



Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

# Evaluación del Programa para Democratizar la Productividad

---

# 2013-2018

Lo que se mide  
se puede mejorar

---

[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

## Investigadores académicos

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**  
Universidad Autónoma Metropolitana

**Fernando Alberto Cortés Cáceres**  
El Colegio de México

**Agustín Escobar Latapí**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Occidente

**Salomón Nahmad Sittón**  
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

**John Scott Andretta**  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Graciela María Teruel Belismelis**  
Universidad Iberoamericana

## Secretaría Ejecutiva

**Gonzalo Hernández Licona**  
Secretario Ejecutivo

**Thania Paola de la Garza Navarrete**  
Directora General Adjunta de Evaluación

**Ricardo C. Aparicio Jiménez**  
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

**Edgar A. Martínez Mendoza**  
Director General Adjunto de Coordinación

**Daniel Gutiérrez Cruz**  
Director General Adjunto de Administración

## **COLABORADORES**

### **Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**

#### **Equipo técnico**

Thania Paola de la Garza Navarrete

Liv Lafontaine Navarro

Érika Ávila Mérida

Carolina Chávez Ruelas

Hugo Rodrigo Mendoza Núñez

#### **Evaluador Externo**

Vicente de Jesús Cell Reyes

María Guadalupe Alcocer Villanueva

María del Rocío García Aviles

Claudia Minerva Córdova Martínez

## Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la elaboración de este documento, en particular a la Unidad de Productividad Económica al dar seguimiento a la evaluación y sus resultados.

## Contenido

Cuadros .....	5
Siglas y Acrónimos.....	7
Glosario.....	9
Resumen Ejecutivo.....	12
Introducción .....	26
I. Hallazgos generales de la evaluación a diez programas derivados del PND .....	30
II. Posición institucional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público .....	34
III. Evaluación del Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018 .....	40
Consistencia del Programa derivado del PNB .....	43
Coherencia en la alineación .....	59
Pertinencia en la instrumentación.....	82
Medición del desempeño del Programa derivado del PND .....	130
IV. Conclusiones .....	168
Hallazgos y Resultados .....	171
Recomendaciones y conclusiones .....	181
Referencias .....	188
Anexos .....	191

## Cuadros

Cuadro 1 .....	51
Cuadro 2 .....	53
Cuadro 3 Estrategias asociadas a problemáticas del diagnóstico .....	61
Cuadro 4 Líneas de acción de la estrategia 1.1. Fortalecer el buen funcionamiento de los mercados laborales para impulsar la creación de empleos formales y bien remunerados .....	62
Cuadro 5 Líneas de acción de la estrategia 1.2. Fortalecer el buen funcionamiento de los mercados laborales para impulsar la creación de empleos formales y bien remunerados .....	63
Cuadro 7 Líneas de acción de la estrategia 1.4. Promover el manejo eficiente y sustentable del capital natural y reforzar el cuidado del medio ambiente del país .....	65
Cuadro 8 Estrategias asociadas a problemáticas del diagnóstico .....	66
Cuadro 9 Líneas de acción de la estrategia 2.1. Incrementar las inversiones en el capital humano de la población .....	67
Cuadro 10 Líneas de acción de la estrategia 2.2. Fortalecer las actividades de capacitación laboral y formación para el trabajo que eleven la productividad de los trabajadores.....	68
Cuadro 11 Líneas de acción de la estrategia 2.3. Promover el emprendimiento y el escalamiento productivo y tecnológico de las empresas, con especial atención en las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) .....	69
Cuadro 12 Líneas de acción de la estrategia 2.4. Establecer programas integrales dirigidos a elevar la productividad de los productores rurales, especialmente de los pequeños .....	70
Cuadro 13 Líneas de acción de la estrategia 2.5. Incrementar la inversión pública y promover la inversión privada en actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) .....	71
Cuadro 14 Estrategias asociadas a problemáticas del diagnóstico .....	72
Cuadro 15 Líneas de acción de la estrategia 3.1. Mantener la estabilidad macroeconómica y financiera con el fin de generar un marco de certidumbre para los agentes económicos.....	72
Cuadro 16 Líneas de acción de la Estrategia 3.2. Promover que las acciones de gobierno consoliden un ambiente de negocios propicio para la creación y el crecimiento de empresas formales.....	73
Cuadro 17 Líneas de acción de la estrategia 3.3. Brindar mayor certidumbre jurídica a los agentes económicos y reducir el impacto de la inseguridad en el sector productivo.....	74
Cuadro 18 Líneas de acción de la estrategia 3.4. Elevar la eficiencia en sectores productores de insumos clave para reducir los costos que enfrentan las empresas y los productores.....	74

Cuadro 19 Líneas de acción de la estrategia 3.5. Promover inversiones en infraestructura física y de logística para reducir los costos de operación de las empresas.....	75
Cuadro 20 Líneas de acción de la estrategia 3.6. Aprovechar la integración de México a la economía mundial para elevar la productividad de la economía ....	76
Cuadro 21 Estrategias asociadas a problemáticas del diagnóstico.....	78
Cuadro 22 Líneas de acción de la estrategia 4.1. Promover un desarrollo regional equilibrado que aproveche las ventajas comparativas de cada región .....	78
Cuadro 23 Líneas de acción de la estrategia 4.2. Promover un cambio estructural ordenado que permita el crecimiento de actividades de mayor productividad y la transformación de sectores tradicionales.....	79
Cuadro 24 Líneas de acción de la estrategia 5.1. Fortalecer el marco institucional para impulsar políticas públicas orientadas a elevar y democratizar la productividad.....	81
Cuadro 25 Líneas de acción de la estrategia 5.2. Orientar los programas y el gasto público hacia el objetivo de elevar y democratizar la productividad .....	81
Cuadro 26 Indicadores del PDP.....	132
Cuadro 27 Avance de los indicadores del PDP .....	135
Cuadro 28 Indicadores del PDP para medir el logro de sus objetivos.....	147
Cuadro 29 Avance de indicadores del PDP, hasta 2015 .....	154

## Siglas y Acrónimos

<b>CCECEM</b>	Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México	<b>MUA</b>	Módulo Único de Autorización de Denominaciones y Razones Sociales
<b>CEESP</b>	Centro de Estudios Económicos del Sector Privado	<b>NAFIN</b>	Nacional Financiera
<b>COFEMER</b>	Comisión Federal de Mejora Regulatoria	<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>CONACYT</b>	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	<b>OFIS</b>	Organismos Financieros Internacionales
<b>CONALEP</b>	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica	<b>PAP</b>	Programa de Apoyo a la Productividad
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	<b>PAPP</b>	Programa de Apoyos a Pequeños Productores
<b>CONOCER</b>	Consejo Nacional de Certificación de Competencias	<b>PEA</b>	Población Económicamente Activa
<b>COUSSA</b>	Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua	<b>PESA</b>	Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria
<b>FCIICUFT</b>	Fondo de Inversión en Infraestructura de Centros y Unidades de Formación para el Trabajo	<b>PEF</b>	Presupuesto de Egresos de la Federación
<b>FCIEMES</b>	Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura de Educación Media Superior	<b>PIL</b>	Programa de Incubación en Línea
<b>FODA</b>	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>GEMP</b>	Gabinete Especializado México Próspero	<b>PROIGUALDAD</b>	Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018
<b>IMSS</b>	Instituto Mexicano del Seguro Social	<b>PROSARE</b>	Programa de Reconocimiento y Operación SARE
<b>INADEM</b>	Instituto Nacional del Emprendedor	<b>RFTS</b>	Registro Federal de Trámites y Servicios
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía	<b>SARE</b>	Sistema de Apertura Rápida de Empresas
<b>ISSSTE</b>	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	<b>SAT</b>	Servicio de Administración Tributaria
<b>LGDS</b>	Ley General de Desarrollo Social	<b>SENASICA</b>	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
<b>MIR</b>	Matriz de Indicadores para Resultados	<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
		<b>SIGER</b>	Sistema Integral de Gestión Registral

**SISSET**

Sistema de Indicadores  
Sectoriales y Estrategias  
Transversales

**TdR**

Términos de referencia

**ZEE**

Programa de Zonas  
Económicas Especiales

## Glosario

- Cadena de valor** Sistema productivo que integra conjuntos de empresas que añaden valor a productos o servicios a través de las fases del proceso económico.
- Competencia** Una situación en la que las empresas rivalizan entre ellas y se esfuerzan para ganar más clientes e ingresos. Para ello, pueden emplear diversas estrategias tales como el establecimiento de precios más bajos, el desarrollo de nuevos productos y servicios, la reducción de sus costos o la realización de mejoras de la calidad, entre otras. Así, la competencia en los mercados facilita y estimula una mayor oferta y diversidad de productos y servicios, a menores precios y con mayor calidad, en beneficio directo de los consumidores.
- Competitividad** Compara la estructura de costos del proceso de producción, principalmente mano de obra y materias primas, tecnología, diferenciación de productos y tamaño del mercado, entre otros factores, de un productor con respecto a otros productores internos o externos de productos con igual calidad.
- Clúster** Concentración geográfica de empresas interconectadas, proveedores especializados, proveedores de servicios, empresas en sectores próximos e instituciones asociadas en ámbitos particulares que compiten, pero que también cooperan.
- Diagnóstico** Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
- Empresa** Unidad de control y decisión que utiliza diferentes insumos para producir bienes o servicios.
- Evaluación** Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
- Industrias ligeras** Conjunto de industrias que se caracterizan porque en sus procesos industriales utilizan moderadas cantidades de materiales parcialmente procesados para producir bienes, incluyen las cadenas agropecuaria-agroindustrial, textil-confección, curtiduría-marroquinería-calzado, madera-

celulosa-fibra secundaria-papel-industria editorial y artes gráficas, madera-muebles, petrolíferos-petroquímica-química, farmoquímica-farmacéutica, y las industrias de hule, plásticos, cosméticos, jabones, detergentes, artículos de limpieza, material y equipo médico, juguetes, juegos de recreo y artículos deportivos, así como las tecnologías precursoras relacionadas con estas industrias, incluyendo la biotecnología.

**Inversión Extranjera Directa**

Se define como: a) la participación de inversionistas extranjeros (en cualquier proporción) en el capital social de sociedades mexicanas; b) la realizada por sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero; y c) la participación de inversionistas extranjeros en las actividades y actos contemplados por la Ley de Inversión Extranjera vigente.

**Matriz de Indicadores para Resultados (Matriz de Marco Lógico)**

Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.

**MIPYMES**

Las micro, pequeñas y medianas empresas legalmente constituidas.

**Monitoreo**

Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, como indicadores, estudios, diagnósticos, entre otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.

**Población atendida**

Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.

**Población objetivo**

Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.

**Población potencial**

Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.

**Programa social**

Programas presupuestarios de modalidad S (reglas de operación) o U (otros programas de subsidios).

**Recomendaciones**

Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas

identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del programa.

**Reglas de operación**

Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

**Retos**

Aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar debido a que son considerados áreas de oportunidad.

**Software**

Conjunto de programas, instrucciones y procedimientos computacionales y su documentación asociada, relacionado con la operación de un sistema de procesamiento de datos.

## Resumen Ejecutivo

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) llevó a cabo la evaluación del Programa para Democratizar la Productividad. El presente Informe es el resultado final de este ejercicio que se centró en cuatro temas, en primer lugar analizar la pertinencia entre el diagnóstico, la problemática, los objetivos y su orientación a resultados, es decir, la consistencia del Programa. En segundo, identificar si la vinculación de las intervenciones gubernamentales a cargo de la dependencia es coherente y contribuye al cumplimiento de objetivos, a lo que llamamos, coherencia en la alineación. En tercer lugar, valorar la pertinencia en la instrumentación de la política sectorial a través de los programas presupuestarios, y finalmente, identificar de qué manera se miden los avances y el desempeño del Programa derivado del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Esta evaluación es parte del ejercicio que el CONEVAL coordinó de manera simultánea a diez Programas derivados del PND con el objetivo de identificar hallazgos que permitan mejoras en la planeación nacional y con ello contribuir a generar información para la toma de decisiones en materia de la planeación estratégica. Como parte del proceso de evaluación se llevaron a cabo talleres con las dependencias responsables de los Programas derivados del PND sujetos a evaluación, así como con la SHCP, con la finalidad de promover el uso de los resultados derivados de la evaluación. Los funcionarios públicos que participaron propusieron acciones concretas para mejorar los Programas a su cargo. En el presente documento se puede consultar la Posición Institucional de la dependencia respecto de este ejercicio de la evaluación.

El objetivo central del PDP, como señala el mensaje del Presidente de la República contenido en el documento central del programa, es lograr una sociedad más justa, equitativa e incluyente al incentivar la productividad nacional y disminuir las brechas existentes entre regiones y sectores productivos del país.

El PDP define cinco objetivos, 19 estrategias y 115 líneas de acción que seguirá el gobierno para impulsar la productividad. La ejecución y el seguimiento de las líneas de acción involucra a 20 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Asimismo, se incorporan indicadores y metas específicas en materia de productividad por primera vez en los instrumentos de planeación del desarrollo de México.

Los objetivos de la presente evaluación del PDP son proveer retroalimentación para la toma de decisiones en materia de planeación, programación y presupuesto. Además, se busca conocer los alcances en la implementación de políticas públicas que eliminen limitantes al potencial productivo de la economía mexicana, impulsen el uso eficiente de los recursos productivos y eleven la productividad en regiones y sectores de la economía. A tres años de implementación del PDP, este documento presenta el análisis y la evaluación de la consistencia, la congruencia

en la alineación, la pertinencia en la instrumentación y la medición del desempeño del Programa. Además, incluye los principales hallazgos y las recomendaciones que resultan de dicha evaluación.

La presente evaluación es principalmente de gabinete, mediante información documental proporcionada por la Unidad de Productividad Económica (UPE) de la SHCP y entregada al evaluador por CONEVAL. De manera adicional, con la finalidad de fortalecer las recomendaciones en el proceso de instrumentación y coordinación del PDP se realizaron entrevistas a servidores públicos de diversas dependencias y entidades responsables de ejecutar las líneas de acción.

### **Consistencia del Programa**

El diagnóstico del PDP identifica de forma clara y acotada el problema que se pretende atender con el Programa. El problema que busca resolver el PDP es el de la baja productividad de los factores (tierra, trabajo y capital) como causante del bajo crecimiento económico que se ha vivido en México en las últimas décadas. En este mismo diagnóstico, se señala que el lento crecimiento de México no es resultado de una inadecuada acumulación de factores, sino de una ineficiente asignación de los mismos, y también identifica el problema de las grandes disparidades económicas entre grupos sociales, empresas e industrias y entre las regiones del país. En consecuencia, de acuerdo al diagnóstico no sólo es necesario elevar la productividad, sino hacerlo de manera incluyente. La implementación del PDP se estima urgente: la UPE pronostica que el costo de no implementarlo se ubica en un intervalo de entre 228.5 y 211.8 miles de millones de pesos.

En el diagnóstico del PDP identifica como principales causas de la baja productividad de la economía mexicana los siguientes elementos: falta de acceso al financiamiento, rigideces en el mercado laboral, escasez de competencia en diversos sectores de la economía, debilidad institucional, baja calidad educativa, bajo nivel de capital humano, insuficiente inversión en infraestructura y sobreregulación de la economía. A partir de estas causas se destilan cuatro problemáticas, analizadas a profundidad en el diagnóstico del PDP. Estas cuatro problemáticas en el diagnóstico se convierten en objetivos, los cuales a su vez conducen a estrategias y líneas de acción específicas. A continuación se mencionan brevemente los objetivos transversales del PDP, vinculados a las problemáticas identificadas en el diagnóstico como causas de la baja productividad de la economía:

El objetivo 1, "Promover el uso y asignación eficiente de los factores de producción de la economía" parte del problema de la ineficiencia en la distribución y utilización de la tierra, el trabajo y el capital. En el diagnóstico se considera que éste es el principal obstáculo de la productividad; se estima que, si los factores de la producción se asignaran óptimamente entre empresas y sectores de la economía mexicana, la productividad aumentaría en 200%. En consecuencia, el diagnóstico

del PDP identifica distintas barreras que no permiten la asignación correcta de los factores de producción, como las distorsiones en el mercado laboral que generan informalidad, el acceso limitado al crédito y al capital, la existencia de una escala reducida de los predios agrícolas, el crecimiento urbano desordenado y el deterioro ambiental.

El objetivo 2, "Elevar la productividad de los trabajadores, las empresas y los productores del país" parte de la segunda problemática identificada: en la economía mexicana hay factores que inhiben la productividad de personas y empresas. En el diagnóstico del PDP, se observa que entre dichos factores están la subinversión en el capital humano de segmentos marginados de la población, la baja calidad educativa, la inadecuada capacitación para el trabajo, la insuficiente inversión en ciencia, tecnología e innovación, los obstáculos al crecimiento y el escalamiento productivo de las PYMES y el acceso limitado de los productores agrícolas a tecnología, financiamiento, insumos (agua, semillas mejoradas, fertilizantes) y bienes públicos.

El objetivo 3, "Fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país" se vincula a la problemática de la deficiente asignación del factor trabajo. Entre las principales debilidades en el ambiente de negocios señalada en el diagnóstico del PDP se menciona la sobrerregulación, incertidumbres en el sistema jurídico, riesgos asociados a la inseguridad pública y precios no competitivos por falta de competencia en sectores clave de la economía.

El objetivo 4, "Establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía" corresponde al hecho de que las problemáticas mencionadas son más notorias en ciertas zonas o sectores productivos de México. Por consiguiente, la cuarta problemática identificada en el diagnóstico del PDP es la brecha entre regiones y sectores, en donde, coincidentemente, los estados menos productivos son aquellos en los que se concentra más pobreza.

Finalmente, el PDP plantea el objetivo 5, "Fortalecer el proceso de diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas para orientarlas a elevar y democratizar la productividad", el cual está orientado a fortalecer el marco institucional en el que se desarrollan las políticas públicas y la coordinación interinstitucional para elevar la democratización de la productividad.

### **Coherencia en la alineación**

Para su implementación, el programa se compone de 5 objetivos, 19 estrategias y 115 líneas de acción. En términos de consistencia general del programa se puede señalar que las cuatro problemáticas generales que se identificaron como generadoras de baja productividad y eficiencia se convirtieron en objetivos. Es decir, en términos del diseño del programa, todas las problemáticas descritas en el

diagnóstico son atendidas. Asimismo, de cada problemática general se derivaron distintos problemas particulares, los cuales se convirtieron en estrategias. Las estrategias son consistentes con los objetivos del programa, y las líneas de acción con las estrategias. Por cuestiones de implementación se detectó que una de las estrategias no se atiende en el objetivo de cuya problemática deriva, sino que se atiende en otro objetivo. La alineación general por objetivo se presenta a continuación.

El objetivo 1 se compone de cuatro estrategias y 22 líneas de acción que son consistentes con la problemática del uso y la asignación eficiente de recursos. Las problemáticas identificadas de bajo nivel de instrucción y carencia de habilidades, así como las debilidades en el ambiente de negocios, se ubicaron de manera adecuada en los objetivos 2 y 3.

Para el objetivo 2 se plantearon cinco estrategias y 27 líneas de acción. Las líneas de acción son consistentes con las estrategias, y éstas con el objetivo, como es el caso de la línea de acción que promueve la inversión en CTI.

El objetivo 3 se compone de seis estrategias y 30 líneas de acción que permiten fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país. La Estrategia 3.1, "Mantener la estabilidad macroeconómica y financiera con el fin de generar un marco de certidumbre para los agentes económicos".

El objetivo 4 busca reforzar algunas estrategias planteadas anteriormente y cerrar brechas entre regiones y sectores del país. Este objetivo se compone de dos estrategias y 15 líneas de acción, todas correspondientes al objetivo. De la misma forma, el objetivo 5, "Fortalecer el proceso de diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas para orientarlas a elevar y democratizar la productividad", se conforma de dos estrategias y 11 líneas de acción.

### **Pertinencia en la instrumentación**

El PDP es un programa especial de carácter transversal que no cuenta con un presupuesto propio. En consecuencia, la vinculación entre sus líneas de acción y los programas presupuestarios de cada una de las dependencias y entidades ejecutoras requería en primer lugar identificar y, en su caso orientar, los programas hacia el objetivo de democratizar y aumentar la productividad. En el PDP se describen las 13 dependencias y 7 entidades encargadas de la implementación y el seguimiento de cada una de las 115 líneas de acción del PDP.

La Unidad de Productividad Económica de la SHCP (UPE) identificó 88 programas presupuestarios que se considera que inciden en el PDP. Posteriormente, en 2014 se identificaron 36 programas presupuestarios vinculados a la productividad mediante un Cuestionario de Productividad Económica aplicado por la UPE a las dependencias y entidades. Los resultados de dicho cuestionario fueron analizados por especialistas contratados de acuerdo con los ejes temáticos definidos, lo que brindó información para la realización del taller "Democratizando la Productividad

en México” organizado por la SHCP y la OCDE, el taller “La dimensión de la Productividad en los Programas Presupuestales” organizado por la SHCP y el taller “Vinculación de Programas Presupuestarios a la Política Nacional de Fomento Económico” también organizado por la SHCP para revisar los indicadores del desempeño y reglas de operación de algunos programas seleccionados. Estos ejercicios fueron relevantes para mejorar las Matrices de Indicadores de Resultados y Reglas de Operación de algunos programas federales. Por otro lado, como respuesta a la solicitud del Coneval, cuatro dependencias y una entidad identificaron programas presupuestarios que se vinculan a la líneas de acción que atiende el PDP.

El análisis que hizo el consultor a los tres listados de programas identificados reveló que es necesaria una coordinación estrecha entre la UPE y las dependencias y entidades que operan los programas presupuestarios para identificar de forma precisa los programas que contribuyen al logro en el cumplimiento de las líneas de acción, estrategias y objetivos del PDP. Esto es posible mediante la aplicación de criterios estandarizados y la identificación de la temporalidad en la contribución de cada programa. Una mejor identificación es necesaria dada la disparidad que se percibe entre los programas identificados en cada uno de los ejercicios realizados hasta ahora.

Las actividades mediante las cuales se atienden cada una de las líneas de acción corresponden, en general, a actividades que cada una de las dependencias o entidades realizan como parte de sus objetivos sectoriales e institucionales. El Inadem, Sagarpa, Prospera programa de Inclusión Social y el Programa para la Productividad y Competitividad Industrial de la SE son excepciones, ya que han modificado las reglas de operación de sus programas asociados o creado alguno teniendo como referencia el PDP. Asimismo, en las entrevistas con servidores públicos propuestos por la UPE de la SHCP se observó que los servidores públicos entrevistados de cinco dependencias (SHCP, STPS, SEP, Sagarpa y SE) y una entidad (Conacyt), si bien identifican claramente las acciones emprendidas con la finalidad de aumentar la productividad, no tienen presente su vinculación con los alcances (líneas de acción o estrategias) del PDP a las que abonan las actividades que realizan.

Cabe recordar que el PDP se consideró la base para que las dependencias y entidades ejecutoras incluyeran la dimensión de productividad en sus respectivos programas sectoriales e institucionales, incorporando objetivos, estrategias, líneas de acción y metas específicas en materia de productividad. Es decir, las líneas de acción de los programas sectoriales están alineadas al PDP, por lo que las actividades realizadas por los programas presupuestarios que se realizan para cumplir con los objetivos de su programa sectorial contribuyen de manera implícita también a los objetivos del PDP.

El seguimiento a las actividades para cada línea de acción se realiza mediante el reporte de actividades que solicita la Unidad de Productividad Económica de la

SHCP a las dependencias en los primeros dos meses de cada año. Sin embargo, una vez enviados los informes de actividades, no existe retroalimentación u opinión, como tampoco ningún comentario sobre las actividades que no estuvieran realizando y fueran de su responsabilidad conforme a lo establecido en el PDP. De la misma forma, en los Informes de Logros Anuales del PDP (2014 y 2015) se reportan las actividades relevantes realizadas que contribuyen a las estrategias de cada uno de los cinco objetivos del PDP.

No se identificó una coordinación interinstitucional para dar cumplimiento a alguna línea de acción, estrategia u objetivo particular del PDP; tampoco se identificó un coordinador a nivel de objetivo que supervise que las acciones emprendidas a nivel de línea de acción estén abonando a la estrategia que las integra y éstas a sus objetivos. Cabe señalar que la normatividad vinculada al programa no establece un responsable de coordinar a nivel de objetivo el PDP. En consecuencia, al derivar por vez primera de estrategias transversales del PND 2013-2018, programas especiales de carácter transversal, se requiere determinar el instrumento normativo idóneo que determine, de conformidad con la Ley de Planeación, la o las instancias responsables de garantizar el cumplimiento de los objetivos del PDP.

La obligatoriedad del cumplimiento de las líneas de acción del PDP corresponde en primera instancia a cada una de las dependencias y entidades, y faltó coordinación al interior de dichas dependencias y entidades en el proceso de supervisión de la implementación del PDP por parte de sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación y presupuesto. Sin embargo, la evaluación al PDP demuestra que la SHCP, si bien no se encuentra normada su responsabilidad, tampoco asumió un papel de liderazgo para establecer con suficiente precisión los mecanismos para que las dependencias y entidades participantes en el Programa Especial para Democratizar la Productividad interpretaran los alcances de sus responsabilidades en el PDP con los correspondientes programas presupuestarios a cargo de cada una de ellas, e identificaran un antes y un después de las acciones emprendidas en función del PDP.

En aras de reforzar las tareas para elevar la productividad, los servidores públicos de primer nivel de las dependencias y entidades federales participantes en la implementación del PDP podrían aprovechar aún más la figura del CNP para incorporar temas que requieren coordinación interinstitucional. El Artículo 9 de la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional establece que el Comité Nacional de Productividad funcionará como órgano consultivo y auxiliar del Ejecutivo Federal y de la planta productiva para la concertación de acuerdos, la formulación y el seguimiento de la política nacional de fomento económico y del Programa Especial para la Productividad y la Competitividad. El Artículo 15 de la misma Ley establece los mecanismos por los cuales los acuerdos tomados en el seno del CNP son vinculantes para las dependencias y entidades federativas.

El análisis reveló que el principal mecanismo de coordinación interinstitucional para elevar y democratizar la productividad se realiza en el marco de los trabajos del Comité Nacional de Productividad (CNP), en el cual participan varias dependencias federales, institutos de educación y centrales patronales y sindicales en cinco subcomités. Por partir de un diagnóstico común, en el CNP se atienden algunas de las estrategias plasmadas en el PDP, como son la reducción de la informalidad, la promoción de la innovación en ciencia y tecnología, la ampliación de la capacitación y certificación de competencias laborales, los incentivos laborales y el fortalecimiento de las Mipymes y los emprendedores.

También ha tenido un papel relevante en la coordinación interinstitucional el Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México (CCECEM), en el cual participan dependencias federales, representantes de los sectores empresarial y financiero. Este consejo consultivo ha elaborado recomendaciones para facilitar el acceso de empresas, emprendedores y Mipymes a financiamiento y capital. Además, el CCECEM ha contribuido a la promoción de una mejora regulatoria para la creación y el crecimiento de empresas formales y que facilitan operaciones mercantiles mediante el desarrollo y uso de tecnologías de la información. Asimismo, el CCECEM ha realizado actividades que promueven inversiones en infraestructura física y de logística para reducir los costos de operación de las empresas y un desarrollo regional equilibrado que aproveche las ventajas comparativas de cada región.

Por su parte, el Gabinete Especializado México Próspero (GEMP), conformado por 22 dependencias, entidades, instituciones y órganos de la Administración Pública Federal, conforme se establece en el Acuerdo por el que se establece la integración y el funcionamiento de los gabinetes, publicado el 1º de abril de 2013 en el DOF, ha realizado algunas acciones de coordinación interinstitucional para promover un manejo responsable del endeudamiento público que se traduzca en bajos costos de financiamiento y niveles de riesgo prudentes, y para implementar una mejora regulatoria integral que reduzca las cargas excesivas que afectan la creación y el crecimiento de empresas formales.

El consultor realizó un ejercicio en el cual se analiza la incidencia en el PDP de los tres órganos, así como la coordinación interinstitucional que se ha dado por línea de acción, identificando diversas actividades realizadas al interior del CNP, el CCECEM y el GEMP que contribuyeron a varias líneas de acción en las que existen más de dos dependencias o entidades involucradas en su cumplimiento. En particular, dado que al CNP se le confirieron facultades vinculantes de impulso al incremento sostenido de la productividad, sería recomendable que las dependencias y entidades federales miembros del CNP: i) analicen las líneas de acción del PDP sobre las cuales se están trabajando en el CNP; ii) identifiquen posibles sinergias entre los trabajos del CNP y las líneas de acción del PDP pendientes de implementar; iii) y propongan al CNP cómo abordarlas.

## Medición del desempeño del Programa

En los informes de logros 2014 y 2015 del PDP se presentan los indicadores y sus avances. El PDP establece seis indicadores para valorar sus resultados, cuyos nombres y el objetivo al cual están asociados se presentan a continuación. Para el objetivo 1 (Promover el uso eficiente de los factores de producción de la economía), el indicador es la "Tasa de informalidad laboral". El objetivo 2 (Generar condiciones que eleven la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país) tiene dos indicadores: "Índice global de productividad laboral de la economía, basado en horas trabajadas", y el indicador "Inversión nacional en ciencia, tecnología e innovación como porcentaje del PIB". El avance del objetivo 3 (Fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país) se mide mediante el indicador "Días para abrir una empresa". El objetivo 4 (Establecer programas regionales y sectoriales que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía) tiene el indicador "Índice de la Productividad laboral en la región sur-sureste". Finalmente, el avance en el objetivo 5 (Adoptar políticas públicas orientadas a elevar y democratizar la productividad) se mide mediante el indicador "Índice de la productividad total de los factores".

El PDP se encuentra disponible en línea con la ficha técnica de sus indicadores en la página web de la Presidencia de la República. Asimismo, los medios de verificación para cada uno de los indicadores se pueden consultar en diferentes direcciones electrónicas. Para el monitoreo y registro del avance de los indicadores del PDP, la SHCP ha llevado a cabo actividades de coordinación con la STPS para los indicadores 1 y 2, y con el CONACYT para el indicador 3. Esta información se encuentra en estadísticas oficiales publicadas en los sitios de Internet del Inegi y la STPS, así como en otras fuentes completamente identificables. Para el indicador 4, la información la obtiene directamente la SHCP del reporte Doing Business del Banco Mundial. Para el caso de los indicadores 5 y 6, los valores de estos indicadores se toman del Inegi.

La periodicidad de los seis indicadores del PDP establecidas en sus fichas técnicas es anual, por lo que la periodicidad del avance de los indicadores es congruente con la establecida para cada uno en las fichas técnicas. En el informe de logros 2014 se reportan los avances de estos seis indicadores. En el informe de logros 2015 solamente se reportan los avances de tres de estos indicadores debido a que no se contaba con la disponibilidad de la información estadística al momento en que se elaboró el reporte.

Los seis indicadores del PDP para medir el avance de sus objetivos están orientados a resultados. Es decir, los indicadores responden directamente a la problemática a partir de la cual se generaron los objetivos. Cinco de los seis indicadores del PDP son claros, a excepción del indicador 5 del PDP "Índice de la productividad laboral en la región sur-sureste", utilizado para medir el avance del objetivo 4, el cual no es

claro debido a que la fórmula para su cálculo está expresada como porcentaje y no como índice.

En términos de su relevancia, los seis indicadores permiten saber en qué medida se está cumpliendo con los objetivos planteados en el PDP, los cuales derivaron del diagnóstico en el mismo, por lo que se consideran relevantes. Finalmente, los seis indicadores pueden monitorearse. Esta valoración se basa en que las variables que conforman el método de cálculo del indicador se encuentran publicadas por fuentes oficiales.

Respecto a la pertinencia de los indicadores del PDP, los cinco objetivos establecidos en el PDP cuentan con al menos un indicador. El indicador 1, "Tasa de informalidad laboral", es pertinente para medir el logro del objetivo 1, "Promover el uso y asignación eficiente de los factores de producción de la economía". A pesar de lo anterior, puesto que en la problemática que fue planteada para el objetivo 1 también se consideraba la ineficiencia en la asignación del trabajo, tierra y capital, un solo indicador que mida la asignación del trabajo es insuficiente, pues se dejan de lado los factores que inciden en la asignación de estos tres factores como el número de pequeños propietarios agrícolas que se organizan para trabajar escalas de producción más amplias.

El indicador 2, "Índice global de productividad laboral de la economía, basado en horas trabajadas", es pertinente para medir el logro del objetivo 2, "Elevar la productividad de los trabajadores, las empresas y los productores del país". Esta valoración se basa en el análisis de las causas por las cuales existe una baja productividad laboral en la economía mexicana, realizado en la problemática que lleva al objetivo 2, descrita en el diagnóstico del PDP. Por ello, el indicador global de productividad laboral es pertinente.

El indicador 3, "Inversión nacional en ciencia, tecnología e innovación", es pertinente para medir uno de los elementos para el logro del objetivo 2, debido a que, en la problemática que lleva a dicho objetivo descrito en el diagnóstico del PDP, está el bajo porcentaje de la inversión en ciencia y tecnología como porcentaje del PIB, lo que representa una limitante para que se eleve la productividad laboral por medio de innovaciones tecnológicas.

El indicador 4, "Días para abrir una empresa", es pertinente para medir el logro del objetivo 3, "Fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país". Esta valoración se basa en el análisis de los elementos que inhiben el crecimiento de los negocios, realizado en la problemática que lleva al objetivo 3, descrita en el diagnóstico del PDP. Por ello, el indicador sobre el tiempo para abrir un negocio es pertinente, en cuanto a que es un elemento de regulación que puede inhibir la decisión del sector privado.

El indicador 5, "Índice de la productividad laboral en la región sur-sureste", es pertinente para medir el logro del objetivo 4, "Establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la

economía". Esta valoración se basa en que, entre la problemática que lleva al objetivo 4, descrita en el diagnóstico del PDP, se mencionan las disparidades en el crecimiento de la productividad entre las entidades federativas del país, las cuales han ampliado su brecha, pues desde hace dos décadas las diez entidades con mayor productividad han experimentado tasas de crecimiento por arriba de la media nacional. Ello implica que las entidades con menor productividad hace dos décadas han crecido aún menos que la media nacional. Por lo anterior, este indicador es pertinente al medir la productividad laboral en la región sur-sureste, la cual considera los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

El indicador 6, "Índice de la productividad total de los factores (multifactorial)", es pertinente para medir el logro del objetivo 5, "Fortalecer el proceso de diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas para orientarlas a elevar y democratizar la productividad". Cabe mencionar que este objetivo no se estableció como una respuesta a una causa identificada de la baja productividad de la economía mexicana, sino como un elemento de coordinación de las políticas públicas para implementar los programas presupuestarios y las acciones necesarias para impulsar la productividad.

La presente evaluación incorpora un análisis cualitativo para definir si las metas de los indicadores del PDP son alcanzables. A continuación se presentan únicamente los resultados del análisis por indicador.

Tasa de Informalidad Laboral. Las acciones identificadas en la presente evaluación emprendidas por diversas dependencias y cámaras empresariales en el marco del PDP para reducir la tasa de informalidad van en la dirección correcta, pues fomentan y facilitan la formalidad en los mercados laborales. Sin embargo, la Tasa de informalidad laboral tenía un valor de 59.8% en 2012, que es el año de línea base y a tres años del avance de la presente administración federal, en 2015, se ubica en 57.8%. En consecuencia, se deben de reforzar las acciones contempladas en el objetivo 1 del PDP, a fin de alcanzar la meta de 50.0% para 2018.

Índice global de productividad laboral de la economía, basado en horas trabajadas. En los Criterios Generales de Política Económica para 2014 (CGPE-2014) publicados por la SHCP se establece que, con la implementación de las reformas estructurales, la economía mexicana incrementará su crecimiento potencial a 5.3% hacia 2018, con lo cual la generación de empleo superaría el millón de plazas anuales.

No obstante, a pesar de las reformas estructurales llevadas a cabo en los primeros dos años de la presente administración federal, la caída en el precio del barril del petróleo de la exportación mexicana desde mediados de 2014 —cuando se encontraba cerca de los 100 dólares por barril—, ha impactado en los ingresos del Gobierno y, con ello, su capacidad de gasto público. Esta situación ha impactado negativamente el crecimiento esperado de la economía.

En este escenario macroeconómico, las acciones emprendidas en el marco del PDP conducen a que el indicador Índice global de productividad laboral avance de forma muy discreta. Partiendo de un valor de 100 en el año 2012, que es el año de línea base, para 2014 se reporta un valor de este indicador de 101.9, en tanto que la meta para el año 2018 es de 110.

Inversión nacional en ciencia, tecnología e innovación. Las acciones encaminadas a incentivar una mayor inversión del sector privado en ciencia, tecnología e innovación tendrán que reforzarse para alcanzar la meta de 1% del PIB en este rubro, dado que el gasto federal en CTI ha aumentado de forma modesta en los últimos años y hubo un menor dinamismo del sector privado durante 2014 y 2015. Esto con el objeto de que este indicador, que era de 0.43% en 2012, año de línea base, y pasó a 0.58% en 2015, alcance el 1% que se desea para 2018.

Días para abrir una empresa. Para el cuarto indicador establecido en el PDP se estableció pasar de nueve días en 2012 a siete en 2018. Esta meta se cumplió en 2015 y se rebasó, dado que los días para abrir un negocio son seis, un día menos que la meta. Con base en la información de otros países reportada en la misma fuente (Doing Business, 2016), se puede establecer que la meta propuesta no es laxa.

Índice de la productividad laboral en la región sur-sureste. Con información del Inegi se puede observar que en 2013 los estados de la región sur-sureste presentan las tasas de crecimiento del PIB más bajas. A excepción de Quintana Roo y Oaxaca, las demás entidades de la zona se ubican en los trece lugares con menor tasa de crecimiento.

La caída en los precios internacionales del petróleo y el lento crecimiento de la economía han tenido un efecto adverso para el logro de la meta de este indicador. Partiendo del valor de 100 en 2012, que es el año de línea base, la información reportada para este indicador en 2014 es de 101.2, en tanto que la meta para 2018 es un valor de 114. Sin embargo, las acciones emprendidas en el marco del PDP y las estrategias recientemente anunciadas para impulsar la economía de la región sur-sureste tendrán un efecto a mediano y largo plazo, y podrían conducir a mejorar el desempeño de este indicador.

Índice de la productividad total de los factores (multifactorial). Este indicador refleja los resultados de los demás indicadores, ya que hace referencia a la medición de la productividad en todos sus sectores y factores.

Si bien se han realizado actividades en todas las líneas de acción del PDP, los choques económicos externos han sido demasiado severos, por lo que los efectos positivos sobre el crecimiento de la productividad derivado de las actividades de las distintas dependencias en el marco del PDP no han logrado compensar el efecto negativo del entorno macroeconómico internacional. Esto explica que partiendo del valor de 100 en 2012, que es el año de línea base, para 2014 el valor de este indicador se ubique en 99.2.

## Principales Conclusiones

No fue supervisada debidamente la conexión entre las líneas de acción del PDP y los programas presupuestarios, cuya ejecución se esperaba que tuviera efectos sobre los indicadores y los objetivos del programa. Solamente algunas dependencias reportaron la incidencia de sus programas presupuestarios al PDP por línea de acción.

Para la mayoría de las líneas de acción del PDP, no se encontró evidencia de que se implementen por medio de actividades concretas creadas con ese fin por las dependencias y entidades. No obstante lo anterior, las trece dependencias y siete entidades que participan en la implementación del PDP reportan acciones en las 115 líneas de acción contenidas en el PDP.

No se identificó que la SHCP u otra dependencia estén coordinando la implementación del PDP a nivel de objetivo a fin de atender la problemática que le dio origen. Sin embargo, cabe aclarar que la normatividad aplicable no lo contempla, por lo que se sugiere que la SHCP, como responsable de su elaboración conforme se establece en la Ley de Planeación, establezca el instrumento idóneo normativo que determine, de conformidad con la Ley mencionada y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las instancias responsables de coordinar el PDP a nivel general y garantizar el cumplimiento de sus objetivos.

Los servidores públicos de cuatro dependencias y una entidades que fueron entrevistados señalaron que, una vez enviados los informes de actividades para integrar los Logros 2014 y 2015 no hubo retroalimentación u opinión, como tampoco ningún comentario sobre las actividades que no estuvieran realizando y fueran de su responsabilidad, conforme a lo establecido en el PDP.

Los servidores públicos entrevistados de cinco dependencias y una entidad señalaron que llevan a cabo actividades que contribuyen al cumplimiento de las líneas de acción denominadas "coordinación de la estrategia" y "específicas" donde participa más de una dependencia, de manera independiente y sin coordinación con otras dependencias.

La coordinación interinstitucional para el tema de productividad se ha llevado a cabo en su mayor parte en el seno del CNP y el CCECEM, así como por el GEMP en algunos temas, por lo que estos tres organismos de consulta contribuyen con recomendaciones a la implementación del PDP. Cabe señalar que solamente las recomendaciones del CNP pueden ser vinculantes bajo ciertas consideraciones.

El PDP cuenta con seis indicadores para valorar sus resultados, cuyos resultados están siendo afectados por el contexto internacional por lo que su avance es muy moderado respecto a la meta para el 2018. Cabe mencionar que no fueron establecidos indicadores a nivel de estrategias y líneas de acción, por lo que no se cuenta de manera obligatoria con indicadores de los aportes que hubieren realizado las dependencias y entidades en las líneas de acción del PDP.

## Principales Recomendaciones

- Que se revise la Ley de Planeación con respecto a la definición y alcances de los programas especiales, ya que el manejo de la categoría de programa especial con carácter transversal podría generar confusiones entre los participantes y las responsabilidades formales involucradas.
- Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine cuáles son las instancias responsables del logro de los objetivos, y estrategias establecidos en el Programa para Democratizar la Productividad, pues solamente quedó determinada la responsabilidad a nivel de las líneas de acción.
- Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice un análisis detallado de las líneas de acción del PDP sobre las cuales se está trabajando en el Comité Nacional de Productividad o en los subgrupos de trabajo, con el propósito de especificar el tratamiento de aquellas líneas de acción que no han sido consideradas todavía. Una vez definidas las acciones que se consideran pendientes de abordar, se debería revisar que las dependencias y entidades responsables de las líneas de acción hayan implementado las actividades necesarias para su cumplimiento.
- Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público impulse los mecanismos de coordinación de las líneas de acción del PDP en donde participan varias dependencias o entidades, con objeto de garantizar que se avance en su atención.
- Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice sesiones de trabajo periódicas con cada dependencia y entidad participante en el PDP, dirigidas a revisar los avances efectivos 2013-2015 en el impulso de las líneas de acción en donde tienen responsabilidad.
- Que se fortalezca con cada dependencia o entidad, con el acompañamiento de la SHCP, el proceso de vinculación entre las líneas de acción del PDP y los programas presupuestarios que se espera impulsen el logro de los objetivos del programa transversal.
- Que se convoque a una reunión de los responsables de planeación y presupuesto de las dependencias y entidades involucradas en el PDP, para analizar la alienación de los indicadores sectoriales relativos a la productividad y sus avances, así como sus aportaciones a los indicadores y metas del PDP.
- Que la Ley de Planeación contemple evaluaciones externas de diseño a los programas derivados del PND, seis meses después de su publicación en el DOF.

Las acciones emprendidas en 2014 y 2015 por diversas dependencias y entidades contribuyen a los objetivos establecidos por el PDP. Sin embargo, del análisis realizado en el inciso "a" de la pregunta 4 de esta evaluación, el evaluador identifica que es importante reforzar algunas acciones contenidas en el propio

Programa para alcanzar el objetivo de aumentar la productividad y democratizarla entre regiones, sectores y tamaños de empresa. De dicho análisis se derivan recomendaciones que deberán ser analizadas por las dependencias o entidades responsables de atender dichas líneas de acción para determinar su factibilidad.

## Introducción

La Ley de Planeación<sup>1</sup> establece la responsabilidad del Ejecutivo Federal en la conducción de la planeación nacional. A partir de esta ley, se sientan las bases para que en cada nuevo periodo de gobierno se dirijan las actividades de la Administración Pública Federal (APF) a la consecución de prioridades nacionales a través de objetivos, metas y estrategias a las que se le asignan recursos y responsables de su ejecución (artículo 3, Ley de Planeación). El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el principal instrumento de planeación en México y a partir de éste se desprenden programas de carácter más específico como los de ámbito sectorial, institucional, regional y especial.<sup>2</sup> Los Programas derivados del PND permiten la alineación de los programas presupuestarios y las acciones institucionales de las dependencias con la planeación nacional. Es decir, establecen la implementación de políticas públicas que responden a los problemas nacionales, identificados durante el ejercicio de la planeación al que convoca el Ejecutivo Federal.

A través de la alineación entre el PND y los programas que de éste emanan, se busca coordinar el trabajo de las dependencias y entidades de la APF, y enfocarlo a la consecución de objetivos estratégicos y metas nacionales. Este vínculo entre la planeación nacional y la programación-presupuestación forma parte de la óptica de orientación al logro de resultados que plantea la necesidad de un sistema de seguimiento y evaluación que pueda generar información que retroalimente la gestión pública en distintos momentos en el tiempo (Kusek 2005). A tres años de la publicación del PND y de sus programas derivados, resulta pertinente realizar una valoración de sus avances y de su instrumentación, con el propósito de identificar fortalezas y áreas de oportunidad que apuntalen la planeación nacional.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas (artículo 72 de la LGDS).<sup>3</sup> De igual manera, en el Programa Transversal para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 se establece como línea de acción promover evaluaciones estratégicas sobre el avance y cumplimiento de los programas, objetivos, políticas y estrategias derivados del PND<sup>4</sup> señalando a CONEVAL, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Secretaría de la Función Pública (SFP) como los responsables

---

<sup>1</sup> Última reforma publicada DOF 06-05-2015

<sup>2</sup> Entre los Programas Especiales se encuentran tres Programas de carácter transversal definidos directamente en el PND, nos referiremos a ellos a lo largo del documento como Programa Transversal.

