con productos homogéneos y más competitivos.

Para los productos de fabricación extranjera, en particular en este capítulo, contempla mecanismos para llevar a cabo un cumplimiento flexible y no discriminatorio, por lo que no se prevé afectación para los productos de importación.

Numeral 4.4

Descripción

Este numeral indica que *“El productor o responsable del producto debe contar con el Dictamen de Conformidad o Certificado de Conformidad que ampare el cumplimiento de sus productos con la NOM previo a su comercialización en territorio nacional {...}”*, y contempla lo conducente para los productos nacionales y productos extranjeros.

Justificación

Además de lo señalado en apartados previos, el presente apartado brinda certeza jurídica a los sujetos regulados, en particular en aquéllos que ingresen mercancías de fabricación extranjera. Esto permite mitigar los riesgos de comercialización de productos que se ostenten como quesos pero que no cuenten con las especificaciones adecuadas, es decir, la incorporación de este numeral contribuye a alcanzar los objetivos de la regulación, a ordenar y volver más eficiente el mercado nacional, poniendo en igualdad de condiciones los productos nacionales y los de fabricación extranjera.

15. ¿La propuesta regulatoria tiene relación con uno o más de los compromisos internacionales suscritos por México en los diversos foros, acuerdos, convenciones u organismos internacionales de los que es parte, tales como el Codex Alimentarius, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), los regímenes internacionales de control de exportaciones (Wassenaar, Grupo de Australia, Suministradores Nucleares) la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), Organización Marítima Internacional (OMI), Tratados de Libre Comercio (TLC's), etc.?

Si

15.1 En caso de responder afirmativamente, favor de indicar el o los nombres del (los) acuerdo(s) o convenio(s) y la referencia específica o disposiciones de esos instrumentos que se relacionan con la propuesta regulatoria

La propuesta regulatoria se identifica con La norma general del CODEX para el queso (CODEX STAN 283-1978) establece las especificaciones que debe cumplir un producto para denominarse queso. Además, contiene las especificaciones de la materia prima (leche y/o productos obtenidos de la leche) para que pueda denominarse queso. Además de lo anterior, en el capítulo 2 de la propuesta, se contemplan diversas normas internacionales cuyo campo de aplicación es directamente aplicable a la evaluación de la conformidad o a las especificaciones de los productos regulados.

16. Indique si la propuesta regulatoria se elaboró considerando como base alguna(s) norma(s) internacional(es) relevantes -tales como ISO, IEC, Codex Alimentarius, CIPF, OIE- o norma(s) extranjera(s) -tales como EC, UL, ANSI, ASTM, DCI, JIS, etc.

No, sin embargo, como se señala en el numeral previo, se encuentra armonizada con diversos ordenamientos internacionales, tanto en la evaluación de la conformidad, como con las especificaciones de los productos regulados.

16.1 En caso de responder afirmativamente, favor de indicar el nombre de la(s) norma(s) internacionales(s) o norma(s) extranjera(s) de referencia.

17. ¿El anteproyecto consiste en una medida distinta a las anteriores pero con efecto en el comercio exterior, por ejemplo cupos, medidas de salvaguardia, subvenciones, o cualquier tipo de restricciones no arancelarias a la importación o la exportación?

No se consideran.

18. Enliste los principales efectos de la propuesta regulatoria en la importación o exportación de mercancías, y/o en la prestación de servicios transfronterizos. Cuantifique y monetice los impactos e incorpore el resultado final en el análisis costo beneficio.

La propuesta regulatoria describe, por una parte, la forma en que deberán dar cumplimiento los sujetos obligados, y por otra, los lineamientos que deben observar las entidades encargadas de la evaluación de la conformidad. Es aplicable a los productos comercializados en el mercado nacional, sin hacer distinción del origen de dichos productos, es decir, sin considerar si son productos fabricados dentro de nuestro país o son de procedencia extranjera.

Los costos derivados de la propuesta regulatoria se encuentran debidamente cuantificados en el apartado F, en el numeral 19 del presente documento. Como se señala en el párrafo anterior, no se hace distinción del origen de los productos, pues deben cumplir indistintamente, y ya se ha considerado las unidades económicas correspondientes en el apartado de la estimación de costos.

F. Análisis Costo-Beneficio

19. Proporcione la estimación de los costos que supone la regulación para cada particular, grupo de particulares o industria.