<sup>3</sup> Última reforma DOF 01-06-2016

<sup>4</sup> Línea de acción 2.3.1 señalada en el Programa Transversal para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018. DOF: 30/08/2013

de ello. En este contexto y en atención a lo establecido en el numeral 29 del Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016, que faculta al CONEVAL para monitorear y evaluar los Programas derivados del PND 2013-2018, el Consejo coordinó la evaluación de diez programas derivados del PND con el objetivo de identificar hallazgos y recomendaciones que permitan mejorar aspectos de la planeación nacional, en la consecución de objetivos y con ello contribuir a la rendición de cuentas. El objetivo de estas evaluaciones es proveer información útil para la toma de decisiones en materia de planeación estratégica, programación y presupuesto.

La evaluación de los Programas derivados del PND es la culminación de las acciones realizadas por el CONEVAL en los últimos años en materia de análisis de la planeación nacional de la presente administración. Inicialmente, en 2013, se llevó a cabo una revisión a los indicadores de dichos Programas, con lo que se emitieron comentarios para su mejora. En 2014 se diseñó una propuesta metodológica para la Evaluación de Programas derivados del PND, esta metodología se probó en 2015. Con los resultados de este piloto se construyeron los Términos de Referencia implementados en 2016 y se establecieron las bases metodológicas para captar las diferencias que existen entre los Programas Sectoriales y los Programas Especiales (en específico los denominados Transversales) que fueron considerados dentro del ejercicio de evaluación.

La evaluación a los Programas derivados del PND busca analizar cuatro aspectos de la planeación nacional. En primera instancia la consistencia del Programa, lo que implica valorar la vinculación entre las problemáticas enumeradas en el diagnóstico y los objetivos, ambos incluidos en el Programa. En segundo lugar, identificar la coherencia en la alineación entre los programas presupuestarios, líneas de acción y estrategias, con base en los objetivos del Programa y si estos contribuyen a su cumplimiento. El tercer aspecto, determinar si los objetivos se encuentran instrumentados, es decir evaluar la pertinencia en la instrumentación de la política pública a través de los programas presupuestarios u otras acciones institucionales a cargo de la dependencia. Finalmente, analizar cómo se miden los resultados del Programa y el avance en su desempeño.

El instrumento de evaluación se diseñó utilizando como referente la normatividad emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP) para la elaboración y el seguimiento de los Programas derivados del PND, a decir el "Acuerdo 01/2013 por el cual se emiten los Lineamientos para dar seguimiento a los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018"<sup>5</sup>, que incluye los elementos y características que deben contener los Programas para que estos sean dictaminados por la SHCP; la "Guía técnica para la elaboración de los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", que indica las disposiciones

---

<sup>5</sup> Publicado el 7 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.

y recomendaciones que las dependencias y entidades deberán observar de acuerdo con sus competencias. Finalmente, los "Criterios para la publicación de logros de Programas derivados del PND", que incluye los términos en los que deben publicarse los logros de los Programas derivados del PND. Dicha normatividad es de aplicación generalizada y obligatoria para todos los Programas derivados del PND.

Con el objeto de contar con información sobre la política de desarrollo el Consejo determinó la evaluación a diez Programas derivados del PND: ocho Programas Sectoriales, operados por las dependencias del sector social que tienen mayores recursos asignados, y dos Programas Transversales (ver figura 1). Los objetivos sectoriales son atendidos a través de los Programas Sectoriales que tienen a cargo las dependencias de la APF; mientras que estrategias transversales establecidas en el PND se promueven como componentes transversales dentro de las políticas públicas pertinentes a la problemática que atiende. Una acción transversal, a diferencia de una acción sectorial, corresponde a la atención de una problemática global que, dada la naturaleza compleja de esta problemática, requiere de esfuerzos intersectoriales coordinados para su solución.

Figura 1. Programas derivados del PND 2013-2018 evaluados



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Las dependencias a cargo de los Programas derivados del PND evaluados, en el orden que aparecen en la figura 1 son: SEDESOL, SEP, SALUD, SEDATU, SAGARPA, SEMARNAT, STPS, SE, INMUJERES y SHCP.

El proceso de evaluación de los Programas derivados del PND se llevó a cabo con la información proporcionada por las dependencias, y que fue recolectada entre los meses de abril y mayo de 2016. Asimismo, se llevaron a cabo reuniones de trabajo y entrevistas entre los funcionarios públicos de las dependencias a cargo de cada uno de los Programas evaluados y los equipos de evaluación externos que desarrollaron la evaluación, lo que resultó en un proceso de evaluación

participativo en el que las dependencias revisaron los informes de evaluación y emitieron comentarios sobre los hallazgos identificados por el equipo de evaluación externo.

A partir de los informes entregados por los equipos de evaluación en agosto y como parte del proceso de uso de evaluación que se desarrolla en el CONEVAL y que es uno de los elementos del Sistema de Monitoreo y Evaluación se llevaron a cabo talleres con las dependencias responsables de los Programas derivados del PND sujetos a evaluación, así como con la SHCP, con el objeto de identificar hallazgos y recomendaciones factibles de ser implementadas para mejorar la instrumentación de la planeación nacional, principalmente. El objetivo de estos talleres es parte de la estrategia del CONEVAL de promover el uso de los resultados derivados de la evaluación. Como resultado de los talleres los funcionarios públicos que participaron propusieron acciones concretas para mejorar los Programas a su cargo.

En este informe se presenta la Evaluación del Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018. Dado que esta evaluación forma parte de un conjunto de diez evaluaciones realizadas a Programas derivados del PND, en el primer capítulo se resumen los hallazgos generales que se identificaron de manera consistente en las evaluaciones y que son una reflexión sobre la normatividad e instrumentación de la planeación nacional. El segundo capítulo contiene la Opinión de la dependencia a cargo del Programa evaluado. En esta sección se puede identificar las acciones que llevará a cabo la dependencia para atender los principales hallazgos de la evaluación y la posición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cuanto al proceso de evaluación. En el capítulo tres se incluyen las preguntas de la evaluación, mismas que abordan las cuatro temáticas descritas anteriormente. Finalmente, el capítulo cuatro concluye y contiene las recomendaciones que el equipo de evaluación externo Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. consideró pertinente emitir, con base en el análisis conducido.

## I. Hallazgos generales de la evaluación a diez programas derivados del PND

Este primer ejercicio de evaluación a los Programas derivados del PND permitió identificar áreas de mejora en el arreglo de la planeación nacional. Se analiza la normatividad nacional en la materia, la Ley de Planeación requiere de una revisión para incorporar elementos que permitan armonizar una planeación de mediano y largo plazo en línea con las prioridades nacionales. Asimismo, la instrumentación de la planeación debe considerar esquemas que puedan adaptarse al contexto económico, social y político en el que se opera, con el objeto de potenciar las acciones concretas del gobierno. Estos hallazgos escapan a las dependencias que se encargan de atender las necesidades de los sectores, pero abren el espacio para futuras intervenciones en materia de evaluación y para que otros actores gubernamentales incluyan esta discusión en sus agendas.

En el marco de lo anterior, además de los hallazgos y recomendaciones específicas que se identificaron para cada uno de los Programas derivados del PND evaluados y que se incluyen en los informes individuales, existen hallazgos de carácter transversal que aplican a todos los Programas y, al presentarse de manera consistente, reflejan las áreas de oportunidad persistentes en el diseño y la forma en la que se conduce la planeación nacional. A continuación se resumen dichos hallazgos.

**Existe un desfase de al menos dos años en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo.** En primera instancia, la Ley de Planeación exhorta al ejecutivo a la elaboración del PND en el que se plasman las prioridades nacionales que serán las directrices del periodo sexenal. Para ello establece un plazo de 6 meses, a partir de la toma de posesión del Presidente, para su publicación.<sup>6</sup> Los programas derivados del PND deben guardar congruencia con este, pero la fecha de publicación es posterior. En el caso de los Programas Transversales estos se dictaminaron a más tardar en agosto de 2013, los Programas Sectoriales en octubre de 2013 y los programas especiales y regionales entre diciembre de 2013 y febrero de 2014.<sup>7</sup> Considerando que la SHCP debe remitir a la Cámara de Diputados en junio de cada año la estructura programática del Presupuesto de Egresos para que este sea discutido y aprobado por el Congreso en noviembre del mismo año, y que es mediante la estructura programática que se implementan los objetivos planteados en los programas derivados del PND, es evidente que existe un desfase de al menos dos años entre la planeación nacional y la implementación de las modificaciones programáticas necesarias para cumplir con el nuevo PND y sus Programas derivados.

---

<sup>6</sup> Artículo 21 de la Ley de Planeación.

<sup>7</sup> Numeral 24 del Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

**La operación de las dependencias no se rige por la planeación sino por la presupuestación anual.** De manera general existe una desvinculación entre los procesos de programación y de presupuestación con la planeación nacional, priorizando a los primeros. En este sentido, destaca la importancia de considerar la posibilidad de que los actores que deben formar parte en la elaboración de los Programas deben ser no sólo del área de Planeación y Evaluación de las Dependencias sino también de Oficialía Mayor. Esta última área al interior de las dependencias tiene una estrecha comunicación con las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto (DGPyP) de la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, es posible que la planeación, programación y la presupuestación tenga mecanismos más efectivos si en este proceso se incorporan las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) de las dependencias, y las Unidades de Evaluación y Planeación, que cuentan con información más detallada la operación de los programas y políticas.

**En la normatividad para la planeación nacional se identifican esquemas rígidos y por tanto no es posible reflejar el contexto nacional dinámico.** El contexto nacional es dinámico y existen problemas emergentes que, dada la rigidez en la planeación, no se pueden reflejar en los Programas derivados del PND. De igual manera la estructura orgánica de las dependencias puede modificarse, afectando sus atribuciones y por ende los compromisos a los que suscribe la planeación nacional. Se considera pertinente discutir, bajo que condiciones, promover la flexibilidad en la planeación y su adaptación a contextos emergentes puede resultar en alcanzar mejores resultados. La rigidez también se observa en la vinculación de los programas a los objetivos sectoriales pues la normatividad establece una relación lineal mientras que las acciones de los programas pueden afectar varios objetivos. En el ámbito social, donde las problemáticas son multifactoriales, los objetivos sectoriales pueden compartirse entre las dependencias.

**Existe dificultad para identificar problemáticas en los diagnósticos sectoriales y vincularlo con objetivos.** Un hallazgo consistente en las evaluaciones a los Programas derivados del PND es la necesidad de continuar avanzando en la construcción de diagnósticos sectoriales. Más allá de la rigidez de la estructura o formato requerido para integrarlos (en particular en términos del espacio) es necesario identificar con mayor claridad dos aspectos: la población (o poblaciones) que beneficia el sector, trascendiendo la definición de la población de los programas presupuestarios, e identificar las causas y efectos de las problemáticas enunciadas. Contar con la cuantificación de las poblaciones objetivo por sector en los diagnósticos podría apoyar a las dependencias a demarcar el tamaño de los problemas identificados en el diagnóstico y, a la vez, facilitar un método para estimar los costos de atención de la problemática; información que es de utilidad en la definición de metas y en la vinculación programática-presupuestaria. Conocer las causas y efectos de los problemas que se buscan atender permite identificar qué intervenciones deben llevarse a cabo y

con qué prioridad. De igual manera, esclarece los objetivos que son atribución del sector y facilita que estos sean atendidos a cabalidad, tomando en consideración diversas líneas de acción en función de las propias causas de un problema específico. En este contexto, la vinculación programa presupuestario-objetivo sectorial no se ha definido de la manera más adecuada. En particular de cara a la reestructuración programática de 2016, algunos objetivos sectoriales quedaron desatendidos o fuera de las atribuciones de la dependencia.

**Se considera un acierto la inclusión de indicadores que permitan medir el avance en la consecución de los objetivos transversales y sectoriales.** Esta innovación en la manera en la que se establecieron los Programas derivados del PND vigentes permite establecer metas y medir el avance en el desempeño de los objetivos de la planeación nacional. Contar con indicadores orientados a resultados permite monitorear y tomar decisiones oportunas, cuando se observan avances modestos. Queda aún espacio para mejorar la definición de estos indicadores, pues algunos son más apropiados para medir la gestión gubernamental en lugar de los resultados estratégicos. Otros indicadores fueron pertinentes al momento de su definición, pero actualmente no pueden estimarse debido a que las instituciones (nacionales o internacionales) que generaban las fuentes de información decidieron no levantarlas, existen fuentes de información adicional que pueden mejorar su estimación, o en algunos casos, los indicadores no dan cuenta de las acciones de la dependencia pues su diseño resultó lejano al quehacer de las instituciones e influido por otros elementos de la dinámica nacional o internacional, que están fuera del control gubernamental.

**Se definieron Programas de carácter Transversal que atienden temáticas que son responsabilidad de todos los sectores como el de igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres y el de democratización de la productividad.** La implementación de estos programas de carácter transversal se enfrenta a dos retos. Los Programas Transversales se instrumentan a través de los Programas Sectoriales y para ello se definieron líneas de acción para cada una de las dependencias. Estas líneas de acción no necesariamente son las más adecuadas en términos de las atribuciones de la dependencia y las acciones que ya venían llevando a cabo. Aunado a esto, las dependencias priorizan la consecución de sus objetivos sectoriales al ser responsables directos de los mismos. Por ello, una mejor forma de definir las líneas de acción transversales sería incorporarlas en los objetivos sectoriales permeando la política del sector, en lugar de definirlos de manera separada. El segundo reto es promover acciones que resulten en una mayor claridad sobre aquellos actores responsables de dar seguimiento a estas estrategias pero también claridad acerca de las funciones y responsabilidades de los coordinadores respecto de los programas transversales. En este sentido, la capacitación para implementar las estrategias transversales de extrema relevancia.

Bajo este contexto de hallazgos de aplicación generalizada, se espera que la información que se incluye en el presente documento permita mejorar la toma de decisiones estratégica.

## II. Posición institucional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) reconoce en la evaluación a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) un ejercicio fundamental para el análisis y fortalecimiento de la eficacia y eficiencia, así como de la rendición de cuentas de las políticas públicas. Las recomendaciones derivadas de la evaluación realizada al Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018 (PDP), coordinada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), representan la oportunidad para conocer el diseño, implementación y seguimiento del PDP a tres años del inicio de su operación.

El CONEVAL como una institución con rigor técnico, transparencia y confiabilidad coordinó, en colaboración con distintas áreas de la SHCP que participan en la instrumentación y seguimiento del PDP, el estudio, análisis y detección de las áreas de oportunidad en las que se replantean posibles mecanismos para mejorar la coordinación y vinculación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sujetas al cumplimiento del PDP.

La SHCP agradece al CONEVAL este valioso ejercicio y emite, al respecto, la siguiente Posición Institucional:

### 1. Uso de las recomendaciones de la evaluación

La SHCP ha fortalecido el mecanismo de vinculación de las líneas de acción del PDP a través del siguiente proceso interno:

Desde el ejercicio fiscal 2015, la SHCP, a través de la Unidad de Productividad Económica (UPE), de conformidad con el artículo 20 párrafo segundo de la *Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional*, identificó los programas presupuestarios vinculados con los objetivos de la Política de Fomento Económico prevista en el PDP. Este ejercicio ha estado acompañado de la identificación de líneas de acción de este Programa, así como de talleres técnicos en los que la SHCP apoya a las dependencias y entidades en el diseño de indicadores y, en su caso, en las adecuaciones a las reglas de operación de programas presupuestarios vinculados con el mismo.

Derivado de este proceso, y en atención a las recomendaciones de la Evaluación del PDP, la SHCP, dentro del ámbito de su competencia, se analizará la factibilidad de una estrategia basada en dos componentes: fortalecer la estrategia para contar con más detalles de los avances en el cumplimiento de los objetivos del PDP; y talleres de trabajo para identificar, en el caso de aquellas que exista algún rezago, actividades para la mejora del desempeño de su instrumentación.

## 2. Posición Institucional respecto de la evaluación

La SHCP tiene a su cargo la coordinación de las actividades de Planeación Nacional de Desarrollo, y en este sentido su actuación se desarrolla tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados, así como la perspectiva de género.

Para el caso específico del PDP, la coordinación se llevó a cabo de manera eficaz desde su diseño, elaboración e implementación, como se ha manifestado y si bien se trata de etapas en las que existen áreas de oportunidad y mejora, la Secretaría actuó en cumplimiento a las disposiciones que en materia de planeación se encuentran vigentes y de conformidad con la competencia que le corresponde.

## 3. Comentarios específicos

### 3.1 Sobre los resultados de la evaluación

La Evaluación del PDP muestra que, en general, el programa cuenta con un diagnóstico adecuado que identifica y acota el problema de la baja productividad de los factores (trabajo, capital, tierra, entre otros). En términos del diseño del programa, todas las problemáticas descritas en el diagnóstico son atendidas. Asimismo, de cada problemática se derivaron los objetivos, estrategias y líneas de acción del programa. En la sección Pertinencia en la Instrumentación se incorporó un análisis de temporalidad que, si bien no era necesario incorporar en el diseño del programa en términos de la normatividad vigente, puede retomarse para generar estrategias que apoyen en la implementación del PDP. En cuanto a la instrumentación del PDP, la SHCP considera pertinente realizar las siguientes precisiones relativas al proceso de planeación nacional y vinculación programática. Este proceso se realizó en dos etapas: primero, las dependencias y entidades consideradas en el PDP como instancias encargadas del seguimiento, alinearon sus programas sectoriales con el programa.

La SHCP, a través de la UPE, revisó y emitió comentarios a los programas sectoriales (diagnóstico, líneas de acción e indicadores) para garantizar su pertinencia respecto al PDP. La alineación de los programas sectoriales con el programa se llevó a cabo desde su diseño; por lo que las actividades que las dependencias o entidades realizan derivadas de sus programas sectoriales están vinculadas *ex ante*, y no *ex post*, con las líneas de acción del PDP.

En una segunda etapa, de conformidad con los *Lineamientos para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2014* y los *Lineamientos para la Alineación de los Programas Presupuestarios al PND 2013-2018*, emitidos mediante los oficios 307- A- 1563 del 20 de mayo de 2013 y 307- A- 1889 del 12 de junio de 2013, como parte de los procesos de programación de los ejercicios

fiscales 2014-2015 y 2015-2016, las dependencias y entidades realizaron la vinculación de sus estructuras programáticas con el PND 201-2018 y la estrategia transversal "Democratizar la Productividad", es decir que el grupo de programas que atienden los objetivos del PDP ha estado plenamente identificado.

De conformidad con la normatividad vigente, con base en la estructura programática 2016, existen 293 programas presupuestarios cuyo objetivo está vinculado con por lo menos alguna de las líneas de acción del PDP. Esta alineación también se realizó a nivel de su Matriz de Indicadores para Resultados. El conjunto de programas puede ser consultado en el Portal de Transparencia Presupuestaria<sup>8</sup>. Este proceso busca mejorar el proceso de vinculación programática con la estrategia transversal "Democratizar la Productividad", de tal forma que se asegure la instrumentación efectiva del PDP.

Por otra parte, la observación y recomendación para establecer una coordinación a nivel objetivo en el PDP no toma en cuenta la lógica en el seguimiento al cumplimiento de los programas derivados del PND y la evaluación de su objeto. Al respecto, el cumplimiento de las líneas de acción por sí mismas dan cumplimiento a sus estrategias y objetivos. En línea con lo anterior, no se considera necesaria la definición de responsables a nivel de estrategias y objetivos. Por el contrario, la creación de estas figuras pudiera hacer la implementación del PDP administrativamente más compleja y menos eficiente. Por tratarse de un programa transversal, las estrategias y los objetivos planteados en el PDP involucran a diversas dependencias y entidades. Ninguna de ellas tendría las facultades requeridas, desde el punto de vista normativo, en todos los temas que cada estrategia y objetivo plantean.

En lo que corresponde al proceso de seguimiento y evaluación, es conveniente aclarar lo siguiente:

- El PDP establece, para cada línea de acción, un apartado específico llamado Tipo de Línea de Acción, en la cual se indica de manera precisa si es general, específica o coordinación, señalando la dependencia o dependencias responsables de su cumplimiento.
- De conformidad con los numerales 28 al 31 del Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los *Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* y los Decretos por los que se publican los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales, las dependencias y entidades, con la participación que conforme a sus atribuciones le corresponde a la SHCP y de la Secretaría de la Función Pública (SFP), en los términos de las

---

<sup>8</sup> Se puede consultar en el siguiente vínculo: <http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Programacion#Programacion>

disposiciones aplicables dan seguimiento a la implementación de las acciones y al cumplimiento de los objetivos establecidos y reportan los resultados obtenidos con base en las metas e indicadores correspondientes.

Asimismo, con el fin de fortalecer el proceso de diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas para elevar y democratizar la productividad, el mismo PDP tiene contemplada una estrategia que contribuye a orientar los programas y el gasto público mediante estudios y métricas (como es el caso del Cuestionario de Productividad Económica y de la Ficha de Vinculación).

Con respecto a las recomendaciones vinculadas con el Comité Nacional de Productividad es necesario realizar las siguientes precisiones:

- Si bien el Comité Nacional de Productividad creado previamente a través del Decreto que le da origen y derivado de lo dispuesto por el artículo 153-k de la Ley Federal del Trabajo, se retoma a nivel de Ley, convirtiéndolo en otro de los instrumentos a disposición del gobierno federal para emitir recomendaciones que apoyen los esfuerzos de las políticas públicas en materia de productividad, no es por sí mismo un órgano creado ex profeso para garantizar su cumplimiento.
- Las actividades del Comité Nacional de Productividad se realizan expresamente para desarrollar las atribuciones que le confiere la Ley Federal del Trabajo, así como las contenidas en el artículo 11 de la LIISPCEN, mediante los procesos legales establecidos para la emisión de Recomendaciones vinculantes para el sector público, siempre dentro del marco de la competencia de cada dependencia o entidad, y obligatorio para el sector privado y social previa firma de convenios de seguimiento.
- En consecuencia, el Comité, no puede ser una herramienta coercitiva para obligar a otras dependencias o entidades a llevar a cabo actividades fuera del marco de su ámbito de atribuciones. Como órgano consultivo y auxiliar del Ejecutivo Federal y de la planta productiva, trabaja bajo el principio de concertación de acuerdos.

Por último, con respecto del seguimiento que se da mediante el Informe de Logros, la Evaluación del PDP sugiere que este proceso se puede mejorar incorporando retroalimentación con las dependencias y entidades participantes en el PDP sobre las acciones realizadas y su grado de cumplimiento conforme a lo establecido en el propio PDP, a fin de reforzar o implementar acciones encaminadas al logro de las estrategias y objetivos en los que participan.

Se considera que la retroalimentación con las dependencias y entidades es un buen elemento para fortalecer el proceso de implementación y seguimiento del PDP. Atendiendo a esto se podrá revisar la factibilidad de revisar, entre otros, el grado de cumplimiento de las líneas de acción, los actores responsables y la coordinación interinstitucional prevista.

### **3.2 Sobre el proceso de la evaluación**

Es pertinente mencionar que el CONEVAL realiza con esta evaluación, uno de los primeros ejercicios en materia de evaluación de programas especiales, el cual representa un avance en materia de revisión a la eficacia y eficiencia de la planeación del desarrollo.

La SHCP colaboró, a través de las Unidades encargadas de la ejecución y seguimiento del PDP, a través de la presentación de información solicitada y la respuesta a los requerimientos de información.

Sin embargo, es necesario que una vez concluido este primer esfuerzo, el CONEVAL elabore la metodología apropiada y específica para llevar a cabo una evaluación a los programas especiales, ya que éstos no tienen las mismas características ni en objeto ni en operación de los programas sectoriales de cada dependencia. Además, se requiere un plan de trabajo para que las dependencias y entidades encargadas de la ejecución y seguimiento puedan tener una participación completa.

El tiempo del proceso de la evaluación fue demasiado corto para un programa transversal de la complejidad del PDP y se habría beneficiado de una mejor coordinación sobre la agenda de trabajo y necesidades de información por parte de los consultores. Las reuniones con actores clave de la SHCP se llevaron a cabo una vez avanzado el proceso de evaluación. Lo anterior se ve reflejado en una apreciación inadecuada en la evaluación de la vinculación que existe entre el PDP y los programas sectoriales.

El instrumento diseñado por el CONEVAL para la evaluación es adecuado para evaluar la consistencia del programa. No obstante, las secciones relativas a la pertinencia en la implementación y a la medición del desempeño del programa no son suficientes para evaluar un programa transversal como el PDP.

### **3.3 Sobre el desempeño del equipo evaluador**

Fue notable el esfuerzo que el equipo evaluador externo mantuvo durante el tiempo de su intervención en este ejercicio, sin embargo, la falta de una metodología específica para la evaluación de programas especiales, tuvo consecuencias poco favorables entre las que destacan: las áreas obligadas para atender la evaluación en la SHCP, el limitado tiempo para la entrega de los informes de avances de la evaluación y la utilización de una metodología diseñada para la evaluación de programas sectoriales en un programa especial.

No obstante, el equipo evaluador manifestó apertura al diálogo y a la retroalimentación, así como interés en realizar una evaluación objetiva, integral y constructiva de PDP. Sería conveniente para futuras evaluaciones, establecer la obligación de reconocer y sentar expresamente en el documento, las aclaraciones

o la información comparativa de lo que se hizo y se está haciendo en acciones de mejora para la operación del programa.

### **3.4 Sobre la institución coordinadora**

La coordinación de CONNEVAL permitió el desarrollo de la evaluación, lo cual permitió hacer de este ejercicio un proceso constructivo de reflexión, con miras a la elaboración de recomendaciones que contribuyan a la mejora y fortalecimiento del PDP.

### **III. Evaluación del Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018**

La evaluación está dividida en cuatro secciones: i) la consistencia del programa derivado del PND; ii) la coherencia en la alineación; iii) la pertinencia en la instrumentación, y iv) la medición del desempeño del programa derivado del PND. Estas secciones se analizaron a través de doce preguntas, pero también se incluye un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA). Las preguntas se diseñaron con base en la normatividad aplicable para la planeación nacional en la que destaca la Ley de Planeación, el Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y la Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, emitida por la SHCP. La evaluación busca identificar cómo se puede mejorar la instrumentación de la planeación nacional.

El PDP define 5 objetivos, 19 estrategias y 115 líneas de acción. La ejecución y el seguimiento de las líneas de acción involucra a 19 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Asimismo, el PDP incorpora por primera vez indicadores y metas específicas en materia de productividad en los instrumentos de planeación del desarrollo de México.

En el diseño del PDP se señala que "en su preparación se tomaron en cuenta las propuestas y recomendaciones planteadas por la sociedad durante los foros de consulta del Plan Nacional de Desarrollo y, en especial, las que se realizaron en el seno del Comité Nacional de Productividad, en el que convergen representantes de los sectores público, social, académico y privado, así como las vertidas por las dependencias y entidades que participan en el Gabinete Especializado México Próspero".

El Programa para Democratizar la Productividad contribuirá a que los distintos sectores del país se sumen, con el planteamiento de acciones concretas en sus respectivos ámbitos de acción, al gran acuerdo nacional por la productividad al que convocó el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto.

La política nacional de fomento de la productividad enarbolada por el PND y el Programa para Democratizar la Productividad ha recibido un apoyo fundamental de la SHCP. La SHCP ha apoyado mediante una serie de instrumentos y mecanismos cuyo propósito común es articular la actuación de distintos entes: de las dependencias y entidades de la administración pública federal; de los otros órdenes de gobierno; de cámaras y representaciones empresariales; de confederaciones sindicales; de la academia; de organizaciones de la sociedad civil, e incluso de la sociedad en su conjunto, para movilizar esfuerzos alrededor del objetivo de incrementar la productividad de la economía nacional. Algunos de estos objetivos se enumeran a continuación.

Tal como lo disponen la Ley Federal del Trabajo y el decreto por el que se establece el Comité Nacional de Productividad, el 28 de mayo de 2013 se instaló el Comité, integrado por representantes de los sectores público, privado, sindical y académico. El Comité Nacional de Productividad nace como un órgano consultivo y auxiliar del Ejecutivo Federal, cuyo objetivo es recomendar políticas y proyectos concretos que permitan aumentar y democratizar la productividad de México.

El 30 de diciembre de 2013, con el propósito de atender los compromisos del PND en materia de productividad económica, se publicó el decreto que reformó el reglamento interior de la SHCP. A partir de esta reforma se integró a la Oficina del C. Secretario la Unidad de Productividad Económica, con las Direcciones Generales de Análisis de la Productividad y de Política y Proyectos de Productividad, responsables de formular las políticas de productividad económica que fomenten el incremento y la democratización de la productividad en los distintos sectores económicos y en las distintas regiones del país.

El PDP impulsará políticas de carácter sectorial para "Fomentar la reasignación eficiente de los factores de producción de la economía nacional hacia sectores y actividades de productividad elevada, dinámicos e intensivos en conocimiento y tecnología, así como susceptibles de alcanzar altos niveles de competitividad en los mercados nacionales e internacionales".

Por su parte, el artículo 11 de la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional (LIISPC) añade atribuciones al Comité Nacional de Productividad<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional. Diario Oficial de la Federación, 6 de mayo de 2015. México.

En el artículo 11 se hacen las siguientes consideraciones con respecto a las atribuciones del CNP:

I. Analizar y concertar visiones, objetivos, estrategias, decisiones y acciones de sus integrantes respecto al incremento sostenido de la productividad y la competitividad; así como del desarrollo económico sostenible y sustentable del país y la generación del empleo a corto, mediano y largo plazos, con el propósito de democratizar la productividad y reducir las desigualdades sociales, sectoriales y regionales;

II. Proponer y concertar objetivos, estrategias, metas, compromisos, acciones e indicadores de desempeño tendientes a incrementar la productividad y la competitividad del país, en especial, de los sectores y regiones económicas seleccionadas;

III. Analizar, cuando se estime conveniente o a solicitud del Titular del Ejecutivo Federal, las políticas, los programas, las reglas de operación, proyectos y cambios regulatorios, para estimular eficazmente el incremento sostenido de la productividad y la competitividad, así como el desarrollo industrial sustentable de la economía nacional, de un sector económico específico, o bien, de una región determinada del país, y emitir las recomendaciones que estime pertinentes;

IV. Opinar sobre el Programa Especial para la Productividad y la Competitividad, previamente a su aprobación;

V. Identificar sectores económicos y regiones específicas del territorio nacional que, en su consideración, deban recibir prioridad en la formulación e implementación de políticas, programas, proyectos y cambios regulatorios para potenciar su desarrollo en materia del incremento sostenido de la productividad y competitividad;

El artículo 12 modifica la integración del Comité Nacional de Productividad que se consideró en el Acuerdo del 17 de mayo de 2013, cuando fue creado, para quedar integrado de la forma siguiente:

- I. El Titular del Ejecutivo Federal, en calidad de presidente honorario;
- II. El Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidirá;
- III. El Secretario de Economía;
- IV. El Secretario de Educación Pública;
- V. El Secretario del Trabajo y Previsión Social;
- VI. El Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;
- VII. Representantes de organizaciones empresariales;
- VIII. Representantes de organizaciones sindicales de trabajadores; y
- IX. Representantes de instituciones académicas y de capacitación para el trabajo.

Como parte de las transformaciones en materia jurídica para impulsar la democratización de la productividad se publicó el 1 de junio de 2016 en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (LFZEE).

El artículo 1 de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales establece que tiene por objeto “[...] regular la planeación, el establecimiento y la operación de Zonas Económicas Especiales para impulsar el crecimiento económico sostenible que, entre otros fines, reduzca la pobreza, permita la provisión de servicios básicos y expanda las oportunidades para vidas saludables y productivas, en las regiones del país que tengan mayores rezagos en desarrollo social, a través del fomento de la

---

VI. Proponer mecanismos para la coordinación de acciones y esfuerzos de los sectores público, privado y social en materia de información, inversiones, producción y demás factores que promuevan el cambio estructural de la economía nacional;

VII. Proponer esquemas de coordinación y suscribir convenios con las dependencias y entidades; entidades federativas, con la participación que corresponda a sus municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal; órganos autónomos, y las Comisiones Estatales de Productividad, respecto al diseño, ejecución y evaluación de políticas, programas, reglas de operación, proyectos y cambios regulatorios, necesarios para potenciar la productividad y competitividad de la economía nacional o de un sector o región específicos;

VIII. Proponer a las dependencias y entidades mecanismos de colaboración para lograr una articulación eficaz entre ellas y del Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado, para efecto del estudio, discusión, propuestas y directrices en la formulación de políticas, programas, reglas de operación, proyectos y regulación dirigidos a impulsar el incremento de la productividad y competitividad de la economía nacional o de un sector o región específicos;

IX. Impulsar la colaboración y la asociación tecnológica entre empresas, centros universitarios y de innovación tecnológica, particularmente en los sectores y regiones económicos seleccionados; y

X. Orientar las políticas dirigidas al incremento de la productividad y la competitividad; a la creación y desarrollo de núcleos productivos de Mipymes, así como su encadenamiento productivo con grandes empresas; al impulso de la proveeduría nacional y de las compras nacionales; al aumento del valor agregado nacional en las exportaciones; al tránsito hacia una economía basada en el conocimiento, y a la creación y fortalecimiento de sistemas sectoriales y regionales de innovación.

inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población".

En la página de la Presidencia de la República, cuando se explica el objetivo de las zonas económicas especiales, se señala:

- Democratizar la productividad a nivel regional para que los habitantes del sur tengan las mismas posibilidades de desarrollo y bienestar que los del resto del país.
- Se busca cerrar las brechas regionales mediante la creación de nuevos polos de desarrollo industrial que atraigan inversiones, generen empleos, desarrollen cadenas de valor, detonen una demanda de servicios locales y traigan beneficios a la población aledaña a estas zonas.
- Estos polos industriales serán la punta de lanza para propiciar un cambio de fondo en la estructura productiva de las regiones, al elevar la presencia de actividades económicas de alta productividad.
- Hasta ahora, el Titular del Ejecutivo ha planteado la creación de Zonas Económicas Especiales en: Puerto Chiapas, Puerto Lázaro Cárdenas, Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec y Corredor Coatzacoalcos a Ciudad del Carmen.

La importancia de describir ampliamente lo dispuesto en la LIISPC y la LFZEE radica en identificar y diferenciar, por un lado, el análisis de los objetivos de la evaluación del PDP (diseño, consistencia, implementación, seguimiento y resultados) de, por el otro, los diversos instrumentos jurídicos, de opinión o coordinación que abonan al objetivo de incrementar y democratizar la productividad en la economía nacional y que están relacionados con los objetivos plasmados en el PDP.

En este contexto, reiteramos, es importante no perder de vista el objetivo central de la presente evaluación relativo al diseño, consistencia, implementación, coordinación, seguimiento y resultados del Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018 de conformidad con los términos de referencia. A continuación se presenta el objetivo de la evaluación organizado en cinco secciones.

## **Consistencia del Programa derivado del PNB**

**Pregunta 1. En el diagnóstico de las problemáticas que atiende el PDP existe:**

- a) Una identificación clara y acotada del(os) problema(s) que pretende atender**
- b) Información sobre las causas, efectos y características de la población que presenta el problema**

**c) Información sobre las tendencias históricas de la problemática, de al menos cinco años previos, y sobre la situación actual**

**d) Políticas que han sido instrumentadas en México para resolver la problemática y sus resultados**

**a) Una identificación clara y acotada del(os) problema(s) que pretende atender**

En el diagnóstico del PDP se da una identificación clara y acotada del problema que se pretende atender con el programa. El problema que busca resolver el PDP es el de la baja productividad de los factores (tierra, trabajo y capital), señalado como causante del bajo crecimiento económico que se ha vivido en México en las últimas décadas. Más específicamente, en el diagnóstico del PDP se identifican las siguientes causas de la baja productividad, que a su vez, de acuerdo al diagnóstico, ha derivado en el lento crecimiento de la economía mexicana: falta de acceso al financiamiento, rigideces en el mercado laboral, escasez de competencia en diversos sectores de la economía, debilidad institucional, baja calidad educativa, insuficiente inversión en capital humano y en infraestructura y sobrerregulación de la economía.

Desde el PND se perfila la necesidad de elevar la productividad como palanca del crecimiento de la economía nacional, lo que a su vez es un determinante para elevar el nivel de vida de los mexicanos. En la estrategia general —mayor productividad para llevar a México a su máximo potencial— el PND señala que: “[...] la productividad de la economía en su conjunto aumentaría si los factores de producción se emplearan en aquellas empresas o actividades más eficientes. Esto sucedería, por ejemplo, si se crearan incentivos para que los trabajadores que hoy laboran en la informalidad se emplearan en el sector formal; si se canalizara el financiamiento hacia actividades y empresas con un alto retorno económico, pero que hoy en día están al margen del sistema financiero; o si se estimulara un proceso de cambio estructural mediante el crecimiento de actividades e industrias de alto valor agregado y la consolidación de una economía del conocimiento”.<sup>10</sup>

Se derivan así diversas estrategias de política pública: combatir la informalidad, financiar empresas que se encuentran al margen del sistema financiero y establecer un proceso de cambio estructural hacia un elevado valor agregado y una economía del conocimiento.

Al comentar las tres estrategias transversales en el PND, se explica que: “Democratizar la productividad significa, en resumen, que las oportunidades y el desarrollo lleguen a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población. Así, uno de los principios que deben seguir el diseño y la implementación de políticas públicas en todas las dependencias de la Administración Pública Federal, es su capacidad para ampliar la productividad de

---

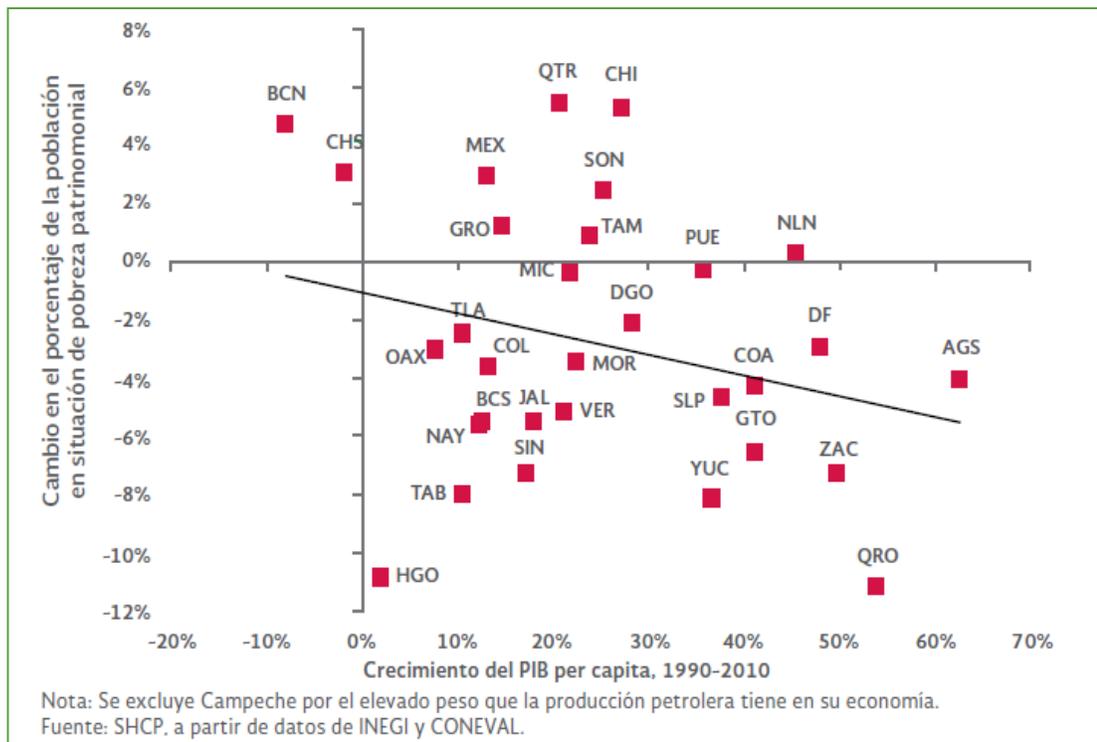
<sup>10</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 2013. México, p. 19.

la economía. Cada programa de gobierno deberá diseñarse en atención a responder cómo se puede elevar la productividad de un sector, una región o un grupo de la población”.<sup>11</sup>

En el diagnóstico del PDP se identifica el problema de las grandes disparidades económicas entre grupos sociales, entre empresas e industrias y entre las regiones del país que existen en México. Estas disparidades son ocasionadas por el bajo crecimiento de la economía, que a su vez ha impedido generar suficientes empleos de calidad, reducir la pobreza de forma significativa y mejorar el bienestar general de la población. Por ejemplo, se menciona como disparidad económica la concurrencia de empresas de clase mundial situadas en el país con una gran cantidad de empresas de escala insuficiente, que a menudo suelen ser empresas informales.

En la gráfica 1 del diagnóstico del PDP se muestra que los estados con mayor crecimiento de PIB *per cápita* entre 1990-2010 son aquellos cuyos niveles de pobreza (patrimonial) han disminuido, lo cual evidencia que el crecimiento económico permite generar ingresos suficientes para reducir el nivel de pobreza.

Gráfico 1 del PDP. Relación entre crecimiento del PIB per cápita y el cambio en los niveles de pobreza, 1990-2010



Fuente: Programa para Democratizar la Productividad 2013 – 2018, pág. 22.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 22-23.

El primer elemento identificado como explicativo del bajo crecimiento económico que se ha vivido en el país es la inestabilidad macroeconómica. De acuerdo al diagnóstico, dicha inestabilidad se ha ido controlando con las medidas aplicadas desde mediados de los años noventa hasta llegar hoy a un sólido entorno macroeconómico. Debido a que continúa existiendo un bajo crecimiento a pesar del sólido entorno macroeconómico, se plantea la necesidad de tomar medidas complementarias que ayuden a promover el desarrollo de la actividad económica y a disminuir las brechas regionales que existen en el país.

El segundo elemento identificado como principal causa del lento crecimiento de la economía es la baja productividad total de los factores (tierra, trabajo y capital), la cual es el resultado de los factores de la producción utilizados como insumo y la eficiencia con la que se utilizan. Por ello, el problema del bajo crecimiento en México, de acuerdo al diagnóstico del PDP, podría ser resultado de una lenta acumulación de factores o debido a una baja productividad. En el diagnóstico se menciona que el lento crecimiento no es causado por una inadecuada acumulación de factores, sino por una baja productividad en el país, por lo que surge la necesidad de elevarla:

El lento crecimiento de México no es resultado de una inadecuada acumulación de factores. Por una parte, el acelerado crecimiento demográfico de nuestro país en décadas pasadas se tradujo en un rápido crecimiento de la población económicamente activa. Adicionalmente, la expansión de la fuerza laboral se dio en paralelo a un aumento en los años de escolaridad promedio de los mexicanos, que aumentó en casi siete años entre 1950 y 2010 [...] En lo que toca a la acumulación de capital, cabe señalar que las tasas de ahorro y de inversión de nuestro país son superiores al promedio latinoamericano y que el capital disponible por trabajador ha aumentado más rápidamente en México que en países comparables de la región.

Todo esto sugiere que la principal causa detrás de la modesta expansión de nuestra economía es la baja productividad.<sup>12</sup>

Por último, el diagnóstico del PDP establece como prioridad reducir las disparidades en los niveles de eficiencia que existen entre trabajadores, empresas y regiones, derivadas de las diferencias en productividad en sectores de la economía y zonas del país: "no sólo es necesario elevar la productividad, sino que, además, es primordial hacerlo de manera incluyente; razón por la cual el PND establece la democratización de la productividad como una estrategia transversal del programa de Gobierno de la presente administración".<sup>13</sup>

En resumen, el diagnóstico inicialmente menciona que se busca resolver el problema del bajo crecimiento económico, y que para ello es necesario elevar la

---

<sup>12</sup> Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018. Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2013. México. p. 23.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p. 26.

productividad de la economía. Empero, se establece que el programa busca democratizar la productividad, lo cual significa que el aumento en la productividad sea de forma incluyente entre trabajadores, empresas y regiones, para así eliminar las disparidades de eficiencia que existen entre dichos grupos.

Diagnósticos posteriores realizados en el marco del Comité Nacional de Productividad integran ambos objetivos en diversas estrategias como parte de un mismo objetivo, haciendo de la productividad el eje del fomento económico nacional.

### ***b) Información sobre las causas, efectos y características de la población que presenta el problema***

En el PDP se plantea que la baja productividad es un problema de toda la economía, es decir, no se menciona como exclusivo de un grupo poblacional en específico. En el PDP se identifican características de la población (factor trabajo), de las empresas, de los sectores económicos y de regiones del país que se consideran causantes de la baja productividad en México. A continuación se describen algunas características de estos grupos.

Comenzando con el factor trabajo, en el PDP se realiza una caracterización de la información, y se menciona que seis de cada diez trabajadores laboran en el mercado informal, el cual es de baja productividad<sup>14</sup>. En el diagnóstico al contrastar las características del sector formal contra el sector informal se ve que los trabajadores que laboran en el sector formal tienen en promedio 11.7 años de escolaridad, mientras que los trabajadores del sector informal cuentan con tan sólo 7.9 años. En consecuencia, la baja instrucción de los trabajadores es una de las causas identificadas de la alta informalidad. Además, alrededor de 51% de los estudiantes no cuentan con los conocimientos ni las habilidades mínimas necesarias para desempeñarse en la sociedad contemporánea<sup>15</sup>. En México se destina apenas 0.01% del PIB a la capacitación para el trabajo, veinte veces menos de lo que invierten en promedio los países de la OCDE<sup>16</sup>. Lo anterior es importante de acuerdo al PDP. Una baja calidad en la educación impide la expansión de la productividad porque disminuye la capacidad de los trabajadores de adoptar nuevas tecnologías<sup>17</sup>. En general, el problema con el sector informal es que, al absorber factores que podrían ser utilizados más eficientemente en el sector formal, la productividad global de la economía disminuye, especialmente si se considera el tamaño de este sector informal de baja productividad.