Los costos totales de la propuesta regulatoria se identifican con las erogaciones asociadas al cumplimiento por parte de los sujetos regulados, esto es, los productores o responsables del producto, y los costos para las entidades que se encargan de evaluar la conformidad. Los costos promedio anuales de la propuesta regulatoria ascienden a 41 millones 710 mil 918 pesos y de forma acumulada representarían 208 millones 554 mil 590 pesos para el periodo evaluado³⁴ y se encuentra en la Tabla 22.

Tabla 22 Costos totales de la propuesta regulatoria

Periodo	Infraestructura E.C.	Cumplimiento	Total
1	1,806,830	48,586,800	50,393,630
2		36,524,720	36,524,720
3		36,524,720	36,524,720
4		36,524,720	36,524,720
5		48,586,800	48,586,800
Total			208,554,590
Promedio			41,710,918

Fuente: elaboración propia

Costos por infraestructura de la evaluación de la conformidad

Los costos asociados con la infraestructura de la evaluación de la conformidad se refieren a las erogaciones por concepto de acreditación que desembolsen los organismos de certificación, unidades de inspección y laboratorios³⁵, considerados como los encargados de tales tareas en la propuesta regulatoria. En la Tabla 23 se muestran los costos totales que ascienden a un millón 806 mil 830 pesos³⁶ y contemplan una cantidad adecuada de entidades para las necesidades del mercado regulado.

Tabla 23 Costos de la infraestructura de la evaluación de la conformidad

Concepto	Cantidad	Costo acred.	Total
Organismos de certificación	10	63,297.00	632,970.00
Unidades de inspección	20	20,397.00	407,940.00
Laboratorios	20	38,296.00	765,920.00
Total			1,806,830.00

Fuente: elaboración propia con base en las tarifas aplicables vigentes de la Entidad Mexicana de Acreditación

Se estima que se pudieran requerir hasta 10 organismos de certificación, 20 unidades de inspección y una cantidad equivalente de laboratorios. Los costos vigentes en que podrían incurrir los organismos de certificación corresponden a la tarifa de acreditación que ascienden a 63 mil 297 pesos; para el caso de unidades de inspección, la tarifa se ubica en 20 mil 397 pesos y para el caso de laboratorios se ubica en 38 mil 296 pesos³⁷.

³⁴ Se analiza un horizonte de cinco años que corresponde al periodo de tiempo en que se realizará la revisión y, en su caso, la autoridad tomará las acciones correspondientes de acuerdo con el marco jurídico vigente.

³⁵ La propuesta regulatoria contempla el envío de información ante la autoridad normalizadora con el objeto de garantizar la trazabilidad del cumplimiento. Estas acciones se incluyen en la propuesta regulatoria de conformidad con el artículo 56 y 69 de la Ley de Infraestructura de la Calidad.

³⁶ Estos costos se desembolsan en una sola ocasión en el horizonte de tiempo analizado.

³⁷ Contempla un esquema de acreditación completa e incluye el pago de tarifa base, revisión documental, evaluación por parte del equipo de expertos, etc. Para el caso de laboratorios se refiere a la tarifa por acreditación de la cantidad de pruebas que contempla la NOM.

Costos de cumplimiento

Los costos de cumplimiento se evaluaron con base en los esquemas contenidos en la propuesta regulatoria. Contempla tres esquemas de cumplimiento: por lote, por auditoría al proceso de fabricación y por certificación del producto³⁸. La incorporación de los tres esquemas enunciados tiene por objeto brindar diferentes opciones a los sujetos regulados para que puedan elegir el que más se adapte a sus necesidades. En este sentido se prevé que se utilice el mecanismo que mejor se adapte a las necesidades, en función del tamaño de la empresa. Se espera que las unidades económicas de menores dimensiones³⁹ utilicen, ya sea el esquema de cumplimiento por lote o por auditoría; por su parte, las unidades económicas grandes, se espera que utilicen la certificación del producto. En la Tabla 24 se muestran los costos acumulados y ascienden a 206 millones 747 mil 760 pesos, esto es, una media anual de 41 millones 349 mil 552 pesos.

Tabla 24 Costos de la propuesta regulatoria según tamaño de la unidad económica

Periodo	U.E. micro	U.E. grandes	Total
1	35,847,920	12,738,880	48,586,800
2	35,847,920	676,800	36,524,720
3	35,847,920	676,800	36,524,720
4	35,847,920	676,800	36,524,720
5	35,847,920	12,738,880	48,586,800
Total			206,747,760
Promedio			41,349,552

Fuente: elaboración propia

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía, por medio del Censo Económico de 2019, reporta un total de 4 mil 299 unidades económicas⁴⁰ dentro del sector regulado, de ellas, solo 188 son establecimientos grandes y los restantes 4 mil 111 pueden considerarse micro establecimientos. En la Tabla 25 se muestran las unidades económicas según su tamaño, el personal ocupado total y la media de personal ocupado por unidad económica. Así, los 118 establecimientos grandes ocupan más de 22 mil personas, esto es, una media de 118.21 personas por cada uno de ellos. Los 4,111 establecimientos micro ocupan 14 mil 798 personas, es decir una media de 3.6 personas por cada unidad económica.