Por otro lado, hay una alta proporción de trabajadores informales en el sector primario (20.8%) contra 3.2% de trabajadores formales en el sector primario.

---

<sup>14</sup> *Ibíd*em, p. 27 con información de INEGI.

<sup>15</sup> *Ibíd*em p.39 con información de Pritchett L., y M. Viarengo (2009).

<sup>16</sup> *Ibíd*em, p. 30.

<sup>17</sup> *Ibíd*em p. 39 con información de OCDE (2012)

Asimismo, cerca de 70% de los trabajadores informales se concentran en pequeñas empresas (de menos de 5 personas), mientras que los trabajadores formales se concentran en empresas de más de 11 trabajadores. Al mismo tiempo, el salario promedio por hora en pesos es mayor en el sector formal que en el informal, 28.2 contra 18.2, respectivamente.

En lo que se refiere a las empresas, se identifican en el diagnóstico ciertos problemas principales para el surgimiento de "emprendimientos productivos" y el crecimiento empresarial. Entre estos problemas se encuentran la informalidad, los obstáculos para acceder al crédito, la insuficiente formación de capital humano, el bajo esfuerzo en innovación y desarrollo, el uso inadecuado de tecnologías de la información y las limitaciones de la capacidad gerencial. Se identifica que dichos obstáculos se manifiestan con mayor intensidad en las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes). También se identifica que el crecimiento de la productividad de las empresas grandes (alrededor de 11%) es mucho mayor que el de las empresas pequeñas (alrededor de 2%) y micro (cerca de -2%)<sup>18</sup>. Asimismo, 85% de las empresas manufactureras del país no cuentan con acceso al financiamiento, y del resto solo 8.7% tiene acceso al crédito no bancario.

Finalmente, se mencionan las brechas regionales y sectoriales. En el caso de las regionales, en el PDP se identifica que los estados menos productivos son también aquellos con mayores niveles de pobreza y de informalidad. Así, en los diez estados más productivos, la productividad laboral es 2.5 veces mayor que en los diez más rezagados. Entre los estados más productivos encontramos a Nuevo León, Coahuila y Querétaro, mientras que entre los más rezagados están Chiapas, Guerrero y Oaxaca; lo que muestra una gran disparidad entre el norte y el sur del país. Igualmente, los diez estados con mayor productividad son aquellos con menores tasas de pobreza (31.9%) y menor informalidad (48.8%), a diferencia de los diez estados menos productivos que tienen tasas más altas de pobreza (56.0%) e informalidad (69.1%).<sup>19</sup>

En lo que se refiere a la brecha sectorial, entre 1990 y 2011 la productividad se contrajo en más de 15% y en 8.4% en los sectores de comercio y primario, respectivamente, mientras que en las manufacturas permaneció prácticamente inalterada. En lo que respecta al sector agrícola, identificado como de baja productividad y alto empleo informal, usando datos del Censo Agropecuario de 2007 el PDP encuentra que 85.9% de las unidades de producción son de menos de cinco hectáreas. Al mismo tiempo, estas unidades de producción son las de menor rendimiento por superficie cosechada de maíz de grano (2.4 toneladas por hectárea). Por el contrario, menos de 1% de las unidades de producción son de más de 20 hectáreas y tienen un mayor rendimiento por superficie cosechada de maíz de grano (3.9 toneladas por hectárea). Es decir, de acuerdo al PDP una parte

---

<sup>18</sup> Ibídem, p.31, gráfica 6.

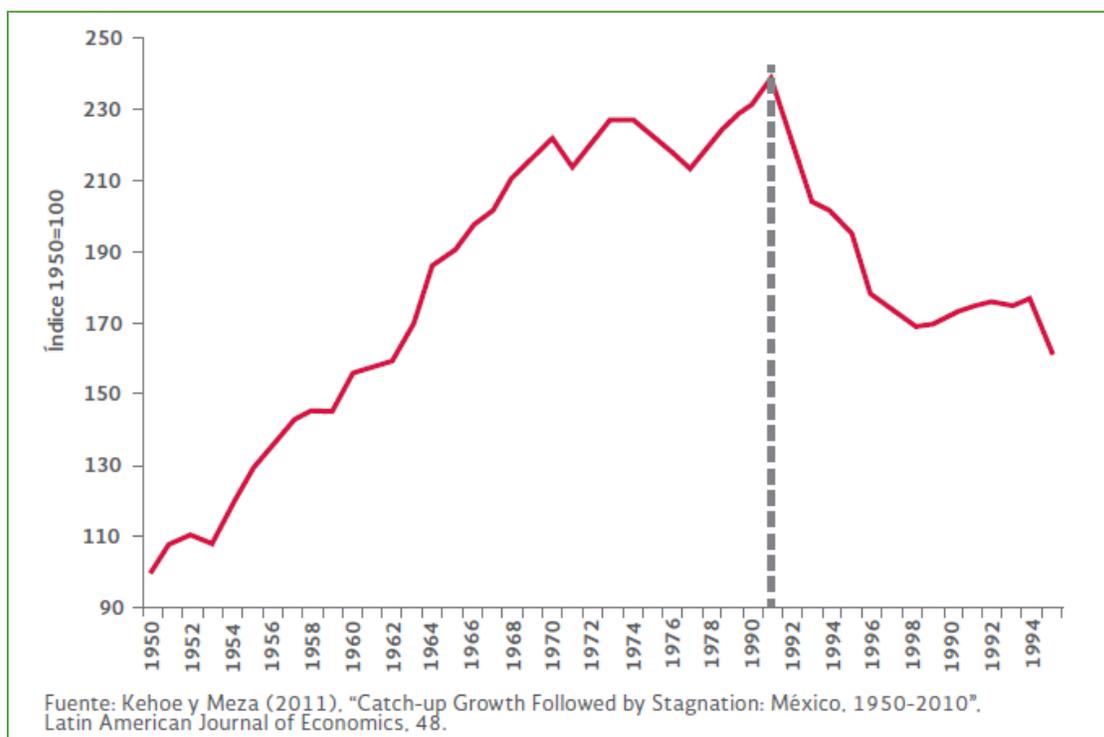
<sup>19</sup> Ibídem, p.34, gráfica 8.

sustantiva del rezago de la productividad agrícola recae en los pequeños productores, los cuales emplean casi 85% del trabajo contratado por la agricultura nacional, así como 88% del trabajo familiar presente en el sector.<sup>20</sup>

**c) Información sobre las tendencias históricas de la problemática, de al menos cinco años previos, y sobre la situación actual**

En el diagnóstico del PDP se identifican distintos periodos de crecimiento de la productividad desde 1950 y sus características más importantes. Inicialmente, la gráfica 2 del diagnóstico del PDP (p. 24) muestra que la productividad tuvo un crecimiento sostenido de 1950 a 1970, y comenzó a presentar caídas a partir de 1970. Empero, a partir de 1990 la productividad ha presentado una tendencia sostenida a la baja.

Gráfica 2 del PDP. Evolución de la productividad total de los factores en México, 1950-1995



Fuente: Programa para Democratizar la Productividad 2013 – 2018, pág. 24.

El primer periodo —conocido como el de “Desarrollo Estabilizador”—, comprendido entre 1950 y 1970, se caracterizó por ser el de mayor crecimiento de la economía nacional desde la Revolución. Este periodo fue de industrialización mediante sustitución de importaciones, y condujo a una importante migración del campo a la ciudad. Durante este periodo la productividad en México se expandió a una tasa anual de 4.1%. Por el movimiento del campo a la ciudad, los trabajadores que anteriormente desempeñaban actividades agrícolas de baja productividad

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 32.

pasaron a formar parte de la creciente industria manufacturera (de alta productividad) y de un sector de servicios que se beneficiaba de economías de aglomeración asociadas a la urbanización.

El segundo periodo, entre 1970 y 1980, presentó un estancamiento de la productividad, pues ésta creció 0.4% anualmente. El fenómeno se debió, por un lado, a que las ganancias de la sustitución de importaciones se agotaron y, por otro, al inicio de un periodo de inestabilidad financiera y macroeconómica afectado por choques del exterior.

El diagnóstico señala que entre 1980 y 1995 la productividad se contrajo a una tasa anual de 2.4%, debido a la deuda pública y la estatización de la banca. Ambos elementos dieron pie a una fuerte crisis financiera que impactó la actividad económica y la productividad. Después del debacle financiero vino un periodo de recuperación de 1996 a 2000, en donde la productividad creció gracias a la expansión de las exportaciones y la integración con América del Norte.

En lo que se refiere a la situación actual, el diagnóstico menciona que la eficiencia de la economía ha seguido cayendo en las últimas dos décadas a pesar de la gestión macroeconómica responsable; y que, por ejemplo, la productividad de 2011 (8.2%) fue menor a la registrada en 1990, lo que implica una contracción anual de 0.4%.

De acuerdo al PDP, durante los últimos años la economía mexicana se ha visto afectada por choques del exterior, tales como la recesión de 2001 de Estados Unidos, la incorporación de China a los mercados internacionales y la Gran Recesión de 2008. A pesar de lo anterior, en el diagnóstico se identifica que los problemas de crecimiento de la productividad son internos. De hecho, entre 1990 y 2011 se observó una recomposición importante en las horas trabajadas, pero con un movimiento de sectores con una productividad dinámica hacia sectores donde el crecimiento de la eficiencia fue más lento e incluso negativo.

Por otro lado, el Programa Anual de Actividades 2015 del Comité de Productividad menciona que existe evidencia de que en los últimos años se ha observado un proceso de "desindustrialización prematura" en nuestro país, el cual se ve como una disminución de la importancia del empleo manufacturero a costa de una mayor participación de los servicios de baja productividad. Ello tiene un efecto negativo en la productividad global de la economía.

En resumen, el diagnóstico inicial plantea que el bajo crecimiento de la economía es consecuencia del bajo crecimiento de la productividad. No obstante, una breve revisión histórica del problema desde 1950 sugiere que la productividad aumentó en etapas de alto crecimiento económico (desarrollo estabilizador) y disminuyó en periodos de crisis (crisis de la deuda).

#### ***d) Políticas que han sido instrumentadas en México para resolver la problemática y sus resultados***

Debemos resaltar la identificación de la baja productividad total de los factores como principal causa del lento crecimiento de la economía y la necesidad de no sólo elevar la productividad, sino de hacerlo de manera incluyente. “Democratizar la productividad”, como estrategia transversal del programa de gobierno, es un instrumento innovador de la presente administración.

Para dar respuesta a este apartado, se analizarán los programas de fomento a la productividad que se han implementado durante las dos últimas administraciones.

Uno de los objetivos específicos del Plan Nacional de Desarrollo de la administración 2001-2006 (abreviado PND 2001-2006 en adelante) fue el crecimiento con calidad, para lo cual se estableció, entre otras cosas, elevar y extender la competitividad del país y promover el desarrollo regional equilibrado. En el plan se buscó estimular la articulación de interrelaciones industriales o cadenas productivas y promover la construcción de infraestructura de alta tecnología.

Durante ese periodo se apoyó al anteriormente creado Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica, AC (Compite), cuyo propósito era apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas. Al apoyar al Compite se buscó otorgar asistencia técnica para mejorar líneas de producción en empresas del sector manufacturero no automatizadas. Por otro lado, entre los programas creados durante esa administración para atender el objetivo específico de crecimiento con calidad del PND 2001-2006, y que influyeron directamente en la competitividad (y por lo tanto en la productividad) fueron los siguientes:

Cuadro 1

Nombre del Programa <sup>21</sup>	Descripción
Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPyME).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fue creado con el fin de apoyar de manera integral la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas. La Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa instrumentó el FAMPyME.</li> </ul>
Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (Fidecap).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tenía como objetivo apoyar el desarrollo de proyectos productivos en beneficio de las micro, pequeñas y medianas empresas para generar las condiciones que permitieran su integración a la cadena productiva industrial, comercial y de servicios. Simultáneamente, apoyaba proyectos de alto impacto que contribuyeran al fortalecimiento de diversos sectores o regiones productivas del país.</li> </ul>
Marcha Hacia el Sur.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Otorgaba apoyo para capacitar e instalar proyectos en Chiapas, Campeche, Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Veracruz.</li> </ul>
Consultoría Especializada en Tecnología.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Su objetivo era fomentar la innovación tecnológica en las pequeñas y medianas empresas a través de los servicios de capacitación, asesoría y vinculación, por</li> </ul>

<sup>21</sup> *Objetivos, metas y estrategias de los programas sectoriales*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Cesop), consultado de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP>.

Nombre del Programa <sup>21</sup>	Descripción
	medio de los Asesores Tecnológicos Empresariales (ATE) orientados a atender sectores de metalmecánica, automotriz y software.
Programa Nacional de Desarrollo de la Cultura Empresarial para la Competitividad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tenía como objetivo realizar talleres orientados a la competitividad dirigidos a empresarios, ejecutivos de cámaras y funcionarios estatales y municipales.</li> </ul>
Formación de Centros de Vinculación Empresarial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se buscaba integrar una red de centros de atención para las pequeñas y medianas empresas, como instrumento para inducir la cultura empresarial para la competitividad mediante capacitación y asesoría.</li> </ul>
Sectores Productivos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promovía el desarrollo y la competitividad sectorial unificando, de manera conjunta con los actores involucrados, las visiones, los objetivos, las estrategias y las acciones que permitieran a mediano y largo plazo su desarrollo sostenido, y contribuyeran al fortalecimiento de las cadenas productivas. Asimismo, buscaba propiciar acciones y brindar alternativas de solución para las micro, pequeñas y medianas empresas de los diferentes sectores, en coordinación con entidades públicas y privadas, con el fin de impulsar su crecimiento.</li> </ul>
Facilitadores de Exportación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En coordinación con los gobiernos de los estados, se brindaba asesoría básica y consultoría especializada para el desarrollo de proyectos de exportación.</li> </ul>
Organismos Estatales de Promoción Exportadora.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionaba servicios integrales en materia de comercio exterior acorde a las necesidades particulares de cada empresa, con el objetivo de que un número mayor de empresas pequeñas y medianas se incorporaran a la cadena exportadora.</li> </ul>
Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyaba la creación, el fortalecimiento o la ampliación de proyectos productivos con gastos de inversión, capital de trabajo y capacitación a mujeres campesinas, indígenas y urbanas en condiciones de pobreza.</li> </ul>
Programa de la Mujer Campesina.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promovía la participación de la mujer campesina organizada, involucrándola en el desarrollo y el mejoramiento de su comunidad mediante el financiamiento de proyectos productivos sustentables y recuperables a corto y mediano plazo que generaran bienes y servicios.</li> </ul>

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

En general, los programas aquí mencionados buscaban elevar la competitividad de las empresas, especialmente de las micro, medianas y pequeñas, además de insertarlas a las cadenas globales mediante la promoción del sector exportador.

El eje 2 del Plan Nacional de Desarrollo de la administración 2007-2012 (PND 2007-2012) se llamó Economía Competitiva y Generadora de Empleos, y buscaba, entre otras cosas, promover la productividad y competitividad. De esta forma, el objetivo 5 se llamó "Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos", y constó de seis estrategias que se encaminaron a integrar una agenda

nacional para la competitividad; diseñar agendas sectoriales para la competitividad de sectores económicos de alto valor agregado y contenido tecnológico, y de sectores precursores; reconvertir sectores tradicionales a fin de generar empleos mejor remunerados; fomentar condiciones de competencia económica y libre concurrencia, así como combatir a los monopolios; disminuir los costos para la apertura y operación de los negocios a través de la mejora regulatoria; profundizar y facilitar los procesos de investigación científica, adopción e innovación tecnológica para incrementar la productividad de la economía nacional; y aprovechar el entorno internacional para potenciar el desarrollo de la economía mexicana. Alguno de los programas implementados durante esa administración referidos a la competitividad y productividad fueron los siguientes:

Cuadro 2

Nombre del Programa <sup>22</sup>	Descripción del Programa
Programa de innovación tecnológica para la competitividad (Innovatec).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Su objetivo general fue elevar la inversión en desarrollo e innovación tecnológica de las empresas del sector productivo del país mediante el otorgamiento de estímulos económicos, con la finalidad de aumentar su competitividad.</li> </ul>
Programa para Impulsar la Competitividad de Sectores Industriales (Proind).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buscó contribuir al desarrollo económico de México mediante el fortalecimiento de los sectores industriales.</li> </ul>
Procampo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este programa compensaba a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, en sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas.</li> </ul>
Programas PyME.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los beneficiarios de los programas para las Pequeñas y Medianas Empresas (PyME) reciben atención del Gobierno Federal a través de cinco productos: financiamiento, comercialización, capacitación y consultoría, gestión e innovación y desarrollo tecnológico.</li> </ul>
Becas para la educación superior (Pronabes).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El propósito de este programa era lograr que estudiantes en situación económicamente adversa continuaran sus estudios de licenciatura o técnico superior universitario en instituciones públicas.</li> </ul>
Fondo Sectorial de Innovación Secretaría de Economía Conacyt (Finnova).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se buscó el fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas a través de apoyos económicos a los contribuyentes que hubieran resultado beneficiados en el EFIDT.</li> </ul>
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (Fommur).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buscó contribuir a mejorar las condiciones de inserción de las mujeres rurales emprendedoras en situación de pobreza al sistema productivo nacional, mediante un apoyo para crear y desarrollar microempresas.</li> </ul>
Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (Fonaes).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Su propósito fue contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos.</li> </ul>
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Pronafim).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buscó contribuir a mejorar las condiciones de inserción de los emprendedores en situación de pobreza al sistema productivo nacional, mediante un apoyo para crear y desarrollar microempresas.</li> </ul>

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

<sup>22</sup> Secretaría de Economía.

En general, en términos de productividad la política pública se enfocó desde 2001 a incentivar la competitividad mediante la implementación de programas que apoyaran a las empresas, especialmente a las Mipymes y a las exportadoras, con la finalidad de insertarlas en las cadenas globales de producción.

Ya que la competitividad es un elemento importante de la productividad, el que los planes nacionales de desarrollo de las últimas dos administraciones buscaran, entre otras cosas, elevar la competitividad de la economía, debió aumentar la productividad entre 2001 y 2012. Sin embargo, en el diagnóstico del PDP se menciona que el crecimiento de la productividad fue negativo en dicho periodo, con una disminución de 0.76% entre 2001 y 2005 y de 0.87% entre 2006 y 2011. Por lo tanto, parece ser que las medidas aquí descritas no fueron suficientes para elevar la productividad del país, por lo que se debe tener presente esta información en caso de que algunos de los programas aquí mencionados sigan operando, ya que de ser así sería necesario realizar cambios respecto al objetivo transversal de democratizar la productividad.

## **2. ¿Existe una vinculación entre las problemáticas identificadas en el diagnóstico y la declaración de los objetivos transversales?**

En el diagnóstico del PDP se identifican cuatro problemáticas y se explican detalladamente, para después convertirse en objetivos, los cuales a su vez tienen estrategias y líneas de acción. La versión esquemática de los resultados de este apartado se presentan en el Anexo 3: "Relación de objetivos transversales con problemáticas del diagnóstico".

### **Problemática que justifica el objetivo 1. "Promover el uso y asignación eficiente de los factores de producción de la economía".**

El primer problema planteado es el uso y la asignación ineficiente de los factores de producción. En el diagnóstico se considera que el principal obstáculo de la productividad es el uso y la asignación de los recursos, ya que, para el caso de México, si los factores de producción se asignaran óptimamente entre empresas y sectores de la economía, la productividad aumentaría 200%.

El diagnóstico identifica distintas barreras que no permiten la asignación correcta de los factores de producción. La primera se refiere al factor trabajo. En México seis de cada diez trabajadores laboran en el sector informal debido a distintas causas, como son el bajo nivel de instrucción, la carencia de habilidades en comparación con las requeridas por el mercado laboral formal, las debilidades en el ambiente de negocios que frenan la creación de empresas y empleos formales y el hecho

de que algunos programas públicos y de seguridad social<sup>23</sup> podrían estar inhibiendo la demanda de empleo formal en las empresas.

La segunda barrera está relacionada con el factor capital. En este caso, se identifica como importante el acceso de las empresas al crédito a través del sector bancario, como un incentivo al crecimiento de la productividad. Se menciona también que en México el financiamiento a empresas productivas es de 27.7% del PIB, mientras que en América Latina corresponde a 48%.

Las últimas barreras identificadas están relacionadas con el factor tierra. Por un lado, se menciona que hay un gran número de pequeñas propiedades que se dedican principalmente a la producción para el autoconsumo y que coexisten con un gran número de tierras comerciales. Asimismo, el tamaño de las primeras les impide a los pequeños productores alcanzar economías de escala y financiamiento, así como a nuevas tecnologías e insumos mejorados.

Por otro lado, en el área urbana se identifica al patrón de crecimiento de las ciudades como un problema, pues no ha sido el más propicio para aprovechar el potencial que ofrece la urbanización. Por último, se menciona el impacto del deterioro ambiental en la eficiencia, ya que, tan sólo en 2011, el costo total por degradación y agotamiento ambiental fue de 6.9% del PIB.

Dado lo anterior, se considera que la asignación deficiente de los factores de producción tiene un fuerte efecto sobre la productividad global de la economía, por lo que se plantea el objetivo de "Promover el uso y la asignación eficiente de los factores de la producción de la economía". El primer objetivo transversal se deriva de la primera problemática identificada en el programa. Este objetivo considera la democratización en el sentido de que busca que "[...] las políticas públicas promuevan el buen funcionamiento de los mercados de factores de producción, facilitando su movilidad entre empresas y sectores de la economía"<sup>24</sup>.

### **Problemática que justifica el objetivo 2. "Eleva la productividad de los trabajadores, las empresas y los productores del país".**

La segunda problemática identificada corresponde a los factores que inhiben la productividad de personas y empresas. En este caso se plantea inicialmente un problema de la baja inversión en capital humano. Se menciona que dicha inversión se debe realizar mediante acciones que enfatizan el desarrollo infantil temprano, el acceso a la salud y a la protección social, la provisión de servicios educativos y

---

<sup>23</sup> Esta afirmación se realiza en el PDP (p.27), empero no se especifica cuáles son esos programas públicos y de seguridad social. En el PDP se menciona textualmente que: "Al mismo tiempo, algunos programas públicos y de seguridad social actuales podrían estar inhibiendo la demanda de empleo formal por parte de las empresas".

<sup>24</sup> Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018, op.cit., p. 42

de capacitación laboral de calidad y la formación emprendedora desde los niveles básicos de educación.

Sobre esta misma línea, en nuestro país 51% de los estudiantes no cuentan con conocimientos y habilidades mínimas necesarias para desempeñarse en la sociedad contemporánea. Además, se destina solamente 0.01% del PIB a la capacitación para el trabajo, lo que impide la expansión de la productividad porque reduce la capacidad de los trabajadores de adoptar e implementar nuevas tecnologías.

Aunado a lo anterior, las empresas enfrentan problemas por la insuficiente formación de capital humano, el bajo esfuerzo en innovación y desarrollo, el uso inadecuado de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y las limitaciones en la capacidad gerencial. Estos problemas suelen manifestarse con mayor intensidad en las Mipymes, traduciéndose, de acuerdo al PDP, en un crecimiento insatisfactorio de la productividad laboral.

Las micro y pequeñas empresas, que emplean el 70% del personal ocupado, presentan un crecimiento de la productividad laboral claramente insatisfactorio con respecto a las medianas y grandes. En consecuencia, el PDP plantea que democratizar la productividad implica una mejor focalización de los recursos públicos dirigidos a las Mipymes, en especial a las micro y pequeñas.

Respecto a los productores rurales, se identificaron factores que inhiben la productividad relacionados a la situación de pequeños productores y campesinos, quienes emplean 85% del trabajo contratado en el sector. Como se menciona anteriormente, dichos factores corresponden a la falta de asesoría técnica y tecnológica, financiamiento, acceso al agua y a insumos como semillas mejoradas y fertilizantes, así como a la falta de incentivos para promover asociaciones productivas que les permitan generar economías de escala.

Por último, otros factores que inhiben la productividad son el bajo gasto público y privado en ciencia y tecnología (0.4% del PIB), y la heterogeneidad entre estados, lo cual plantea un reto adicional para la innovación en México.

A partir de la problemática aquí planteada, el PDP enuncia el objetivo 2: elevar la productividad de los trabajadores, las empresas y los productores del país. Con este objetivo se busca elevar la inversión en capital humano, prestando atención, principalmente, a aquellas personas que a la fecha encuentran obstáculos para acceder a servicios de salud, seguridad social y educación, a las empresas y a los productores agrícolas, en particular a las Mipymes y a los pequeños productores, respectivamente. Además, se busca elevar la inversión en ciencia, tecnología e innovación para apuntalar la productividad de las empresas y productores nacionales.

**Problemática que justifica el objetivo 3. “Fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país”.**

La tercera problemática planteada se refiere a las debilidades en el ambiente de negocios, condición que se identificó en la primera problemática al hablar de la deficiente asignación del factor trabajo.

En este punto se plantea la necesidad de que el Estado genere un ambiente adecuado para las empresas y la inversión a través de cambios en materia regulatoria. Además, el PDP se refiere a la necesidad de que el Estado refuerce al sistema jurídico e incentive la competencia en sectores generadores de insumos para las empresas (industrias de red).

Sobre el primer punto se menciona que las empresas se pueden encontrar con barreras que van desde la constitución de una empresa hasta llevar los productos a los mercados, pasando por la obtención de insumos básicos a precios competitivos y el cumplimiento de disposiciones regulatorias. Ello incide adversamente en la eficiencia de la economía. En materia regulatoria, el diagnóstico del PDP explica que, a pesar de que se han reducido cargas excesivas para las empresas, esta reducción corresponde sobre todo a cargas a nivel federal, y aún persisten innumerables trabas impuestas por gobiernos estatales y municipales.

En el caso de las debilidades en el sistema jurídico, 15% de las empresas señalaron en 2006 haber sido víctimas de la inseguridad; para 2010 la cifra se elevó a 31%. Además, el costo de la inseguridad para las empresas pasó de 1.8% de las ventas totales en 2006 a 2.7% en 2010. Por lo tanto, al agudizar la vulnerabilidad jurídica de las empresas, la inseguridad incide adversamente en su tamaño promedio y en las inversiones, reduciendo su productividad al impedirles generar economías de escala.

Por otro lado, el diagnóstico del PDP menciona que la insuficiente competencia en industrias de telecomunicaciones, electricidad y transporte se traduce en altos precios de insumos estratégicos para el funcionamiento de las empresas. Igualmente, se enfatiza la necesidad de infraestructura pública adecuada — especialmente de transporte— para generar un buen entorno de negocios. La infraestructura pública permite aprovechar las economías de aglomeración y estimula la productividad.

Dado lo anterior, el PDP se plantea el objetivo 3: fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país. Así, se busca elevar y democratizar la productividad al generar un ambiente de negocios que brinde certidumbre, reduzca cargas regulatorias, provea bienes públicos de calidad y promueva la sana competencia económica.

**Problemática que justifica el objetivo 4. “Establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía”.**

Anteriormente se habló de problemas de asignación de factores de producción, de debilidades en el ambiente de negocios y de factores que inhiben la productividad en las empresas y entre los trabajadores del país. Sin embargo, en el diagnóstico se identifica que dichas problemáticas son más notorias en ciertas zonas de México. Por consiguiente, la cuarta problemática identificada es la de las brechas regionales y sectoriales, en donde, coincidentemente, los estados menos productivos son aquellos donde hay más pobreza.

Por ejemplo, la productividad laboral es 2.5 veces mayor en los diez estados más productivos que en los diez más rezagados. El diagnóstico también menciona que en las últimas dos décadas se han profundizado las brechas regionales en productividad. Ello es notorio al observar que los estados que hace dos décadas mostraban una productividad superior a la media nacional han alcanzado tasas de crecimiento de la productividad mayores a las nacionales; por otro lado, los que históricamente han sido menos productivos se han rezagado en los últimos años. El primer grupo está compuesto por estados del norte y centro del país, como Nuevo León, Coahuila y Querétaro, y el segundo grupo por estados sureños como Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

Respecto a sectores productivos, el PDP identifica también una brecha entre los sectores agrícola, industrial y de comercio. El primero, que a su vez está altamente ligado al bienestar de la población rural, tuvo una reducción de la productividad de 8.4% entre 1990 y 2011. Al mismo tiempo, el sector comercio, que concentra 20% de la población ocupada, tuvo una disminución de la productividad de 15% en el mismo periodo. Por otro lado, si bien la productividad de las manufacturas en conjunto se mantuvo inalterada entre 1990 y 2011, al interior de las mismas existen disparidades importantes. Por ejemplo, se menciona que mientras la industria química presentó una caída en la productividad de 14.3%, en la fabricación de equipo de transporte la productividad aumentó 17.9%.

En este contexto se plantea el objetivo 4: establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía. Este objetivo se establece con la finalidad de atender la problemática específica de cada estado o sector, para así impulsar un cambio estructural hacia actividades de mayor productividad y propiciar una transformación gradual.

**Pertinencia del objetivo 5. “Fortalecer el proceso de diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas para orientarlas a elevar y democratizar la productividad”.**

Más que una problemática identificada sobre las causas de la baja productividad en México, el objetivo 5 está relacionado con las políticas públicas y la

coordinación interinstitucional para elevar la democratización de la productividad. Se plantea la necesidad de fortalecer el marco institucional para diseñar e implementar políticas públicas en las dependencias de la Administración Pública Federal, y ampliar así la productividad de la economía. Igualmente, se busca construir una mayor comprensión en el Gobierno Federal sobre qué es y qué implica democratizar la productividad, y sobre cuáles son los retos específicos que enfrenta el país a nivel sectorial y regional, de forma que los programas gubernamentales estén claramente alineados con el objetivo.<sup>25</sup>

## Coherencia en la alineación

### 3. Valoración de la coherencia interna del Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018

**Presentar una valoración sobre la relación de los objetivos transversales con las estrategias del programa, y a su vez, de las estrategias con las líneas de acción.**

**Incluir consideraciones sobre:**

- a. **Consistencia de las estrategias del programa para el cumplimiento de los objetivos transversales**
- b. **Consistencia de las líneas de acción planteadas para el cumplimiento de las estrategias del programa**

a y b. Consistencia de las líneas de acción planteadas para el cumplimiento de las estrategias del programa y su consistencia con los objetivos transversales.

En la sección anterior se analizaron las cuatro problemáticas encontradas en el diagnóstico del PDP, las cuales derivaron en los primeros cuatro objetivos del programa. Por su parte, el quinto objetivo no es resultado de una causa de la baja productividad del país, sino que se introdujo para fortalecer el proceso de diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas para orientarlas a elevar y democratizar la productividad, así como para apoyar la coordinación interinstitucional. De esta forma, el quinto objetivo se plantea a partir de la necesidad de fortalecer el marco institucional para implementar políticas públicas en materia de productividad en las dependencias de la Administración Pública Federal.

Para su implementación, el programa se compone de 19 estrategias y 115 líneas de acción. En términos de consistencia general del programa, se puede observar en el Anexo 7 que las cuatro problemáticas generales que se identificaron como generadoras de baja productividad y menor eficiencia se convirtieron en objetivos. Asimismo, de cada problemática general se derivaron distintos problemas particulares, los cuales se convirtieron en estrategias. Éstas estrategias son consistentes con los objetivos del programa, así como las líneas de acción con las

---

<sup>25</sup> Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018, op. cit., p. 37.

estrategias. Algunas estrategias, por cuestiones de implementación, no se atienden en el objetivo de cuya problemática derivan, sino en otro objetivo. Sin embargo, cabe destacar que, en términos del diseño del programa, se atienden todas las problemáticas descritas en el diagnóstico.

El objetivo 1 se compone de 4 estrategias y 22 líneas de acción que son consistentes con la problemática correspondiente al uso y la asignación eficiente de recursos. Las problemáticas identificadas de bajo nivel de instrucción y carencia de habilidades, así como las debilidades en el ambiente de negocios, se ubicaron de manera adecuada en los objetivos 2 y 3.

Para su realización, en el objetivo 2 se plantearon 5 estrategias y 27 líneas de acción. Las líneas de acción son consistentes con las estrategias, y al mismo tiempo con el objetivo, como es el caso de la línea de acción que promueve la inversión en CTI.

El objetivo 3 se compone de 6 estrategias y 30 líneas de acción que permiten fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país.

El objetivo 4 busca reforzar algunas estrategias planteadas anteriormente, y además de elevar la productividad, busca cerrar brechas entre regiones y sectores. Este objetivo se compone de 2 estrategias y 15 líneas de acción para la atención del problema de las brechas regionales y sectoriales. De hecho, las líneas 4.1.4, 4.1.5 y 4.2.6, por ejemplo, están consideradas en el objetivo 3; la diferencia es que en el objetivo 4 se enfatiza la necesidad de tratar el problema de acuerdo a vocaciones regionales o estatales.

Respecto a la contribución de las líneas de acción a los logros de los objetivos, las acciones que se implementan como parte del PDP tienen implicaciones en diferentes momentos del tiempo. Por ello, en el presente análisis se incorpora la temporalidad en la que las líneas de acción contribuyen al logro de los objetivos del PDP<sup>26</sup>. En el desarrollo de este apartado, en las tablas donde se presentan las líneas de acción por estrategia se incluye su dimensión temporal (corto, mediano o largo plazo) y se hace una valoración sobre la misma, el cual es un ejercicio incorporado por el equipo consultor y no forma parte del PDP. Por ejemplo, fortalecer la educación básica tendrá efectos en la productividad a largo plazo, en tanto que una reducción en el costo de la energía para las empresas tendrá un efecto inmediato en su estructura de costos y, por lo tanto, en su productividad.

---

<sup>26</sup> Cabe mencionar que la ausencia de algún parámetro temporal para las líneas de acción en el PDP no constituye una omisión, de conformidad con el Acuerdo 01/203 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y la Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Cabe señalar que consideramos el corto plazo como el efecto que se produce sobre la productividad desde el momento de su implementación y dentro de los dos primeros años. Consideramos que el efecto sobre la productividad se produce en el mediano plazo cuando el efecto se aprecia entre los tres y seis años a partir de que se implementa la acción. Por último, establecemos que los efectos sobre la productividad a largo plazo ocurren cuando la incidencia se aprecia de los siete años en adelante, como podría ser el caso de la atención médica y nutrición de la población infantil.

A continuación se describe detalladamente la consistencia entre las estrategias y los objetivos del PDP. Además, se analiza la consistencia entre las líneas de acción en su dimensión temporal y las estrategias de cada objetivo.

### **Consistencia en el objetivo 1. “Promover el uso y la asignación eficiente de los factores de producción de la economía”, sus estrategias y líneas de acción.**

Como se analizó en la sección anterior, en el diagnóstico del PDP se planteó el problema del uso y la asignación ineficiente de los factores de producción en nuestro país como inhibidor del crecimiento de la productividad. Dicha problemática supone que existen distorsiones en el mercado laboral<sup>27</sup> que generan informalidad, acceso limitado de las empresas al crédito y el capital, crecimiento urbano desordenado y deterioro ambiental. El PDP plantea cuatro estrategias para el objetivo 1, con la intención de promover el buen funcionamiento de los mercados de factores de producción y facilitar su movilidad entre empresas y sectores de la economía para que se empleen en aquellas más productivas.

En la siguiente tabla se presenta de manera esquemática la problemática a la que responde cada estrategia de este objetivo, a fin de establecer si hay correspondencia entre los problemas identificados en el diagnóstico y la formulación de estrategias.

Cuadro 3 Estrategias asociadas a problemáticas del diagnóstico

<b>Problemática (Descripción)</b>	<b>Estrategia</b>
1. Distorsiones en el mercado laboral que generan informalidad.	Estrategia 1.1. Fortalecer el buen funcionamiento de los mercados laborales para impulsar la creación de empleos formales y bien remunerados.
2. Acceso limitado al crédito y al capital.	Estrategia 1.2. Promover el flujo de capital y financiamiento a proyectos y actividades con potencial de crecimiento productivo.
3. Escala reducida de los predios agrícolas.	Estrategia 1.3. Promover el uso eficiente del territorio nacional, tanto en las ciudades como en el medio rural.

<sup>27</sup> Cuando en el PDP se habla de distorsiones del mercado laboral se refiere a factores que impiden el funcionamiento eficiente de dicho mercado.

Problemática (Descripción)	Estrategia
4. Crecimiento urbano desordenado.	Estrategia 1.4. Promover el manejo eficiente y sustentable del capital natural y reforzar el cuidado del medio ambiente del país.
5. Deterioro ambiental.	

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

### **Estrategia 1.1. Fortalecer el buen funcionamiento de los mercados laborales para impulsar la creación de empleos formales y bien remunerados.**

En el diagnóstico se identificaron problemas con cada uno de los factores de la producción. En primer lugar, en el caso del factor trabajo, se mencionó la alta tasa de informalidad, ya que seis de cada diez trabajadores laboran allí. Dado que la primera estrategia consiste en fortalecer el buen funcionamiento de los mercados laborales para impulsar la creación de empleos formales y bien remunerados, hay consistencia entre esta estrategia y el objetivo de promover el uso y la asignación eficiente de los factores de producción, especialmente el factor trabajo. Sin embargo, los problemas de bajo nivel de instrucción y la carencia de habilidades, así como las debilidades en el ambiente de negocios, que se describen en la problemática que lleva al objetivo 1, se atienden en los objetivos 2 y 3.

Cuadro 4 Líneas de acción de la estrategia 1.1. Fortalecer el buen funcionamiento de los mercados laborales para impulsar la creación de empleos formales y bien remunerados

Línea de acción	Temporalidad
1.1.1. Fortalecer los mecanismos de intermediación laboral y atender las asimetrías de información que afectan el funcionamiento de los mercados laborales.	Mediano plazo
1.1.2. Modernizar los procesos de impartición de justicia laboral para fomentar la certidumbre en las relaciones laborales.	Corto plazo
1.1.3. Analizar integralmente los programas de gobierno y las políticas públicas para que las estrategias y programas gubernamentales <b>induzcan la formalidad.</b>	Corto plazo
1.1.4. Promover la cobertura universal de la seguridad social, estimulando la <b>creación de empleos formales</b> y la flexibilidad laboral.	Corto plazo
1.1.5. Establecer un seguro de desempleo que proteja los derechos de los trabajadores y estimule la <b>creación de empleos formales</b> y la flexibilidad laboral.	Corto plazo
1.1.6. Fortalecer los programas de inspección y fiscalización para promover el cumplimiento de las obligaciones en materia de <b>afiliación a la seguridad social.</b>	Corto plazo

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

Se identificaron como características de la informalidad el bajo nivel de instrucción y la carencia de habilidades en comparación con las requeridas por el mercado laboral formal, las debilidades en el ambiente de negocios que frenan la creación de empresas y empleos formales, y el hecho de que algunos programas públicos y de seguridad social podrían estar inhibiendo la demanda de empleo formal en las empresas.

En las líneas de acción de la estrategia 1.1 solamente se atienden los problemas de las distorsiones en el mercado laboral que generan informalidad (líneas de acción 1.1.1 y 1.1.2), así como el problema de las políticas públicas que podrían estar promoviendo la informalidad (líneas 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5 y 1.1.6). El bajo nivel de instrucción y la carencia de habilidades, así como las debilidades en el ambiente de negocios, se dejaron fuera del objetivo 1 y se incorporaron dentro de los objetivos 2 y 3, que también plantean estas problemáticas. Finalmente, cabe destacar que sólo las líneas 1.1.4 y 1.1.5 están orientadas a los resultados iniciales sobre el factor trabajo, y que las demás tienen efectos inmediatos en la administración pública.

Se destaca que las acciones que se realicen en estas líneas de acción tienen un efecto sobre la productividad en el corto plazo.

**Estrategia 1.2. Promover el flujo de capital y financiamiento a proyectos y actividades con potencial de crecimiento productivo.**

En lo que respecta al factor capital se mencionaron los problemas de acceso al crédito y a mercados de capital privado para el funcionamiento más eficiente y la creación de nuevas empresas productivas. En este sentido, la estrategia 1.2, "Promover el flujo de capital y financiamiento a proyectos y actividades con potencial de crecimiento productivo", es consistente con la problemática del factor capital.

En lo que se refiere a las líneas de acción planteadas para llevar a cabo esta estrategia, las primeras cuatro tienen resultados iniciales sobre el factor capital. Las líneas 1.2.2 y 1.2.3 se pueden considerar de corto plazo; es decir, sus resultados deberían reflejarse en un periodo de uno a dos años, mientras que las demás son de mediano, pues sus efectos se manifestarían de tres y seis años después de su implementación.

Cuadro 5 Líneas de acción de la estrategia 1.2. Fortalecer el buen funcionamiento de los mercados laborales para impulsar la creación de empleos formales y bien remunerados

Línea de acción	Temporalidad
1.2.1. Fortalecer el funcionamiento de los mercados financieros y de capitales para facilitar el acceso de las actividades productivas al capital.	Mediano plazo

1.2.2. Ampliar el acceso al crédito y servicios financieros a través de la acción de la Banca de Desarrollo.	Corto plazo
1.2.3. Generar instrumentos financieros acordes a las necesidades y capacidades de las unidades de producción agrícola.	Corto plazo
1.2.4. Generar y promover instrumentos financieros para impulsar proyectos que contribuyan al crecimiento verde del país.	Mediano plazo
1.2.5. Revisar las restricciones legales que limitan la inversión en actividades y sectores de la economía.	Mediano plazo

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

### **Estrategia 1.3. Promover el uso eficiente del territorio nacional tanto en las ciudades como en el medio rural.**

En lo que se refiere al factor tierra, se identificaron dos problemas principales. El primero se refiere al patrón de crecimiento de las ciudades; el segundo está relacionado con el deterioro ambiental. Para resolver la primer problemática se plantea la estrategia 1.3, "Promover el uso eficiente del territorio nacional tanto en las ciudades como en el medio rural", en donde cabe destacar que no solamente se considera el crecimiento urbano desmedido, sino también el medio rural.

Cuadro 6. Líneas de acción de la estrategia 1.3. Promover el uso eficiente del territorio nacional tanto en las ciudades como en el medio rural

Línea de acción	Temporalidad
1.3.1. Otorgar certidumbre jurídica a la tenencia y uso de la tierra.	Corto plazo
1.3.2. Fomentar la organización y las asociaciones productivas de los pequeños productores que les permitan generar economías de escala.	Mediano plazo
1.3.3. Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable.	Largo plazo
1.3.4. Promover el ordenamiento territorial en zonas urbanas, así como el desarrollo de ciudades más competitivas.	Mediano plazo
1.3.5. Conducir el proceso de ordenamiento ecológico general del territorio y apoyar los procesos de ordenamiento regionales y locales.	Mediano plazo

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

Las primeras dos líneas de acción (1.3.1 y 1.3.2) están orientadas a promover el uso eficiente del territorio en el medio rural. Mientras que las líneas 1.3.3 y 1.3.4 están orientadas a resolver el problema del uso del territorio en áreas urbanas.

Es importante considerar que las líneas 1.3.4 y 1.3.5 son de mediano plazo, mientras que la 1.3.3 es de largo, aunque no se especifica mediante qué acción específica se podría llevar a cabo.

### **Estrategia 1.4 Promover el manejo eficiente y sustentable del capital natural y reforzar el cuidado del medio ambiente del país.**

La última estrategia del objetivo 1 —1.4, “Promover el manejo eficiente y sustentable del capital natural y reforzar el cuidado del medio ambiente del país”— se aboca a resolver el problema del deterioro ambiental que impacta a la eficiencia de la economía, además del problema de la carencia de mecanismos adecuados que permitan tomar en cuenta el valor económico de insumos esenciales como el agua o los energéticos.

Sobre el primer problema se enuncian las líneas de acción 1.4.1, 1.4.2, 1.4.4 y 1.4.6. Su realización parece ser suficiente para promover el manejo eficiente y sustentable del capital natural, aunque, a excepción de la 1.4.4, no se especifica cómo podrían lograrse. Las líneas 1.4.3, y 1.4.5 se enfocan al segundo problema, el de la carencia de mecanismos que permitan tomar en cuenta el valor económico de los insumos naturales usados en la producción. Estas últimas líneas son de corto plazo, por lo que debería ser posible medirlas en un periodo no mayor a dos años desde su implementación.

Cuadro 6 Líneas de acción de la estrategia 1.4. Promover el manejo eficiente y sustentable del capital natural y reforzar el cuidado del medio ambiente del país

Línea de acción	Temporalidad
1.4.1. Impulsar un crecimiento verde que preserve el capital natural del país, al mismo tiempo que promueva aumentos en la productividad.	Largo plazo
1.4.2. Fortalecer la política de cambio climático y medio ambiente para construir una economía competitiva, sustentable, con mayor resiliencia y de bajo carbono.	Largo plazo
1.4.3. Establecer precios y tarifas que reflejen el costo económico del agua y promuevan su conservación y uso eficiente.	Corto plazo
1.4.4. Modernizar y expandir la infraestructura hidroagrícola que permita el uso racional y eficiente del agua.	Mediano plazo
1.4.5. Establecer precios y tarifas de los energéticos que consideren sus externalidades ambientales y promuevan su uso eficiente.	Corto plazo
1.4.6. Promover un mayor uso de energías limpias.	Mediano plazo

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

## Consistencia en el objetivo 2. Elevar la productividad de los trabajadores, las empresas y los productores del país, sus estrategias y líneas de acción.

Para la temática del problema 2 se planteó la necesidad de elevar la inversión en capital humano y mejorar la calidad de la educación y la capacitación para el trabajo para promover la productividad laboral. Además, el PDP estipula la necesidad de elevar la inversión en ciencia, tecnología e innovación, atacar los obstáculos para el surgimiento de emprendimientos productivos y crecimiento empresarial, así como impulsar a los pequeños productores agrícolas.

Cuadro 7 Estrategias asociadas a problemáticas del diagnóstico

Problemática (Descripción)	Estrategia
1. Subinversión en el capital humano de segmentos marginados de la población.	Estrategia 2.1. Incrementar las inversiones en el capital humano de la población.
2. Baja calidad educativa.	
3. Inadecuada capacitación para el trabajo.	Estrategia 2.2. Fortalecer las actividades de capacitación laboral y formación para el trabajo que eleven la productividad de los trabajadores.
4. Insuficiente inversión en ciencia, tecnología e innovación.	Estrategia 2.3. Promover el emprendimiento y el escalamiento productivo y tecnológico de las empresas, con especial atención en las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes).
5. Obstáculos al crecimiento y escalamiento productivo de las Pymes.	Estrategia 2.4. Establecer programas integrales dirigidos a elevar la productividad de los productores rurales, especialmente de los pequeños.
6. Acceso limitado de los productores agrícolas a tecnología, financiamiento, insumos (agua, semillas mejoradas, fertilizantes) y bienes públicos.	Estrategia 2.5. Incrementar la inversión pública y promover la inversión privada en actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI).

Fuente: Elaborada para el CONNEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

### Estrategia 2.1. Incrementar las inversiones en el capital humano de la población.

La primera estrategia, "Incrementar las inversiones en el capital humano de la población", busca resolver el problema de la baja inversión en capital humano y la baja calidad de la educación. De acuerdo al diagnóstico, la baja calidad de la educación se debe atacar mediante acciones que enfatizan el desarrollo infantil temprano, el acceso a la salud y a la protección social, la provisión de servicios educativos y de capacitación laboral de calidad, y la formación emprendedora desde los niveles básicos de educación. Otra problemática expresada en el diagnóstico es la relacionada con la transición escuela-trabajo.

Cuadro 8 Líneas de acción de la estrategia 2.1. Incrementar las inversiones en el capital humano de la población

Línea de acción	Temporalidad
2.1.1. Fortalecer el desarrollo de <b>capacidades</b> en <b>hogares en situación de vulnerabilidad</b> que permitan alcanzar su máximo potencial <b>productivo</b> .	Mediano plazo
2.1.2. Fortalecer los servicios de <b>salud</b> para reducir el impacto de las enfermedades en la <b>productividad</b> y la asistencia laboral.	Mediano plazo
2.1.3. Impulsar el <b>acceso y permanencia en el sistema educativo</b> , así como la conclusión oportuna de estudios en todos los niveles.	Largo plazo
2.1.4. Profundizar la vinculación entre los sectores <b>educativo</b> y <b>productivo</b> , y alentar la revisión permanente de la oferta educativa.	Mediano plazo
2.1.5. Promover la formación técnica media superior y superior como alternativa terminal para permitir una rápida integración a la actividad <b>productiva</b> .	Corto plazo
2.1.6. Impulsar programas de becas que favorezcan la transición al <b>primer empleo</b> de egresados de educación técnica media superior y superior.	Corto plazo
2.1.7. Diseñar e implementar modelos educativos de formación para y desde el trabajo.	Mediano plazo
2.1.8. Promover y fomentar la vocación emprendedora en los egresados de los niveles medio superior y superior, como una opción profesional.	Mediano plazo
2.1.9. Coordinar esfuerzos entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas, buscando sinergias en las acciones de formación de capital humano.	Mediano plazo

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

Como se observa en el cuadro anterior, las líneas de acción de la estrategia 2.1 coinciden con dos de los problemas identificados en el diagnóstico: la falta de inversión en capital humano y la difícil transición escuela-trabajo. Sin embargo, estas líneas de acción dejan de lado el problema de la calidad educativa. Las líneas 2.1.1, 2.1.2 y 2.1.3 se enfocan a incentivar la inversión en capital humano por parte del Estado. Es importante considerar que, por la naturaleza de las acciones, los efectos de las dos primeras líneas se verán en un periodo de tres a seis años, mientras que para la última hay que considerar siete años o más.

Las líneas de acción de la 2.1.3 a la 2.1.8 buscan resolver el problema de la transición empleo-trabajo. Como vemos, están orientadas a buscar la integración de los egresados de distintos niveles al mercado laboral y a promover el emprendimiento entre ellos.

### **Estrategia 2.2. Fortalecer las actividades de capacitación laboral y formación para el trabajo que eleven la productividad de los trabajadores.**

La segunda estrategia se enfoca en el problema de la inadecuada capacitación para el trabajo, la cual disminuye la capacidad de los trabajadores para

implementar nuevas tecnologías y les impide ocuparse en sectores productivos de alta tecnología. A diferencia de las líneas de la estrategia anterior, las de esta estrategia son de corto plazo, es decir, una vez implementadas tienen efectos inmediatos.

Cuadro 9 Líneas de acción de la estrategia 2.2. Fortalecer las actividades de capacitación laboral y formación para el trabajo que eleven la productividad de los trabajadores

Línea de acción	Temporalidad
2.2.1. Impulsar políticas activas de capacitación laboral que fomenten la actualización y vigencia de capacidades y competencias de los trabajadores.	Corto plazo
2.2.2. Impulsar la participación laboral de mujeres, jóvenes, adultos mayores y discapacitados, en particular en sectores con mayor potencial productivo.	Corto plazo
2.2.3. Implementar y difundir herramientas tecnológicas que ayuden a incrementar la productividad laboral.	Corto plazo
2.2.4. Fomentar el incremento de la productividad laboral con beneficios compartidos entre empleadores y empleados.	Corto plazo
2.2.5. Apoyar a las empresas en el diseño e implementación de programas que eleven la productividad de sus trabajadores.	Corto plazo
2.2.6. Aprovechar los sistemas estadísticos en materia laboral para la toma informada de decisiones en los sectores público, privado y académico.	Corto plazo

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

Las seis líneas de acción planteadas en esta estrategia (cinco de logros y una de gestión) son congruentes con la estrategia y con el objetivo al que pertenecen. Al mismo tiempo, coinciden con el concepto de “democratización de la productividad” en el sentido de que consideran medidas incluyentes para mujeres, jóvenes, adultos mayores y discapacitados. Por su parte, el problema de la capacitación de trabajadores agrícolas se atiende en la estrategia 2.4 a través de la línea de acción 2.4.3, ya que es la estrategia enfocada a los productores rurales.

### **Estrategia 2.3. Promover el emprendimiento y el escalamiento productivo y tecnológico de las empresas, con especial atención en las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes).**

La tercera estrategia se relaciona con la problemática de los factores que frenan el crecimiento de las empresas y la creación de nuevas, especialmente las llamadas Mipymes. Dichos factores son, además del limitado acceso al financiamiento, la insuficiente formación de capital humano, el bajo esfuerzo en innovación y desarrollo, el uso inadecuado de las tecnologías de información y la comunicación (TIC) y las limitaciones en la capacidad gerencial que limitan la eficiencia de la empresa.

Cuadro 10 Líneas de acción de la estrategia 2.3. Promover el emprendimiento y el escalamiento productivo y tecnológico de las empresas, con especial atención en las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)

Línea de acción	Temporalidad
2.3.1. Impulsar una cultura emprendedora y empresarial basada en la innovación, desde los niveles básicos de educación.	Largo plazo
2.3.2. Promover la asistencia técnica para impulsar la participación de las mujeres en el sector emprendedor.	Corto plazo
2.3.3. Facilitar el acceso de las empresas al financiamiento y capital, en particular de los emprendedores y Mipymes.	Corto plazo
2.3.4. Promover la adopción y uso de tecnologías de la información y comunicación en los procesos productivos y de gestión empresarial.	Corto plazo
2.3.5. Apoyar la inserción exitosa de las Mipymes en las cadenas de valor de los sectores estratégicos de mayor dinamismo.	Corto plazo
2.3.6. Facilitar la participación de las Mipymes en las compras de dependencias y entidades del Gobierno Federal.	Corto plazo
2.3.7. Integrar una alianza de empresarios consolidados que apoye y acompañe el esfuerzo de los emprendedores jóvenes y de las Mipymes.	Corto plazo
2.3.8. Promover el desarrollo de proveedores y nuevas actividades industriales en torno a los sectores eléctrico y de hidrocarburos.	Mediano plazo
2.3.9. Coordinar los programas de los tres órdenes de gobierno, así como los apoyos privados, dirigidos a las Mipymes.	Mediano plazo
2.3.10. Impulsar el mejor desempeño ambiental de las Mipymes y el consumo de los bienes y servicios ambientales certificados que ofertan.	Corto plazo

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

Aunque la línea de acción 2.3.3 se enfoca en las Mipymes, se relaciona a la estrategia 1.2, relativa al problema del bajo acceso al financiamiento de las empresas. En general, las diez líneas de acción están alineadas a la estrategia planteada, además de que son medidas pertinentes para el impulso de las Mipymes.

Las líneas de esta estrategia, al ser en su mayoría de corto plazo y por considerar a empresas pequeñas, medianas y micro, se relacionan estrechamente con el bienestar económico. Además, sus efectos se reflejan inicialmente en el bienestar de los pequeños empresarios.

#### **Estrategia 2.4. Establecer programas integrales dirigidos a elevar la productividad de los productores rurales, especialmente de los pequeños.**

Otra problemática identificada como inhibidora de la productividad de las personas y al interior de las empresas, se relaciona con los productores rurales. El

PDP identifica la necesidad de poner a su alcance asesoría técnica y tecnología, financiamiento, acceso al agua y un paquete de insumos como semillas mejoradas y fertilizantes, así como incentivos para promover asociaciones productivas que les permitan generar economías de escala.

Cuadro 11 Líneas de acción de la estrategia 2.4. Establecer programas integrales dirigidos a elevar la productividad de los productores rurales, especialmente de los pequeños

Línea de acción	Temporalidad
2.4.1. Facilitar el acceso a insumos básicos para las actividades agropecuarias, en particular semillas mejoradas, fertilizantes, financiamiento y agua.	Corto plazo
2.4.2. Promover las inversiones en la infraestructura necesaria para facilitar la comercialización y el acceso a los mercados.	Corto plazo
2.4.3. Promover la adopción de nuevas tecnologías y técnicas agropecuarias y pesqueras, incluidas las TIC, a través de extensionismo y capacitación.	Corto plazo
2.4.4. Articular las políticas públicas dirigidas a los pequeños productores agrícolas, en particular aquellos que habitan en zonas marginadas.	Corto plazo

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

Las cuatro líneas de acción de esta estrategia van de acuerdo con las necesidades identificadas en el diagnóstico. Por un lado, la línea 2.4.1 busca resolver el problema del acceso al agua y otorgar un paquete de insumos como semillas mejoradas y fertilizantes, mientras que la línea 2.4.3 permite poner al alcance de los pequeños productores agrícolas asesoría técnica y tecnología y financiamiento, al mismo tiempo que considera el problema de la falta de capacitación de trabajadores agrícolas que no se consideró en la estrategia 2.2.

La línea de acción 2.4.2, contribuye significativamente a promover las inversiones en la infraestructura necesaria para facilitar la comercialización y el acceso a los mercados. Por último, los trabajadores agrícolas y campesinos, como se menciona en el diagnóstico, suelen ser una población vulnerable que vive en pobreza, la cual podría disminuir gracias a la línea 2.4.4 en conjunto con las demás.

### **Estrategia 2.5. Incrementar la inversión pública y promover la inversión privada en actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI).**

La última problemática identificada como inhibidora de la productividad en personas y empresas se relaciona al bajo esfuerzo en innovación, especialmente en lo que se refiere a un bajo gasto público y privado en ciencia, tecnología e innovación (CTI). En consecuencia, la estrategia 5 busca elevar el gasto público y promover la inversión privada en ciencia, tecnología e innovación.

Cuadro 12 Líneas de acción de la estrategia 2.5. Incrementar la inversión pública y promover la inversión privada en actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI)

Línea de acción	Temporalidad
2.5.1. Articular esfuerzos de los sectores público, privado y social para incrementar la inversión en CTI a 1% del PIB.	Mediano plazo
2.5.2. Fortalecer la eficiencia del gasto en programas de fomento a CTI y su relevancia mediante la colaboración público-privada.	Mediano plazo
2.5.3. Coordinar los diferentes instrumentos de los actores de gobierno en la cadena ciencia-tecnología-innovación.	Mediano plazo
2.5.4. Impulsar la transferencia de tecnología, fortaleciendo la vinculación entre instituciones de educación superior, centros de investigación y el sector productivo.	Mediano plazo
2.5.5. Impulsar la inversión en innovación mediante el acceso al crédito y al capital, a través de la Banca de Desarrollo.	Corto plazo
2.5.6. Revisar las restricciones legales que limitan la inversión en actividades y sectores de la economía con alto potencial de innovación.	Mediano plazo
2.5.7. Revisar los incentivos que tienen las empresas para innovar, incluido el Programa de Estímulos para la Innovación.	Corto plazo
2.5.8. Elevar la inversión en CTI dirigida al sector agua, agropecuario y pesquero.	Corto plazo

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

Las líneas de acción 2.5.1, 2.5.2, 2.5.3 y 2.5.8 están estrechamente ligadas al problema del bajo gasto público en CTI, mientras que las demás son medidas para promover la inversión en CTI por parte del sector privado. Si bien estas medidas parecen ser suficientes, en el diagnóstico se menciona que las elegidas para su implementación deben considerar las heterogeneidades entre estados. Los estados del país tienen capacidades diferentes para diseñar e instrumentar los programas de CTI. Dicha recomendación no se considera en las líneas de acción de esta estrategia, sino en la estrategia 4.1.4, en la que se tienen contempladas estrategias diferenciadas para el desarrollo regional equilibrado.

### **Consistencia en el objetivo 3. Fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país, sus estrategias y líneas de acción.**

En la temática del problema 3 se mencionó a la debilidad en el ambiente de negocios y de inversión como un factor que incide adversamente en la eficiencia con la que funciona la economía.

El objetivo 3 nace de la necesidad de contar con un ambiente de negocios que brinde certidumbre, reduzca las cargas regulatorias, provea bienes públicos de calidad y promueva la sana competencia económica como forma de elevar y democratizar la productividad. Para ello se plantean cinco estrategias que están

relacionadas con acciones que generen certidumbre a los agentes económicos, que van desde mantener la estabilidad macroeconómica hasta brindar una mayor certidumbre jurídica.

Cuadro 13 Estrategias asociadas a problemáticas del diagnóstico

Problemática (Descripción)	Estrategia
	Estrategia 3.1. Mantener la estabilidad macroeconómica y financiera con el fin de generar un marco de certidumbre para los agentes económicos.
1. Sobrerregulación, sobre todo en estados y municipios.	Estrategia 3.2. Promover que las acciones de gobierno consoliden un ambiente de negocios propicio para la creación y crecimiento de empresas formales.
2. Debilidades en el estado de derecho y falta de certidumbre jurídica.	Estrategia 3.3. Brindar mayor certidumbre jurídica a los agentes económicos y reducir el impacto de la inseguridad en el sector productivo.
3. Inseguridad.	
4. Concentración de mercados en sectores clave.	Estrategia 3.4. Elevar la eficiencia en sectores productores de insumos clave para reducir los costos que enfrentan las empresas y los productores.
5. Carencias en la infraestructura de transporte y logística, así como infraestructura de irrigación en el medio rural.	Estrategia 3.5. Promover inversiones en infraestructura física y de logística para reducir los costos de operación de las empresas.
6. Obstáculos a la participación de las Mipymes en las cadenas globales de valor.	Estrategia 3.6. Aprovechar la integración de México a la economía mundial como medio para elevar la productividad de la economía.

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

### **Estrategia 3.1. Mantener la estabilidad macroeconómica y financiera con el fin de generar un marco de certidumbre para los agentes económicos.**

Esta estrategia responde a la problemática planteada en el diagnóstico, en donde se menciona que desde mediados de los años noventa se han tomado distintas medidas (reducción del déficit público y el control de la inflación) que han llevado a construir un entorno macroeconómico sólido. Mantener este entorno es indispensable para generar un marco de certidumbre para los agentes económicos. Sin embargo, si se busca generar un ambiente propicio para los negocios y la inversión, es importante que se complemente mediante políticas que promuevan el desarrollo de la actividad económica, y al mismo tiempo, la disminución de las brechas entre estados y regiones.

Cuadro 14 Líneas de acción de la estrategia 3.1. Mantener la estabilidad macroeconómica y financiera con el fin de generar un marco de certidumbre para los agentes económicos

Línea de acción	Temporalidad
3.1.1. Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico.	Corto plazo
3.1.2. Fortalecer los ingresos del sector público.	Corto plazo
3.1.3. Promover un manejo responsable del endeudamiento público que se traduzca en bajos costos de financiamiento y niveles de riesgo prudentes.	Corto plazo

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

### **Estrategia 3.2. Promover que las acciones de gobierno consoliden un ambiente de negocios propicio para la creación y el crecimiento de empresas formales.**

El diagnóstico identifica la sobrerregulación como uno de los factores que propicia un mal ambiente de negocios e inversión. Esto se debe principalmente a las regulaciones relacionadas con los requisitos necesarios para abrir una empresa o para cumplir con las obligaciones tributarias. La estrategia 3.2, en sus líneas de acción, ataca estos problemas.

Es importante reconocer que, de no simplificar los procesos administrativos para crear una empresa o realizar el pago de impuestos, se estaría incentivando la informalidad.

Cuadro 15 Líneas de acción de la Estrategia 3.2. Promover que las acciones de gobierno consoliden un ambiente de negocios propicio para la creación y el crecimiento de empresas formales

Línea de acción	Temporalidad
3.2.1. Implementar una mejora regulatoria integral que reduzca las cargas excesivas que afectan la creación y el crecimiento de empresas formales.	Mediano plazo
3.2.2. Facilitar operaciones mercantiles mediante el desarrollo y uso de tecnologías de la información.	Corto plazo
3.2.3. Promover iniciativas de cooperación regulatoria entre los distintos órdenes de gobierno.	Corto plazo
3.2.4. Simplificar el régimen fiscal para facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias, y así promover la creación y el crecimiento de empresas formales.	Corto plazo

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

Las líneas de acción 3.2.1 y 3.2.2 reducen la sobrerregulación, mientras que la 3.2.4 simplifica el pago de impuestos. La 3.2.3, por su parte, parece considerar la problemática de que las cargas regulatorias excesivas se dan principalmente en los gobiernos estatales y municipales, aunque no es claro si se están tomando en cuenta estos órdenes de gobierno. Si se busca democratizar la productividad mediante esta estrategia es importante no perder de vista el problema de las cargas regulatorias a nivel estatal y municipal.

### **Estrategia 3.3. Brindar mayor certidumbre jurídica a los agentes económicos y reducir el impacto de la inseguridad en el sector productivo.**

Las debilidades del sistema jurídico son un problema esencial en el ambiente de negocios, en el sentido de que, sin certidumbre jurídica, la eficacia de los contratos y la protección de los derechos de propiedad se ven disminuidas. Al mismo tiempo, la debilidad del sistema jurídico se ve reflejada en la inseguridad, que representa pérdidas para las empresas o aumenta sus costos, actuando como un impuesto a las empresas, especialmente aquellas que son productivas. Por tal razón, con la estrategia 3.3 se busca brindar mayor certidumbre jurídica a los agentes económicos y reducir el impacto de la inseguridad en el sector productivo.

Cuadro 16 Líneas de acción de la estrategia 3.3. Brindar mayor certidumbre jurídica a los agentes económicos y reducir el impacto de la inseguridad en el sector productivo

Línea de acción	Temporalidad
3.3.1. Impulsar un sistema jurídico efectivo que garantice certidumbre jurídica y propicie una asignación eficiente de los recursos productivos.	Mediano plazo
3.3.2. Coordinar las acciones de los gabinetes especializados México Próspero y México en Paz, tendientes a fortalecer el clima de negocios.	Mediano plazo

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

La línea de acción 3.3.1 está encaminada a brindar certidumbre jurídica y la 3.3.2 a reducir la inseguridad. Por lo tanto, las líneas de acción son congruentes con la estrategia.

### **Estrategia 3.4. Elevar la eficiencia en sectores productores de insumos clave para reducir los costos que enfrentan las empresas y los productores.**

Se considera que los altos precios de insumos estratégicos para las empresas generan debilidades en el ambiente de negocios. De acuerdo al diagnóstico, esto ocurre por la falta de competencia, principalmente en las industrias de red como telecomunicaciones, electricidad y transporte. La estrategia 3.4 es congruente con este problema al buscar favorecer la competencia y la eficiencia de dichos sectores.

Cuadro 17 Líneas de acción de la estrategia 3.4. Elevar la eficiencia en sectores productores de insumos clave para reducir los costos que enfrentan las empresas y los productores

Línea de acción	Temporalidad
3.4.1. Impulsar una mayor competencia en el sector de telecomunicaciones y establecer un marco regulatorio que propicie una menor concentración de mercado.	Mediano plazo

Línea de acción	Temporalidad
3.4.2. Incrementar la eficiencia operativa y de gestión de Pemex y CFE.	Mediano plazo
3.4.3. Asegurar la viabilidad del abastecimiento oportuno de energía con precios competitivos y calidad a lo largo de la cadena productiva.	Mediano plazo
3.4.4. Asegurar la viabilidad del abastecimiento de petróleo crudo, gas natural y petroquímicos al sector productivo.	Mediano plazo
3.4.5. Crear mecanismos para potenciar la inversión, aumentar la producción y explotar de manera eficiente los hidrocarburos del país.	Mediano plazo
3.4.6. Impulsar marcos regulatorios que favorezcan la competencia y la eficiencia de los mercados.	Corto plazo
3.4.7. Apoyar los esfuerzos de las entidades federativas y municipios para promover la competencia en los mercados locales.	Mediano plazo

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

Las líneas de acción planteadas son consistentes para cumplir la estrategia, ya que, por ejemplo, las líneas 3.4.1, 3.4.6 y 3.4.7 buscan promover la competencia de los sectores identificados. Por otro lado, las líneas 3.4.2, 3.4.3, 3.4.4 y 3.4.5 inciden directamente en los insumos estratégicos para las empresas, especialmente en los relacionados al sector energético. Simultáneamente, en la línea de acción 3.4.7 se toman en cuenta las entidades federativas y municipios.

### **Estrategia 3.5. Promover inversiones en infraestructura física y de logística para reducir los costos de operación de las empresas.**

Además del problema del costo de los insumos por la falta de competencia de las empresas, en el diagnóstico se identifica la necesidad de invertir en infraestructura, especialmente aquella de transporte que permita aprovechar las economías de aglomeración y estimular la productividad. La estrategia 3.5 es consistente con este problema y plantea líneas de acción para atacarlo.

Cuadro 18 Líneas de acción de la estrategia 3.5. Promover inversiones en infraestructura física y de logística para reducir los costos de operación de las empresas

Línea de acción	Temporalidad
3.5.1. Fortalecer la infraestructura de transporte y mejorar su conectividad en forma coherente con las necesidades del sector productivo.	Corto plazo
3.5.2. Fomentar la multimodalidad para el traslado eficiente de mercancías conforme a las distancias y características de la carga.	Mediano plazo
3.5.3. Fomentar el desarrollo de una logística avanzada que provea conectividad a los centros que integrarán el Sistema Nacional de Plataformas Logísticas.	Mediano plazo

Línea de acción	Temporalidad
3.5.4. Impulsar un programa de logística que estandarice las regulaciones y la prestación de servicios y provea lineamientos para la inversión.	Corto plazo
3.5.5. Promover el uso de Sistemas Inteligentes de Transporte para mejorar la seguridad y agilizar el movimiento de carga y pasajeros.	Mediano plazo
3.5.6. Adoptar nuevas modalidades de operación y conservación de autopistas, de acuerdo a estándares internacionales, para reducir costos operativos del transporte.	Corto plazo
3.5.7. Modernizar y ampliar la red de caminos rurales y alimentadores, carreteras interestatales.	Corto plazo
3.5.8. Modernizar y ampliar la infraestructura hidroagrícola.	Corto plazo

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

En general, las líneas de acción de este objetivo están enfocadas a reducir los costos de transporte de mercancías y, así, incentivar el comercio de las empresas y aumentar su productividad. Sin embargo, sólo las líneas 3.5.7 y 3.5.8 se encaminan a democratizar la productividad; las demás no mencionan cómo lograrían que la estrategia aumentara la productividad de forma incluyente.

### **Estrategia 3.6. Aprovechar la integración de México a la economía mundial para elevar la productividad de la economía.**

Finalmente, en el diagnóstico se considera importante la integración de la economía mexicana al resto del mundo para aumentar la productividad. Lo anterior se debe a que, por un lado, la apertura económica pone a disposición de los productores mexicanos tecnología de punta e insumos a precios competitivos mediante flujos comerciales e inversión extranjera directa; por el otro, la competencia con el exterior nos impulsa a hacer un uso más eficiente de los factores de producción.

La estrategia 3.6 es consistente con la necesidad de insertar a la economía mexicana en la economía mundial para elevar la productividad.

Cuadro 19 Líneas de acción de la estrategia 3.6. Aprovechar la integración de México a la economía mundial para elevar la productividad de la economía

Línea de acción	Temporalidad
3.6.1. Fomentar la integración económica de México con el mundo, estableciendo acuerdos de comercio e inversión y profundizando los ya existentes.	Mediano plazo
3.6.2. Modernizar los procesos en las aduanas del país para reducir los costos de transacción en el comercio internacional.	Corto plazo

Línea de acción	Temporalidad
3.6.3. Abatir las distorsiones a los mercados mediante el combate a la importación ilegal de mercancías.	Corto plazo
3.6.4. Fomentar la transparencia y la simplificación de los trámites relacionados con el comercio exterior.	Corto plazo
3.6.5. Impulsar la participación de las empresas mexicanas en las cadenas globales de valor.	Mediano plazo
3.6.6. Revisar la vigencia y racionalidad de barreras existentes a la inversión extranjera directa en sectores relevantes.	Mediano plazo

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

Para lograr la inserción de México en el resto del mundo, es necesario atraer inversión extranjera directa, promover la inclusión de empresas y regiones rezagadas en términos de productividad en las cadenas globales de valor, propiciar la facilitación aduanera y estimular la inversión externa.

Las líneas de acción de esta estrategia atienden estas necesidades, con excepción de la necesidad de promover la inclusión de empresas y regiones rezagadas en las cadenas globales de valor. La línea de acción 3.6.5 busca impulsar la participación de las empresas mexicanas en las cadenas globales de valor, lo cual es de suma importancia dadas las características del comercio mundial en la actualidad.

#### **Consistencia en el objetivo 4. Establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía, sus estrategias y líneas de acción.**

La última temática del problema identificada en el diagnóstico es la que corresponde a las brechas regionales y sectoriales. En este caso se identifican divergencias en productividad en dos elementos: primero entre zonas del país, especialmente un rezago de la zona sur-sureste comparada con la centro-norte, y segundo entre sectores de la economía. Respecto a las diferencias en productividad entre sectores económicos, el diagnóstico menciona el importante rezago del sector primario y un poco del sector comercio, en comparación con la industria manufacturera, al interior de la cual también hay diferencias en productividad.

Atendiendo a esto, el objetivo 4 concuerda con la problemática y plantea dos estrategias. La primera estrategia se refiere a las divergencias regionales, y la segunda promueve un cambio estructural de la economía.

La disparidad de las regiones, especialmente de la zona sur-sureste comparada con la centro-norte, es de suma importancia para lograr la democratización de la productividad, por lo que debería incluirse en todos los objetivos y estrategias del

programa, más que presentarse como un objetivo independiente. Si se quiere democratizar la productividad —y, sobre todo, cerrar brechas de productividad—, todas las acciones antes mencionadas se deben realizar con una visión por regiones o con agendas estatales.

Cuadro 20 Estrategias asociadas a problemáticas del diagnóstico

Problemática (Descripción)	Estrategia
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Divergencia de la productividad entre estados, debido a dificultades en el acceso a mercados (infraestructura), debilidades estructurales (baja escolaridad), debilidades institucionales, etc.</li> </ul>	Estrategia 4.1. Promover un desarrollo regional equilibrado que aproveche las ventajas comparativas de cada región.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obstáculos al cambio estructural y transformación productiva de sectores tradicionales.</li> </ul>	Estrategia 4.2. Promover un cambio estructural ordenado que permita el crecimiento de actividades de mayor productividad y la transformación de sectores tradicionales.

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

#### **Estrategia 4.1. Promover un desarrollo regional equilibrado que aproveche las ventajas comparativas de cada región**

La primera estrategia del objetivo 4, como se mencionó antes, está encaminada a atender el problema de las disparidades regionales en cuestiones de productividad. Esta estrategia es consistente con el objetivo y es suficiente para realizar una parte del mismo. Sin embargo, como se mencionó arriba, debería ser considerada al realizar las demás, en lugar de ser una estrategia aparte. De lo contrario, no se analizará del todo el problema de las brechas de productividad entre estados y regiones.

Cuadro 21 Líneas de acción de la estrategia 4.1. Promover un desarrollo regional equilibrado que aproveche las ventajas comparativas de cada región

Línea de acción	Temporalidad
4.1.1. Impulsar la creación y el buen funcionamiento de Comisiones Estatales de Productividad en el Distrito Federal y en las entidades federativas.	Corto plazo
4.1.2. Promover políticas de desarrollo productivo acordes a las vocaciones productivas de cada región.	Mediano plazo
4.1.3. Impulsar el desarrollo de la región sur-sureste mediante políticas que aumenten su productividad.	Mediano plazo
4.1.4. Impulsar, mediante estrategias diferenciadas, el desarrollo de vocaciones y capacidades locales en CTI para fortalecer un desarrollo regional equilibrado.	Mediano plazo
4.1.5. Conservar y mantener en buenas condiciones los caminos rurales de las zonas más marginadas del país.	Corto plazo

Línea de acción	Temporalidad
4.1.6. Desarrollar infraestructura que favorezca la integración logística y aumente la productividad regional.	Mediano plazo
4.1.7. Impulsar una política en mares y costas que fomente la competitividad y enfrente los efectos del cambio climático.	Mediano plazo

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

Las líneas de acción son consistentes con la estrategia de promover un desarrollo regional equilibrado que aproveche las ventajas comparativas de cada región. A pesar de ello, estas ventajas comparativas podrían considerarse dentro de los demás objetivos; por ejemplo, las líneas 4.1.4, 4.1.5 y 4.2.6 están consideradas en el objetivo 3, la diferencia es que allí se enfatiza la necesidad de tratar el problema de acuerdo a vocaciones regionales o estatales.

#### **Estrategia 4.2. Promover un cambio estructural ordenado que permita el crecimiento de actividades de mayor productividad y la transformación de sectores tradicionales**

En el diagnóstico se plantea el problema de la diferencia en productividad entre sectores, generada por obstáculos hacia el cambio estructural y la transformación productiva de sectores tradicionales. Por ello, la estrategia 4.2 plantea promover un cambio estructural ordenado que permita el crecimiento de actividades de mayor productividad y la transformación de sectores tradicionales. Para lograrla se propone establecer políticas públicas diferenciadas que impulsen un cambio estructural hacia actividades de mayor sofisticación tecnológica y valor agregado, a la vez que se promueva la transformación ordenada de los sectores tradicionales, tanto a nivel nacional como estatal.

Cuadro 22 Líneas de acción de la estrategia 4.2. Promover un cambio estructural ordenado que permita el crecimiento de actividades de mayor productividad y la transformación de sectores tradicionales

Línea de acción	Temporalidad
4.2.1. Diseñar e implementar políticas para el desarrollo productivo de industrias y sectores, desalentando la búsqueda de rentas indebidas.	Mediano plazo
4.2.2. Facilitar la movilidad de los trabajadores de sectores de baja productividad a sectores de alta productividad.	Corto plazo
4.2.3. Orientar los programas dirigidos al sector agropecuario hacia actividades que eleven la productividad del campo, especialmente de los pequeños productores.	Mediano plazo
4.2.4. Promover inversiones en sanidad animal y vegetal, inocuidad, investigación y desarrollo, sistemas de información agroclimática y otros bienes públicos rurales.	Mediano plazo

Línea de acción	Temporalidad
4.2.5. Identificar e impulsar acciones que eleven la productividad del sector servicios, especialmente en el comercio minorista.	Corto plazo
4.2.6. Impulsar el desarrollo del sector turístico, particularmente en regiones donde la productividad es baja.	Mediano plazo
4.2.7. Promover inversiones en infraestructura acordes a las necesidades específicas de sectores prioritarios de la economía.	Corto plazo
4.2.8. Promover la generación de empleos verdes de alta productividad.	Corto plazo

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

Las líneas de acción de esta estrategia están orientadas esencialmente a promover un aumento de la productividad en el sector agrícola, el cual se ha rezagado en las últimas décadas. Las líneas 4.2.3 y 4.2.4 están especialmente enfocadas a este sector.

En lo que se refiere al sector servicios, las líneas 4.2.5 y 4.2.6 buscan fomentar el aumento de la productividad en comercio minorista y turismo. Hay sectores, como el de información de medios masivos, que podrían beneficiarse del uso de las TIC, o como el de salud y asistencia social, donde la inversión en tecnología y desarrollo podría elevar la productividad.

Por otro lado, la línea 4.2.2 está fuertemente ligada al objetivo 1, que busca una asignación más eficiente de los factores de producción, en este caso del factor trabajo.

### **Consistencia en el objetivo 5. Fortalecer el proceso de diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas para orientarlas a elevar y democratizar la productividad, sus estrategias y líneas de acción.**

El objetivo 5 no atiende a una problemática encontrada en el diagnóstico, como una característica del funcionamiento de la economía que ha impedido el crecimiento de la productividad, sino a la implementación del PDP. Este objetivo busca fortalecer el marco institucional para diseñar, instrumentar y evaluar las políticas públicas que permitan elevar y democratizar la productividad mediante una estrecha coordinación entre las dependencias de la Administración Pública Federal, así como entre ésta y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

De la misma manera, se requiere mantener un diálogo entre la Administración Pública y los actores de la sociedad (trabajadores, productores agrícolas, empresarios, instituciones académicas) para implementar el programa de manera exitosa.

### **Estrategia 5.1. Fortalecer el marco institucional para impulsar políticas públicas orientadas a elevar y democratizar la productividad.**

La primera estrategia de este objetivo está encaminada a fortalecer el marco institucional para diseñar e instrumentar las políticas públicas que permitan alcanzar los primeros cuatro objetivos.

Cuadro 23 Líneas de acción de la estrategia 5.1. Fortalecer el marco institucional para impulsar políticas públicas orientadas a elevar y democratizar la productividad

Línea de acción	Temporalidad
5.1.1. Impulsar la democratización de la productividad mediante la ejecución de acciones coordinadas al interior del Gabinete Especializado México Próspero.	Mediano plazo
5.1.2. Consolidar el diálogo entre los representantes empresariales, sindicales, académicos y del sector público ante el Comité Nacional de Productividad.	Mediano plazo
5.1.3. Fortalecer el desarrollo de capacidades de diagnóstico, planeación estratégica y formulación de políticas públicas de las Comisiones Estatales de Productividad.	Corto plazo
5.1.4. Asistir a los gobiernos locales en la formulación de estrategias para elevar y democratizar la productividad a nivel local.	Mediano plazo
5.1.5. Promover la coherencia de las políticas de los tres órdenes de gobierno, dirigidas a elevar y democratizar la productividad.	Mediano plazo
5.1.6. Adoptar las mejores prácticas institucionales a nivel internacional para impulsar la productividad.	Mediano plazo
5.1.7. Fortalecer en el sector público la capacidad de diagnóstico y evaluación de impacto de las políticas públicas en la productividad.	Mediano plazo
5.1.8. Evaluar las atribuciones de las distintas dependencias para proponer un marco institucional orientado a la productividad.	Corto plazo

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

### **Estrategia 5.2. Orientar los programas y el gasto público hacia el objetivo de elevar y democratizar la productividad.**

La segunda estrategia está relacionada con el desarrollo de métricas que permitan dar seguimiento a los programas presupuestales y de inversión, que influyan en elevar y democratizar la productividad.

Cuadro 24 Líneas de acción de la estrategia 5.2. Orientar los programas y el gasto público hacia el objetivo de elevar y democratizar la productividad

Línea de acción	Temporalidad
-----------------	--------------

---

5.2.1. Realizar estudios para comprender la problemática específica para Corto plazo democratizar la productividad a nivel sectorial y regional.

---

5.2.2. Desarrollar métricas de la orientación de los programas presupuestales y de Corto plazo inversión hacia la democratización de la productividad.

---

5.2.3. Incorporar métricas de la orientación hacia la productividad como un Corto plazo elemento del Sistema de Evaluación para el Desempeño.

---

Fuente: Elaborada para el CONNEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

Las dos estrategias del quinto objetivo no se derivan de una problemática en particular, sino que existen para dar operatividad a la implementación del PDP y apoyar en la coordinación interinstitucional.

En resumen, se puede señalar que en los cuatro primeros objetivos las estrategias planteadas para cada uno se corresponden con la problemática identificada en el diagnóstico. En este sentido se puede establecer que existe coherencia entre los objetivos y sus respectivas estrategias.

Existe un caso donde se planteó una estrategia sin que hubiese una problemática identificada en el diagnóstico (estrategia 3.1). Existieron pocas situaciones en que las líneas de acción al interior de sus respectivas estrategias no eran del todo congruentes con la misma, dado que son atendidas en otra estrategia correspondiente a otra problemática planteada en el diagnóstico del programa.

## **Pertinencia en la instrumentación**

### **4. ¿Cómo se implementan las líneas de acción por parte de las dependencias y/o entidades responsables?**

**Para esta pregunta se debe considerar un análisis de las formas de implementación para cada una de las líneas de acción por parte de las dependencias y/o entidades responsables. Para este análisis se deberán considerar las líneas de acción seleccionadas previamente en el Anexo A. Se deberá analizar:**

- a) si la implementación es por medio de actividades concretas realizadas por las dependencias y/o entidades, y cómo se les da seguimiento. Especificar si se realiza mediante la incorporación a los Programas Sectoriales y Estatales de Productividad e identificar a qué tipo de líneas de acción responde de acuerdo al Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018,**
- b) si existe vinculación con programas presupuestarios y cómo se identificó esta vinculación, cómo se realiza el seguimiento a las líneas de acción que implican coordinación interinstitucional y en su caso intergubernamental de la estrategia.**

**a. ¿La implementación es por medio de actividades concretas realizadas por las dependencias o entidades? ¿Cómo se les da seguimiento?**

La implementación del PDP se lleva a cabo por medio de actividades concretas realizadas por dependencias y entidades. En específico, en la implementación del PDP están participando trece dependencias (SHCP, SE, STPS, SCT, Sagarpa, Semarnat, Sener, SEP, Sedatu, SS, Sectur, Sedesol y Segob) y siete entidades (Conacyt, Conagua, IMSS, ISSSTE, Cofemer, CFE y Pemex). En el Anexo 4, "Análisis de la implementación de las líneas de acción", se presenta el detalle de las actividades realizadas para cada línea de acción.

También cabe mencionar que algunas de las estrategias y líneas de acción establecidas en el PDP se están impulsando a través del Comité Nacional de Productividad (abreviado CNP en adelante), en el cual participan varias dependencias federales, junto con institutos de educación y centrales patronales y sindicales<sup>28</sup>. Otra instancia impulsando las estrategias y líneas de acción del PDP es el Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México (CCECEM), en el cual participan dependencias federales y representantes de los sectores empresarial y financiero del país<sup>29</sup>. Asimismo, algunas de las estrategias establecidas en el PDP se están impulsando mediante el Gabinete Especializado México Próspero (GEMP), el cual está conformado por trece dependencias federales.<sup>30</sup>

Las 115 líneas de acción contenidas en el PDP fueron atendidas por alguna dependencia o entidad, de conformidad con lo establecido en el PDP. La información utilizada para documentar las actividades realizadas en estas 115 líneas de acción, las cuales se reportan con detalle en el Anexo 4, se obtuvo en su mayoría de los informes de Logros 2014 y 2015 del PDP.

Asimismo, esta información se complementó con un reporte entregado al equipo consultor por parte de la UPE, en el que se detallan las actividades por línea de acción realizadas por cada dependencia. Igualmente, el Coneval solicitó a las dependencias y entidades participantes datos sobre sus actividades en 2014 y 2015

---

<sup>28</sup> El CNP se instaló el 28 de mayo de 2013. La creación del CNP tiene como antecedente que el 30 de noviembre de 2012 fue publicada, en el Diario Oficial de la Federación, una reforma a la Ley Federal del Trabajo, que adiciona la fracción K al artículo 153, en la cual se establece que la STPS, en conjunto con la Secretaría de Economía, convocarán a los patrones, sindicatos, trabajadores e instituciones académicas para que constituyan el Comité Nacional de Productividad.

<sup>29</sup> El 25 de junio de 2013 se publica, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México, como una instancia consultiva y de vinculación del Gobierno Federal con el sector empresarial del país.

<sup>30</sup> El 1º de abril de 2013, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se establece la integración y el funcionamiento de los gabinetes. El gabinete especializado tendrá principalmente como atribuciones "Fungir como mecanismo de coordinación para atender asuntos que sean de la competencia concurrente de varias dependencias y entidades, instituciones y órganos de la Administración Pública Federal" y "Establecer los esquemas de coordinación para la elaboración y revisión de los programas correspondientes a las materias de cada gabinete".

por línea de acción, los cuales también sirvieron para completar la información. En cuanto al seguimiento de las actividades realizadas en cada línea de acción, en el mismo Anexo 4 donde se reportan las actividades se incorporó una columna que especifica el seguimiento que se le está dando a cada actividad.

Cabe señalar que el seguimiento que se hace a la mayoría de las actividades se realiza mediante el reporte de actividades que solicita la SHCP a las dependencias en los primeros meses de cada año. Existen algunos casos en que el seguimiento de dichas acciones se realiza mediante algún sistema interno; tal es el caso de la STPS, la cual lleva un rastreo y monitoreo interno de las actividades realizadas a través del Sistema de Indicadores Sectoriales y Estrategias Transversales (Siset) implementado en esta dependencia. Cabe señalar que la STPS, a través del Siset, hace una evaluación trimestral de todas las líneas de acción contenidas en los programas derivados del PND en los que participa. De la misma forma, el Inadem cuenta con un sistema informático para hacer seguimiento de sus programas en tiempo real, como es el caso del Programa de Incubación en Línea, y también reporta sus actividades al Comité de Control y Desempeño Institucional (Cocodi) y a la UPE de la SHCP.

A continuación se mencionan los hallazgos más relevantes del análisis sobre la implementación de las actividades concretas realizadas por las dependencias y/o entidades en los años 2014 y 2015 que se reportan en el Anexo 4. Para las líneas de acción que no están siendo suficientemente atendidas se incorpora un breve comentario del contexto nacional en el que se enmarcan. Para las líneas de acción en las cuales se reportan actividades que cumplen con lo contenido en las líneas de acción no se hace ningún señalamiento en el texto en el que se presentan las actividades realizadas.

**Estrategia 1.1. “Fortalecer el buen funcionamiento de los mercados laborales para impulsar la creación de empleos formales y bien remunerados”, incorpora de 6 líneas de acción.**

- Línea de acción específica 1.1.1: consistente en fortalecer los mecanismos de intermediación laboral y atender las asimetrías de información. Sobresale de esta línea que se ha atendido por la STPS, a través del Servicio Nacional de Empleo (SNE), mediante la implementación de una plataforma tecnológica y de comunicación integrada del modelo estandarizado de atención para Servicios de Vinculación para llevar a cabo la intermediación laboral.
- Línea de acción específica 1.1.2, consistente en modernizar los procesos de impartición de justicia laboral. Esta línea se ha atendido por la STPS, mediante la implementación del Programa de Modernización de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA).

- Línea de acción general 1.1.3 consistente en analizar integralmente las estrategias y programas de gobierno para que induzcan la formalidad. En esta línea sobresale la creación por parte de la SHCP del programa *Crezcamos Juntos*, el cual tiene como objetivo que pequeños negocios hagan su inscripción al Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) del Servicio de Administración Tributaria (SAT) sin pagar impuestos durante el primer año y con descuentos durante nueve años más. Además, les permite tener derecho a inscripción en el IMSS, cotizar al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y solicitar créditos a Nacional Financiera (Nafin) y al Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot), y solicitar apoyos al Inadem. Adicionalmente, la SEDESOL, a través del Programa del Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías (Fonart), colabora con el SAT para dar formalidad a los trabajadores artesanales.
- Líneas de acción 1.1.4, consistente en promover la cobertura universal de la seguridad social, y línea de acción 1.1.5, consistente en establecer un seguro de desempleo que proteja los derechos de los trabajadores y estimule la creación de empleos formales y la flexibilidad laboral. Para instrumentar estas líneas de acción la SHCP, en colaboración con la STPS, la SS, el IMSS y el ISSSTE, ha presentado un paquete de iniciativas al Congreso de la Unión para crear la Ley General del Sistema de Salud Universal, la Ley de Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, así como reformas a diversas leyes secundarias en materia de seguridad social, las cuales se encuentran en discusión en este órgano de poder.
- Línea de acción 1.1.6 consistente en fortalecer los programas de inspección y fiscalización para promover el cumplimiento de las obligaciones en materia de afiliación a la seguridad social. Para el cumplimiento de esta línea de acción, la STPS realizó entre 2014 y 2015 más de 29,500 visitas de inspección a centros de trabajo. Cabe mencionar que estas acciones se consideran insuficientes, dado que estudios del Inegi estiman que empresas legalmente constituidas y registradas ante la autoridad fiscal, emplean trabajadores de manera informal, en aproximadamente el 14% de la población ocupada, lo que representa 6 millones 884 mil personas, por lo que las 29,500 visitas se consideran insuficientes comparado con los casi siete millones de personas ocupadas en esta situación<sup>31</sup>.