Tabla 25 Unidades económicas del sector regulado según tamaño

Tipo	Establecimientos	P. ocupado	Media p. oc.
Grandes	188	22,224	118.21
Micro	4,111	14,798	3.60
Total	4,299	37,022	8.61

Fuente: elaboración propia con datos del Censo Económico 2019, Inegi

En el Censo Económico de 2019 se señala que los *establecimientos grandes* son aquellos que cumplieron (entre otros) con los siguientes parámetros:

- *Ingresos iguales o mayores a 50 millones de pesos anuales, o personal ocupado igual o mayor a 50 personas ocupadas.*
- *Establecimientos que forman parte de una empresa nacional, es decir, que comparten una misma razón social y se encuentran ubicados en más de una entidad federativa.*
- *Empresas locales (todos los establecimientos en una sola entidad federativa), con al menos una unidad económica que cumpla con alguno de los dos primeros parámetros.*

³⁸ La propuesta regulatoria contempla que las autoridades podrán establecer un esquema de autodeclaración a partir de un periodo de 4 años de la entrada en vigor. Sin embargo, para que ello ocurra, deberán sentarse las condiciones necesarias y no constituye una obligación por parte de las autoridades normalizadoras de que ello se materialice.

³⁹ Sin embargo, pueden elegir el esquema de su preferencia y optar por otro esquema menos oneroso.

⁴⁰ Dentro de estas unidades se contemplan los fabricantes nacionales, importadores, comercializadores, es decir, el universo de sujetos regulados. Al respecto, los costos aquí estimados contemplan la totalidad de productos regulados comercializados en territorio nacional.

- *Son establecimientos productores de bienes y auxiliares.*

La forma de clasificar una empresa, de acuerdo con su tamaño, es mediante la cantidad de personal ocupado. De forma adicional se puede contemplar algún otro factor relevante que, para el caso aquí descrito, INEGI utiliza principalmente el ingreso anual. Con base en dichos criterios reporta INEGI los 188 establecimientos grandes. El diferencial entre estos y la cantidad total, es considerado como microempresas.

A lo largo de los años, INEGI ha considerado diferentes cantidades de personal empleado para clasificar las empresas. Hacia el año 2020⁴¹ dicha institución considera las siguientes categorías:

- Micro empresas. Con personal ocupado de cero a 10 personas.
- Pequeñas empresas. Con personal ocupado de 11 a 50 personas.
- Medianas. Con personal que va de las 51 a las 250 personas ocupadas.
- Grandes. Empresas con más de 250 personas ocupadas.

Considerando la clasificación anterior, es posible afirmar que se encuentran clasificados como micro empresas los 4 mil 111 establecimientos que cuentan con una media de personal ocupado de 3.6 personas. Esta clasificación permite brindar un escenario sobre el que se puede prever la forma en que podrán elegir dichas unidades económicas. A continuación, se detallan los costos en función de o anteriormente enunciado.

Costos para unidades económicas de menores dimensiones

Los costos en que incurrirán las unidades económicas de menores dimensiones se refieren al cumplimiento y las visitas de seguimiento correspondientes. La Tabla 26 detalla los costos de cumplimiento con respecto al dictamen de conformidad y el informe de resultados cuyo precio medio en el mercado es de 1,500 y 3 mil pesos⁴², respectivamente, y son emitidos por las unidades de inspección y por los laboratorios.

También se contempla un rubro por costos administrativos por 20 pesos⁴³ relativos a entrega de información por parte de los sujetos regulados a las entidades que se encargan de la evaluación de la conformidad. El informe o acta circunstanciada tendrá un costo medio de 600 pesos⁴⁴.

La suma de estos costos asciende a 5 mil 120 pesos que, multiplicados por las 4 mil 111 unidades económicas⁴⁵ que pudieran utilizar este esquema, implican un costo total por 21 millones 48 mil 320 pesos.

Adicional a lo anterior, la propuesta regulatoria contempla tres visitas al año para garantizar que las condiciones que dieron lugar al cumplimiento prevalezcan y así garantizar una eficiente implementación de la regulación propuesta. En la Tabla 27 se muestran los costos por este concepto y ascienden a 14 millones 799 mil 600 pesos que resulta de multiplicar los costos anuales de tales visitas por el universo de unidades económicas analizadas.