**Estrategia 1.2. “Promover el flujo de capital y financiamiento a proyectos y actividades con potencial de crecimiento productivo”, se conforma por 5 líneas de acción**

<sup>31</sup> Inegi, México: *Nuevas estadísticas de informalidad laboral*, 2013.

- Se han realizado acciones para fortalecer el funcionamiento de los mercados financieros y de capitales, y para incrementar la colocación de crédito directo y establecer nuevos esquemas de apoyo a través de la banca de desarrollo (líneas de acciones específicas 1.2.1 y 1.2.2 a cargo de la SHCP y la SE).
- Línea de acción 1.2.3, consistente en generar instrumentos financieros para unidades de producción agrícola. Como parte de las actividades de esta línea de acción sobresale la creación del Programa de Financiamiento para Pequeños Productores de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, sectorizada a Sagarpa.
- Para impulsar proyectos que contribuyan al crecimiento verde del país (línea de acción 1.2.4), el FIRA lanzó el Programa de Eficiencia Energética para la Agroindustria y Nafin opera el Programa Eco-Crédito Empresarial Masivo.
- La Línea de acción 1.2.5 consiste en revisar las restricciones legales que limitan la inversión en actividades y sectores de la economía. Para darle cumplimiento, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), por parte de la SE, aprobó la Resolución General que simplifica el establecimiento de empresas extranjeras constituidas de conformidad con las leyes de los Miembros de la OMC que pretendan suministrar un servicio en México. Además, se emitió opinión favorable con respecto a la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se derogan, reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversión Extranjera (RNIE).

**Estrategia 1.3. “Promover el uso eficiente del territorio nacional, tanto en las ciudades como en el medio rural”, se conforma por 5 líneas de acción.**

- Las otras líneas de acción de la Estrategia, como la 1.3.1, consistente en otorgar certidumbre jurídica a la tenencia y uso de la tierra y la 1.3.5, consistente en conducir el proceso de ordenamiento ecológico general del territorio, han sido atendidas por los programas ya existentes de la Sedatu y la Semarnat, respectivamente.
- Para la línea de acción 1.3.2, consistente en fomentar la organización y las asociaciones productivas de los pequeños productores que les permitan generar economías de escala, la Sagarpa, a través del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario (Agrocluster) del Programa de Fomento a la Agricultura, impulsa la asociación de los productores para superar las limitaciones del minifundio y tener acceso a nuevas tecnologías, créditos y mercados. Esto permite incorporar a los pequeños productores a la formalidad laboral, por lo que tiene una importante contribución a esta línea de acción.

- Línea de acción específica 1.3.3, consistente en transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable y 1.3.4, consistente en promover el ordenamiento territorial en zonas urbanas. Para su cumplimiento, la Sedatu solamente reporta la asesoría técnica brindada a unas pocas entidades federativas y acciones de financiamiento y subsidio federal para vivienda, sin que ello represente nuevas estrategias para el desarrollo urbano que promueva ciudades más competitivas en el país.

**Estrategia 1.4. “Promover el manejo eficiente y sustentable del capital natural y reforzar el cuidado del medio ambiente del país”, se conforma por 6 líneas de acción.**

- Línea de acción 1.4.1, consistente en impulsar un crecimiento verde que preserve el capital natural del país y aumente la productividad. Para esta línea sobresalen las acciones realizadas por la Semarnat, la cual instrumentó y fortaleció la Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el incremento de la Producción y Productividad (Enaipros) focalizada en 17 entidades y 33 cuencas. Por su parte, la Sagarpa apoyó la construcción de pequeñas obras hidráulicas que representaron un incremento en la capacidad de almacenamiento de agua de 10 millones de m<sup>3</sup> para uso de las unidades de producción rural, a través del Componente Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (Coussa) del Programa Integral de Desarrollo Rural.
- En cuanto a la línea de acción 1.4.2, consistente en fortalecer la política de cambio climático, la Semarnat instrumentó las disposiciones derivadas del Reglamento de la Ley General de Cambio Climático en materia del Registro Nacional de Emisiones (RENE) y diseñó la Metodología de Priorización de Medidas de Adaptación frente al Cambio Climático.
- Las líneas de acción 1.4.3 y 1.4.5 consisten en establecer precios y tarifas del agua y los energéticos que consideren sus externalidades ambientales y promuevan su uso eficiente. Para su cumplimiento, la Semarnat informa que, los Comités Hidráulicos de Distritos de Riego establecen las cuotas para operación, conservación y administración de distritos de riego y para uso público urbano. En el caso de los energéticos, se aplicó una política de incremento mensual.
- Para la Línea de Acción 1.4.4, consistente en la modernización y expansión de la infraestructura hidroagícola en distritos y unidades de riego, la Conagua ha venido atendiendo este requerimiento de forma continua con sus programas ya existentes.
- En el caso de la línea de acción 1.4.6, consistente en promover un mayor uso de energías limpias, se inició la construcción del Atlas de Zonas Factibles para

Energías Renovables, que permitirá determinar las mejores zonas para el desarrollo de distintas tecnologías renovables. También se elaboró el Programa Especial para el Aprovechamiento de las Energías Renovables 2014-2018.

### **Estrategia 2.1. “Incrementar las inversiones en el capital humano de la población”, se conforma por 9 líneas de acción**

- Para la Línea de acción específica 2.1.1, consistente en fortalecer el desarrollo de capacidades en hogares en situación de vulnerabilidad, la acción más significativa fue la instalación del Subcomité de Empleo, Ingreso y Ahorro del Comité Técnico de la Coordinación Nacional de PROSPERA. Además, se diseñó el programa piloto "Territorios Productivos" que busca identificar mecanismos de vinculación y coordinación de la oferta pública desde la demanda, dirigido a la población de beneficiarios de PROSPERA.
- En cuanto a la Línea de acción 2.1.2, consistente en fortalecer los servicios de salud, se capacitó a más de 36 mil trabajadores en temas de seguridad e higiene en el trabajo. Además, se realizaron casi 6 mil estudios de seguridad e higiene en el trabajo, en empresas afiliadas de alta siniestralidad y centros laborales del IMSS.
- La Línea de acción 2.1.3 consiste en impulsar el acceso y la permanencia en el sistema educativo. Para educación media superior se entregaron becas a estudiantes en riesgo de abandonar sus estudios y se impulsó la "Prepa en Línea-SEP". La SEP también impulsó, en coordinación con el programa PROSPERA de SEDESOL, la transición de estudiantes becados por PROSPERA de tercero de secundaria a educación media superior.
- Para la Línea de acción 2.1.4, consistente en profundizar la vinculación entre el sector educativo y el productivo, se impulsó el Programa de Emprendedores de la educación media superior, se continuó impulsando la capacitación para el trabajo en educación media superior, y se impulsó la certificación de competencias laborales en los planteles públicos de educación media superior a través de Consejo Nacional de Certificación de Competencias (Conocer).
- Línea de acción 2.1.5, consistente en promover la formación técnica media superior y superior y Línea de acción 2.1.7, consistente en diseñar e implementar modelos educativos de formación para y desde el trabajo. En cumplimiento de estas dos líneas de acción, para educación media superior se amplió el Modelo de Formación Dual y se invirtió en infraestructura y equipamiento de centros y unidades de formación para el trabajo, a través del Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura de Centros y Unidades de Formación para el Trabajo.

- Para la Línea de acción 2.1.6 se implementó una nueva modalidad de becas en la educación media superior conocida como Becas Salario y Becas de Prácticas Profesionales. Además, mediante el programa Capacita T se impulsaron becas para jóvenes entre 15 y 29 años a fin de que ingresen a capacitarse en un centro o unidad de formación para el trabajo.
- Para la Línea de acción 2.1.8, consistente en promover y fomentar la vocación emprendedora en los egresados de los niveles medio superior y superior, el Inadem de la SE transfirió la Metodología de Jóvenes Emprendedores a planteles de la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial de la SEP, en tanto que el Programa de Incubación en Línea (PIL) del Inadem apoyó a más de 60 mil emprendedores, de los cuales más de 5 mil proyectos fueron viables para su desarrollo.
- Por lo que se refiere a la Línea de acción 2.1.9 se invirtió en infraestructura y equipamiento de los planteles públicos a través del Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura de Educación Media Superior (FCIEMS) y se creó el Fondo de Inversión en Infraestructura de Centros y Unidades de Formación para el Trabajo (FCIICUFT).

Si bien estas nueve líneas de acción realizadas contribuyen significativamente a la Estrategia 2.1, es necesario incrementar los recursos para fortalecer estas acciones; la Tasa Neta de Cobertura en el ciclo escolar 2013 – 2014 de educación media superior a nivel nacional es de 54.8%<sup>32</sup>, lo cual significa que casi la mitad de la población que está en condiciones de cursar este nivel educativo no lo hace.

**Estrategia 2.2. “Fortalecer las actividades de capacitación laboral y formación para el trabajo que eleven la productividad de los trabajadores”, se conforma por 6 líneas de acción.**

- Las seis líneas de acción de esta estrategia se implementan por la STPS, la SEP y la SE. Entre las actividades más relevantes que estas dependencias han implementado están las políticas de capacitación laboral que fomentan la actualización y vigencia de capacidades y competencias de los trabajadores, sobre todo mediante el Centro de Especialización de Recursos Humanos de Alto Nivel en el Sector Automotriz, la modificación al marco legal de la Banca de Desarrollo para reforzar su obligación de prestar asistencia técnica en la creación de patentes y otros derechos de propiedad industrial. Además, el Conocer certificó a más de 200 mil trabajadores o estudiantes (Línea de acción 2.2.1).
- Se realizaron actividades para el cumplimiento de la Línea de acción 2.2.2, consistente en impulsar la participación laboral de mujeres, jóvenes, adultos mayores y discapacitados, y para la Línea de acción 2.2.3, consistente en

<sup>32</sup> INEE, *Estadísticas Educativas por Entidad Federativa*, 2014.

implementar y difundir herramientas tecnológicas que ayuden a incrementar la productividad laboral. Asimismo, la STPS concluyó el desarrollo del nuevo Portal de Capacitación, Adiestramiento y Productividad Laboral, y se realizó la capacitación de los trabajadores con el apoyo del Programa de Apoyo a la Productividad (PAP), a través de la vertiente de Cursos de Productividad y Empleabilidad.

- Para la Línea de acción 2.2.4, la STPS inició operaciones del Programa Apoyo a la Productividad (PAP) pero, dada la limitación de recursos, se programaron metas únicamente para el componente denominado “Cursos de Productividad y Empleabilidad”.
- Para la Línea de acción 2.2.5 se continuó con el Programa de Apoyo para la Productividad, el cual benefició a más de 31 mil trabajadores, quienes recibieron cursos de productividad, capacitación específica por competencias, asistencia técnica y estímulos a la certificación.
- En cuanto a la Línea de acción 2.2.6, la SE entregó a la Dirección General de Capacitación, Adiestramiento y Productividad Laboral los archivos que contienen los datos de los municipios que en comparación anual han registrado las mayores pérdidas de empleo, y se difundieron los Índices de Productividad Laboral y Costo Unitario de la Mano de Obra.

**Estrategia 2.3. “Promover el emprendimiento y el escalamiento productivo y tecnológico de las empresas, con especial atención en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)” se conforma por 10 líneas de acción.**

- Para cumplir con la línea de acción 2.3.1, consistentes en impulsar una cultura emprendedora y empresarial desde los niveles básicos de educación, la SE, a través de la Red de Apoyo al Emprendedor, realizó más de 101 mil diagnósticos de habilidades emprendedoras y gestión empresarial, en tanto que el Inadem desarrolló la Plataforma de Metodologías, Modelos e Iniciativas Exitosas de Emprendimiento.
- En cuanto a la Línea de acción 2.3.2, la SE ha apoyado las actividades productivas de las mujeres a través del Inadem y del Fondo de Microfinanciamiento a la Mujer Rural (Fommur). Asimismo, se creó el Programa Piloto Mujeres Moviendo a México, con el objetivo de facilitar la capacitación, el acceso a información y la asistencia técnica y administrativa a mujeres emprendedoras para iniciar sus negocios.
- Por lo que se refiere a la Línea de acción 2.3.3, el Inadem apoyó la constitución de siete nuevos vehículos de inversión en el ecosistema emprendedor, y Bancomext promovió una mayor colocación de crédito y garantías dirigido a las Mipymes.

- Respecto a la Línea de acción 2.3.4, consistente en promover la adopción y el uso de tecnologías de la información y comunicación en los procesos productivos y de gestión empresarial, la SE lanzó la Agenda Sectorial para el Desarrollo de Tecnologías de la Información en México a través del Prosoft y cinco convocatorias del Inadem.
- Para la Línea de acción 2.3.5, el Inadem apoyó la inserción de Mipymes en las cadenas de valor de empresas ancla.
- En cuanto a la Línea de acción 2.3.6, se realizaron actividades para facilitar la participación de las Mipymes en las compras de dependencias y entidades del gobierno federal.
- Para la Línea de acción 2.3.7, la SE creó la Red Nacional de Empresarios Mentores para que empresarios experimentados apoyen con sus conocimientos y experiencias a emprendedores y Mipymes del país.
- Por lo que se refiere a la Línea de acción 2.3.8, se realizaron acciones para promover el desarrollo de proveedores y nuevas actividades industriales en torno a los sectores eléctrico y de hidrocarburos.
- Para la Línea de acción 2.3.9, consistente en coordinar los programas de los tres órdenes de gobierno, el Inadem otorgó apoyos para fomentar la cultura emprendedora y la SE aportó recursos al FINNOVA, con el objetivo de incrementar la base de empresas innovadoras e incentivar el desarrollo de bienes públicos o proyectos con altas externalidades positivas.
- Por último, para la línea de acción 2.3.10, consistente en impulsar el mejor desempeño ambiental de las Mipymes y el consumo de los bienes y servicios ambientales certificados que ofertan, se fortaleció el vínculo con el Consejo Ejecutivo de Empresas Globales para promover la integración de cadenas de suministro sustentables y la definición de criterios de producción y consumo sustentable aplicables a la operación de las micro, pequeñas y medianas empresas.

**Estrategia 2.4 “Establecer programas integrales dirigidos a elevar la productividad de los productores rurales, especialmente de los pequeños productores” se conforma por 4 líneas de acción.**

- Para el cumplimiento de la Línea de acción 2.4.1, la Sagarpa otorgó paquetes tecnológicos adecuados a las diferentes zonas productoras de maíz y frijol en 24 entidades, y se tecnificaron más de 124 mil hectáreas de riego, lo que permitió un ahorro de 245 millones de m<sup>3</sup> de agua por ciclo agrícola. Además, se operó el componente "Sistema Nacional de Agroparques", el cual consistió en estímulos dirigidos a productores que requieran incrementar su escala productiva con infraestructura y equipamiento.

- Para la Línea de acción 2.4.2, la Sagarpa diseñó un nuevo esquema de financiamiento para los productores agropecuarios, silvícolas y pesqueros, ampliando el monto de crédito y el plazo máximo para pequeños productores. Asimismo, se continuó con el Programa Productividad y Competitividad Agroalimentaria y con el Programa Integral de Desarrollo Rural, a través del componente Desarrollo Integral de Cadenas de Valor.
- En cuanto a la Línea de acción 2.4.3, consistente en promover la adopción de nuevas tecnologías y técnicas agropecuarias y pesqueras, incluidas las TICs, a través de extensionismo y capacitación, la Sagarpa desarrolló la plataforma del Sistema de Extensionismo Rural Mexicano "SER Mexicano".
- En la Línea de acción 2.4.4, consistente en articular las políticas públicas dirigidas a los pequeños productores agrícolas en zonas marginadas, la Sagarpa continuó con el Programa de Apoyos a Pequeños Productores (PAPP), el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), el apoyo a productores para la renovación de cafetales, y mediante acciones interinstitucionales se ha implementado el Programa Piloto "Territorios Productivos", el cual atiende a 15,000 familias beneficiarias de PROSPERA Programa de Inclusión Social en 82 localidades de los estados de Chiapas, México, Puebla, Oaxaca y Veracruz.

**Estrategia 2.5. "Incrementar la inversión pública y promover la inversión privada en actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI)", se conforma por 8 líneas de acción.**

- Para la Línea de acción 2.5.1, consistente en articular esfuerzos de los sectores público, privado y social, para incrementar la inversión en CTI a 1% del PIB, para el 2014, se aprobó un Gasto Federal en Ciencia y Tecnología de más de 86 mil millones de pesos y en 2016 será de 91 mil 650 millones de pesos.
- Se realizaron acciones para fortalecer la eficiencia del gasto en programas de fomento a CTI y su relevancia mediante la colaboración público-privada (línea de acción 2.5.2) y para coordinar los diferentes instrumentos de los actores de gobierno en la cadena ciencia, tecnología e innovación (línea de acción 2.5.3).
- Para la Línea de acción 2.5.4, consistente en fortalecer la vinculación entre instituciones de educación superior, centros de investigación y el sector productivo, se realizó la certificación por el FINNOVA de 41 Oficinas de Transferencia de Conocimiento a cargo de la Secretaría de Economía y el CONACYT, con lo cual suman 117 oficinas certificadas. Asimismo, se fortaleció el esquema de operación del Programa de Estímulos a la

Innovación (PEI) del Conacyt para vincular el sector productivo con las instituciones de educación superior y los centros de investigación.

- Por lo que se refiere a la Línea de acción 2.5.5, se destinaron más recursos para impulsar la inversión en innovaciones a través de la Banca de Desarrollo.
- En cuanto a la Línea de acción 2.5.6, consistente en revisar las restricciones legales que limitan la inversión en actividades y sectores de la economía con alto potencial de innovación, el Ejecutivo Federal expidió las reformas necesarias al Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.
- Para la Línea de acción 2.5.7, el Conacyt realizó la revisión del Programa de Estímulos a la Innovación, a fin de propiciar una mayor inversión de la iniciativa privada, buscando a la vez impulsar la vinculación del sector productivo con las instituciones de educación superior y los centros de investigación, y otorgó recursos principalmente en las ramas industriales de química, transporte, alimentos, maquinaria y equipo, plástico y hule.
- Para la Línea de acción 2.5.8, se apoyaron proyectos relacionados con el sector agua, agropecuario y pesquero y de apoyo a la infraestructura científica de los Fondos Sectoriales CONAGUA-CONACYT, SEMARNAT-CONACYT y SAGARPA-CONACYT.

**Estrategia 3.1. “Mantener la estabilidad macroeconómica y financiera con el fin de generar un marco de certidumbre para los agentes económicos”, se conforma por 3 líneas de acción.**

- Para la Línea de acción 3.1.1, consistente en proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico, la SHCP implementó el Programa de Cobertura Petrolera 2016, con lo cual se cubre el precio por barril contenido en la Ley de Ingresos de la Federación.
- En cuanto a la Línea de acción 3.1.2, consistente en fortalecer los ingresos del sector público, la SHCP aplicó una disminución real anual de 4.1% en gastos de operación distintos a servicios personales y pensiones, en tanto que los ingresos tributarios se fortalecieron y se ubicaron en el equivalente a 13.0% del PIB. Se cubrió 100% de los Ingresos Petroleros del Gobierno Federal con el Programa de Cobertura Petrolera 2016.
- Para la Línea de acción 3.1.3, la SHCP promovió un manejo responsable del endeudamiento del gobierno federal con los Organismos Financieros Internacionales (Ofis). Asimismo, se coordinó un amplio programa de colaboración con Ofis a fin de obtener financiamiento en términos favorables, acompañando la ejecución de proyectos con asistencia técnica y mejores prácticas internacionales.

**Estrategia 3.2. “Promover que las acciones de gobierno consoliden un ambiente de negocios propicio para la creación y crecimiento de empresas formales”, se conforma por 4 líneas de acción.**

- Entre las principales acciones para el cumplimiento de la Línea 3.2.1, consistente en implementar una mejora regulatoria integral que reduzca las cargas excesivas que afectan la creación y el crecimiento de empresas formales, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) analizó más de mil anteproyectos regulatorios y más de 4 mil trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS). Asimismo, se mantuvo el Módulo Único de Autorización de Denominaciones y Razones Sociales (MUA), y se proporcionó asesoría a los gobiernos estatales y municipales para abrir módulos del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) y del Programa de Reconocimiento y Operación SARE (PROSARE). Para mejorar los procesos que deben observar las empresas en el registro de establecimientos mercantiles, se implementó el Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER) el cual opera la información del Registro Público del Comercio de forma digital y en línea.
- Para la Línea de acción 3.2.2, consistente en facilitar operaciones mercantiles mediante el desarrollo y uso de tecnologías de la información, el Prosoft apoyó proyectos vinculados con la estrategia de mercado digital, particularmente en modelos de calidad.
- Por lo que se refiere a la Línea de acción 3.2.3, consistente en promover iniciativas de cooperación regulatoria entre los distintos órdenes de gobierno, el Inadem y la Cofemer apoyaron proyectos de Mejora Regulatoria dirigida a gobiernos estatales, municipales y consejos de la judicatura.
- Respecto a la Línea de acción 3.2.4, consistente en simplificar el régimen fiscal para facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias, la SHCP, a través del SAT, logró la disminución del número de horas que las empresas dedican al cumplimiento de sus obligaciones fiscales tributarias.

**Estrategia 3.3. “Brindar mayor certidumbre jurídica a los agentes económicos y reducir el impacto de la inseguridad en el sector productivo”, se conforma por 2 líneas de acción.**

- En la línea de acción 3.3.1, consistente en impulsar un sistema jurídico efectivo que garantice certidumbre jurídica y propicie una asignación eficiente de los recursos productivos, se expidió el Decreto por el que se establecieron medidas para la productividad, competitividad y el combate de prácticas de subvaluación del sector calzado. Además, se modificaron

ocho acuerdos de regulaciones no arancelarias que contribuyeron a fortalecer el esquema regulatorio aplicable a la importación de mercancías de los sectores agropecuario, industrial (acero, calzado y textil), salud y vida silvestre.

- Asimismo, para la Línea de acción 3.3.2, consistente en coordinar las acciones de los gabinetes especializados México Próspero y México en Paz tendientes a fortalecer el clima de negocios, la Policía Federal implementó operativos en coordinación con empresas de ferrocarriles y se atendieron los requerimientos de acompañamiento y vigilancia durante la transportación de productos, se realizaron acciones táctico-operativas y se implementaron operativos anti asalto.

**Estrategia 3.4. “Elevar la eficiencia en sectores productores de insumos clave para reducir los costos que enfrentan las empresas y los productores”, se conforma por 7 líneas de acción.**

- Para la Línea de acción 3.4.1, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que elimina las restricciones a la inversión extranjera en servicios de telecomunicaciones, con lo que se estableció un marco regulatorio que propicie una menor concentración de mercado en el sector telecomunicaciones.
- Asimismo, se realizaron acciones para incrementar la eficiencia operativa y de gestión de PEMEX y CFE (Línea de acción 3.4.2) como el otorgamiento de certificados de energías limpias. Además, se adjudicó la construcción de varios proyectos de transporte de gas natural.
- En cuanto a la Línea de acción 3.4.3, consistente en asegurar la viabilidad del abastecimiento oportuno de energía con precios competitivos y calidad a lo largo de la cadena productiva, la CFE ofrece precios competitivos con las conversiones a gas natural de varias centrales termoeléctricas y la entrada en operación de nuevas centrales eólicas.
- Para la Línea de acción 3.4.4, se continuaron los trabajos de construcción en las estaciones de compresión asociadas al gasoducto en Tamaulipas y Nuevo León.
- Por lo que se refiere a la Línea de acción 3.4.5, consistente en crear mecanismos para potenciar la inversión, aumentar la producción y explotar de manera eficiente los hidrocarburos del país, la SENER realizó procesos de licitación y asignaciones petroleras para la exploración y extracción de hidrocarburos.
- Se realizaron actividades para impulsar marcos regulatorios que favorezcan la competencia y la eficiencia de los mercados (Línea de acción 3.4.6) como la revisión de anteproyectos con análisis de impacto en la

competencia por parte de Cofemer y el establecimiento de los mecanismos y bases de colaboración para promover la competencia y libre concurrencia por la SE y la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece).

- Para la Línea de acción 3.4.7, consistente en apoyar los esfuerzos de las entidades federativas y municipios para promover la competencia en los mercados locales, se emitieron normas que establecen especificaciones mínimas de calidad de diversos productos de la industria eléctrica, electrónica, textil, plástico, leche y bebidas alcohólicas, orientadas a mejorar la competitividad de los productos e incrementar la productividad de la industria.

**Estrategia 3.5. “Promover inversiones en infraestructura física y de logística para reducir los costos de operación de las empresas”, se conforma por 8 líneas de acción.**

- Para la Línea de acción 3.5.1, consistente en fortalecer la infraestructura de transporte y mejorar su conectividad, entre las principales acciones se encuentra el inicio de la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y la construcción de la terminal de contenedores y carga general en Tuxpan, así como la construcción del libramiento ferroviario en el puerto de Veracruz.
- Respecto a la Línea de acción 3.5.2, consistente en fomentar la multimodalidad para el traslado eficiente de mercancías conforme a las distancias y características de la carga, se concluyó en Veracruz la construcción del Centro de Atención Logística de Transporte.
- Por lo que se refiere a la Línea de acción 3.5.3, consistente en fomentar el desarrollo de una logística avanzada que provea conectividad a los centros que integrarán el Sistema Nacional de Plataformas Logísticas, la SE contrató un Estudio del Impacto de la Distribución Urbana de Mercancías, en tanto que el Inadem ha apoyado proyectos para promover la competitividad logística de las centrales de abasto y los mercado públicos.
- Para la Línea de acción 3.5.4, consistente en impulsar un programa de logística que estandarice las regulaciones y la prestación de servicios y provea lineamientos para la inversión, la SCT autorizó los Programas Maestros de Desarrollo Portuario y las modificaciones de varias Administraciones Portuarias Integrales.
- En cuanto a la Línea de acción 3.5.5, consistente en promover el uso de Sistemas Inteligentes de Transporte para mejorar la seguridad y agilizar el movimiento de carga y pasajeros, se avanzó en las obras de construcción del Tren Interurbano México-Toluca, el Tren Eléctrico de Guadalajara, la

Línea 3 del Metro de Monterrey y la obra civil del sistema de transporte articulado (BRT) de la ciudad de Tijuana.

- La línea de acción 3.5.6 consiste en adoptar nuevas modalidades de operación y conservación de autopistas. La SCT, quien es la dependencia responsable de su implementación, reportó para 2015 la mejora del Sistema de Telepeaje y Medios Electrónicos de Pago para reducir costos operativos del transporte, de acuerdo a estándares internacionales. Sin embargo, no se han llevado a cabo acciones para adoptar nuevas modalidades de conservación de autopistas.
- Por lo que toca a la Línea de acción 3.5.7, la SCT y la CDI construyeron y modernizaron más de 4 mil kilómetros de caminos rurales y alimentadores, beneficiando a más de 28 millones de habitantes.
- Para la Línea de acción 3.5.8, consistente en modernizar y ampliar la infraestructura hidroagrícola, la Sagarpa construyó infraestructura para el riego en beneficio de más de 20 mil hectáreas agrícolas, así como infraestructura de temporal tecnificado en más de 15 mil hectáreas.

**Estrategia 3.6. “Aprovechar la integración de México a la economía mundial como medio para elevar la productividad de la economía”, se conforma por 6 líneas de acción.**

- Entre las principales actividades realizadas en la Línea de acción 3.6.1, está la firma del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico con Chile, Colombia y Perú, y las negociaciones para el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP). Asimismo, la SHCP copreside el Diálogo Económico de Alto Nivel, en el cual se establecen las estrategias económicas y comerciales para la promoción del crecimiento económico y la generación de empleos en México y los Estados Unidos.
- Se realizaron actividades para modernizar los procesos en las aduanas del país, a fin de reducir los costos de transacción en el comercio internacional (Línea de acción 3.6.2), para abatir las distorsiones a los mercados mediante el combate a la importación ilegal de mercancías (Línea de acción 3.6.3) y para fomentar la transparencia y la simplificación de los trámites relacionados con el comercio exterior (Línea de acción 3.6.4).
- Para la Línea de acción 3.6.5, consistente en impulsar la participación de las empresas mexicanas en las cadenas globales de valor, el Inadem apoyó a Mipymes para su integración a las cadenas nacionales y globales de valor y se confirmaron ocho proyectos de proveeduría a empresas transnacionales ubicadas en México. No obstante, no se observa una estrategia más allá de las convocatorias del Inadem que perfilen una actuación deliberada del Gobierno Mexicano por apoyar a las empresas mexicanas a integrarse a

cadena globales de valor, lo cual requiere de negociaciones y gestión en un ámbito conceptual conocido como interdependencias no comerciales<sup>33</sup>.

- Para la Línea de acción 3.6.6, la SE realizó el análisis al marco jurídico de la Inversión Extranjera Directa (IED) en diversos sectores como el transporte aéreo, transporte terrestre, la impresión y publicación de periódicos para circulación exclusiva en el territorio nacional, y servicios privados de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados.

**Estrategia 4.1. “Promover un desarrollo regional equilibrado que aproveche las ventajas comparativas de cada región”, se conforma por 7 líneas de acción.**

- Entre las principales actividades realizadas en la Línea de acción 4.1.1, la STPS impulsó la creación y el buen funcionamiento de las Comisiones Estatales de Productividad en las entidades federativas, mediante asesorías.
- Para la Línea de acción 4.1.2, consistente en promover políticas de desarrollo productivo acordes a las vocaciones productivas de cada región, el Inadem incorporó criterios para la distribución de los recursos (bolsas regionales consistentes en montos preestablecidos de recursos que son otorgados a las diferentes regiones del país).
- Por lo que se refiere a la Línea de acción 4.1.3, consistente en impulsar el desarrollo de la región Sur-Sureste mediante políticas que aumenten su productividad, la SCT concluyó la construcción y modernización de autopistas y carreteras federales, en los estados de la región sur-sureste, continuó con la rehabilitación y mantenimiento de las vías de los ferrocarriles; continuó con la construcción del muelle de usos múltiples en Salina Cruz; y avanzó en las obras de modernización del aeropuerto de Chetumal y en el Istmo en Ixtpec, en Oaxaca.
- Para la Línea de acción 4.1.4, consistente en impulsar mediante estrategias diferenciadas el desarrollo de vocaciones y capacidades locales en CTI, el

---

<sup>33</sup> Las interdependencias no comerciales (untraded interdependencies), toman la forma de reglas informales, convenciones y hábitos que coordinan a los actores económicos bajo condiciones de incertidumbre. Debido a la interdependencia en las trayectorias tecnológicas y de consumo, es que los productores de bienes finales y proveedores de componentes mutuamente buscan acordar contratos a mediano y largo plazo a fin de reducir la incertidumbre sobre las acciones mutuas emprendidas por las diversas empresas participantes en la cadena de producción, y también en otras industrias relacionadas. De esta manera, empresas productoras de bienes finales y proveedores pueden acordar desde tiempo antes cambios en el diseño o especificación de los bienes intermedios producidos dependiendo de los cambios en las trayectorias de consumo, o bien, para controlar esta trayectoria. Estos contratos reducen la incertidumbre en el corto plazo de la mayor complejidad del intercambio de hoy en día. Para profundizar en el tema, véase:

Storper, M. *The regional world: Territorial development in a global economy*. Guilford. New York, 1997. págs. 3-19.

Conacyt coordinó la elaboración de 32 Agendas Estatales y 3 Regionales de Innovación, las cuales buscan articular y definir prioridades sectoriales y áreas de especialización inteligente. Además, el Conacyt continuó brindando apoyos a las entidades federativas del sur-sureste para el desarrollo científico, tecnológico y de innovación.

- Respecto a la Línea de acción 4.1.5, la SCT, a través del Programa de Empleo Temporal, contribuyó a la realización de proyectos encaminados a reconstrucción y conservación de caminos rurales y alimentadores.
- Para la Línea de acción 4.1.6, la SCT invirtió en la construcción y modernización de carreteras y autopistas.
- Respecto a la Línea de acción 4.1.7, la Sagarpa impulsó el "Proyecto estratégico para impulsar la recuperación productiva del sector camaronícola", así como la reactivación de la Comisión Intersecretarial para el Aprovechamiento Sustentable de Mares y Costas (Cimares) como instancia de trabajo transversal de la APF y de coordinación con los órdenes de gobierno estatal y municipal.

Si bien las acciones descritas abonan al logro de la Estrategia número 4.1, en tanto que promueven un desarrollo regional equilibrado que aproveche las ventajas comparativas de cada región, la fragmentación de acciones sectoriales entre las dependencias que realizan acciones en las regiones limita el potencial de estas acciones para incrementar la productividad que se alcanzaría con acciones coordinadas en el territorio<sup>34</sup>.

**Estrategia 4.2. “Promover un cambio estructural ordenado que permita el crecimiento de actividades de mayor productividad y la transformación de sectores tradicionales”, se conforma por 8 líneas de acción.**

---

<sup>34</sup> Una estrategia de desarrollo regional debe contar con mecanismos que promuevan la cooperación entre las empresas sin interferir en las ventajas de un mercado competitivo, por lo que es necesaria una estrategia que materialice una alianza entre los diversos actores de la sociedad enfocados al crecimiento económico de la región (empresarios, trabajadores, políticos, organizaciones civiles, etc.) que supere la limitación que genera la realización de esfuerzos fragmentados por parte de las dependencias definidas en ámbitos sectoriales. Las instituciones son de suma importancia en los nuevos modelos de desarrollo regional. En particular, instituciones regionales tienen que ser creadas en aquellos espacios en que los gobiernos centrales y los sectores de la sociedad local no han podido llenar. Una forma característica de alianza es la Agencia de Desarrollo Regional, operada como una rama del gobierno para la promoción y fomento del sector privado. La Agencia coordina con mayor efectividad los esfuerzos públicos orientados al desarrollo de los proyectos empresariales, al transmitir mayor confianza hacia los inversionistas locales y foráneos. Para profundizar en este tema, véase:

Keating, *The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change*, Edward Elgar. UK, 1998. págs.138-145; y

Vázquez Barquero, *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*, Antoni Bosch Editor. Barcelona, 2005. págs. 117-120.

- Para la Línea de acción 4.2.1, consistente en diseñar e implementar políticas para el desarrollo productivo de industrias y sectores, la SE construyó una agenda de trabajo con la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica (Canifarma), con el objetivo de consolidar polos regionales de actividad productiva. También se apoyaron estudios de proyectos productivos, considerando aspectos de mercado, diagnóstico y prospectiva a través del Programa de Apoyo para la Mejora Tecnológica de la Industria y Alta Tecnología (Proiat).
- Para la línea de acción 4.2.2, consistente en facilitar la movilidad de los trabajadores de sectores de baja productividad a sectores de alta productividad, la STPS hizo referencia a la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional, pero no reportó actividades concretas para el cumplimiento de esta línea de acción.
- Para la Línea de acción 4.2.3, la Sagarpa, a través del Programa de PROAGRO Productivo puso en marcha nuevos programas para transformar los subsidios asistenciales en incentivos productivos destinados a los productores, y otorgar incentivos directos a pescadores y acuacultores.
- La Sagarpa, a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica), realizó acciones para promover inversiones en sanidad animal y vegetal, inocuidad, investigación y desarrollo, sistemas de información agroclimática y otros bienes públicos rurales (Línea de acción 4.2.4).
- Para la Línea de acción 4.2.5, consistente en identificar e impulsar acciones que eleven la productividad del sector servicios, especialmente en el comercio minorista, la SE avanzó sustancialmente en la negociación del Acuerdo sobre Comercio de Servicios (TISA). Este Acuerdo creará condiciones favorables de acceso no discriminatorio para prestadores nacionales en el sector servicios. La SE, a través del Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (Prosoft), también apoyó proyectos dirigidos a fortalecer el comercio electrónico.
- Por lo que se refiere a la Línea de acción 4.2.6, consistente en impulsar el desarrollo del sector turístico, particularmente en regiones donde la productividad es baja, se inauguró el nuevo aeropuerto de Palenque, Chiapas; y a través de los convenios de colaboración con organismos internacionales, la Sectur elaboró una herramienta tecnológica en la implementación de criterios globales de sustentabilidad promovidos por la Organización Mundial de Turismo a fin de obtener el Distintivo S.
- Para la Línea de acción 4.2.7, consistente en promover inversiones en infraestructura, México firmó un memorándum de entendimiento y contribuyó al establecimiento de un Centro Global de Infraestructura dentro

del G20, por medio del cual se promueve el intercambio de información y mejores prácticas para hacer más eficiente la inversión en proyectos de infraestructura.

- Para la Línea de acción 4.2.8, consistente en promover la generación de empleos verdes de alta productividad, la Semarnat conformó un grupo de dependencias y entidades del Gobierno Federal para abordar el tema de empleos verdes y establecer la estrategia para incluir el concepto en sus actividades y políticas. Entre las actividades realizadas está la promoción, divulgación y capacitación en materia de estrategias para el desarrollo sostenible y la creación de empleos verdes en México. Sin embargo, no se especifica en qué consisten dichas acciones y el alcance de las mismas.

**Estrategia 5.1. “Fortalecer el marco institucional para impulsar políticas públicas orientadas a elevar y democratizar la productividad”, se conforma por 8 líneas de acción.**

- Para la Línea de acción 5.1.1, consistente en impulsar la democratización de la productividad mediante la ejecución de acciones coordinadas al interior del Gabinete Especializado México Próspero, la SHCP, en su carácter de coordinador y secretario técnico del Gabinete Especializado México Próspero, dio seguimiento a 48 acciones prioritarias, organizadas en 4 ejes.
- Por lo que se refiere a la Línea de acción 5.1.2 –consolidar el diálogo entre los representantes empresariales, sindicales, académicos y del sector público ante el Comité Nacional de Productividad– se realizaron reuniones al interior de los cinco subcomités que integran el CNP y en los grupos de trabajo específicos, entre las que destacan dos talleres para la construcción de la agenda de productividad del sector autopartes.
- Para la Línea de acción 5.1.3, se finalizó la instalación de las Comisiones Estatales de Productividad (CEPs) y se inició el proyecto para el fortalecimiento institucional y técnico de las CEPs, el cual contempla un esquema de recomendaciones y lineamientos puntuales para la consolidación de una gobernanza eficaz de las CEPs.
- Respecto a la Línea de acción 5.1.4 se logró avanzar en la construcción de una estrategia de desarrollo productivo para Chiapas, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo, la Universidad de Harvard y el Gobierno del Estado.
- Para la Línea de acción 5.1.5, la SHCP dio a conocer el Atlas de Complejidad Económica de México, el cual es una herramienta para orientar el diseño de las políticas de desarrollo productivo en los tres niveles de gobierno y en la toma de decisiones de emprendedores, empresarios y trabajadores.

- Respecto a la Línea de acción 5.1.6, consistente en adoptar las mejores prácticas institucionales a nivel internacional para impulsar la productividad, México propuso la creación de una red de productividad al interior de la OCDE para promover la implementación de políticas públicas orientadas al intercambio de mejores prácticas y la elaboración de estudios sobre productividad.
- Para la Línea de acción 5.1.7, consistente en fortalecer en el sector público la capacidad de diagnóstico y evaluación de impacto de las políticas públicas en la productividad, la SHCP y la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social llevaron a cabo el taller internacional "Estrategia de Monitoreo y Evaluación de los Componentes de Inclusión Productiva, laboral y Financiera de PROSPERA", en el que se identificaron elementos relevantes para una estrategia de evaluación de las nuevas intervenciones de este programa.
- Para la Línea de acción 5.1.8, la SHCP realizó talleres técnicos con las Unidades Responsables de los programas para apoyarlos con definiciones de productividad y otras recomendaciones basadas en resultados de evaluaciones que permitan mejorar su vinculación con el PDP.

**Estrategia 5.2. "Orientar los programas y el gasto público hacia el objetivo de elevar y democratizar la productividad", se conforma por 8 líneas de acción.**

- La SHCP ha elaborado estudios en el marco del Consejo Global de América Latina del Foro Económico Mundial, con lo cual contribuye a la Línea de acción 5.2.1 consistente en realizar estudios para comprender la problemática específica para democratizar la productividad a nivel sectorial y regional.
- Para la Línea de acción 5.2.2, consistente en desarrollar métricas de la orientación de los programas presupuestales y de inversión hacia la democratización de la productividad, la SHCP, en conjunto con las unidades responsables, vinculó 88 programas presupuestarios con los principales objetivos del Programa para Democratizar la Productividad y, de ellos, diversos programas presupuestarios vinculados a objetivos de productividad fueron incluidos en el Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2015, lo cual permitirá tener mayor información sobre las áreas de oportunidad de los programas presupuestarios que inciden sobre la eficiencia de la economía mexicana.
- Por lo que se refiere a la Línea de acción 5.2.3, consistente en incorporar métricas de la orientación hacia la productividad como un elemento del Sistema de Evaluación para el Desempeño, la SHCP aplicó el cuestionario de Productividad Económica, lo que permitió alinear con criterios de

productividad las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR), Reglas de Operación (ROP) y documentos normativos de 36 programas productivos.

En resumen, las 115 líneas de acción contenidas en el PDP fueron atendidas por alguna de las trece dependencias o siete entidades participantes, de conformidad con lo establecido en el PDP. También cabe mencionar que algunas de las estrategias y líneas de acción establecidas en el PDP se están impulsando a través del CNP, el CCECEM y el GEMP. La información utilizada para documentar las actividades realizadas en estas 115 líneas de acción se obtuvo principalmente de los informes de Logros 2014 y 2015 del PDP. Esta información se complementó con un reporte entregado al equipo consultor por parte de la UPE, y por el Coneval, quien solicitó a las dependencias y entidades participantes datos sobre sus actividades en 2014 y 2015 por línea de acción.

En cuanto al seguimiento de las actividades realizadas en cada línea de acción, el mismo se realiza a través del reporte de actividades que solicita la SHCP a las dependencias en los primeros dos meses de cada año. Existen algunos casos en los que el seguimiento de dichas acciones se realiza mediante algún sistema interno, como es el caso de la STPS y el Inadem.

b. Si existe vinculación con programas presupuestarios, ¿cómo se identificó?

La vinculación de las acciones con programas presupuestarios se obtuvo de tres fuentes:

1. Información reportada por cuatro dependencias y una entidad, a través del Coneval;
2. Información proporcionada por la UPE consistente en un listado de 88 programas presupuestarios que se consideran inciden en el PDP; e
3. Información proporcionada por la UPE consistente en un listado de 36 programas presupuestarios a los que se le aplicó el Cuestionario de Productividad Económica.

### **Información reportada por cuatro dependencias y una entidad, a través del Coneval**

De las trece dependencias y siete entidades participantes en la implementación del PDP, solamente Sagarpa, SE, SEP, Sedesol y Conacyt reportaron la incidencia de sus programas presupuestarios al PDP por línea de acción. Esta información se obtuvo a través del Coneval, el cual solicitó a las dependencias y entidades participantes en el PDP información sobre sus programas presupuestarios que incidirán en las línea de acción del PDP donde participan. Esta información se presenta a continuación. Cabe señalar que no todas las dependencias a las que

Coneval solicitó dicha información atendieron la solicitud. Cada una de las dependencias que reporta información identificó la vinculación entre los programas presupuestarios y las líneas de acción.

En el Anexo 8 se presenta la relación de líneas de acción del PDP en las que incide alguno de los programas presupuestarios reportados por Sagarpa, SE, SEP, Sedesol y Conacyt.

Sagarpa reporta que sus programas presupuestarios inciden en diez líneas de acción del PDP. La mayoría de las líneas de acción en las que inciden los programas de Sagarpa están en los objetivos 1 y 2, y, en particular, cuatro de estas diez líneas de acción corresponden a la Estrategia 2.4 "Establecer programas integrales dirigidos a elevar la productividad de los productores rurales, especialmente de los pequeños productores". Esto se considera relevante debido a que uno de los sectores económicos de más baja productividad es la pequeña explotación agrícola, la cual no está mecanizada, y en la mayoría de los casos es utilizada para la producción de autoconsumo.

Las líneas de acción del PDP en las que inciden los programas de Sagarpa son:

- 1.1.3. Analizar integralmente los programas de gobierno y políticas públicas para que las estrategias y programas de gobierno induzcan la formalidad;
- 1.2.3. Generar instrumentos financieros acordes a las necesidades y capacidades de las unidades de producción agrícola;
- 1.3.2. Fomentar la organización de pequeños productores para generar economías de escala y aprovechar el uso eficiente de sus recursos;
- 1.4.1. Impulsar un crecimiento verde que preserve el capital natural y promueva aumentos en la productividad agropecuaria y pesquera;
- 2.4.1. Facilitar el acceso a insumos básicos para las actividades agropecuarias, en particular, semillas mejoradas, fertilizantes y financiamiento y agua;
- 2.4.2. Promover las inversiones en la infraestructura necesaria para facilitar la comercialización y el acceso a los mercados;
- 2.4.3. Promover la adopción de nuevas tecnologías y técnicas agropecuarias y pesqueras, incluidas las TIC, a través de extensionismo y capacitación;
- 2.4.4. Articular las políticas públicas dirigidas a los pequeños productores agrícolas, en particular aquellos que habitan en zonas marginadas;
- 2.5.8. Elevar la inversión en CTI dirigida al sector agua, agropecuario y pesquero; y

- 4.2.4. Promover inversiones en sanidad animal y vegetal, inocuidad, investigación y desarrollo, sistemas de información agroclimática y otros bienes públicos rurales.

Adicionalmente, la Sagarpa diseñó un nuevo Programa de Apoyos a Pequeños Productores, el cual busca atender a la población de pequeños productores.