⁴¹ INEGI, *Estadísticas a propósito del día de las micro, pequeñas y medianas empresa, datos nacionales*. Comunicado de prensa num.285/20, 25 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/MYPIMES20.pdf>

⁴² Contempla los costos por las pruebas necesarias para verificar las especificaciones de los productos.

⁴³ Sin embargo, en la práctica, estos costos son apenas marginales, y pueden considerarse como costos hundidos.

⁴⁴ Se contempla, sin embargo, los costos que ofrecen las entidades de la evaluación de la conformidad, regularmente incluyen este documento.

⁴⁵ Estas unidades económicas, al ser más atomizadas, es común que se especialicen en la producción de un solo tipo de producto regulado. La evidencia económica indica esta tendencia. Estos costos contemplan el muestreo correspondiente.

Tabla 26 Costos para el esquema de unidades de inspección

Concepto	Cantidad
Dictamen de conformidad	1,500
Informe de resultados	3,000
Costos administrativos	20
Informe o acta	600
Total unitario	5,120
Unidades económicas	4,111
Total	21,048,320

Fuente: elaboración propia con datos de Inegi y del mercado de servicios de la evaluación de la conformidad

Tabla 27 Costos por visitas

Concepto	Cantidad
Visita	1,200
Eventos anuales	3
Total anual	3,600
Unidades económicas	4,111
Total agregado	14,799,600

Fuente: elaboración propia

Como ya se mencionó, las unidades económicas de menor tamaño, podrían optar por el esquema de certificación por lote o por el esquema por auditoría al proceso de fabricación por familia de producto que, en ambos casos, resultan equivalentes en términos de costos.

De esta forma, para el horizonte de tiempo evaluado, los costos de cumplimiento señalados, por 21 millones 48 mil 320 pesos, más los costos de las visitas por 14 millones 799 mil 600 pesos, representan costos anuales por 35 millones 847 mil 920 pesos, esto es un acumulado de 179 millones 239 mil 600 pesos y se muestra en la Tabla 28.

Tabla 28 Costos para las unidades económicas micro

Periodo	Cumplimiento	Visitas	Total
1	21,048,320	14,799,600	35,847,920
2	21,048,320	14,799,600	35,847,920
3	21,048,320	14,799,600	35,847,920
4	21,048,320	14,799,600	35,847,920
5	21,048,320	14,799,600	35,847,920
Total			179,239,600
Promedio			35,847,920

Fuente: elaboración propia con información de Inegi y del mercado de los servicios de la evaluación de la conformidad

Costos para unidades económicas grandes

Para el caso de las unidades económicas de mayor tamaño, se prevé que pudieran optar por el esquema de cumplimiento mediante el organismo de certificación. Para este, se considera un monto del orden de 3 mil 500 pesos por el certificado, mil 500 pesos por el dictamen (o acta)⁴⁶, 3 mil por el informe de resultados (pruebas) y 20 pesos de costos administrativos. Los costos unitarios ascienden a 8 mil 20 pesos. Se considera un escenario en que estos establecimientos más grandes pudieran tener hasta los ocho tipos de productos con lo que, cada una de las 188 unidades económicas podría desembolsar 64 mil 160 pesos, esto es, un agregado de 12 millones 62 mil 80 pesos. Esto se

⁴⁶ Las actividades relacionadas con información comercial se incluyen en este costo.

presenta en la Tabla 29. La propuesta regulatoria contempla una vigencia de cuatro años por lo que, se desembolsarían en el periodo uno y cinco del horizonte analizado.

Tabla 29 Costos por el esquema de organismo de certificación

Concepto	Cantidad
Certificado (organismo)	3,500
Dictamen (u. inspección)	1,500
Informe de resultados (laboratorio)	3,000
Costos administrativos	20
Subtotal	8,020
Familias de productos	8
Total unitario	64,160
Unidades económicas	188
Total	12,062,080

Fuente: elaboración propia con datos de Inegi y del mercado de servicios de la evaluación de la conformidad

Al igual que para los establecimientos de menores dimensiones, el esquema que se prevé utilicen los grandes establecimientos, contempla visitas de seguimiento⁴⁷. El precio medio desembolsado por las visitas anuales se ubica en 3 mil 600 pesos que, multiplicados por las 188 unidades económicas, arroja un total de 676 mil 800 pesos y se muestra en la Tabla 30.

Tabla 30 Costos de visitas

Concepto	Cantidad
Visita	1,200
Eventos anuales	3
Total anual	3,600
Unidades económicas	188
Total agregado	676,800

Fuente: elaboración propia con base en el mercado de los servicios de la evaluación de la conformidad

Con base en los costos de cumplimiento y las visitas de seguimiento, se tienen costos agregados por 27 millones 508 mil 160 pesos, esto es, una media de 5 millones 501 mil 632 pesos anuales y se muestran en la Tabla 31. Nótese que los costos de cumplimiento se desembolsan en el periodo uno y cinco, en concordancia con la vigencia de los documentos que permiten demostrar el cumplimiento bajo este esquema. Las erogaciones por las visitas de seguimiento se realizan de forma anual y quedan debidamente cuantificadas.

Tabla 31 Costos totales para las unidades económicas grandes

Periodo	Cumplimiento	Visitas	Total
1	12,062,080	676,800	12,738,880
2		676,800	676,800
3		676,800	676,800
4		676,800	676,800
5	12,062,080	676,800	12,738,880
Total	24,124,160	3,384,000	27,508,160
Promedio			5,501,632

Fuente: elaboración propia

⁴⁷ Pudieran considerarse hasta tres visitas de seguimiento anual, tal como en los dos esquemas anteriores.

Con lo expuesto en el presente numeral se da cumplimiento al principio de mejora regulatoria de identificar y cuantificar los costos asociados a la propuesta regulatoria.

20. Proporcione la estimación de los beneficios que supone la regulación para cada particular, grupo de particulares o industria.

Los beneficios anuales de la propuesta regulatoria ascienden a 762 millones 411 mil 114 pesos. Se relacionan con mitigar el riesgo de comercializar productos no auténticos. De forma agregada, para el mismo horizonte de cinco años se estimaron en 3 mil 812 millones 55 mil 570 pesos. El detalle se muestra en la Tabla 32.

Tabla 32 Beneficios totales de la propuesta regulatoria

Periodo	Beneficios
1	762,411,114
2	762,411,114
3	762,411,114
4	762,411,114
5	762,411,114
Total	3,812,055,570

Fuente: elaboración propia

Para obtener estos beneficios es necesario considerar la producción de queso y se puede dividir en auténtica y no auténtica. Los estudios de PROFECO han servido para demostrar, mediante análisis de laboratorio, que el uso de grasa vegetal, ya sea sola o combinada con grasa animal, es suficiente para considerar como no auténtico el queso. En la Tabla 33 se replican los resultados de los estudios de Profeco en que se detectaron niveles mínimos del 21.7% de productos no auténticos.

Tabla 33 Producción auténtica y no auténtica por tipo de queso

Tipo	Auténtica	No auténtica	Total
Panela	61.7%	38.3%	100.0%
Manchego	78.3%	21.7%	100.0%
Chihuahua	66.7%	33.3%	100.0%
Oaxaca	76.9%	23.1%	100.0%
Otros	6.3%	93.8%	100.0%
Fresco	78.3%	21.7%	100.0%
Crema	78.3%	21.7%	100.0%
Doble crema	78.3%	21.7%	100.0%
Promedio	65.6%	34.4%	100.0%

* Para estos quesos no se tiene registro de estudios de PROFECO especializados, por lo que se toma el porcentaje mínimo encontrado para el caso de la producción no auténtica.

Fuente: elaboración propia con base en los diferentes estudios de calidad de PROFECO

La estimación de beneficios se desprende de establecer, bajo un escenario conservador, un parámetro en que la propuesta regulatoria permitirá mitigar un 10% del total de producción no auténtica⁴⁸, esto sin menoscabo que, en la práctica, pudieran observarse beneficios mayores⁴⁹. En la Tabla 35 se muestra que, del total de producción no auténtica, bajo el escenario del 10% mencionado, los beneficios pudieran ascender a 762 millones 411 mil 114 pesos. Con la información

⁴⁸ También puede considerarse, de forma paralela, que dicho factor equivaldría corregir tan solo uno de cada diez productos que no son auténticos o se comercializan de forma inadecuada. En este sentido, se cuenta con elementos para estimar mayores beneficios. Implícitamente, establecer este escenario, equivale a contemplar un cierto factor de análisis de sensibilidad, lo que fortalece la evaluación monetaria.

⁴⁹ Incluso beneficios para los propios productores por transferencia de conocimiento, procesos más eficientes, disminución de costos de producción, mejores niveles de competitividad, etc.

mostrada en esta sección, se atiende el principio de mejora regulatoria respecto a la identificación y cuantificación de todos los beneficios de la propuesta regulatoria.