Entre los programas de Sagarpa que mayormente inciden en el PDP están: el Programa Integral de Desarrollo Rural<sup>35</sup> incide en tres líneas de acción; el Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria incide en tres líneas de acción; el Programa de Innovación, Investigación, Desarrollo Tecnológico y Educación incide en dos líneas de acción<sup>36</sup>; y el Programa de Fomento a la Agricultura incide en dos líneas de acción. El programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados y el Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria inciden solamente en una línea de acción cada uno. Cabe mencionar que dos programas inciden en la línea de acción 1.2.3 y otros dos programas inciden en la línea de acción 2.2.4. Véase Anexo 8.

Otra de las dependencias que reportaron las líneas de acción del PDP en las que inciden sus programas presupuestarios es la SE. Los programas presupuestarios de la SE inciden en diez líneas de acción del PDP.

Las líneas de acción del PDP en las que inciden los programas de la SE son:

- 2.1.8. Promover y fomentar la vocación emprendedora en los egresados de los niveles medio superior y superior, como una opción profesional;
- 2.3.2. Promover la asistencia técnica para impulsar la participación de las mujeres en el sector emprendedor;
- 2.3.4. Promover la adopción y uso de tecnologías de la información y comunicación en los procesos productivos y de gestión empresarial;
- 2.3.5. Apoyar la inserción exitosa de las Mipymes en las cadenas de valor de los sectores estratégicos de mayor dinamismo;
- 2.3.7. Integrar una alianza de empresarios consolidados que apoye y acompañe el esfuerzo de los emprendedores jóvenes y de las Mipymes;

---

<sup>35</sup> En la estructura programática para 2016, se fusionó el Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (Pp S088) y el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (S089), para conformar un componente integrante del programa S258 Programa Integral de Desarrollo Rural, que cambiará su denominación a Programa de Productividad Rural.

<sup>36</sup> En la estructura programática para 2016 se escinde el Pp S264 Programa de Innovación, Investigación, Desarrollo Tecnológico y Educación (PIDETEC) para que sus funciones se trasladen a los Pp S259 Programa de Fomento a la Agricultura, S260 Programa de Fomento Ganadero y S261 Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola.

- 3.2.3. Promover iniciativas de cooperación regulatoria entre los distintos órdenes de gobierno;
- 3.6.5. Impulsar la participación de las empresas mexicanas en las cadenas globales de valor;
- 4.1.2. Promover políticas de desarrollo productivo acordes a las vocaciones productivas de cada región;
- 4.2.1. Diseñar e implementar políticas para el desarrollo productivo de industrias y sectores, desalentando la búsqueda de rentas indebidas; y
- 4.2.5. Identificar e impulsar acciones que eleven la productividad del sector servicios, especialmente en el comercio minorista.

Aunada a la información anterior, también se reporta la modificación de las Reglas de Fondo Nacional del Emprendedor. El Inadem modificó sus reglas de operación para incorporar un mecanismo de bolsas regionales y por tamaño de empresa, lo que permite disminuir las brechas regionales y sectoriales. Asimismo, la SE modificó las reglas de operación del Programa para la Productividad y Competitividad Industrial para incorporar sectores prioritarios.

Los programas presupuestarios de la SE están vinculados principalmente a líneas de acción de los objetivos 2 y 4 del PDP. Ningún programa de la SE incide en las líneas de acción del objetivo 1. Cabe mencionar que los programas de la SE inciden en cuatro líneas de acción de la Estrategia "Promover el emprendimiento y el escalamiento productivo y tecnológico de las empresas, con especial atención en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)".

Los apoyos derivados de las convocatorias del Inadem son los que inciden en la mayoría de las líneas de acción del PDP vinculadas a los programas de la SE (seis de las diez líneas de acción del PDP). Otros programas que inciden en las líneas de acción del PDP pertenecen al Instituto Nacional de la Economía Social (Inaes), Cofemer, el Proiat<sup>37</sup> y el Prosoft<sup>38</sup>.

Por su parte, la SEP reportó que sus programas presupuestarios inciden en cinco líneas de acción del PDP. Estas cinco líneas de acción del PDP son:

- 2.1.3. Impulsar el acceso y permanencia en el sistema educativo, así como la conclusión oportuna de estudios en todos los niveles.

---

<sup>37</sup> En la estructura programática para 2016, se da la fusión del Pp U003 Programa para el desarrollo de la productividad de las industrias ligeras (PROIND) con el S220 Programa de apoyo para la mejora tecnológica de la industria de alta tecnología (PROIAT), para conformar el Pp S220 Programa para la Productividad y Competitividad Industrial.

<sup>38</sup> En la estructura programática para 2016 se da la fusión del Pp R003 Fondos para impulsar la innovación (Finnova), con el S151 Programa para el desarrollo de la industria de Software (PROSOFT), bajo el nombre Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT) y la innovación.

- 2.1.4. Profundizar la vinculación entre el sector educativo y el productivo y alentar la revisión permanente de la oferta educativa.
- 2.1.5. Promover la formación técnica media superior y superior como alternativa terminal para permitir una rápida integración a la actividad productiva.
- 2.1.6. Impulsar programas de becas que favorezcan la transición al primer empleo de egresados de educación técnica media superior y superior.
- 2.1.9. Coordinar esfuerzos entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas, buscando sinergias en las acciones de formación de capital humano.

Los programas presupuestarios de la SEP están vinculados únicamente a líneas de acción correspondientes a la Estrategia 2.1 "Incrementar las inversiones en el capital humano de la población", del objetivo 2 del PDP.

Los programas presupuestales de subsidios con Reglas de Operación de la SEP que inciden en las líneas de acción de la Estrategia 2.1 del PDP son PROSPERA Programa de Inclusión Social, Escuelas de Calidad<sup>39</sup>, Programa Escuelas de Tiempo Completo, Programa de Escuela Segura<sup>40</sup> y Programa Nacional de Becas.

Los programas presupuestales de subsidios con Lineamientos de la SEP que inciden en las líneas de acción de la Estrategia 2.1 del PDP son Expansión de la educación media superior y superior, Subsidios para organismos descentralizados, Becas para la población atendida por el Sector Educativo, Programa de la Reforma Educativa y Programa Escuelas Dignas.

La SEP también incide en las líneas de acción de la Estrategia 2.1 del PDP a través de acciones clasificadas como servicios públicos. Entre estos programas presupuestarios de servicios públicos destacan el de Normalización y Certificación en Competencias Laborales y Formación y Certificación para el Trabajo. Asimismo, los otros programas de servicios son Prestación de Servicios de Educación Media Superior, Prestación de Servicios de Educación Técnica<sup>41</sup>, Prestación de Servicios de Educación Superior y Posgrado y Programa de Formación de Recursos Humanos basada en competencias.

---

<sup>39</sup> En la estructura programática para 2016 se fusionan S029 Escuelas de Calidad y U074 Escuela Digna, en el Pp U082 Programa de la Reforma Educativa.

<sup>40</sup> En la estructura programática para 2016 se elimina el Pp S222 Programa Escuela Segura.

<sup>41</sup> Fusionar los Pp E007 Prestación de servicios educativos de educación técnica y E008 Prestación de servicios educativos de educación media superior, en el Pp E007 Servicios de Educación Media Superior.

De forma adicional, la SEP también incorpora los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el gasto Operativo, FONE y el programa de inversión Proyectos de Infraestructura Social del sector Educativo. Por su parte, Sedesol reporta tres programas presupuestarios de subsidios, los cuales inciden en cinco líneas de acción del PDP. Las líneas de acción a las que se vinculan sus programas presupuestarios son:

- 2.1.1. Fortalecer el desarrollo de capacidades en hogares en situación de vulnerabilidad, que permitan alcanzar su máximo potencial productivo.
- 2.3.2. Promover la asistencia técnica para impulsar la participación de las mujeres en el sector emprendedor.
- 2.3.10. Impulsar el mejor desempeño ambiental de las Mipymes y el consumo de los bienes y servicios ambientales certificados que ofertan.
- 4.1.2. Promover políticas de desarrollo productivo acordes a las vocaciones productivas de cada región.
- 4.1.5. Conservar y mantener en buenas condiciones los caminos rurales de las zonas más marginadas del país.

Además de la información anterior, en cuanto a desarrollo social se incorporó un criterio de prelación que favorece a la población de beneficiarios de PROSPERA Programa de Inclusión Social de los programas de fomento productivo, generación de ingreso e inclusión laboral vinculados a PROSPERA. Los programas que modificaron sus reglas de operación en 2015 son: Opciones Productivas (Sedesol), FONART (Sedesol), Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (Sagarpa), Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (Sagarpa), Apoyo a Jóvenes para la Productividad de Futuras Empresas Rurales (Sedatu), Mejoramiento de la Producción Productiva Indígena (CDI), Fomento a la Economía Social (SE), Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (SE), Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (SE), Bécate (STPS), Fomento al Empleo (STPS) y Fondo Nacional Emprendedor (SE). En el 2016, los programas son: Programa de Productividad Rural (Sagarpa), Programa de Apoyos a Pequeños Productores (SAGARPA), Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (CDI), Fondo Nacional Emprendedor (SE), Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (SE), Programa de Apoyo al Empleo (STPS), Programa de Fomento a la Economía Social (Sedesol), FONART (Sedesol), Programa Nacional Forestal (Semarnat), Fomento a la Conservación para el Desarrollo Sostenible (Semarnat) y el Programa Nacional Forestal (Semarnat).

Los programas presupuestales de la Sedesol solamente inciden en las líneas de acción de dos estrategias del objetivo 2 y en una estrategia del objetivo 4 del PDP. Los programas que reporta la Sedesol vinculados a estas cinco líneas de acción del

PDP son el Programa de Fomento a la Economía Social<sup>42</sup>, el Programa del Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías y el Programa de Empleo Temporal.

Adicionalmente, el Conacyt reportó tres líneas de acción del PDP en las que inciden dos de sus programas.

Las líneas de acción del PDP en las que inciden los programas de SE son:

- 2.5.1. Articular esfuerzos de los sectores público, privado y social, para incrementar la inversión en CTI a 1% del PIB.
- 2.5.2. Fortalecer la eficiencia del gasto en programas de fomento a CTI y su relevancia mediante la colaboración público-privada.
- 4.2.7. Promover inversiones en infraestructura acordes a las necesidades específicas de sectores prioritarios de la economía.

Los dos programas del Conacyt que están vinculados a las tres líneas de acción del PDP son el Programa de Estímulos a la Innovación y el Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Desarrollo de la Infraestructura Científica y Tecnológica.

A partir de la respuesta que recibió el Coneval de cuatro dependencias y una entidad se identificaron un total de 32 programas presupuestarios que inciden en la Productividad. Estos programas presupuestarios atienden problemáticas específicas establecidas en el diagnóstico del PDP y responden directamente a las líneas de acción.

### **Información proporcionada por la UPE: listado de 88 programas presupuestarios que se considera que inciden en el PDP**

Por otra parte, la SHCP, a través de la UPE, realizó un ejercicio en el que se identificaron 88 programas presupuestarios vinculados al PDP, definidos con la estructura programática 2016. Véase Anexo 9. La UPE no detalla la metodología seguida para establecer la vinculación entre los programas presupuestarios y las líneas de acción.

De los 88 programas presupuestario vinculados al PDP, 16 programas corresponden a la Sagarpa y siete al Conacyt. Asimismo, se contemplan cinco programas de la Secretaría de Economía que inciden en la productividad.

Para el caso de la Semarnat se consideran ocho programas que inciden en la productividad, a excepción de tres (Capacitación Ambiental y Desarrollo

---

<sup>42</sup> En la estructura programática para 2016 se da la fusión de los Pp S017 Programa de Fomento a la Economía Social del Ramo 10 (Economía) y S054 Programa de Opciones Productivas, en el Programa S017 Programa de Fomento a la Economía Social, re-sectorizado al Ramo 20 Desarrollo Social.

Sustentable, Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad y Crecimiento Verde y Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible), los cuales están más enfocados a la conservación que al aumento de la productividad en áreas naturales protegidas.

Igualmente, se consideran dos programas de la STPS, uno de la Secretaría de Turismo y uno de la Sener, todos ellos vinculados al tema productivo. Además, se consideran cinco programas de la Sedatu, dos de los cuales tienen una contribución indirecta en la productividad, pues son programas de vivienda (Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales y Programa de Apoyo a la Vivienda). Si bien una vivienda propia o una vivienda mejor construida aumenta el bienestar de las personas, no se considera que exista un efecto directo sobre la productividad de la fuerza de trabajo.

Se consideran cuatro programas de la CDI. Dos de ellos contribuyen de manera inmediata a la productividad y otro contribuye al aumento de productividad en el largo plazo, como es el caso del Programa de Apoyo a la Educación Indígena. El Programa de Derechos Indígenas contribuye a la productividad de manera indirecta porque está dirigido principalmente a apoyar a los estados en la armonización de su legislación local a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por parte de la SCT, se considera un solo programa (Investigación, estudios y proyectos en materia espacial), que parece insuficiente, dado que los programas de infraestructura son de los que más inciden en la productividad de la inversión privada.

Se considera un programa de la SHCP (Programa de Aseguramiento Agropecuario) que incide considerablemente en la productividad del sector agropecuario.

En cuanto a la SEP se consideran 22 programas, de los cuales sólo cuatro (Formación y certificación para el trabajo, Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias, Investigación científica y desarrollo tecnológico y Normalización y certificación en competencias laborales) inciden de manera directa y en el corto plazo en la productividad de la economía, en tanto que el resto lo hace en la productividad a mediano y largo plazo.

Asimismo, se incorporan dos programas del DIF que inciden en la productividad de manera indirecta a través de la atención a la salud en comunidades rezagadas.

Finalmente, para la Sedesol se consideraron trece programas que inciden en el PDP. De estos programas, solamente cinco (Programa de Fomento a la Economía Social, Fonart, Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, PROSPERA Programa

de Inclusión Social y Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras) tienen una incidencia directa sobre la productividad en el corto plazo. Los restantes tienen una incidencia en la productividad a largo plazo. El Programa de Pensión para Adultos Mayores es una excepción, ya que por el rango de edad de su población no se espera una incidencia en la productividad de la economía ni en el corto ni en el largo plazo. En consecuencia, se toma este programa como un subsidio al consumo.

### **Información proporcionada por la UPE: listado de 36 programas presupuestarios a los que se les aplicó el Cuestionario de Productividad Económica.**

En otro ejercicio de identificación de los programas presupuestarios que están vinculados al PDP, la SHCP, a través de la UPE, aplicó en 2014 el Cuestionario de Productividad Económica a un grupo de 36 programas presupuestarios.

La UPE estableció la vinculación entre los programas presupuestarios y las líneas de acción utilizando tres criterios: 1) programas relevantes para la pequeña y mediana empresa (Pymes), 2) programas relevantes para pequeños productores y 3) programas productivos que modificaron sus reglas de operación durante 2013 para favorecer a los hogares del Programa Prospera y del Programa de Apoyo Alimentario en sus criterios de selección. Para el análisis de los resultados de los cuestionarios se contrataron consultores externos, los cuales tuvieron como objetivo final identificar los problemas que impiden que los programas presupuestarios contribuyan de manera efectiva a impulsar la productividad de la economía. Adicionalmente, se realizó el taller "Democratizando la Productividad en México" organizado por la SHCP y la OCDE, el taller "La dimensión de la Productividad en los Programas Presupuestales" organizado por la SHCP y el taller "Vinculación de Programas Presupuestarios a la Política Nacional de Fomento Económico" también organizado por la SHCP en 2015 para revisar los indicadores del desempeño y reglas de operación de algunos programas seleccionados. Del trabajo de los consultores contratados y los resultados de los talleres se tomaron acuerdos para alinear la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y las Reglas de Operación (RO) de algunos programas federales, y para corregir los problemas identificados.

Este ejercicio fue relevante para mejorar las MIR y ROP de los programas vinculados al PDP, sin embargo, alguno de éstos programas tienen poca incidencia en la productividad de la economía. Este es el caso de los programas de subsidio de Sedesol como el Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa y el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa. Estos programas tienen efectos sobre la productividad marginales y a largo plazo. En esta categoría también se encuentran el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, el cual transfiere recursos a mujeres para atender principalmente temas de violencia de género, el Programa de Coinversión Social que apoya temas

diversos a través de organizaciones sociales y el Programa Pensión para Adultos Mayores, el cual es un subsidio al consumo que poco incide en la productividad de corto plazo.

Asimismo, en esta lista de 36 programas se dejan fuera programas de la SCT y el Conacyt que son fundamentales para el aumento de la productividad de la economía nacional. Incluso, se considera únicamente un programa de la SEP, cuando algunos de ellos tienen una incidencia relevante en la productividad nacional. Tal es el caso de Normalización y Certificación en Competencias Laborales y Formación, Certificación para el Trabajo y Expansión de la educación media superior y superior.

La importancia de este análisis radica en la necesidad de que haya una coordinación estrecha entre la SHCP y las dependencias y entidades que operan los programas presupuestarios para identificar con precisión los programas presupuestarios que contribuyen al logro de las líneas de acción, las estrategias y los objetivos del PDP. Existe una disparidad entre los diferentes ejercicios para vincular los programas presupuestarios federales a la implementación del PDP.

c. ¿Cómo se realiza el seguimiento a las líneas de acción que implican la coordinación interinstitucional o intergubernamental de la estrategia?

En el PDP se describen, en el capítulo III “Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción”, las dependencias y entidades encargadas de la implementación y el seguimiento de cada una de las 115 líneas de acción del PDP, así como las dependencias que darán seguimiento a las líneas de acción donde participan dos o más dependencias o entidades.

Las actividades mediante las cuales se atienden cada una de las líneas de acción corresponden, en general, a actividades que cada una de las dependencias o entidades realizan como parte de sus objetivos sectoriales e institucionales. El Inadem, Sagarpa, Prospera programa de Inclusión Social y el Programa para la Productividad y Competitividad Industrial de la SE son excepciones, ya que han modificado las reglas de operación de sus programas asociados o creado alguno teniendo como referencia el PDP.

Asimismo, en las entrevistas con servidores públicos propuestos por la UPE de la SHCP se observó que los servidores públicos entrevistados de cinco dependencias (SHCP, STPS, SEP, Sagarpa y SE) y una entidad (Conacyt), si bien identifican claramente las acciones emprendidas con la finalidad de aumentar la productividad, no tienen presente su vinculación con los alcances (líneas de acción o estrategias) del PDP a las que abonan las actividades que realizan.

Las actividades de las dependencias o entidades se realizan en función de sus programas sectoriales o institucionales y ex-post se relacionan con las líneas de

acción del PDP. No obstante, cabe mencionar que las líneas de acción de los programas sectoriales están alineadas al PDP, por lo que las actividades realizadas por los programas presupuestarios que se realizan para cumplir con los objetivos de su programa sectorial contribuyen también de manera implícita a los objetivos del PDP.

Por otro lado, la normatividad vinculada al programa no establece un responsable del seguimiento y coordinación integral del Programa Transversal para Democratizar la Productividad, punto que será analizado en la pregunta 8.

Para ver con detalle el seguimiento que cada dependencia realiza para las líneas de acción que le fueron asignadas en el PDP, véase el Anexo 4: Análisis de la implementación de las líneas de acción, a cuya tabla predefinida se le agregó una columna adicional para registrar el mecanismo de seguimiento. A la mayoría de las líneas de acción se le ha dado seguimiento mediante la integración del Informe de Logros 2014 y 2015 del PDP.

Cabe señalar que la mayor parte de la coordinación interinstitucional en materia de productividad se realiza al interior del CNP y el CCECEM, y en menor medida en el Gabinete Especializado México Próspero (GEMP). Aunque dichos órganos no tienen como eje de desarrollo la atención a las líneas de acción o estrategias del PDP, es importante su vinculación con el mismo. Al CNP se le confirieron facultades vinculantes de impulso al incremento sostenido de la productividad, y por ello sería recomendable que se relacionara la vinculación de las acciones realizadas en el marco del CNP con las acciones y estrategias del PDP.

El consultor presenta en ese sentido un ejercicio propio de alineación entre las acciones realizadas por estos tres órganos de consulta con las líneas de acción del PDP en materia de productividad. Para ello se identifican en primer lugar las acciones realizadas en el seno de cada uno de dichos órganos. En segundo lugar, se identifica la vinculación con acciones y estrategias del PDP.

### **Comité Nacional de Productividad (CNP)**

Como antecedente cabe mencionar que el CNP se instaló el 28 de mayo de 2013, fecha anterior a la publicación en el Diario Oficial de la Federación del PDP, realizada el 30 de agosto de 2013. Su creación data de la reforma a la Ley Federal del Trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012, que adiciona la fracción K al artículo 153. Esta reforma estableció que la STPS, en conjunto con la Secretaría de Economía, convocará a los patrones, sindicatos, trabajadores e instituciones académicas para que constituyan el Comité Nacional de Productividad, que tendrán carácter de órgano consultivo y auxiliar del Ejecutivo Federal y de la planta productiva. Posteriormente, el 17 de mayo de 2013 el Presidente publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se

establece el Comité Nacional de Productividad. Este Decreto de creación del CNP estableció, entre sus atribuciones, las siguientes:

- Proponer estrategias, políticas y acciones en materia de productividad y empleo, a fin de que sean consideradas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias; y
- Proponer mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como entre los sectores público, social y privado para el diseño, ejecución y evaluación de acciones para el incremento de la productividad.

Debido a que es la SHCP quien preside el CNP, se instruyó a la UPE fungir como Secretaría Técnica, la cual tiene como parte de sus actividades ser la encargada del seguimiento de los acuerdos y las actividades del Comité.

El CNP, en su primer informe de labores, reporta que “[...] este comité adopta la sugerencia de su presidente y del secretario ejecutivo, quienes durante el evento de instalación del comité sugirieron que este funja como una instancia importante de apoyo al Gobierno Federal en la aplicación del PDP; asimismo, apoyar los diversos esfuerzos a fin de que exista una política coordinada para aumentar y democratizar la productividad”<sup>43</sup>. En particular, en la Sesión de Instalación del CNP, el Presidente de la República “mencionó que se pondría en marcha el Programa Especial para Democratizar la Productividad que partiría de las recomendaciones y aportaciones del Comité” y en esa misma sesión el Secretario de la SHCP “mencionó los cuatro ejes que habrán de proponerse en el proceso de consulta para el Programa Especial para Democratizar la Productividad que habrá de ser un elemento importante del trabajo del Comité”<sup>44</sup>.

Desde 2014, el CNP busca establecer un plan de acción que permita apoyar los esfuerzos por elevar y democratizar la productividad, aumentar su tasa de crecimiento dentro de un entorno macroeconómico estable e incrementar la acumulación del capital.

---

<sup>43</sup> CNP, Primer Informe de Labores 2014.

<sup>44</sup> Los cuatro ejes mencionados son: i) Promover el uso eficiente de los factores de producción (mover los recursos económicos hacia donde sean más productivos— primeramente migrar la actividad económica de la informalidad hacia la formalidad), ii) Favorecer el entorno de negocios del país (intensidad de la competencia, particularmente en beneficio de las pequeñas y medianas empresas), iii) Elevar la productividad al interior de las empresas (invertir en capital humano, en ciencia y tecnología), e iv) Impulsar la productividad en todas las regiones y sectores del país (Cerrar brechas en materia de productividad). Democratizar la productividad implica que tenemos que movilizar recursos, programas gubernamentales, acciones de coordinación con las grandes empresas para lograr que las pequeñas y medianas en los sectores donde hay un rezago en productividad se inserten en la competencia, en la globalidad. Véase: CNP, Sesión de Instalación del CNP, 27 de mayo de 2013. Pág. 5.

### **Sesiones Ordinarias del CNP**

Hasta la fecha se han realizado cinco sesiones ordinarias del CNP, en las cuales se ha llegado a distintos acuerdos referentes a la productividad. A continuación se mencionan los acuerdos realizados en dichas sesiones.

En la primera sesión ordinaria del CNP<sup>45</sup>, se realizaron los siguientes acuerdos:

1. Se aprobaron los Lineamientos de Operación del CNP,
2. Se aprobó el Programa Anual de Actividades 2014 del CNP,
3. Se aprobó la creación de cinco subcomités para el desarrollo de los trabajos del CNP y se tomó nota de la presentación del “Programa para Democratizar la Productividad”.

En la segunda sesión ordinaria se realizó lo siguiente:

1. Se aprobó la creación de cinco subcomités<sup>46</sup> para el desarrollo de los trabajos del CNP:
  - (i) Formalización de la Economía, en el que están la STPS, la SHCP y la SE, así como el ITAM, la Concanaco y las centrales sindicales de UNT y CTC;
  - (ii) Capacitación y Certificación Laboral, donde están la SEP y la STPS, la DGCFT, el Conalep, la Conamin y las centrales sindicales CTM y CROC;
  - (iii) Apoyo a Pymes y Emprendedores, en el que están la SE y la SHCP, el ITESM, la Coparmex, Canacintra y Concanaco y la central sindical de la CROM;
  - (iv) Innovación en Ciencia y Tecnología, donde están la SE, la SEP y el Conacyt, el IPN, la Canacintra y la UNT; e
  - (v) Incentivos Laborales para la Productividad y Calidad en los Centros de Trabajo, en el cual están la STPS y la SE, la UNAM, el CCE y la CTM y la CROC.

---

<sup>45</sup> CNP, Acta de la Primera Sesión Ordinaria del CNP, 25 de marzo de 2014.

<sup>46</sup> Los 5 subcomités del CNP siguen el mismo proceso a su interior. Estos son: 1.- Realización de diagnóstico del sector por parte de la dependencia o entidad responsable; 2.- Generación de propuestas de estrategias y acciones específicas para cada sector por parte de las 21 instituciones de la CNP; 3.- Realización de sesiones de validación, discusión y enriquecimiento con el sector productivo; y, 4.- Seguimiento y evaluación a la puesta en marcha de las ocho estratégicas sectoriales mediante información de acciones detalladas, fechas, responsables e indicadores. Estos subcomités, en respuesta a un acuerdo del CNP, trabajaron para seleccionar sectores económicos relevantes en los cuales enfocar los esfuerzos y aterrizar acciones específicas en torno a la productividad. Para desarrollar propuestas con el enfoque sectorial, los subcomités se reunieron en catorce ocasiones, tanto con agencias gubernamentales que coordinan los trabajos en cada sector como con los representantes de la industria, de las que se derivaron estrategias sectoriales de productividad.

2. Se acordó enfocar los trabajos del Comité en ocho sectores, organizados de acuerdo a tres estrategias para aumentar y democratizar la productividad del país:
  - Estrategia 1. Aumentar la productividad en sectores de alto empleo y baja productividad. Sectores seleccionados: Comercio al por menor, turismo y gastronomía
  - Estrategia 2. Aumentar el tamaño de sectores de alta productividad, considerando las capacidades actuales. Sectores seleccionados: Autopartes, agroindustrial, proveeduría Aeroespacial, y eléctrico y electrónico
  - Estrategia 3. Sectores con oportunidad de crecimiento derivado de las reformas estructurales. Sector seleccionado: Energético

Por su parte, en la Tercera Sesión Ordinaria del CNP<sup>47</sup>,

1. Se tomó nota de la presentación "Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y Competitividad de la Economía Nacional", y
2. Se instruyó a los cinco Subcomités elaborar agendas estratégicas para cada uno de los sectores seleccionados con recomendaciones para su desarrollo productivo que incluya las recomendaciones presentadas en esta sesión.

Los acuerdos logrados en la Cuarta Sesión Ordinaria del CNP<sup>48</sup> son los siguientes:

1. Se presentó la evolución de los indicadores de informalidad y productividad laboral, así como el avance en las medidas para impulsar la competitividad de los sectores automotriz, calzado, textil y del vestido, y avances en la agenda de trabajo del comité a nivel transversal, sectorial y regional.
2. Derivado de lo anterior se presentó la iniciativa de las Zonas Económicas Especiales y se acordó analizar acciones para complementar la iniciativa del Gobierno Federal en torno a las Zonas Económicas Especiales.
3. La SEP acordó trabajar en la incorporación del concepto de productividad desde la educación básica y también se presentó el Programa Anual de Actividades 2015.
4. Asimismo, en la Cuarta Sesión Ordinaria del CNP, el mensaje del Presidente de la República señaló que " [...] el Comité Nacional de Productividad es un espacio de diálogo, que recoge y reconoce las propuestas de los sectores, y permitirá armonizar un esfuerzo conjunto"... "debe ser objetivo prioritario del CNP el cómo lograr homologar la productividad y cómo impulsamos o cómo generamos incentivos para que las regiones del país con mayor

---

<sup>47</sup> CNP, Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del CNP, 14 mayo 2015.

<sup>48</sup> CNP, Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria del CNP, 19 mayo 2015.

rezago en materia de productividad y en orden social puedan emparejarse”.

Finalmente, en la Quinta Sesión Ordinaria del CNP<sup>49</sup> se realizaron las siguientes acciones:

1. Se aprobó la propuesta de la Concamin para la creación de Grupos de Alto Nivel en materia de Encadenamiento Productivo, Competitividad Industrial (presidido por el Secretario de Economía) y Generación de Talento (presidido por el Secretario de Educación Pública), y la creación de una agenda de innovación en el marco del Comité Intersectorial para la Innovación<sup>50</sup>.
2. Se presentaron y aprobaron estrategias sectoriales del CNP para incrementar la productividad de los sectores Agroindustrial y Eléctrico-electrónico.
3. Se instruyó a los Subcomités elaborar las matrices de compromisos de cada sector, incluyendo acciones específicas, indicadores de desempeño, responsables y fechas de cumplimiento para su presentación ante el pleno del Comité.
4. Se aprobaron las cinco estrategias sectoriales presentadas,
5. Se presentaron las recomendaciones y matrices de compromisos para el sector Autopartes, y
6. Se acordó realizar y presentar ante el pleno un informe para cada uno de los sectores seleccionados por el CNP que muestre la relación entre productividad y la remuneración de los trabajadores.

### **Informes de actividades del CNP**

Hasta el momento solo hay dos informes de actividades del CNP, correspondientes al año 2014 y al año 2015. En el Informe de Actividades 2014 del CNP se reportan las acciones emprendidas durante ese año por este Comité. Entre las principales acciones realizadas durante ese año estuvieron:

- Dar seguimiento a las metas e indicadores del PDP;
- Definir los ejes de trabajo del comité para su impacto en productividad;
- Elaborar recomendaciones en torno a ellos;
- Desarrollar el enfoque sectorial del comité;

---

<sup>49</sup> CNP, Acta de la Quinta Sesión Ordinaria del CNP, 26 de noviembre de 2015.

<sup>50</sup> Dichos grupos presentarán avances e iniciativas al pleno del CON en un periodo de seis meses a partir de su instalación (grupos que se disolverán seis meses después, tras concluir la presentación de avances e iniciativas al pleno del CNP). Concamin fungirá como Secretaría Ejecutiva de ambos grupos, en el marco de la firma para la Gran Alianza por una Política Industrial de Nueva Generación.

- Realizar un diagnóstico regional de la productividad en el país; y
- Dar seguimiento a la implementación de algunas de las recomendaciones propuestas para incrementar la productividad.

El reporte de actividades 2014 menciona que el CNP, en cumplimiento de sus funciones, habrá de proponer mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como entre los sectores público, social y privado para evaluar las acciones emprendidas para el incremento de la productividad.

El programa de actividades 2015 del CNP hace evidente su enfoque sectorial, regional y transversal, fortalecido por las facultades que le atribuye la Ley para el Incremento Sostenido de la Productividad y Competitividad de la Economía Nacional, al facultarlo para fungir como órgano consultivo y auxiliar del ejecutivo en la determinación de la política nacional de fomento económico, y para emitir recomendaciones que tendrán carácter vinculante para las dependencias y entidades. El CNP también tiene la capacidad de suscribir convenios de colaboración con dependencias, entidades federativas, organismos autónomos y comisiones estatales de productividad.

A continuación se examina un ejemplo concreto de las actividades realizadas en el CNP. A partir de un diagnóstico sobre las marcadas brechas en los niveles de productividad laboral y total de los factores a nivel sectorial y regional, el CNP desplegó su visión sectorial con base en tres estrategias:

- I. Incrementar la productividad en sectores de alto empleo: selección de los sectores de comercio al por menor, gastronomía y turismo;
- II. Migrar recursos de actividades poco productivas a las de mayor productividad en sectores altamente productivos y con un alto potencial de crecimiento, como los sectores Eléctrico/Electrónico, Autopartes, Proveeduría aeroespacial y Agroindustrial; y
- III. Enfocarse en el sector de alta productividad: Energético.

Para el caso de la identificación de la región sur-sureste como una zona de menor productividad en comparación al resto del país, se estableció una estrategia para cerrar brechas, para lo cual se creó el Programa de Zonas Económicas Especiales (ZEE), que identifica tres áreas de atención prioritaria mediante "proyectos insignia" para el desarrollo de industrias de mayor productividad.

El CNP articula estrategias integrales alineadas a las ZEE como son:

- a) formación de capacidades,
- b) apoyo a Pymes y mejoramiento de ambiente de negocio,
- c) innovación en ciencia y tecnología, e
- d) incentivos a la formulación productiva.

Otras acciones que está impulsado el Comité Nacional de Productividad son las “Vocaciones regionales” y la articulación de mercados potenciales nacionales e internacionales, como son los “corredores logísticos de desarrollo”, así como el fortalecimiento de las Comisiones Estatales de Productividad (31 instalados en 2014), generando la misma dinámica de operación del CNP. Un ejemplo más es la contribución a la estrategia de habilidades impulsada por el CNP, la cual plantea un horizonte de largo plazo (20 años), planteando la necesidad de realizar diagnósticos, metas e indicadores de corto, mediano y largo plazo.

Estos esfuerzos de coordinación interinstitucional realizados en el seno del CNP han atendido un número importante de líneas de acción y estrategias del PDP. A continuación se mencionan algunas de las líneas de acción del PDP por estrategia en las que inciden las acciones del CNP. Para una descripción más detallada de las actividades realizadas en el seno del CNP por línea de acción del PDP véase el Anexo 10.

**Estrategia 1.1 “Fortalecer el buen funcionamiento de los mercados laborales para impulsar la creación de empleos formales y bien remunerados”.** Las actividades realizadas en el seno del CNP han incidido en tres líneas de acción de esta estrategia:

- 1.1.1. Fortalecer los mecanismos de intermediación laboral y atender las asimetrías de información,
- 1.1.2. Modernizar los procesos de impartición de justicia laboral,
- y 1.1.6. Fortalecer los programas de inspección y fiscalización para promover el cumplimiento de las obligaciones en materia de afiliación a la seguridad social.

**Estrategia 2.2 “Fortalecer las actividades de capacitación laboral y formación para el trabajo que eleven la productividad de los trabajadores”.** Las actividades realizadas en el CNP han incidido en las líneas de acción:

- 2.2.1. Impulsar políticas activas de capacitación laboral que fomenten la actualización y vigencia de capacidades y competencias de los trabajadores;
- 2.2.2. Impulsar la participación laboral de mujeres, jóvenes, adultos mayores y discapacitados, en particular en sectores con mayor potencial productivo.

**Estrategia 2.3 “Promover el emprendimiento y el escalamiento productivo y tecnológico de las empresas, con especial atención en las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)”.** Las actividades realizadas en el CNP han contribuido a la línea de acción:

- 2.3.5. Apoyar la inserción exitosa de las Mipymes en las cadenas de valor de los sectores estratégicos de mayor dinamismo.

**Estrategia 2.4 “Establecer programas integrales dirigidos a elevar la productividad de los productores rurales, especialmente de los pequeños”.** Para esta estrategia, la línea de acción en la que ha incidido el CNP es la siguiente:

- 2.4.3. Promover la adopción de nuevas tecnologías y técnicas agropecuarias y pesqueras, incluidas las TICs, a través de extensionismo y capacitación.

**Estrategia 3.2. “Promover que las acciones de gobierno consoliden un ambiente de negocios propicio para la creación y crecimiento de empresas formales”.**

- Línea de acción 3.2.1, consistente en implementar una mejora regulatoria integral que reduzca las cargas excesivas que afectan la creación y el crecimiento de empresas formales.

**Estrategia 3.6. “Aprovechar la integración de México a la economía mundial como medio para elevar la productividad de la economía”.**

- Línea de acción 3.6.5, consistente en impulsar la participación de las empresas mexicanas en las cadenas globales de valor.

**Estrategia 4.1. “Promover un desarrollo regional equilibrado que aproveche las ventajas comparativas de cada región”.**

- Línea de acción 4.1.2, consistente en promover políticas de desarrollo productivo acordes a las vocaciones productivas de cada región.

**Estrategia 4.2. Promover un cambio estructural ordenado que permita el crecimiento de actividades de mayor productividad y la transformación de sectores tradicionales.**

- Línea de acción 4.2.1, consistente en diseñar e implementar políticas para el desarrollo productivo de industrias y sectores, desalentando la búsqueda de rentas indebidas.
- Línea de acción 4.2.5, consistente en identificar e impulsar acciones que eleven la productividad del sector servicios, especialmente en el comercio minorista.

**Estrategia 5.1. “Fortalecer el marco institucional para impulsar políticas públicas orientadas a elevar y democratizar la productividad”.**

- Línea de acción 5.1.2, consistente en consolidar el diálogo entre los representantes empresariales, sindicales, académicos y del sector público ante el Comité Nacional de Productividad.

**Estrategia 5.2. “Orientar los programas y el gasto público hacia el objetivo de elevar y democratizar la productividad”.**

- Línea de acción 5.2.1, consistente en realizar estudios para comprender la problemática específica para democratizar la productividad a nivel sectorial y regional.
- Línea de acción 5.2.3, consistente en incorporar métricas de la orientación hacia la productividad como un elemento del Sistema de Evaluación para el Desempeño.

### **Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México (CCECEM)**

El 25 de junio de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México (CCECEM), como una instancia consultiva y de vinculación del Gobierno Federal con el sector empresarial del país. El Consejo tiene por objeto coordinar acciones para la formulación de políticas y programas tendientes a impulsar y acelerar el crecimiento sostenido y sustentable de la economía, en un marco de estabilidad y bienestar social. Entre las principales atribuciones que tiene el CCECEM están:

- Diseñar y proponer esquemas que se vinculen con las políticas y los programas de la Administración Pública Federal en materia de desarrollo productivo, competitividad e innovación para acelerar el crecimiento económico;
- Promover políticas de desarrollo acordes a las vocaciones productivas de cada región del país;
- Fortalecer la convergencia de los diversos sectores en la determinación de políticas encaminadas al apoyo y desarrollo de la productividad y competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa, así como el fortalecimiento y la consolidación de emprendedores;
- Proponer a las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la adopción de políticas públicas que contribuyan al crecimiento y el desarrollo económicos, en sus respectivos ámbitos de competencia.

El CCECEM se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien lo preside, el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Secretario de Economía, el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Secretario de Turismo, y por cinco representantes que abarquen los sectores empresarial y financiero del país. El Consejo cuenta para el ejercicio de sus atribuciones con un Secretario Ejecutivo que es el Secretario de Economía, el cual tiene entre otras funciones dar seguimiento a los acuerdos tomados por el Consejo, con el apoyo del Secretario Técnico, e informar al Presidente del mismo sobre sus avances y cumplimiento. El Secretario Técnico es el Secretario Técnico del Gabinete Especializado de México

Próspero, y tiene entre sus funciones integrar los documentos de trabajo e informes que se requieran, así como expedir constancias y certificaciones de los acuerdos y demás documentación que obre en sus archivos.

Los esfuerzos de coordinación interinstitucional que se han realizado en el seno del CCECEM han atendido un número importante de líneas de acción y estrategias del PDP. Véase Anexo 10. A continuación se menciona algunas acciones realizadas en el marco del CCECEM, también han contribuido a estrategias del PDP. A continuación se menciona en cuáles estrategias ha incidido. Para más detalle véase anexo 10.

### **Estrategia 1.2 “Promover el flujo de capital y financiamiento a proyectos y actividades con potencial de crecimiento productivo”.**

- El CCECEM ha incidido en líneas de acción consistentes en fortalecer el funcionamiento de los mercados financieros y de capitales, ampliar el acceso al crédito y servicios financieros a través de la acción de la Banca de Desarrollo y generar instrumentos financieros acordes a las necesidades y capacidades de las unidades de producción agrícola.

### **Estrategia “Promover el emprendimiento y el escalamiento productivo y tecnológico de las empresas, con especial atención en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)”.**

- Línea de acción 2.3.3, consistente en facilitar el acceso de las empresas al financiamiento y capital a emprendedores y MIPYMES, correspondiente a la del PDP.

Las actividades del CCECEM se han dirigido en su mayor parte al logro del objetivo 3 del PDP. En particular, estas actividades se han dirigido a las líneas de acción de las estrategias siguientes:

### **Estrategia 3.2 “Promover que las acciones de gobierno consoliden un ambiente de negocios propicio para la creación y crecimiento de empresas formales”.**

- Esta estrategia consiste en acciones que promueven una mejora regulatoria para la creación y el crecimiento de empresas formales, que facilitan operaciones mercantiles mediante el desarrollo y uso de tecnologías de la información, y que promueven iniciativas de cooperación regulatoria entre los distintos órdenes de gobierno.

### **Estrategia 3.3. Brindar mayor certidumbre jurídica a los agentes económicos y reducir el impacto de la inseguridad en el sector productivo.**

- Asimismo, el CCECEM ha realizado actividades que inciden en las líneas de acción 3.3.1, consistentes en impulsar un sistema jurídico efectivo que garantice certidumbre jurídica.

### **Estrategia 3.5 “Promover inversiones en infraestructura física y de logística para reducir los costos de operación de las empresas”.**

- Línea de acción 3.5.1, consistente en fortalecer la infraestructura de transporte y mejorar su conectividad,
- Línea de acción 3.5.2, consistente en fomentar la multimodalidad para el traslado eficiente de mercancías, y
- Línea de acción 3.5.4, consistente en impulsar un programa de logística que estandarice las regulaciones y la prestación de servicios y provea lineamientos para la inversión.

**Estrategia 4.1 “Promover un desarrollo regional equilibrado que aproveche las ventajas comparativas de cada región”.**

- Línea de acción 4.1.2. Promover políticas de desarrollo productivo acordes a las vocaciones productivas de cada región.
- Línea de acción 4.1.3. Impulsar el desarrollo de la región Sur-Sureste mediante políticas que aumenten su productividad.
- Línea de acción 4.1.6. Desarrollar infraestructura que favorezca la integración logística y aumente la productividad regional.

**Estrategia 4.2 “Promover un cambio estructural ordenado que permita el crecimiento de actividades de mayor productividad y la transformación de sectores tradicionales”.**

- Línea de acción 4.2.1. Diseñar e implementar políticas para el desarrollo productivo de industrias y sectores, desalentando la búsqueda de rentas indebidas.

**Estrategia 5.1. “Fortalecer el marco institucional para impulsar políticas públicas orientadas a elevar y democratizar la productividad”.**

- Línea de acción 5.1.3, consistente en fortalecer el desarrollo de capacidades de diagnóstico, planeación estratégica y formulación de políticas públicas de las Comisiones Estatales de Productividad
- Línea de acción 5.1.4, consistente en asistir a los gobiernos locales en la formulación de estrategias para elevar y democratizar la productividad a nivel local.

**Gabinete Especializado México Próspero (GEMP)**

El 1º de abril de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se establece la integración y el funcionamiento de los gabinetes, entre los que se encuentra el Gabinete Especializado México Próspero. Este Gabinete se integra por los titulares de la SHCP, que lo coordinará, además de los organismos siguientes: Segob, SRE, Sedesol, Semarnat, Sener, SE, Sagarpa, SS, STPS, Sedatu, Sector, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Oficina de la Presidencia de la República, Pemex, CFE, IMSS, ISSSTE, Conagua y Conacyt.

Este gabinete tiene entre sus principales atribuciones las siguientes:

- Fungir como mecanismo de coordinación para atender asuntos que sean de la competencia concurrente de varias dependencias y entidades, instituciones y órganos de la Administración Pública Federal; y
- Establecer los esquemas de coordinación para elaborar y revisar los programas correspondientes a las materias de cada gabinete.

A propuesta de sus integrantes, los gabinetes especializados podrán constituir comités o grupos de trabajo interinstitucionales para analizar y atender asuntos que por su importancia o sus características así lo justifiquen. Su permanencia, integración y funcionamiento serán determinados por cada uno de los gabinetes. También podrán invitar a especialistas o representantes de instituciones académicas y de investigación relacionados con los temas que se traten, así como a servidores públicos de otros Poderes de la Unión, de distintos órdenes de gobierno o de órganos con autonomía constitucional.

Estos esfuerzos de coordinación interinstitucional en el seno del GEMP han atendido tres líneas de acción del PDP (véase Anexo 10). Las tres líneas de acción del PDP en las que han incidido las actividades del GEMP son las siguientes:

- Línea de acción 3.1.3, consistente en promover un manejo responsable del endeudamiento público que se traduzca en bajos costos de financiamiento y niveles de riesgo prudentes,
- Línea de acción 3.2.1, consistente en implementar una mejora regulatoria integral que reduzca las cargas excesivas que afectan la creación y el crecimiento de empresas formales,
- Línea de acción 5.1.1, consistente en impulsar la democratización de la productividad mediante la ejecución de acciones coordinadas al interior del Gabinete Especializado México Próspero.

### **Incidencia del CNP, CCECEM y GEMP en el tipo de líneas de acción de coordinación del PDP, en donde intervienen varias dependencias o entidades.**

El análisis anterior revela que la mayoría de las actividades realizadas al interior del CNP, el CCECEM y el GEMP contribuyeron a varias líneas de acción específicas en las que existen más de dos dependencias o entidades involucradas en su cumplimiento, o en líneas de acción de coordinación de la estrategia PDP. A continuación se menciona la incidencia en el PDP de los tres organismos, así como la coordinación interinstitucional que se ha dado por estrategia.