Tabla 34 Estimación de producción auténtica y no auténtica 2019 (miles de pesos)

Tipo	Auténtica	No auténtica	Total
Panela	1,893,019	1,174,977	3,067,996
Manchego	2,716,072	754,464	3,470,536
Chihuahua	2,242,069	1,121,035	3,363,104
Oaxaca	1,532,995	459,898	1,992,893
Otros	139,928	2,098,914	2,238,842
Fresco	3,150,391	875,108	4,025,499
Crema	2,714,866	754,129	3,468,995
Doble crema	1,388,104	385,584	1,773,688
Total	15,777,442	7,624,111	23,401,553

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI y PROFECO

Tabla 35 Beneficios por mitigar la producción no auténtica de queso

Tipo	No auténtica	Disminución prod no aut.	Beneficios
Panela	1,174,977,191	10%	117,497,719
Manchego	754,464,348	10%	75,446,435
Chihuahua	1,121,034,667	10%	112,103,467
Oaxaca	459,898,385	10%	45,989,838
Otros	2,098,914,375	10%	209,891,438
Fresco	875,108,478	10%	87,510,848
Crema	754,129,348	10%	75,412,935
Doble crema	385,584,348	10%	38,558,435
Total	7,624,111,140		762,411,114

Fuente: elaboración propia

Adicionalmente a los beneficios por mitigar una fracción de la comercialización de productos no auténticos en el mercado de quesos, se han identificado una serie de beneficios adicionales de tipo cualitativo que, por su naturaleza, resultan difíciles de cuantificar. Entre los principales se encuentran los siguientes:

- Mitigar el riesgo de selección adversa para los consumidores.
- Mitigar asimetrías de información para los agentes económicos del sector regulado, tanto para consumidores como para oferentes.
- Evitar pérdidas potenciales por incumplimientos por parte de los productores y/o comercializadores.
- Evitar Incrementos en los costos de transacción, así como evitar los riesgos asociados a efectos secundarios tales como la reducción de la planta instalada, adelgazamiento del personal ocupado, entre otros.
- Contribuir a establecer condiciones equitativas en términos de competencia y evitar barreras a la entrada al mercado de nuevos agentes económicos.
- Incentivar condiciones necesarias para realizar estímulos a la inversión, la innovación y el consecuente desarrollo del mercado.
- Contar con un marco regulatorio sólido, alineado al marco internacional para que se evite el riesgo de competencia inequitativa de productos de fabricación extranjera.

Estos beneficios indirectos, pese a que su cuantificación monetaria resulta compleja, a todas luces contribuyen a una situación de mejoría con respecto a la situación actual, en que no solo los consumidores resultan beneficiados, sino también los productores y/o fabricantes, lo que conduce,

en general a afirmar que la propuesta regulatoria cumple con los principios fundamentales de mejora regulatoria.

21. Justifique que los beneficios de la regulación son superiores a sus costos.

Una vez que se han descrito los beneficios y costos de la propuesta regulatoria, se muestran los beneficios netos. Dichos beneficios netos resultan del diferencial entre los beneficios y los costos. El detalle se muestra en la Tabla 36. De forma acumulada los beneficios netos ascienden a 3 mil 603 millones 500 mil 980 pesos, esto es, una media anual de 720 millones 700 mil 196 pesos.

Con la información expuesta en el presente numeral se comprueba que los beneficios son notoriamente superiores a los costos. Con ello se comprueba que la propuesta regulatoria cumple con los principios de mejora regulatoria relacionados con constituir una medida social y económicamente viable, es decir, es costo-eficiente y costo-efectiva, además de confirmar que constituye una medida que busca el máximo bienestar social.

Tabla 36 Beneficios netos de la propuesta regulatoria

Periodo	Beneficios	Costos	Beneficios Netos
1	762,411,114	50,393,630	712,017,484
2	762,411,114	36,524,720	725,886,394
3	762,411,114	36,524,720	725,886,394
4	762,411,114	36,524,720	725,886,394
5	762,411,114	48,586,800	713,824,314
Total	3,812,055,570	208,554,590	3,603,500,980
Promedio	762,411,114	41,710,918	720,700,196

Fuente: elaboración propia

G. Otros Impactos

22. ¿La propuesta de regulación contempla esquemas que impactan de manera diferenciada a sectores o agentes económicos? (Por ejemplo, a las micro, pequeñas y medianas empresas).

No se identifican esquemas diferenciados en función del tamaño de empresa, al proponerse un Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad naciendo de la NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018 vigente, se emite una regulación técnica de observancia obligatoria donde los impactos son los mismos para cada uno de los sectores y/o agentes económicos sujetos a ésta.