### **Estrategia 1.1. “Fortalecer el buen funcionamiento de los mercados laborales para impulsar la creación de empleos formales y bien remunerados”.**

- Línea de acción 1.1.6, consistente en fortalecer los programas de inspección y fiscalización para promover el cumplimiento de las obligaciones en materia de afiliación a la seguridad social, en la cual participan el IMSS, el

ISSSTE y la STPS. Para este tema, en el seno del CNP se definieron actividades para realizar campañas de difusión del Régimen de Incorporación Fiscal y del Régimen de Incorporación a la Seguridad Social.

**Estrategia 1.2. “Promover el flujo de capital y financiamiento a proyectos y actividades con potencial de crecimiento productivo”.**

- La línea de acción 1.2.1, consistente en fortalecer el funcionamiento de los mercados financieros y de capitales para facilitar el acceso de las actividades productivas al capital, cuya responsabilidad cae en la SHCP y la SE. En la Primera Sesión Ordinaria del CNP se acordó crear un historial único crediticio frente a la totalidad de las instituciones que son parte de la banca de desarrollo. Entre los acuerdos de la segunda Sesión Ordinaria del CNP se hizo una presentación sobre el Buró de Crédito Obligatorio y Universal y se dio por cumplido el acuerdo al respecto hecho en la Primera Sesión Ordinaria.
- La línea de acción 1.2.2, consistente en ampliar el acceso al crédito y servicios financieros mediante la Banca de Desarrollo, a cargo de la SHCP y la SE. En el CCECEM se acordó establecer parámetros para homologar y hacer más eficientes los procesos de revisión de las solicitudes de crédito de la Banca de Desarrollo, y se acordó continuar con los esfuerzos para incentivar contractualmente a las empresas distribuidoras de las instituciones de la Banca de Desarrollo, para suscribir contratos con sociedades de información crediticia, promover el uso del buró de crédito en general, y compartir información e historial crediticio de los beneficiarios finales con las instituciones de la banca de desarrollo.
- La línea de acción específica 1.2.3, consistente en generar instrumentos financieros acordes a las necesidades y capacidades de las unidades de producción agrícola, en la que participan Sagarpa y la SHCP. En el seno del CCECEM se impulsaron esquemas de financiamiento acordes con las necesidades de la industria pesquera, en coordinación con la banca comercial y de desarrollo.

**Estrategia 2.1. “Incrementar las inversiones en el capital humano de la población”.**

- La línea de acción específica 2.2.1, consistente en impulsar políticas activas de capacitación laboral que fomenten la actualización y vigencia de capacidades y competencias de los trabajadores, en la cual son responsables la SEP y la STPS. En el CNP se impulsa un programa para vincular a jóvenes desempleados con empresas del sector Comercio al por Menor.
- Para ello, la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFE) desarrolla un programa de capacitación en ventas de acuerdo a las necesidades señaladas por las empresas del sector. Asimismo, se ha

consolidado un modelo de generación de competencias laborales para cada uno de los sectores seleccionados, que contempla:

- la adaptación de cursos de capacitación por parte de la DGCFE para los trabajadores;
- para personas en busca de empleo y trabajadores en activo, la adaptación de carreras técnicas por parte del Conalep mediante su modelo de trayectos técnicos; y
- para las empresas, la promoción de la capacitación de sus trabajadores mediante el Programa de Apoyo a la Productividad de la STPS.

**Estrategia 2.3. “Promover el emprendimiento y el escalamiento productivo y tecnológico de las empresas, con especial atención en las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)”.**

- La línea de acción 2.3.3, consistente en facilitar el acceso de las empresas al financiamiento y capital, en particular de los emprendedores y Mipymes. En el CCECEM se estableció que el SAT y Nafin analizarán posibles modificaciones al programa de créditos de Nafin para empresas afiliadas al Régimen de Incorporación Fiscal.
- La línea de acción 2.3.5, consistente en apoyar la inserción exitosa de las Mipymes en las cadenas de valor de los sectores estratégicos de mayor dinamismo, cuyo responsable es la SE. En el CNP se propuso diseñar un piloto con la finalidad de desarrollar encadenamientos productivos con una empresa tractora y empresas Pymes mexicanas en el sector eléctrico-electrónico.

**Estrategia 2.4 “Establecer programas integrales dirigidos a elevar la productividad de los productores rurales, especialmente de los pequeños”.**

- En la línea de acción 2.4.3, consistente en promover la adopción de nuevas tecnologías y técnicas agropecuarias y pesqueras, incluidas las TICs, a través de extensionismo y capacitación a cargo de Sagarpa y Conagua. En el CNP se recomendó crear un Centro de Extensionismo Tecnológico, que ofrezca soluciones tecnológicas a problemas cotidianos de las empresas del sector Agroindustrial.
- Este Centro debe utilizar esquemas que permitan ofrecer tecnología utilizada por empresas líderes del sector a las empresas que necesitan asistencia en su adopción o no cuentan con los recursos técnicos para ello.

**Estrategia 3.2. “Promover que las acciones de gobierno consoliden un ambiente de negocios propicio para la creación y crecimiento de empresas formales”.**

- En el CNP, el CCECEM y el GEMP se han realizado actividades que inciden en la línea de acción 3.2.1, consistente en implementar una mejora

regulatoria integral que reduzca las cargas excesivas que afectan la creación y el crecimiento de empresas formales;

- En el seno del CCECEM se han realizado actividades para atender las líneas de acción 3.2.2, consistente en facilitar operaciones mercantiles mediante el desarrollo y uso de tecnologías de la información; y
- La línea de acción 3.2.3, consistente en promover iniciativas de cooperación regulatoria entre los distintos órdenes de gobierno. Entre las principales actividades se recomendó modernizar el Sistema Integral de Gestión Registro (SIGER), por el que opera el Registro Público de Comercio en toda la República, y construir una Infraestructura de Datos Espaciales Nacional de los Registros Públicos de la Propiedad y el Comercio que estén interconectados.

**Estrategia 3.5. “Promover inversiones en infraestructura física y de logística para reducir los costos de operación de las empresas”.**

- Línea de acción 3.5.1, consistente en fortalecer la infraestructura de transporte y mejorar su conectividad en forma coherente con las necesidades del sector productivo a cargo de la SCT y la SE. Para su cumplimiento, en el CCECEM se estableció incluir dos temas: la factibilidad de presupuestos públicos multianuales para infraestructura y la revisión de criterios en la selección de proyectos de infraestructura.
- También se propuso revisar y en su caso potencializar el Programa de Modernización de embarcaciones pesqueras mayores.
- Asimismo, para la línea de acción 3.5.2, consistente en fomentar la multimodalidad para el traslado eficiente de mercancías conforme a las distancias y características de la carga, el CCECEM recomendó capitalizar la demanda de embarcaciones menores, aprovechando los astilleros y las capacidades de la SEMAR, a fin de generar una industria de proveedores nacionales a su alrededor.

**Estrategia 3.6. “Aprovechar la integración de México a la economía mundial como medio para elevar la productividad de la economía”.**

- En el CNP, se propuso elaborar un programa para articular la cadena de valor de los sectores Autopartes, Eléctrico-Electrónico y Turismo con el apoyo de las grandes empresas del sector. Se busca que este programa contemple el acceso al financiamiento y la capacitación empresarial, lo cual incide en la línea de acción 3.6.5, consistente en impulsar la participación de las empresas mexicanas en las cadenas globales de valor.

**Estrategia 4.1. “Promover un desarrollo regional equilibrado que aproveche las ventajas comparativas de cada región”.**

- Para contribuir a la línea de acción 4.1.2, consistente en promover políticas de desarrollo productivo acordes a las vocaciones productivas de cada región, el CCECEM propuso incluir el tema de franjas de desarrollo dentro de este Consejo, así como identificar inhibidores generales y específicos para cada franja de desarrollo logístico identificada por el grupo de trabajo.
- También se acordó que el sector privado desarrollará los mecanismos necesarios para identificar el uso de los recursos en los estados y municipios de tal manera que se incentive el uso eficiente y en tiempo de recursos públicos provenientes de participaciones federales.
- Asimismo, se acordó realizar una reunión entre la Subsecretaría de Ingresos y el Sector Privado para proponer el diseño de instrumentos y mecanismos que permitan a las entidades y regiones que cuentan con una importante riqueza en recursos de hidrocarburos beneficiarse de la recientemente aprobada reforma energética.
- Para la línea de acción 4.1.3, consistente en impulsar el desarrollo de la región Sur-Sureste mediante políticas que aumenten su productividad, se acordó analizar posibles franjas de desarrollo logístico en el Sur-Sureste del país que atiendan a las vocaciones productivas de la región, a partir de la realización de estudios de factibilidad.

**Estrategia 4.2. “Promover un cambio estructural ordenado que permita el crecimiento de actividades de mayor productividad y la transformación de sectores tradicionales”.**

- La línea de acción 4.2.6, consistente en impulsar el desarrollo del sector turístico, particularmente en regiones donde la productividad es baja. En el CCECEM se aprobó hacer un diagnóstico sobre la situación turística del país, para identificar las necesidades de operación del ecosistema con el fin de diversificar la oferta al público internacional y local.
- A partir del diagnóstico se esbozarán programas para acelerar el desarrollo de infraestructura y servicios necesarios para detonar el potencial turístico de los destinos identificados. Asimismo, el CNP aprobó incorporar a la plataforma digital de Pueblos Mágicos de la Concanaco estudios sobre la calidad de los restaurantes mediante alianzas con organismos certificadores en la materia.

**Estrategia 5.1. “Fortalecer el marco institucional para impulsar políticas públicas orientadas a elevar y democratizar la productividad”.**

- Para la línea de acción 5.1.3, consistente en fortalecer el desarrollo de capacidades de diagnóstico, planeación estratégica y formulación de políticas públicas de las Comisiones Estatales de Productividad, la Secretaría Técnica del CCECEM realizará un cruce derivado de los resultados de la "Encuesta sobre mejora regulatoria, gobernabilidad y buen gobierno" del

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) y otras fuentes disponibles para identificar posibles propuestas de mejora regulatoria.

En el seno de estos tres órganos de consulta (el CNP, el CCECEM y el GEMP), no se reportan actividades que incidan en la línea de acción 1.3.2, consistente en fomentar la organización y las asociaciones productivas de los pequeños productores que les permitan generar economías de escala, de la que son responsables Sedatu y Sagarpa. Sagarpa reporta que ha canalizado apoyos hacia pequeños productores mediante el Programa Integral de Desarrollo Rural, en su componente Desarrollo Integral de Cadenas de Valor, y el Programa de Fomento a la Agricultura, en su componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario (Agrocluster). No obstante, no existe una actuación interinstitucional conjunta entre la Sedatu y Sagarpa en la que se asuman actividades vinculadas para el suministro de infraestructura básica, comunitaria y productiva en zonas rurales marginadas por parte de Sedatu y apoyos a pequeños productores agrícolas de Sagarpa en estas mismas zonas. Puesto que para el ejercicio fiscal 2016 el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) que era operado por Sedesol pasó a la Sedatu, hace sentido que la línea de acción 2.4.4, consistente en articular las políticas públicas dirigidas a los pequeños productores agrícolas que habitan en zonas marginadas, también sea atendido por la Sedatu y Sagarpa, en una misma estrategia para atender la línea 1.3.2, arriba mencionada.

Para la Línea de Acción 1.4.4, consistente en modernizar y expandir la infraestructura hidroagrícola, la Conagua ha venido atendiendo este requerimiento de forma tradicional con sus programas ya existentes, sin diseñar una nueva estrategia encaminada a aumentar la productividad nacional. En esta línea de acción también participa la Sagarpa, la cual no reporta acciones para esta línea. Asimismo, este tema no ha sido analizado en el CNP, el CCECEM ni en el GEMP.

En resumen, las actividades realizadas al interior del CNP, CCECEM y GEMP contribuyeron a varias líneas de acción en las que existen más de dos dependencias o entidades involucradas en su cumplimiento. Las líneas de acción del PDP identificadas en las que estos tres órganos consultivos se involucran permiten fortalecer los programas de inspección y fiscalización para promover el cumplimiento de las obligaciones en materia de afiliación a la seguridad social, fortalecer el funcionamiento de los mercados financieros y de capitales para facilitar el acceso de las actividades productivas al capital, ampliar el acceso al crédito y servicios financieros a través de la acción de la Banca de Desarrollo, y generar instrumentos financieros acordes a las necesidades y capacidades de las unidades de producción agrícola.

Para el cumplimiento del objetivo 2 del PDP, consistente en elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país, las acciones realizadas en estos órganos han permitido impulsar políticas activas de capacitación laboral que fomentan la actualización y vigencia de capacidades y

competencias de los trabajadores, facilitar el acceso de las empresas al financiamiento y capital, apoyar la inserción exitosa de las Mipymes en las cadenas de valor de los sectores estratégicos de mayor dinamismo, y promover la adopción de nuevas tecnologías y técnicas agropecuarias y pesqueras.

Para el logro del objetivo 3 del PDP, consistente en fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país, se han realizado acciones que han permitido implementar una mejora regulatoria integral que reduzca las cargas excesivas que afectan la creación y el crecimiento de empresas formales, facilitar operaciones mercantiles mediante el desarrollo y uso de tecnologías de la información y promover iniciativas de cooperación regulatoria entre los distintos órdenes de gobierno.

Para el objetivo 4 del PDP, consistente en establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía, las acciones han permitido promover políticas de desarrollo productivo acordes a las vocaciones productivas de cada región e impulsar el desarrollo del sector turístico, particularmente en regiones donde la productividad es baja.

## Medición del desempeño del Programa derivado del PND

### **5. Se reporta los avances del Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018 con las siguientes características:**

#### **a. Por medio de un Informe de Ejecución o equivalente:**

- i. Dichos informes reportan oportunamente los avances y la realización de las líneas de acción contempladas en el Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018**
- ii. Los reportes de avances están estandarizados, es decir, tienen una presentación homogénea entre todas las dependencias y/o entidades que participan en el cumplimiento de las metas**

#### **b. Por medio de indicadores**

- i. Se reportan el avance de los indicadores el primer bimestre de cada año, de acuerdo con la normatividad aplicable.**
- ii. Disponibles en línea y de manera accesible.**
- iii. El avance de los indicadores es congruente con la periodicidad establecida para cada uno de estos según las fichas técnicas.**
- iv. Se reporta el total de los indicadores.**

#### a. Por medio de un informe de ejecución o equivalente:

- i. Dichos informes reportan oportunamente los avances y la realización de las líneas de acción contempladas en el PDP.

El PDP reporta sus avances para 2014 y 2015 en publicaciones de periodicidad anual denominadas *Programa para Democratizar la Productividad 2013 - 2018*

Logros 2014 y Programa para Democratizar la Productividad 2013 - 2018 Logros 2015, respectivamente.

Estas publicaciones se elaboran con fundamento en lo establecido en el numeral 32 del Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los "Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2013. Los Lineamientos enuncian que "Las dependencias y entidades deberán difundir y publicar en sus páginas de Internet, los programas a su cargo, al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. Asimismo, deberán publicar dentro del primer bimestre de cada año, en el mismo medio electrónico, los logros obtenidos de conformidad con los objetivos, indicadores y metas definidos en los programas".

La SHCP, a través de la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la Subsecretaría de Egresos, emitió el 15 de enero de 2016 los "Criterios para la publicación de logros 2015 de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", en el cual se establecen los términos en que deberán publicarse los logros 2015 de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Asimismo, en los criterios establecidos por la UED se señala que las dependencias y entidades publicarán en sus respectivas páginas de Internet los logros de cada uno de los programas derivados del plan a su cargo, dentro del primer bimestre de cada año.

Cabe señalar que en los informes de logros 2014 y 2015 del PDP no se reportan los avances por líneas de acción, sino los logros a nivel de objetivo y las actividades a nivel de estrategia. En consecuencia, con base en los informes anuales de Logros 2014 y 2015 publicados por la SHCP para documentar el avance del PDP no es factible establecer el avance del programa a nivel de línea de acción, sino solamente a nivel de estrategia y objetivo. Sin embargo, cabe mencionar que en la *Guía para la publicación de Logros 2015 de Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, en su apartado II, "Integración del documento", no se hace el señalamiento explícito de que los logros y las actividades se reporten a nivel de línea de acción, sino solamente a nivel de objetivo y estrategia, respectivamente. Lo anterior significa que no existe una omisión de la instancia responsable de publicar el informe de logros 2014 y 2015, al no presentar los avances del PDP por línea de acción, puesto que en los *Criterios para la publicación de Logros 2015 de Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* y la *Guía para la publicación de Logros 2015 de Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* no se establece que en la estructura de estos informes se reporten los avances del programa (logros y actividades) a nivel de línea de acción.

ii. Los reportes de avances están estandarizados, es decir, tienen una presentación homogénea entre todas las dependencias o entidades que participan en el cumplimiento de las metas.

Los reportes con la información proveniente de las dependencias que participan en el PDP 2013-2018 están estandarizados. Esto se debe a que derivado de los *Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, y los *Criterios para la publicación de Logros 2015 de Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP publicó la *Guía para la Publicación de Logros 2015 de Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. En esta publicación se establecen los distintos apartados que formarán el contenido del documento de avance (índice, marco normativo, resumen ejecutivo, logros y actividades de cada objetivo, glosario, siglas y abreviaturas, anexo con fichas de los indicadores y difusión de logros).

A pesar de que la información de logros y acciones contenida en los informes de logros de 2014 y 2015 del PDP se presenta a nivel de objetivo y estrategia, la UPE cuenta con esta misma información a nivel de línea de acción, la cual fue proporcionada al equipo consultor para su análisis.

Los datos de los avances a nivel de línea de acción permitieron elaborar el Anexo 4, en el cual se presentan los logros y acciones de cada dependencia o entidad reportadas en los informes mencionados. A partir de esta información se dio respuesta a la pregunta 4 de la presente evaluación.

b. Por medio de indicadores:

i. Se reportan el avance de los indicadores el primer bimestre de cada año, de acuerdo con la normatividad aplicable.

El avance de los indicadores del PDP se reporta en el primer bimestre de cada año en el informe de Logros, de acuerdo con los *Criterios para la publicación de Logros 2015 de Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.

En los informes de logros 2014 y 2015 del PDP se presentan los indicadores y sus avances. Esta información se presenta en la sección denominada "Anexo. Ficha de los Indicadores".

El PDP, en su apartado IV, "Metas e indicadores", establece seis indicadores para valorar sus resultados. Los nombres de estos indicadores, el objetivo al cual están asociados y su método de cálculo se presentan a continuación:

Cuadro 25 Indicadores del PDP

Objetivo del PDP <sup>51</sup>	Nombre del indicador	Método de cálculo
--------------------------------	----------------------	-------------------

<sup>51</sup> Elaboración propia con base al PDP.

<p>1. Promover el uso eficiente de los factores de producción de la economía.</p>	<p><b>Indicador 1</b> Tasa de informalidad laboral.</p>	<p><math>TIL = 1/4 \sum E_t / ET_t \times 100</math></p> <p>Donde TIL: Tasa de Informalidad Laboral anual. E<sub>t</sub>: Número de personas ocupadas en condiciones de informalidad en el trimestre t. ET: Número total de personas ocupadas en la economía en el trimestre t.</p>
<p>2. Generar condiciones que eleven la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país.</p>	<p><b>Indicador 2</b> Índice global de productividad laboral de la economía, basado en horas trabajadas.</p>	<p><math>IGPLEH = PIB / IH \times 100</math></p> <p>Donde IGPLEH: Índice Global de Productividad Laboral de la Economía. PIB: Índice del Producto Interno Bruto (PIB) a precios constantes. IH: Índice de Horas Trabajadas.</p>
<p>2. Generar condiciones que eleven la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país.</p>	<p><b>Indicador 3</b> Inversión nacional en ciencia, tecnología e innovación como porcentaje del PIB.</p>	<p><math>INCTIP = (IPubID + IPrivID) / PIB</math></p> <p>Donde INCTIP: Inversión Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación. IPubID: Inversión Pública dedicada a la investigación y desarrollo experimental. IPrivID: Inversión Privada dedicada a la investigación y desarrollo experimental. PIB: Producto Interno Bruto.</p>
<p>3. Fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país.</p>	<p><b>Indicador 4</b> Días para abrir una empresa.</p>	<p>Número de días calendario necesarios para constituir legalmente una empresa.</p> <p>Donde El tiempo mínimo requerido para cada procedimiento es de un día. Se considera que un procedimiento se ha completado una vez que la empresa ha recibido el documento final.</p>
<p>4. Establecer programas regionales y sectoriales que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía.</p>	<p><b>Indicador 5</b> Índice de la Productividad laboral en la región sur-sureste.</p>	<p><math>PLs = PIBs / POs \times 100</math></p> <p>Donde PLs: Productividad Laboral en la región sur-sureste (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán). PIBs: Producto Interno Bruto a precios constantes en la región sur-sureste.</p>

<p>5. Adoptar políticas públicas orientadas a elevar y democratizar la productividad. Los demás objetivos transversales del presente programa también incidirán en la consecución de esta meta.</p>	<p><b>Indicador 6</b> Índice de la productividad total de los factores.</p>	<p>POs: Personal Ocupado en la región sureste.</p>
		$IPTF = IVBP / (IK^{\beta_1} IT^{\beta_2} IE^{\beta_3} IM^{\beta_4} IS^{\beta_5})$
		<p>Donde</p>
		<p><i>IPTF</i>: Índice de la Productividad Total de los Factores.</p>
		<p><i>IVBP</i>: Índice del Valor Bruto de la Producción a precios constantes.</p>
		<p><i>IK</i>: Índice de los servicios de capital.</p>
		<p><i>IT</i>: Índice de los servicios de trabajo.</p>
		<p><i>IE</i>: Índice de los insumos energía.</p>
		<p><i>IM</i>: Índice de los materiales.</p>
		<p><i>IS</i>: Índice de los servicios.</p>
		<p><math>\beta_{1,2,\beta_3,\beta_4,\beta_5}</math>: Importancia de cada insumo en los costos totales.</p>

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

ii. Disponibles en línea y de manera accesible.

El PDP se encuentra disponible en línea con la ficha técnica de sus indicadores. Su descarga se puede realizar en la siguiente dirección:

[http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66\\_D\\_3556\\_11-09-2013.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3556_11-09-2013.pdf)

Asimismo, los medios de verificación para cada uno de los indicadores se pueden consultar en las direcciones electrónicas de las siguientes dependencias o instituciones:

**Indicador 1. Tasa de informalidad laboral:**

[http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas\\_atencion/areas\\_atencion/web/enoe\\_trim15.htm](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/enoe_trim15.htm) (STPS).

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> (Inegi).

**Indicador 2. Índice global de productividad laboral de la economía, basado en horas trabajadas:**

[http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas\\_atencion/areas\\_atencion/web/productividad/IGPLE%20total.xls](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/productividad/IGPLE%20total.xls) (STPS).

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> (Inegi).

**Indicador 3. Inversión nacional en ciencia, tecnología e innovación como porcentaje del PIB:**

<http://goo.gl/F5SvWV> (OCDE y Conacyt).

**Indicador 4. Días para abrir una empresa:**

<http://espanol.doingbusiness.org/> (*Doing Business*, Banco Mundial).

**Indicador 5. Índice de la productividad laboral en la región sur-sureste:**

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> (Inegi).

**Indicador 6. Índice de la productividad total de los factores:**

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/ptf/default.aspx> (Inegi).

iii. El avance de los indicadores es congruente con la periodicidad establecida para cada uno según las fichas técnicas.

La periodicidad de los seis indicadores del PDP establecidas en sus fichas técnicas es anual, por lo que la periodicidad del avance de los indicadores es congruente con la establecida para cada uno en las fichas técnicas.

Cuadro 26 Avance de los indicadores del PDP

Número de objetivo del PDP	Nombre del indicador	2012	2013	2014	2015	META 2018
1.	Tasa de informalidad laboral.	59.8%	59.0%	57.8%	57.8%	50%
2	Índice global de productividad laboral de la economía, basado en horas trabajadas.	100.0	100.1	101.9	ND	110
2	Inversión nacional en ciencia, tecnología e innovación.	0.43%	0.50%	0.56%	0.58%	1.0%
				p/	p/	
3	Días para abrir una empresa	9	6	6	6	7
4	Índice de la productividad laboral en la región sur-sureste.	100.0	99.9	101.2	ND	114
				p/		
5	Índice de la productividad total de los factores (multifactorial).	100.0	99.3	99.2	ND	106

p/: cifras preliminares.

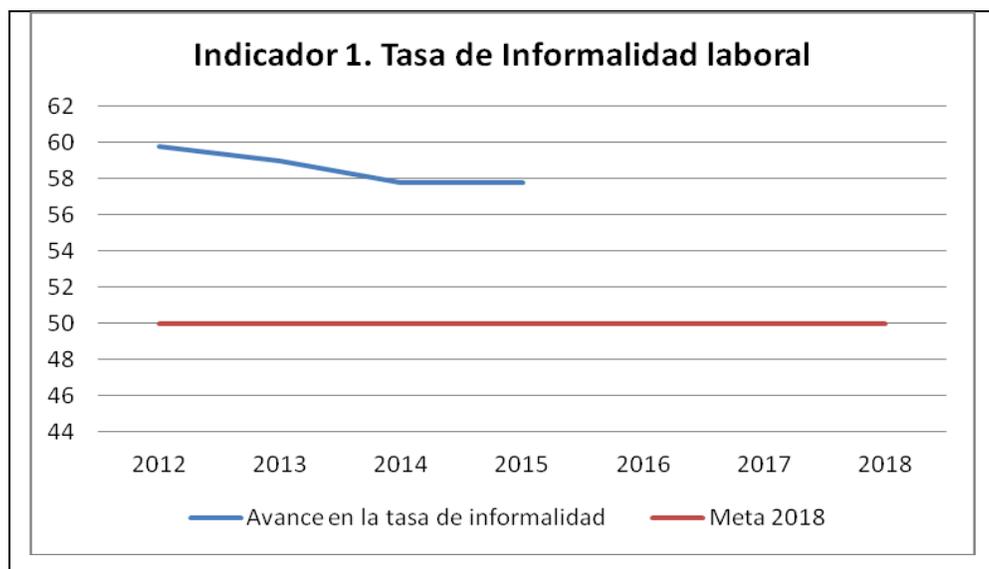
ND/: No disponible; la información para calcular el valor del indicador aún no se encuentra disponible.

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

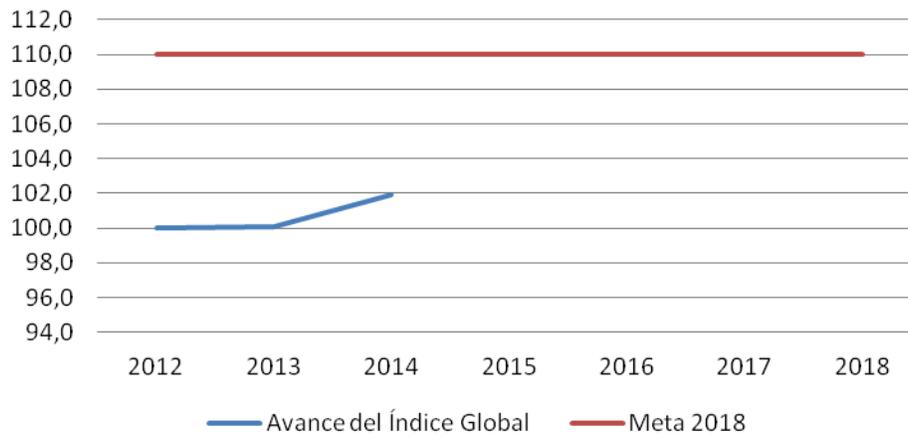
iv. Se reporta el total de los indicadores.

En el informe de logros 2014 se reportan los avances de estos seis indicadores en congruencia con lo establecido en sus fichas técnicas. En el informe de logros 2015 solamente se reportan los avances de tres de estos indicadores debido a que no se contaba con la disponibilidad de la información estadística al momento en que se elaboró el reporte. Las gráficas a continuación presentan el avance de los indicadores.

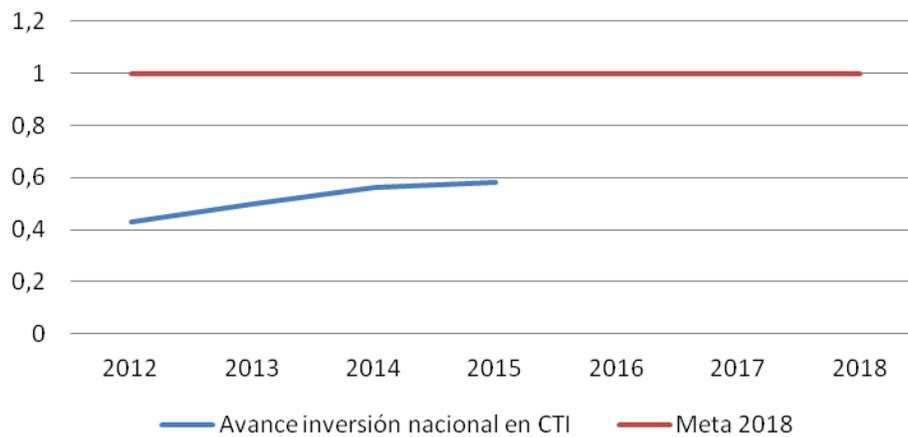
Gráfico 3. Avance de los indicadores del PDP



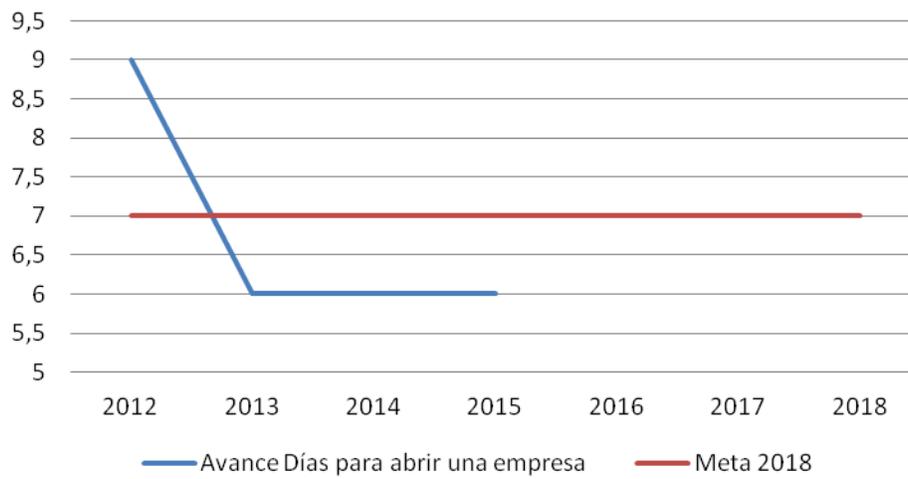
**Indicador 2. Índice global de productividad laboral de la economía, basado en horas trabajadas**



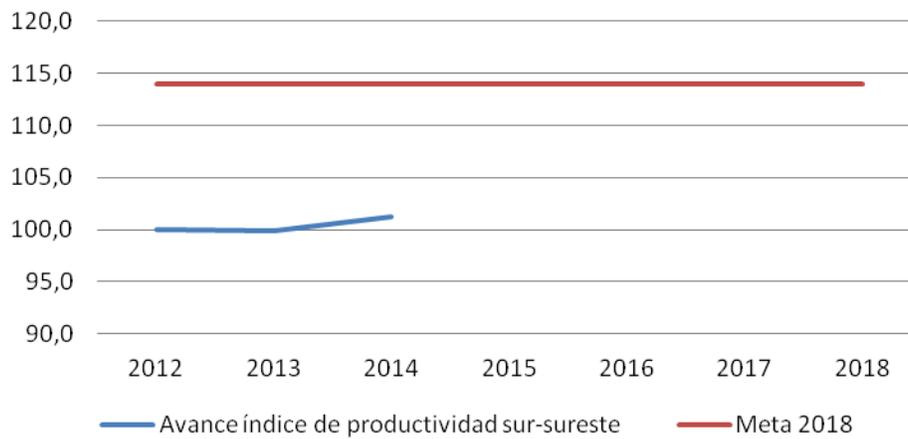
**Indicador 3. Inversión nacional en ciencia, tecnología e innovación**



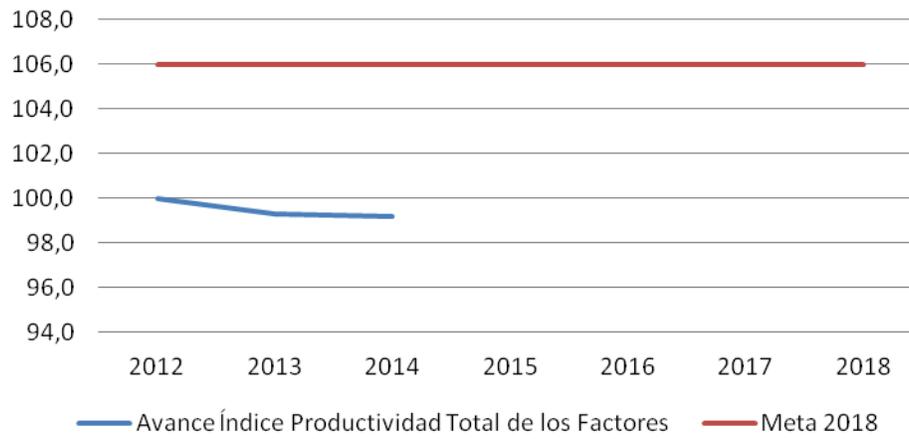
### Indicador 4. Días para abrir una empresa



### Indicador 5. Índice de la productividad laboral en la Región Sur-Sureste



### Indicador 6. Índice de la productividad Total de los Factores (multifactorial)



## **6. Identificar si el PDP presenta indicadores para medir el avance de sus objetivos que cumplan con los siguientes criterios:**

a. Orientación a resultados.

### **INDICADOR: Tasa de informalidad laboral.**

Se considera que este indicador está orientado a resultados. Esta valoración se basa en que responde directamente a la misma problemática que el objetivo 1, "Promover el uso y asignación eficiente de los factores de producción de la economía".

La problemática que se planteó en el diagnóstico del PDP, que justifica la incorporación del objetivo 1 al programa, fue que existen distorsiones en el mercado laboral que generan informalidad. Por lo tanto, la "Tasa de informalidad laboral" reporta directamente el cambio en la informalidad en el mercado laboral a consecuencia de las acciones de gobierno para corregir las distorsiones planteadas en el diagnóstico.

Por lo anterior, el indicador es directo y descendente, ya que lo deseable es que el valor de la tasa de informalidad laboral se reduzca durante el periodo que abarca la administración federal a medida que se vayan corrigiendo las distorsiones existentes en el mercado laboral, hasta tener su valor más bajo en 2018.

### **INDICADOR: Índice global de productividad laboral de la economía, basado en horas trabajadas.**

Se considera que este indicador está orientado a resultados. Esta valoración se basa en que responde directamente al objetivo 2 "Elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país".

El indicador mide justamente el incremento de la productividad laboral, por lo cual se expresa de manera directa el cumplimiento del objetivo en cuanto a elevar la productividad de los trabajadores. Por lo anterior, un aumento en el valor de este indicador expresa el cumplimiento del objetivo 2.

### **INDICADOR: Inversión nacional en ciencia, tecnología e innovación.**

Se considera que este indicador está orientado a resultados. Esta valoración se basa en que responde directamente a la misma problemática que el objetivo 2, "Elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país".

La problemática que se planteó en el diagnóstico del PDP y que justifica la incorporación del objetivo 2 al programa fue que existe un bajo nivel de inversión en ciencia, tecnología e innovación. Por esta razón, se considera que este indicador se corresponde con la problemática expuesta en el diagnóstico del PDP que justifica la incorporación del objetivo 2.

Así, conforme al diagnóstico del PDP, un mayor nivel de inversión en ciencia, tecnología e innovación permitirá elevar la productividad de los trabajadores, las empresas y los productores, por lo cual el indicador que mide la inversión en ciencia, tecnología e innovación como porcentaje del PIB está orientado a resultados.

**INDICADOR: Días para abrir una empresa.**

Se considera que este indicador está orientado a resultados. Esta valoración se basa en que responde a la misma problemática que el objetivo 3, "Fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país".

La problemática que se planteó en el diagnóstico del PDP que justifica la incorporación del objetivo 3 al programa fue que en México existe una debilidad en el ambiente de negocios y de inversión como un factor que incide adversamente en la eficiencia con la que funciona la economía. En este diagnóstico se menciona que entre los factores que mantienen esta debilidad están las cargas regulatorias que hacen que los empresarios y emprendedores se enfrenten a un gran número de trámites para abrir un negocio.

Por esta razón, se considera que el indicador sobre días para abrir un negocio está orientado a resultados, pues contribuye a resolver uno de los problemas detectados en el diagnóstico.

**INDICADOR: Índice de la productividad laboral en la región sur-sureste.**

Se considera que este indicador está orientado a resultados. Esta valoración se basa en que este indicador responde directamente al objetivo 4, "Establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía".

El indicador mide el incremento de la productividad laboral en la región considerada en el diagnóstico del PDP y la identifica como la de menor productividad, por lo cual la medición expresa de manera directa el cumplimiento del objetivo en cuanto a elevar la productividad de los trabajadores.

**INDICADOR: Índice de la productividad total de los factores (multifactorial).**

Se considera que este indicador está orientado a resultados. Esta valoración se basa en que el aumento de la productividad es el fin que se quiere lograr mediante las acciones establecidas para el cumplimiento del objetivo 5, el cual consiste en "Fortalecer el proceso de diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas para orientarlas a elevar y democratizar la productividad" y al cumplimiento de los cuatro objetivos antes mencionados.

Este indicador se considera el más importante, pues capta todos los esfuerzos de los programas del Gobierno Federal y el sector empresarial. Aquí se mide el incremento de la productividad total de los factores de la producción (capital, trabajo, energía, materiales y servicios), por lo cual se expresa de manera directa el cumplimiento de los cinco objetivos del PDP para elevar la productividad del país.

b. Claridad

**INDICADOR: Tasa de informalidad laboral.**

Se considera que este indicador es claro. Esta valoración se basa en que el método de cálculo es sencillo de realizar conforme al método de cálculo presentado en la ficha técnica, pues el cociente estimado se calcula a partir de dos variables: el número de personas ocupadas en condiciones de informalidad y el total de personas ocupadas en la economía para cada trimestre.

**INDICADOR: Índice global de productividad laboral de la economía, basado en horas trabajadas.**

Se considera que este indicador es claro. Esta valoración se basa en que este índice, conforme al método de cálculo presentado en la ficha técnica, se forma a partir del cociente formado por dos índices base 100 en 2012: el Índice del Producto Interno Bruto a precios constantes y el Índice de Horas Trabajadas.

**INDICADOR: Inversión nacional en ciencia, tecnología e innovación.**

Se considera que este indicador es claro. Esta valoración se basa en que este indicador, conforme al método de cálculo presentado en la ficha técnica, se calcula sumando la inversión pública y privada dedicada a la investigación y experimentación como porcentaje del PIB.

**INDICADOR: Días para abrir una empresa.**

Se considera que este indicador es claro. Esta valoración se basa en la simpleza del indicador, el cual, conforme al método de cálculo presentado en la ficha técnica, considera el número de días necesarios para abrir una empresa, considerando que cada procedimiento se realiza en un día.

**INDICADOR: Índice de la productividad laboral en la región sur-sureste.**

Se considera que este indicador no es claro. Esta valoración se basa en que, conforme al método de cálculo presentado en la ficha técnica, el indicador expresa un cociente formado por el PIB de los estados de Campeche, Chiapas,

Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán dividido entre su personal ocupado multiplicado por 100.

Esta fórmula no corresponde a un índice, sino a un porcentaje, y no coincide con los valores de avances y metas para 2018, los cuales corresponden a un índice base 100 en 2012; por tanto, se recomienda revisar el método de cálculo presentado en la ficha técnica.

**INDICADOR: Índice de la productividad total de los factores (multifactorial).**

Se considera que este indicador es claro. Esta valoración se basa en que el método de cálculo presentado en la ficha técnica es entendible, pues cada insumo es multiplicado con los demás en la función de producción, los cuales a su vez se encuentran elevados a una potencia que se calcula como la participación de cada insumo en los costos totales. Este indicador lo da a conocer el INEGI como parte de la información económica que reporta en su página de Internet.

c. Relevancia

**INDICADOR: Tasa de informalidad laboral.**

Se considera que este indicador es relevante. Esta valoración se basa en que en el diagnóstico se menciona que seis de cada diez trabajadores laboran en el mercado informal, el cual es de baja productividad.

Bajo esta óptica, reducir la tasa de informalidad laboral es uno de los mayores retos de la economía mexicana, por lo que se considera que este indicador es relevante, ya que los cambios en su valor se reflejarían con profundidad en la economía del país.

**INDICADOR: Índice global de productividad laboral de la economía, basado en horas trabajadas.**

Se considera que este indicador es relevante. Esta valoración se basa en que uno de los principales objetivos del PDP es incrementar la productividad del trabajo, por lo cual un cambio en este indicador implicaría que existieron otros cambios importantes en el sistema educativo y de formación para el trabajo; ello se expresaría en una mayor calificación de la mano de obra y del capital humano.

**INDICADOR: Inversión nacional en ciencia, tecnología e innovación.**

Se considera que este indicador es relevante. Esta valoración se basa en que un mayor porcentaje de inversión en ciencia, tecnología e innovación conduciría eventualmente a un mayor nivel de productividad de toda la economía, por lo

que un cambio favorable en el valor de este indicador significaría que la capacidad productiva del país está en aumento.

**INDICADOR: Días para abrir una empresa.**

Se considera que este indicador es relevante. Esta valoración se basa en que la reducción del número de días para la apertura de un negocio tiene un impacto positivo significativo sobre la productividad de la economía.

Una reducción en los días para la apertura de un negocio representa una medición que refleja un cambio fundamental en la productividad de la economía mexicana.

**INDICADOR: Índice de la productividad laboral en la región sur-sureste.**

Se considera que este indicador es relevante. Esta valoración se basa en que este es el principal indicador para saber en qué medida se está cumpliendo con la democratización de la productividad. En el diagnóstico se menciona que la democratización de la productividad consiste en que también las regiones rezagadas y sectores de baja productividad reciban los beneficios de los programas gubernamentales, a fin de elevar también la productividad del trabajo y superar su condición de marginación.

**INDICADOR: Índice de la productividad total de los factores (multifactorial).**

Se considera que este indicador es relevante. Esta valoración se basa en que el indicador captura los cambios que pueden darse en toda la economía; su valor es el que mejor expresa el cambio en la productividad de la economía mexicana.

d. Monitoreabilidad.

**INDICADOR: Tasa de informalidad laboral.**

Se considera que este indicador puede monitorearse. Esta valoración se basa en que las dos variables que conforman el método de cálculo del indicador, como son el número de personas ocupadas en condiciones de informalidad y el total de personas ocupadas en la economía, se encuentran publicadas por fuentes oficiales de la STPS y el INEGI. Las direcciones electrónicas en las que se pueden consultar las variables son:

[http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas\\_atencion/areas\\_atencion/web/enoe\\_trim15.htm](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/enoe_trim15.htm) (STPS)

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> (Inegi)

**INDICADOR: Índice global de productividad laboral de la economía, basado en horas trabajadas.**

Se considera que este indicador puede monitorearse. Esta valoración se basa en que las dos variables que conforman el método de cálculo del indicador, como son el Índice del Producto Interno Bruto a precios constantes y el Índice de Horas Trabajadas, se encuentran publicadas por fuentes oficiales de la STPS y el INEGI. Las direcciones electrónicas en las que se pueden consultar las variables son:

[http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas\\_atencion/areas\\_atencion/web/productividad/IGPLE%20total.xls](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/productividad/IGPLE%20total.xls) (STPS)

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> (Inegi)

**INDICADOR: Inversión nacional en ciencia, tecnología e innovación.**

Se considera que este indicador puede monitorearse. Esta valoración se basa en que las tres variables que conforman el método de cálculo del indicador, como son la inversión pública dedicada a la investigación y desarrollo experimental, la inversión privada dedicada a la investigación y desarrollo experimental y el PIB, se encuentran publicadas por fuentes oficiales.

El valor de estas variables se obtiene de la Encuesta sobre Investigación y Desarrollo (INEGI-Conacyt), de la cuenta de la Hacienda Pública Federal (SHCP), mientras que el PIB se obtiene del Sistema de Cuentas Nacionales de México (INEGI). Las direcciones electrónicas en las que se pueden consultar las variables son:

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/accesomicrodatos/esidet/default.aspx> (Inegi-Conacyt)

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> (Inegi)

**INDICADOR: Días para abrir una empresa.**

Se considera que este indicador puede monitorearse. Esta valoración se basa en que el número de días calendario necesarios para constituir legalmente una empresa se reporta en la versión en español de *Doing Business*, publicado por el Grupo Banco Mundial. La dirección electrónica en la que se puede consultar esta variable es:

<http://espanol.doingbusiness.org/>

**INDICADOR: Índice de la productividad laboral en la región sur-sureste.**

Se considera que este indicador puede monitorearse. Esta valoración se basa en que las dos variables que conforman el método de cálculo del indicador –el PIB a

precios constantes de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán (que conforman la región sur-sureste) y el personal ocupado en estas nueve entidades federativas– están disponibles en fuentes oficiales. El PIB y el personal ocupado se dan a conocer por el INEGI. La dirección electrónica en la que se pueden consultar estas variables es:

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> (Inegi)

**INDICADOR: Índice de la productividad total de los factores (multifactorial).**

Se considera que este indicador puede monitorearse. Esta valoración se basa en que el Índice de la Productividad Total de los Factores se publica en fuentes oficiales, como es el caso del INEGI. Este indicador es publicado por el INEGI en diciembre de cada año y con un año de rezago. La dirección electrónica en la que se puede consultar esta variable es:

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/ptf/default.aspx>

Los seis indicadores establecidos en el PDP son recolectados por fuentes externas y cuentan con línea base.