IV.- Cumplimiento y aplicación de la propuesta

23. Describa la forma y/o los mecanismos a través de los cuales se implementará la regulación (incluya recursos públicos).

Para asegurar la implementación del anteproyecto, no se requieren recursos públicos adicionales. La Secretaría de Economía y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural son las responsables de la vigilancia de los organismos evaluadores de la conformidad para que su actuar sea conforme a lo establecido en la Ley de Infraestructura de la Calidad.

24. Describa los esquemas de verificación y vigilancia, así como las sanciones que asegurarán el cumplimiento de la regulación.

La Secretaría de Economía y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural son las responsables de la vigilancia de los organismos evaluadores de la conformidad para que su actuar sea conforme a lo establecido en la Ley de Infraestructura de la Calidad.

24.1 Precise los resultados esperados de la aplicación de dichos esquemas y mecanismos.

Se espera que una vez que el PEC propuesto entre en vigor, los productores y responsables del producto deban aportar lo necesario para la verificación de cumplimiento de los esquemas para la comprobación que la NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018 cumpla el objetivo de que los consumidores tomen decisiones de consumo con mejores elementos de información comercial y no sean inducidos al engaño, lo que impactará positivamente en el bienestar de los consumidores de queso, ya que se pagará por un producto que cumple con las especificaciones fisicoquímicas para denominarse queso. Además, la medida, impactará de manera positiva en el mercado al proveer condiciones equitativas de competencia lo que permitirá incentivar el desarrollo del mercado y evitará el riesgo de contar con barreras a la entrada de nuevos participantes.

24.2 ¿Estos esquemas se aplicarán de la misma manera para todos los sujetos y materias reguladas o se prevén una aplicación diferenciada en función de los riesgos que se están regulando?

Sí, la aplicación de los esquemas de verificación y vigilancia serán instaurados de forma homogénea, considerando que todos los productores deben cumplir demostrando que su producción cuenta con los estándares instaurados en el NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018.

24.3 Presente los indicadores y estadísticas como el número de verificaciones, las sanciones aplicadas, organismos de certificación, unidades de verificación, terceros autorizados y recursos interpuestos contra la regulación implementada, con los que se pretende dar seguimiento a la regulación propuesta.

Se considera que a partir de la entrada en vigor y aplicación del proyecto se pueda ir generando información que permita visualizar un amplio panorama de la mitigación del riesgo regulado, sin embargo, para poder contar con información estadística desagregada que permita realizar una evaluación precisa de la reacción de la oferta y de la demanda ante la entrada en vigor de la norma propuesta es necesario que los indicadores económicos (productores y consumo de queso) se puedan ajustar a la reacción que tenga el consumo de queso para la expansión de número de productores.

V.- Evaluación de la propuesta

25. Describa la forma y los medios a través de los cuales se evaluará el logro de los objetivos de la regulación.

Actualmente la norma de la presente propuesta de PEC establece los lineamientos para evaluar los productos que son queso o no, cumpliendo con las especificaciones fisicoquímicas, por tal razón se describen en el proyecto de PEC las obligaciones que deben de cumplir los productores a fin de tener vigilar la correcta aplicación de las pruebas fisicoquímicas, a través de informes de prueba, visitas de vigilancia y planta y muestreos.

VI.- Consulta pública

26. ¿Se consultó a las partes y/o grupos interesados para la elaboración de la regulación?

El presente Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad fue elaborado conforme al artículo 73 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y los Transitorios Segundo y Quinto del Decreto por el que se expide la Ley de Infraestructura de la Calidad y se abroga la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, por las siguientes Autoridades Normalizadoras:

- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER).
 - Subsecretaría de Autosuficiencia Alimentaria.
 - Dirección General de Normalización Agroalimentaria.

- Secretaría de Economía.
 - Unidad de Normatividad, Competitividad y Competencia.
 - Dirección General de Normas.

27. Indique las propuestas que se incluyeron en la regulación como resultado de las consultas realizadas

Las opiniones, comentarios y los resultados de la discusión técnica, quedaron reflejados en el documento que conforma la propuesta regulatoria del Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad. En particular en lo referente al diseño de la regulación con un enfoque basado en riesgos, con diferentes esquemas de cumplimiento que permitirán alcanzar los objetivos regulatorios.

VII.- Anexos

Información adicional del Censo Económico 2019

En el apartado referente a los costos de cumplimiento se señaló que se prevé la elección de un determinado esquema de cumplimiento en función del tamaño de los establecimientos o unidades económicas sujetas a la regulación. Se detalló que, de acuerdo con el Censo Económico 2019 de INEGI, dentro del sector regulado podrían desagregarse entre establecimientos grandes y microempresas. Para el caso de establecimientos grandes, de acuerdo con los criterios de INEGI, se encuentran en dicha clasificación al considerar otros elementos como el ingreso anual reportado. Para el resto de establecimiento, dado que la media era inferior a cuatro personas empleadas por unidad económica, de acuerdo a la clasificación homologada, permite afirmar que se trata de microempresas.

Por otra parte, el mismo Censo Económico aporta información aún más desagregada en cuanto a los rangos de personal ocupado. La primera categoría se refiere a establecimientos en extremo atomizados con dos o menos personas en el cual se tiene el registro de 2 mil 413 unidades económicas, de tres a cinco personas empleadas se tiene el registro de mil 128 establecimientos, de seis a diez personas ocupadas se cuenta con 426 establecimientos, etc. El detalle de esta información se encuentra en la Tabla 37.

Tabla 37 Establecimientos dentro del sector regulado y su personal ocupado

Rango p. ocup.	Establecimientos	P. ocupado	Media p. oc.
<=2	2,413	3,522	1.46
3 a 5	1,128	4,198	3.72
6 a 10	426	3,171	7.44
11 a 15	98	1,232	12.57
16 a 20	54	959	17.76
21 a 30	52	1,313	25.25
31 a 50	44	1,681	38.20
51 a 100	27	2,032	75.26
101 a 250	35	5,634	160.97
251 a 500	12	4,060	338.33
Otros*	10	9,220	922.00
Total	4,299	37,022	8.61

*Estratos agrupados por principio de confidencialidad, según INEGI
Fuente: elaboración propia con datos del Censo Económico 2019, INEGI

Adicionalmente, con base en una clasificación más utilizada por el propio Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se cuenta con cuatro categorías para clasificar las empresas en micro, pequeñas, medianas y grandes empresas. Bajo esta clasificación, las empresas medianas reguladas serían un total de 62 con una media de 123.65 personas ocupadas, las grandes son 12 con una media de 338 personas ocupadas y dentro de la clasificación Otros se encontrarían diez establecimientos con más de 900 personas ocupadas cada una de ellos. En la Tabla 38 se muestra lo indicado.

De ser este el caso, las empresas catalogadas como medianas, grandes y otras (que se intuye que son unidades económicas con un alcance aún mayor), se tendría un total de 84 empresas. Este universo significaría costos aún menores que los estimados en el numeral 19 del presente documento.

Tabla 38 Establecimientos del sector regulado y su clasificación

Tipo	Rango p. oc.	Establecimientos	P. ocupado	Media p. oc.
Micro	0 a 10	3,967	10,891	2.75
Pequeñas	11 a 50	248	5,185	20.91
Medianas	51 a 250	62	7,666	123.65
Grandes	Más de 250	12	4,060	338.33
Otros*		10	9,220	922.00
Total		4,299	37,022	8.61

*Estratos agrupados por principio de confidencialidad, según INEGI

Fuente: elaboración propia con datos del Censo Económico 2019, INEGI

Información adicional sobre beneficios y costos

Al respecto de los costos estimados por una media anual del orden de 41.71 millones de pesos, en comparación con el valor de la producción del sector regulado de 23 mil 401 millones 553 mil pesos (año 2019), no representarían una suma significativa para dicho sector. Los costos, al significar tan solo el 0.1782% del valor de la producción anual (ver Tabla 39), no supone que pueda poner en riesgo la operación de dicho sector, un deterioro relevante para los márgenes de ganancias de los productores y/o comercializadores, así como tampoco podría significar un incremento en los precios finales de los productos regulados.

Tabla 39 Costos de la regulación como porcentaje del valor del sector regulado

Concepto	Cantidad
Valor de la producción	23,401,553,000
Costo medio anual	41,710,918
Proporción costos/valor de la producción	0.1782%

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

En concordancia con lo anterior, el cociente de la media anual de beneficios netos dividido por la media de costos anuales, representa una relación beneficio-costo de 17.28, es decir, que los beneficios netos son 17.28 veces el monto de los costos (ver Tabla 40). Este indicador supone la alta efectividad de la propuesta regulatoria.

Tabla 40 Relación Beneficio-Costo de la propuesta regulatoria

Concepto	Cantidad
Beneficios netos	720,700,196
Costos	41,710,918
Relación B-C	17.28

Fuente: elaboración propia