## 7. Considerar si las metas de los indicadores transversales son alcanzables y conocer los alcances de la implementación de acciones de gobierno.

a. Valorar la pertinencia de los indicadores para el logro de los objetivos transversales, identificar áreas de oportunidad y, en su caso, realizar propuestas de mejora.

En este apartado se analiza la pertinencia de los indicadores del PDP para medir el logro de sus objetivos, los cuales se muestran en la siguiente Tabla.

Cuadro 27 Indicadores del PDP para medir el logro de sus objetivos

Objetivo del PDP	Indicador del PDP
Objetivo 1. Promover el uso y asignación eficiente de los factores de producción de la economía.	1. Tasa de informalidad laboral.
Objetivo 2. Elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país.	2. Índice global de productividad laboral de la economía, basado en horas trabajadas.
	3. Inversión nacional en ciencia, tecnología e innovación.
Objetivo 3. Fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país.	4. Días para abrir una empresa.
Objetivo 4. Establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía.	5. Índice de la productividad laboral en la región sur-sureste.
Objetivo 5. Fortalecer el proceso de diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas para orientarlas a elevar y democratizar la productividad.	6. Índice de la productividad total de los factores (multifactorial).

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

Aunque los cinco objetivos establecidos en el PDP cuentan con al menos un indicador, no existen indicadores que demuestren cómo se van superando las problemáticas mediante el avance de las estrategias planteadas en el diagnóstico.

De hecho, se identificaron varios problemas presentados en el diagnóstico del PDP para los que no hay un indicador en los programas derivados del PND 2013-2018. Para esos casos, en el desarrollo de este apartado se proponen algunos indicadores que puedan dar cuenta de estas problemáticas, a fin de valorar si las

acciones que se están realizando por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal están teniendo algún resultado<sup>52</sup>.

Por lo anterior, a fin de contar con mediciones que reflejen en qué medida se están resolviendo los problemas que llevaron a formular los objetivos del PDP, se recomienda incorporar indicadores plasmados en los Programas Sectoriales para el seguimiento de las estrategias del PDP. Esta recomendación es para dar cuenta de cómo se han ido resolviendo los elementos planteados en el diagnóstico del PDP. Estos indicadores de Programas Sectoriales propuestos para el seguimiento del PDP por objetivo se presentan en el Anexo 11.

De forma adicional, en el contenido de este apartado se plantean indicadores que no están establecidos en los Programas Sectoriales, pero que permitirían el seguimiento de algunas estrategias del PDP. Para estos últimos indicadores se deja a las dependencias o instituciones, en el ámbito de sus atribuciones y del manejo de la información disponible, establecer la viabilidad para la cuantificación de dichos indicadores.

### **Indicadores para el Objetivo 1 del PDP**

El indicador número 1, "Tasa de informalidad laboral", es pertinente para medir el logro del objetivo 1, "Promover el uso y asignación eficiente de los factores de producción de la economía". Esta valoración se basa en el análisis de la ineficiente asignación de los tres principales factores de la producción (tierra, trabajo y capital) entre la problemática que lleva al objetivo 1, descrita en el diagnóstico del PDP. Por ello, el indicador de informalidad laboral es pertinente.

A pesar de lo anterior, puesto que en la problemática que fue planteada para el objetivo 1 también se consideraba la ineficiencia en la asignación del trabajo, tierra y capital, un solo indicador que mida la asignación del trabajo es insuficiente. Es decir, se dejan de lado los factores que inciden en la asignación de estos tres factores, como son el bajo nivel de formación de la población económicamente activa con respecto a la calificación requerida por el mercado laboral formal; la excesiva regulación que frena la creación de empresas; el limitado acceso de las empresas y pequeñas propiedades rurales al crédito a través del sector bancario; y el limitado acceso de los pequeños productores rurales a nuevas tecnologías e insumos mejorados, lo que las mantiene principalmente dedicadas a la producción para el autoconsumo.

---

<sup>52</sup> Estas problemáticas identificadas en el PDP, para las cuales no se cuenta con indicadores, son las siguientes: Carencia de una formación emprendedora desde los niveles básicos de educación; Las micro y pequeñas empresas emplean el 70% del personal ocupado y presentan un crecimiento de la productividad laboral claramente insatisfactorio con respecto a las medianas y grandes; Las empresas con un uso inadecuado de las tecnologías de información y la comunicación; Pequeños productores rurales no acceden a nuevas tecnologías e insumos mejorados; Insuficiente asesoría técnica de pequeños productores rurales; e Insuficiencia de asociaciones de productores rurales que les permitan generar economías de escala.

Como se mencionó en la parte introductoria de este inciso, a fin de contribuir a un seguimiento más preciso de las acciones realizadas en el marco del PDP, a continuación se proponen los siguientes indicadores para el seguimiento de las estrategias del objetivo 1 del PDP:

- “Número de certificados de competencia laboral emitidos” (por el Conocer), contenido en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, el cual permitirá valorar en qué medida se está fortaleciendo la calidad de la formación para el trabajo.
- “Medición de la carga regulatoria”, contenido en el Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018, el cual permitirá valorar en qué medida se está promoviendo una mayor competencia en los mercados.
- “Crédito Directo e Impulsado de la Banca de Desarrollo como % del PIB”, contenido en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018, el cual permitirá valorar en qué medida se está facilitando el acceso a los servicios financieros en sectores estratégicos.
- “Número de pequeños productores atendidos”, contenido en el Programa Institucional de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero 2013-2018, el cual permitirá valorar en qué medida se está incrementando la oferta financiera hacia los pequeños productores rurales.
- “Índice de pequeños productores rurales que acceden a nuevas tecnologías e insumos mejorados”, el cual no se encuentra contenido en algún programa sectorial, pero que sería conveniente incorporar y establecer su medición por parte de Sagarpa como coordinadora de sector, a fin de valorar en qué medida se está incorporando pequeños productores a la tecnificación de sus actividades.

### **Indicadores del Objetivo 2 del PDP**

El indicador número 2, “Índice global de productividad laboral de la economía, basado en horas trabajadas”, es pertinente para medir el logro del objetivo 2, “Elevar la productividad de los trabajadores, las empresas y los productores del país”. Esta valoración se basa en el análisis de las causas por las cuales existe una baja productividad laboral en la economía mexicana, descritas en el diagnóstico del PDP en el apartado sobre la problemática que lleva al objetivo 2. Por ello, el indicador global de productividad laboral es pertinente.

El indicador número 3, “Inversión nacional en ciencia, tecnología e innovación”, es pertinente para medir uno de los elementos para el logro del objetivo 2. El diagnóstico del PDP, en la problemática descrita como conducente al objetivo 2, incluye el bajo porcentaje de la inversión en ciencia y tecnología como porcentaje

del PIB. Este elemento se considera una limitante para que se eleve la productividad laboral por medio de innovaciones tecnológicas.

De la misma forma, la problemática que fue planteada para el objetivo 2 también considera el bajo nivel de capital humano, la carencia de una formación emprendedora desde los niveles básicos de educación, las empresas con un bajo grado de innovación y desarrollo, y un uso inadecuado de las tecnologías de información y comunicación. También se incluye la insuficiente capacidad gerencial en Mipymes y el hecho de que las micro y pequeñas empresas, que emplean 70% del personal ocupado, presentan un crecimiento de la productividad laboral insatisfactorio con respecto a las medianas y grandes.

Asimismo, en el diagnóstico se detectó una insuficiente asesoría técnica de pequeños productores rurales y poca asociación entre los mismos que les permitiera generar economías de escala. A partir de estos elementos se considera que los dos indicadores que actualmente se encuentran en el PDP para el objetivo 2 son insuficientes para medir las problemáticas subyacentes.

A fin de contar con más mediciones que reflejen cómo se están resolviendo los problemas que llevaron a formular el objetivo 2, se propone incorporar los siguientes indicadores:

- “Tasa bruta de escolarización de educación media superior”, contenido en el Programa Sectorial de Educación 2013 -2018, el cual permitirá valorar en qué medida se está dando una mayor cobertura educativa a este grupo de la población, lo que impacta de manera significativa en la formación de capital humano para la mayoría de los sectores económicos.
- “Calificación de México en la variable Capacidad para Innovar el Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial”, contenido en el Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018, el cual permitirá valorar en qué medida se está impulsando la innovación y el desarrollo en las empresas.
- “Índice de productividad laboral de las micro y pequeñas empresas”, el cual no está contenido en algún programa sectorial, pero que sería conveniente incorporar y establecer su medición por parte del INEGI y el Inadem, a fin de valorar en qué medida se está incrementando la productividad laboral en las micro y pequeñas empresas, que emplean aproximadamente 70% del personal ocupado.
- “Índice de formación emprendedora desde los niveles básicos de educación”, el cual no está contenido en algún programa sectorial, pero que sería conveniente incorporar y establecer su medición por parte de la SEP como dependencia coordinadora de sector, a fin de incorporar modificaciones a los planes de estudios de todos los niveles y,

posteriormente, valorar en qué medida se está impulsando la formación emprendedora desde los niveles básicos de educación.

- “Índice de asociación de pequeños productores”, el cual no está contenido en algún programa sectorial, pero que sería conveniente incorporar y establecer su medición por Sagarpa como dependencia coordinadora de sector, a fin de valorar en qué medida se está incrementando la asociación de productores rurales a fin de generar economías de escala para la utilización de maquinaria, introducción de obras hidráulicas, acceso a mayores servicios a la producción y acceso a insumos mejorados a menor precio por compras al mayoreo.

### **Indicadores del Objetivo 3 del PDP**

El indicador número 4, “Días para abrir una empresa”, es pertinente para medir el logro del objetivo 3, “Fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país”. Esta valoración se basa en el análisis de los elementos que inhiben el crecimiento de los negocios, realizado en la problemática que lleva al objetivo 3, descrita en el diagnóstico del PDP. Por ello, el indicador sobre el tiempo para abrir un negocio es pertinente, en cuanto a que es un elemento de regulación que puede inhibir la decisión del sector privado.

No obstante, la problemática que fue planteada para el objetivo 3 también consideraba la inseguridad que viven las empresas, los altos precios de insumos estratégicos para el funcionamiento de las empresas y la necesidad de infraestructura. En consecuencia, un solo indicador que mida el tiempo para abrir un negocio es insuficiente para valorar el fortalecimiento del ambiente de negocios, pues se dejan de lado los otros elementos señalados que son muy importantes.

A fin de contar con mediciones que reflejen cómo se están resolviendo los problemas que llevaron a formular el objetivo 3, se propone incorporar los siguientes indicadores:

- “Prevalencia en victimización de empresas por cada 10,000 empresas”, contenido en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, el cual permitirá valorar en qué medida se está reduciendo la inseguridad para la actividad empresarial.
- “Crecimiento de la red de transporte de acceso abierto de gas natural”, contenido en el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, el cual permitirá valorar en qué medida se cuenta con energía suficiente, de calidad y a precios competitivos.
- “Valoración en el Subíndice Calidad de la Infraestructura del Comercio y Transporte dentro del Índice de Desempeño Logístico (IDL) Internacional (Banco Mundial)”, contenido en el Programa Nacional de Infraestructura

2014-2018, el cual permitirá valorar en qué medida se cuenta con una infraestructura y una plataforma logística de transportes y comunicaciones modernas que fomenten una mayor competitividad y productividad del sector privado.

### **Indicadores del Objetivo 4 del PDP**

El indicador número 5, "Índice de la productividad laboral en la región sur-sureste", es pertinente para medir el logro del objetivo 4, "Establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía". Esta valoración se basa en que, entre la problemática que lleva al objetivo 4, descrita en el diagnóstico del PDP, se mencionan las disparidades en el crecimiento de la productividad entre las entidades federativas del país. Estas disparidades han aumentado: desde hace dos décadas las diez entidades con mayor productividad han experimentado tasas de crecimiento por arriba de la media nacional. Ello implica que las entidades con menor productividad hace dos décadas han crecido aún menos que la media nacional. Por lo anterior, este indicador es pertinente al medir la productividad laboral en la región sur-sureste, la cual considera los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Ya que la problemática que fue planteada para el objetivo 4 también considera las disparidades en productividad de sectores y entre tamaños de empresas, este indicador que mide la productividad en una sola región es insuficiente para medir el logro de este objetivo, pues se dejan de lado las diferencias sectoriales y de tamaño de empresa.

A fin de contar con mediciones que reflejen cómo se están resolviendo los problemas que llevaron a formular el objetivo 4, se propone incorporar los siguientes indicadores:

- "Participación de la producción nacional en la oferta total de los principales granos y oleaginosas (maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya)", contenido en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018, el cual permitirá valorar en qué medida se está impulsando la productividad en el sector agrícola mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico.
- "Índice de productividad en el sector comercio y servicios", el cual no está contenido en algún programa sectorial, pero que sería conveniente incorporar y establecer su medición por parte del INEGI y el Inadem, a fin de valorar en qué medida se está incrementando este sector con respecto al promedio de la economía en su conjunto.
- "Cociente entre la productividad total de los factores en la región norte, dividido entre la productividad total de los factores de la región sur-sureste",

con tendencia esperada decreciente. Este indicador no está contenido en algún programa sectorial, pero sería conveniente incorporarlo y establecer su medición por parte del INEGI y el Inadem, a fin de valorar en qué medida se está reduciendo la brecha en productividad.

- “Cociente entre la productividad total de los factores del sector manufacturero exportador dividido entre la productividad total de los factores de la agricultura para consumo interno”, el cual no está contenido en algún programa sectorial, pero que sería conveniente incorporar y establecer su medición por parte del INEGI y el Inadem, a fin de valorar en qué medida se está reduciendo la brecha entre los grandes sectores económicos.
- “Cociente entre la productividad total de los factores de las grandes empresas dividido entre la productividad total de los factores de las Mipymes”, con tendencia decreciente. Este indicador no está contenido en algún programa sectorial, pero sería conveniente incorporarlo y establecer su medición por parte del INEGI y el Inadem, a fin de valorar en qué medida se está reduciendo la brecha entre los distintos tipos de empresas.

### **Indicadores del Objetivo 5 del PDP**

El indicador número 6, “Índice de la productividad total de los factores (multifactorial)”, es pertinente para medir el logro del objetivo 5, “Fortalecer el proceso de diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas para orientarlas a elevar y democratizar la productividad”. Cabe mencionar que este objetivo no se estableció como una respuesta a una causa identificada de la baja productividad de la economía mexicana, sino como un elemento de coordinación de las políticas públicas para implementar los programas presupuestarios y las acciones necesarias para impulsar la productividad. En este sentido, este indicador refleja el crecimiento de la productividad de toda la economía por lo que engloba todos los objetivos del PDP.

Ya que las estrategias contenidas en el objetivo 5 plantean orientar tanto los programas como el gasto público hacia el objetivo de elevar, además de democratizar, la productividad, se propone incorporar el siguiente indicador:

- “Porcentaje de programas presupuestarios que cuentan con un indicador explícito de productividad en su MIR”, el cual sería conveniente incorporar y establecer su medición por parte de la SHCP, a fin de valorar en qué medida los programas públicos están induciendo al aumento de la productividad de sus beneficiarios.

b. Elaborar un análisis cualitativo que valore si las metas son alcanzables, considerando como elementos mínimos: i) el contexto macroeconómico y

socioeconómico del país o algún otro que se considere relevante para el sector; y ii) los vacíos de acciones gubernamentales identificados en las preguntas anteriores.

Antes de presentar el análisis sobre la factibilidad del cumplimiento de las metas para el año 2018 de los indicadores planteados en el PDP, se presenta el avance de las mismas hasta 2015.

Cuadro 28 Avance de indicadores del PDP, hasta 2015

Nombre del indicador	Línea Base 2012	2013	2014	2015	Meta 2018
Tasa de informalidad laboral.	59.8%	59.0%	57.8%	57.8%	50%
Índice global de productividad laboral de la economía, basado en horas trabajadas.	100.0	100.1	101.9	ND	110
Inversión nacional en ciencia, tecnología e innovación.	0.43%	0.50%	0.56%	0.58% p/	1.0%
Días para abrir una empresa.	9	6	6	6	7
Índice de la productividad laboral en la región sur-sureste.	100.0	99.9	101.2	ND	114
Índice de la productividad total de los factores (multifactorial).	100.0	99.3	99.2	ND	106

p/: cifras preliminares.

ND/: No disponible.

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA).

Cabe mencionar que para el PDP no se definieron metas intermedias establecidas para la primera mitad del sexenio, por lo que no es posible establecer en qué medida se cumplieron las metas establecidas para esta primera mitad de la administración del Gobierno Federal. En consecuencia, la valoración se hace respecto al avance al 2015 en comparación con el año base (2012) y la meta (2018).

### **Tasa de Informalidad Laboral**

La Tasa de Informalidad Laboral (TIL) incluye, además de la ocupación en el Sector Informal, a todos los que laboran en la agricultura de subsistencia y a todos los trabajadores dependientes (remunerados y no remunerados) que, aun cuando operan para unidades económicas registradas o formales, desempeñan su labor sin que reciban a cambio una protección básica de la seguridad social; es decir, el total del empleo u ocupación informal.

En el PDP se estableció que la TIL pasará de 59.8% en 2012 a 50% en 2018. Esta meta implica que los ocupados en condiciones de informalidad, es decir, todos aquellos que laboran sin protección de la seguridad social en unidades económicas

registradas o no, se reduzcan en prácticamente diez puntos porcentuales con respecto al empleo total de la economía.

Como parte de las acciones reportadas en los informes de avance del PDP por la SHCP, correspondientes a las líneas de acción de la estrategia 1.1 (fortalecer el buen funcionamiento de los mercados laborales para impulsar la creación de empleos formales), se encuentran elementos que abonan a la reducción de la TIL. Entre estas acciones está la captación de 3.2 millones de vacantes a través de los Servicios de Vinculación Laboral (bolsa de trabajo, ferias de empleo y Portal de Empleo) del Servicio Nacional de Empleo.

La SHCP, a partir del lanzamiento del portal "Crecamos Juntos", instaló diversos módulos y ventanillas para promover la inscripción al RIF, los beneficios de seguridad social y acceso al financiamiento. El CNP aprobó agendas de productividad para formalizar sectores que tienen una alta incidencia de empleo informal, como son el comercio al por menor y el turismo. Asimismo, el CNP y el Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México promueven los beneficios de la formalidad, la evaluación de obstáculos normativos para la creación de empresas formales y el fortalecimiento del cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social. En el mismo sentido, la SHCP y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción iniciaron la revisión del Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los trabajadores de la construcción. Para un mayor detalle sobre las actividades realizadas véase el Anexo 4.

Aunque se encuentran elementos que abonan a la reducción de la TIL en las acciones reportadas en los informes de avance del PDP correspondientes a las líneas de acción de la estrategia 1.1, es poco viable un cambio estructural de la economía tan profundo en un periodo de sólo seis años.

Lo anterior debe ser considerado en función de que la mayor parte de las personas que están empleadas en alguna actividad, pero sin estar inscritos a un sistema de protección de seguridad social, administran unidades de producción vinculadas al hogar, por lo que los activos fijos y otros utilizados no pertenecen a las unidades de producción como tales, sino a sus dueños. Así, los dueños tienen que hacerse de financiamiento bajo su propio riesgo y ellos mismos responden por cualquier deuda u obligación incurrida en sus procesos productivos, además de que los gastos de producción son con frecuencia indistinguibles del gasto del hogar.<sup>53</sup>

También existen otros fenómenos. Por ejemplo, las actuales formas de vinculación a los procesos productivos de personas que aportan su trabajo para empresas perfectamente constituidas y registradas ante la autoridad fiscal, a quienes se les paga "por fuera de nómina" a fin de eludir las contribuciones patronales a la seguridad social. Los trabajadores bajo esta situación pueden estar manejando la

---

<sup>53</sup> Inegi, *La informalidad laboral. Marco conceptual y metodológico. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, 2014. Págs. 3 y 4.

relación laboral como si fuera mercantil (trabajadores por comisión, honorarios o en el servicio doméstico), pero no pueden hacer efectivos ciertos derechos laborales como la incapacidad laboral por accidente o enfermedad, la liquidación al término de la relación de trabajo y otros beneficios no salariales.<sup>54</sup>

Estas son algunas de las razones estructurales por las que la reducción de la TIL es gradual. Ello se debe a que una de las principales fuentes del empleo informal es la insuficiente oferta de trabajos en el sector formal, es decir, la informalidad del empleo surge como una respuesta a la baja capacidad de absorción del sector productivo nacional, por lo que la población económicamente abierta se va incorporando a actividades económicas informales al no encontrar formales. En este sentido, una condición para la reducción de la TIL es el crecimiento en la demanda de empleo por parte del sector productivo, lo cual solamente es posible mediante un mayor crecimiento del PIB nacional.

Otro de los aspectos que mantienen una alta prevalencia en la TIL es que los pequeños productores rurales, y sobre todos aquellos que producen para el autoconsumo, no se encuentran inscritos a los sistemas de seguridad social, ya sea como empleados o como patrones, a excepción de aquellos que se contratan como jornaleros agrícolas.

Bajo este contexto, estos pequeños productores agrícolas han sido beneficiados con esquemas de cobertura universal en salud, como es el Seguro Popular, lo cual atiende una importante problemática, pero no los excluye de su condición de informalidad en el mercado laboral. Para contribuir a este aspecto, la Sagarpa impulsa la asociación de los productores para superar las limitaciones del minifundio y tener acceso a nuevas tecnologías, créditos y mercados, lo cual induce gradualmente a la formalidad.

Las acciones emprendidas por diversas dependencias y cámaras empresariales en el marco del PDP van en la dirección correcta, pues fomentan y facilitan la formalidad en los mercados laborales. Sin embargo, la Tasa de Informalidad Laboral –con un valor de 59.8% en 2012, que es el año de línea base– a tres años del avance de la presente administración federal (2015) se ubica en 57.8%, por lo cual se deben de reforzar las acciones contempladas en el objetivo 1 del PDP, a fin de alcanzar la meta de 50.0% para 2018.

### ***Índice global de productividad laboral de la economía, basado en horas trabajadas.***

Para el segundo indicador del PDP, el “Índice global de productividad laboral de la economía, basado en horas trabajadas”, se estableció pasar de un valor de 100.0 en 2012, considerado como el año base a un valor de 110.0 en el 2018. Este indicador de la productividad del trabajo de la economía mexicana basado en

---

<sup>54</sup> *Ibíd*em, págs. 5 y 6.

horas trabajadas elimina el sesgo que puede generar el considerar el número de personas ocupadas debido a la desigualdad en la jornada laboral de cada trabajador.

En los *Criterios Generales de Política Económica para 2014* (referido como CGPE-2014 en adelante) publicados por la SHCP se establece que, con la implementación de las reformas estructurales, la economía mexicana incrementará su crecimiento potencial a 5.3% hacia 2018, con lo cual la generación de empleo superaría el millón de plazas anuales en el escenario de crecimiento potencial.

Con base en estas estimaciones, la meta sobre el crecimiento de la productividad global del empleo resultaba factible conforme se estableció en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018 (Pronafide), donde se señaló que “Las reformas incidirán sobre el crecimiento a través de su efecto sobre la productividad, la inversión y el fomento de un mayor empleo formal”.<sup>55</sup>

En el propio Pronafide se menciona que la reforma financiera podrá materializar inversiones en proyectos productivos que no contaban con acceso al crédito en las condiciones anteriores a la reforma, lo que generará más empleos y una mayor acumulación de capital. Asimismo, se señala que la reforma energética contribuiría con un crecimiento adicional de 1% del PIB hacia el 2018 al aprovechar los recursos energéticos en favor de una mayor generación de empleos y mayor inversión.

No obstante, a pesar de las reformas estructurales realizadas en los primeros dos años de la presente administración federal, la caída en el precio el barril del petróleo de exportación mexicano desde mediados de 2014 —cuando se encontraba cerca de los 100 dólares por barril—, ha impactado en los ingresos del Gobierno y, con ello, su capacidad de gasto público.

De hecho, en los CGPE-2014 se menciona que el precio de la mezcla mexicana de crudo en el periodo enero-agosto de 2013 fue de 100 dólares por barril, en tanto que en la proyección se estableció que el precio de referencia de la mezcla mexicana era de 77 dólares por barril de 2015 a 2018. Al cierre de 2015, el precio del barril de petróleo se ubicó por debajo de los 30 dólares por barril.

Esta situación ha impactado negativamente en el crecimiento esperado de la economía. En los CGPE-2014 se esperaba que el crecimiento real esperado del PIB en 2014 fuera de 3.9% y de 4.7% en 2015. Sin embargo, el crecimiento observado fue de 2.16% y 2.46%, respectivamente. Asimismo, el crecimiento real del PIB establecido en los CGPE 2014 era de 4.9% para 2016, en tanto que para el primer trimestre de 2016 el crecimiento del PIB promedio anual se ubicó en 2.8%, lo que

---

<sup>55</sup> Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*, 16 de diciembre de 2013. pág. 24.

resulta significativamente inferior al pronóstico hecho al momento de establecer las metas de productividad en el PDP a finales de 2013.

Por ejemplo, si se considera que el gasto de los programas de la SE son los que inciden directamente en el tema de la productividad de las empresas, de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 el monto destinado a desarrollo económico de la SE fue de 21,085.7 mdp. En comparación, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 se asignaron 14,671.3 mdp para este mismo rubro, lo que significa una reducción de 30.4% de 2014 a 2016.

No obstante este escenario macroeconómico, las acciones emprendidas en el marco del PDP conducen a que este indicador (Índice global de productividad laboral) avance hacia su meta, aunque de forma discreta. Partiendo de un valor de 100 en el año 2012, que es el año de línea base, para 2014 se reporta un valor de este indicador de 101.9, en tanto que la meta para el año 2018 es de 110.

### ***Inversión nacional en ciencia, tecnología e innovación.***

Para el tercer indicador del PDP, "Inversión nacional en ciencia, tecnología e innovación", se estableció pasar de 0.43% como porcentaje del PIB a 1.0% en 2018.

El menor dinamismo económico del sector privado durante 2014 y 2015 hace que la expectativa de crecimiento de la inversión en ciencia y tecnología por parte de las empresas privadas sea menor a la existente en 2013, cuando se planteó dicha meta. Dado que el gasto federal en CTI, asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, asciende a 91 mil 650 millones de pesos (ligeramente superior al que se le asignó en 2014, de 81 mil 861 millones de pesos) se deben diseñar estrategias que fomenten aún más la inversión en CTI por parte del sector privado.

Las acciones encaminadas a incentivar una mayor inversión del sector privado en ciencia, tecnología e innovación tendrán que reforzarse para alcanzar la meta de 1% del PIB en este rubro, dado que el gasto federal en CTI ha aumentado de forma modesta en los últimos años. Esto con el objeto de que este indicador, que era de 0.43% en el año de línea base (2012), y pasó a 0.58% en 2015, alcance el 1% que se desea para el 2018.

### ***Días para abrir una empresa***

Para el cuarto indicador establecido en el PDP, los "Días para abrir una empresa", se estableció pasar de nueve días en 2012 a siete en 2018. Sin embargo, para 2015 esta meta ya se rebasó, dado que los días para abrir un negocio son de seis, un día menos que la meta.

Con base en la información de otros países reportada en la misma fuente (*Doing Business, 2016*), se puede establecer que la meta propuesta no es laxa. Esta valoración se basa en el hecho de que en la mayoría de los países desarrollados

con los que México tiene comercio los días para abrir un negocio son menores, pero la diferencia no es significativa. Tal es el caso de Bélgica (4 días), Francia (4 días), Corea (4 días), Reino Unido (4.5 días), Italia (5.5 días), Chile (5.5 días) y Estados Unidos (5.6 días), a excepción de Canadá donde se puede abrir un negocio en 1.5 días. Por otra parte, otros países con los que México tiene comercio están por arriba, como es el caso de Japón (10.2 días), Rusia (10.5 días), Alemania (10.5 días), Colombia (11 días), Argentina (25 días) y Brasil (83 días).

### **Índice de la productividad laboral en la región sur-sureste**

El quinto indicador del PDP, el “Índice de la productividad laboral en la región sur-sureste”, tiene como meta pasar de un valor de 100.0 en 2012 a 114.0 en 2018.

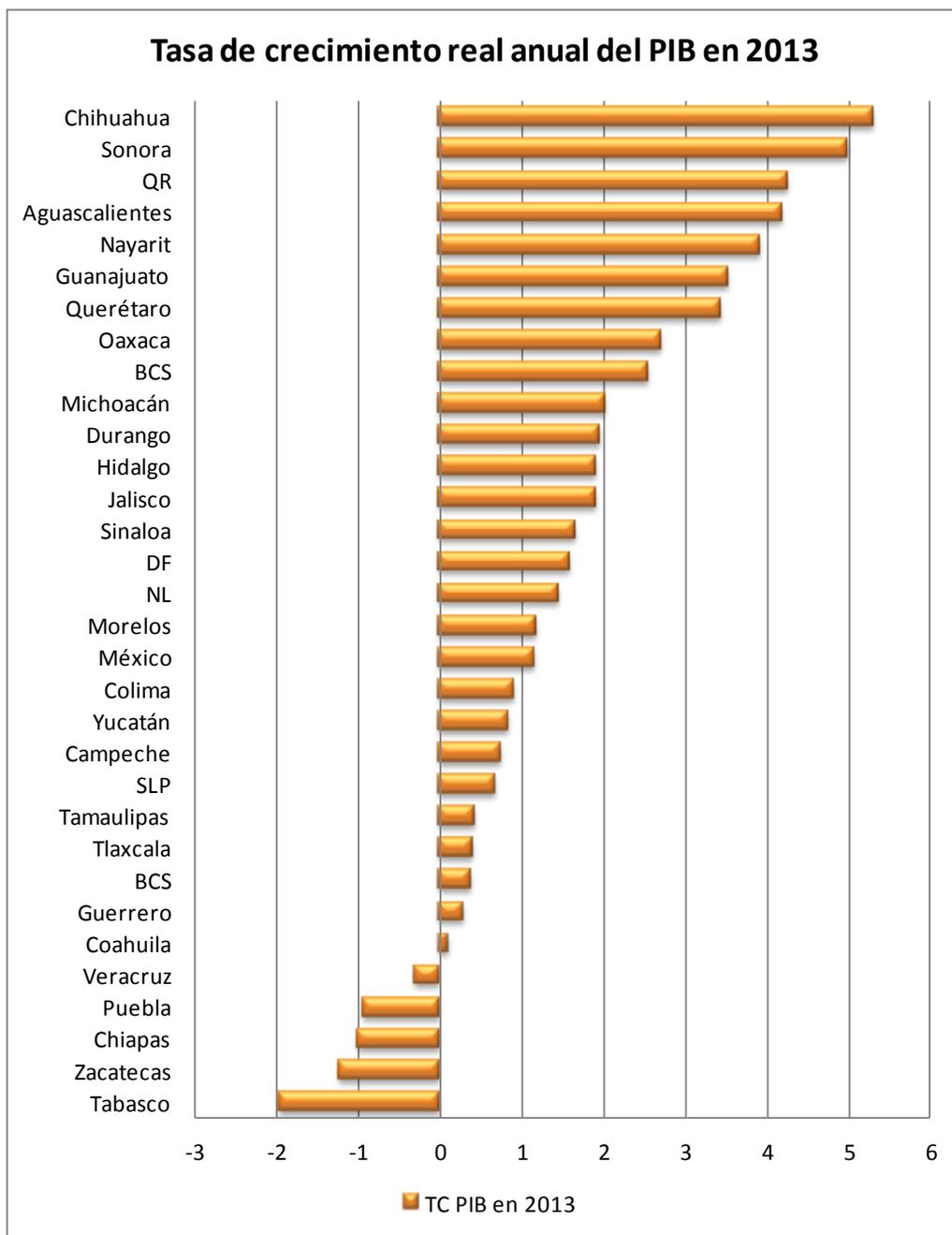
Como se señaló en el análisis del segundo indicador, al hablar sobre la productividad global del trabajo, el precio del barril del petróleo de la exportación mexicana cayó de los 100 dólares por barril a mediados de 2014 a menos de los 30 dólares a finales de 2015, cuando el pronóstico en los CGPE-2014 era que el precio de referencia de la mezcla mexicana fuera de 77 dólares por barril de 2015 a 2018.

Esta situación ha impactado negativamente el crecimiento esperado de la economía: en vez de que el PIB en 2014 y 2015 creciera en términos reales 3.9% y 4.7%, respectivamente, conforme a los CGPE-2014, el PIB observado sólo creció 2.16% en 2014 y 2.46% en 2015. Para 2016 se esperaba un crecimiento real de 4.9%. Información observada al primer trimestre de 2016, sin embargo, revela que el crecimiento del PIB promedio anual se ubicó en 2.8%, situación que hace poco probable que se alcance la meta de este indicador.

Asimismo, durante los dos últimos años, como viene ocurriendo desde hace dos décadas, el crecimiento de la producción es más alta en los estados del centro y norte del país que en los del sur y sureste. Con información del INEGI se puede observar que en 2013 los estados de la región sur-sureste presentan las tasas de crecimiento del PIB más bajas. A excepción de Quintana Roo y Oaxaca, las demás entidades de la zona se ubican en los trece lugares con menor tasa de crecimiento.

La caída en los precios internacionales del petróleo y el lento crecimiento de la economía han tenido un efecto adverso en el logro de la meta de este indicador. Sin embargo, las acciones emprendidas en el marco del PDP y las estrategias recientemente anunciadas para impulsar la economía de la región sur-sureste, las cuales tendrán un efecto a mediano y largo plazo, conducen hacia la meta propuesta para 2018 de forma gradual. Esto se debe a que partiendo del valor de 100 en 2012, que es el año de línea base, la información reportada para este indicador en 2014 es de 101.2, en tanto que la meta para 2018 es de un valor de 114.

Gráfico 4. Tasa de crecimiento real anual del PIB en 2013



Fuente: Inegi.

**Índice de la productividad total de los factores (multifactorial)**

El sexto indicador del PDP, “Índice de la productividad total de los factores (multifactorial)”, tiene como meta pasar de un nivel de 100.0 en el año 2012, que fue definido como el año base, a uno de 106 en 2018. Como se ha señalado en apartados anteriores, este indicador refleja los resultados de los demás indicadores, ya que hace referencia a la medición de la productividad en todos sus sectores y factores.

Dado que ya se ha comentado que la reducción en los precios del petróleo de exportación mexicana se ha reducido en más de la mitad en los últimos dos años, es poco probable que se cumpla el pronóstico de aumento en la productividad total de los factores. Esto se debe al menor crecimiento de la economía en comparación al que se había pronosticado antes de la caída de los precios del petróleo. Cuando se establecieron los pronósticos sobre el crecimiento de la productividad todavía los precios del barril del petróleo se encontraban alrededor de los 100 dólares por abril.

Otro factor externo fue el menor crecimiento económico de Estados Unidos y la evolución de su producción industrial respecto a lo esperado originalmente. Entre 2013 y 2015, el crecimiento promedio anual del PIB de EU fue de 2.1%, 0.6 puntos porcentuales menos que lo estimado en los Criterios Generales de Política Económica 2013 para el mismo periodo (CGPE-13). Asimismo, en el mismo periodo, el promedio anual del crecimiento de la producción industrial de este país cerró en 1.7%, significativamente por debajo del 2.9% esperado en los CGPE-13.

A ello se suma otro efecto externo adverso: el menor dinamismo de la economía China. El crecimiento económico de este país cerró el 2015 en 6.9%, significativamente por debajo del 7.7% observado a finales de 2013. El FMI espera que esta tendencia continúe por lo menos durante los siguientes dos años<sup>56</sup>.

Asimismo, cabe mencionarse que persisten factores de riesgo que podrían seguir afectando de manera adversa la actividad económica de México en los siguientes años. Entre estos factores de riesgo destacan los siguientes:

- Los efectos del Brexit sobre los flujos mundiales de comercio e inversión.
- La inestabilidad política internacional asociada a acontecimientos recientes, como los actos terroristas en Francia o el intento de golpe de Estado en Turquía.
- Un cambio abrupto en la relación económica de México con Estados Unidos como resultado de las próximas elecciones presidenciales en este país.
- Beneficios de la agenda de reformas estructurales menores a los esperados debido a los cambios en el entorno macroeconómico, como en el caso de la Reforma Energética, o a la resistencia de grupos que han visto afectado sus intereses, como en el caso de la Reforma Educativa.

Si bien se han realizado actividades en casi todas las líneas de acción del PDP, el choque externo de la caída de los precios del petróleo, el menor crecimiento

---

<sup>56</sup> IMF cuts global growth forecasts on Brexit, warns of risks to Outlook. IMF (International Monetary Fund) News, 19 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/07/18/18/11/NA07192016-IMF-Cuts-Global-Growth-Forecasts-on-Brexit-Warns-of-Risks-to-Outlook>

económico en Estados Unidos y China, y la consecuente reducción en el crecimiento real de la economía han sido demasiado severos. En consecuencia, los efectos positivos sobre el crecimiento de la productividad derivado de las actividades de las distintas dependencias en el marco del PDP no han logrado compensar el efecto negativo del entorno macroeconómico internacional. Esto explica que, partiendo del valor de 100 en 2012, que es el año de línea base, para 2014 el valor de este indicador se ubique en 99.2, menor al valor de línea base.

**8. Como complemento a las preguntas anteriores, valorar la importancia de la coordinación interinstitucional e intergubernamental para el cumplimiento de las metas y objetivos del Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018.**

a. Evaluar si existen canales de coordinación para la atención de cada problemática (objetivo transversal), tales como lineamientos de coordinación o convenios, que sugieran que existe una labor conjunta en el tema.

No se cuenta con evidencia (lineamientos de coordinación, convenios o minutas de trabajo) de que la SHCP u otra dependencia estén coordinando la implementación del PDP a nivel de objetivo, a fin de atender la problemática que le dio origen. En entrevista con servidores públicos de la STPS, la SEP, la Sagarpa, la SE y el Conacyt y SHCP se corroboró que ninguna de estas dependencias coordina la implementación de alguno de los objetivos o estrategias del PDP. Más aún, no se identifica un coordinador general que supervise que las acciones emprendidas a nivel de línea de acción estén abonando a la estrategia que las integra, y a su vez que las estrategias contribuyan a cumplir los objetivos.

Cabe señalar que en ninguna normatividad se establece que alguna dependencia deba coordinar las acciones de todo el PDP a nivel de objetivo. Al ser el primer programa de carácter especial y transversal se requiere determinar el instrumento normativo o mecanismo idóneo para determinar, de conformidad con la Ley de Planeación, la o las instancias responsables de garantizar el cumplimiento de sus objetivos. Asimismo, derivado de las entrevistas con servidores públicos propuestos por la UPE de la SHCP, en cinco dependencias y una entidad se observó que los servidores públicos entrevistados, si bien identifican claramente las acciones emprendidas con la finalidad de aumentar la productividad, no tienen presente su vinculación con los alcances (líneas de acción o estrategias) del PDP a las que abonan las actividades que realizan. Salvo algunos casos en que se han modificado las reglas de operación de programas o creado alguno teniendo como referencia el PDP, como en el Inadem, Sagarpa, Prospera Programa de Inclusión Social y la SE, la mayoría de los programas no tienen como fin último el PDP en las acciones emprendidas por dependencias y entidades, sino los objetivos y las estrategias de sus propios programas sectoriales e institucionales.

Asimismo, el principal mecanismo de coordinación interinstitucional para elevar y democratizar la productividad es el CNP, el cual mediante sus cinco subcomités realiza acciones de coordinación interinstitucional para promover su propia agenda. Esta agenda, al centrarse en productividad, se vincula con algunas de las estrategias plasmadas en el PDP, como son la reducción de la informalidad, la promoción de la innovación en ciencia y tecnología, la ampliación de la

capacitación y certificación de competencias laborales, incentivos laborales y el fortalecimiento de las Mipymes y los emprendedores.

Ejemplo de lo anterior son las actividades realizadas en el seno del CNP que han incidido principalmente en acuerdos para impulsar la creación de empleos formales al fortalecer los mecanismos de intermediación laboral y atender las asimetrías de información y modernizar los procesos de impartición de justicia laboral. También han incidido en emitir recomendaciones para impulsar políticas activas de capacitación laboral que fomenten la actualización y vigencia de capacidades y competencias de los trabajadores, y para apoyar la inserción exitosa de las Mipymes en las cadenas de valor de los sectores estratégicos de mayor dinamismo, así como para promover la adopción de nuevas tecnologías y técnicas agropecuarias y pesqueras.

Otros aspectos que también se han analizado en el CNP es la implementación de una mejora regulatoria integral que reduzca las cargas excesivas que afectan la creación y el crecimiento de empresas formales y en el impulso para la participación de las empresas mexicanas en las cadenas globales de valor. Además, se ha discutido diseñar e implementar políticas para el desarrollo productivo de industrias y sectores, y en la identificación de acciones que eleven la productividad del sector servicios, especialmente en el comercio minorista.

El CCECEM también ha tenido un papel relevante en la coordinación interinstitucional para el cumplimiento del PDP, ya que ha atendido un número importante de líneas de acción. Este consejo consultivo ha elaborado, por ejemplo, recomendaciones para facilitar el acceso de las empresas al financiamiento y capital a emprendedores y Mipymes, y promover una mejora regulatoria que fomente la creación y el crecimiento de empresas formales y que facilite operaciones mercantiles mediante el desarrollo y uso de tecnologías de la información. Asimismo, el CCECEM ha realizado actividades que promueven inversiones en infraestructura física y de logística para reducir los costos de operación de las empresas, y en la promoción de un desarrollo regional equilibrado que aproveche las ventajas comparativas de cada región.

Por su parte, en el GEMP se han realizado algunas acciones de coordinación interinstitucional para promover un manejo responsable del endeudamiento público que se traduzca en bajos costos de financiamiento y niveles de riesgo prudentes, y para implementar una mejora regulatoria integral que reduzca las cargas excesivas que afectan la creación y el crecimiento de empresas formales.

b. Indicar las ausencias de coordinación que se identifiquen.

Dado que la Ley de Planeación y otra normatividad relacionada no establecen que exista una dependencia que coordine el PDP en su totalidad o por objetivo, tampoco se obtuvo evidencia documental o mediante entrevistas en la que alguna dependencia o entidad haya asumido la coordinación general para la implementación del PDP o alguno de sus objetivos. En consecuencia, cada dependencia es responsable de cumplir las acciones o estrategias que se le mandatan en el propio PDP. Si bien no hay una omisión en el cumplimiento de los instrumentos normativos derivados del PND, es recomendable que en futuros ejercicios de planeación se establezcan los mecanismos para la coordinación general de la implementación y seguimiento de logros y objetivos de programas transversales como es el PDP.

Asimismo, con base en la documentación recibida por la SHCP y otras dependencias que son responsables de implementar las líneas de acción del PDP, así como en las reuniones realizadas con personal de la STPS, SEP, SE, Sagarpa y el Conacyt, y la SHCP, salvo a algunas excepciones, la mayoría de las líneas de acción del PDP se implementan por medio de actividades que se realizan de acuerdo a los objetivos, estrategias y líneas de acción de sus programas sectoriales. Aún más importante es que no identifican cambios significativos en sus programas presupuestarios en función de los objetivos del PDP.

En dichas reuniones se mencionó que para la elaboración del PDP no se consensaron con las dependencias las líneas de acción que correspondía atender por cada dependencia, por lo que éstas no pudieron revisar las líneas de acción que se les atribuye en el PDP. En consecuencia, hay algunos casos donde las líneas de acción del PDP no corresponden a la atención de la dependencia atribuida.

Asimismo, las dependencias y entidades señalaron que la UPE de la SHCP, una vez publicado el PDP, envió unas cédulas denominadas "Fichas de vinculación al PDP", en las cuales las dependencias establecían las líneas de acción a las que estaban vinculados sus programas presupuestarios. Sin embargo, no hubo retroalimentación por parte de la SHCP, lo que permitiría entender y afinar su corresponsabilidad. Esta podría ser una de las causas de la confusión respecto a la asignación de responsabilidades en la implementación y el seguimiento a nivel de línea de acción de acuerdo a lo establecido en el PDP, sobre qué corresponde coordinar a cada dependencia o entidad participante.

No obstante lo anterior, las dependencias concordaron en mencionar que sí tuvieron una participación directa en la definición de estrategias y líneas de acción del PND 2013-2018, las cuales fueron utilizadas para que la SHCP formulara el PDP. Así, en cierta medida, la colaboración se vio reflejada en las líneas de acción del PDP, aún cuando no se involucraron en la elaboración de este programa transversal.

Las dependencias y entidades que tienen incidencia en las líneas de acción del PDP reportan en los primeros meses de cada año las actividades realizadas durante el año concluido en un formato solicitado por la SHCP, a fin de integrar los informes anuales de logros del PDP. Sin embargo, los servidores públicos de las dependencias y entidades que fueron visitadas señalaron que una vez enviados los informes de actividades, no hubo retroalimentación u opinión, como tampoco ningún comentario sobre las actividades que no estuvieran realizando y fueran de su responsabilidad, conforme a lo establecido en el PDP.

En este sentido, los servidores públicos entrevistados destacaron que la SHCP no les ha hecho alguna observación sobre si las actividades reportadas para elaborar los informes de logros cumplen o no con las líneas de acción en las que tienen incidencia y más aún, en qué medida están contribuyendo al cumplimiento de las estrategias.

c. Identificar a qué nivel se da el monitoreo de los indicadores y cómo se da la coordinación con el resto de las dependencias o entidades para este tema.

Para el monitoreo y registro de avance de los indicadores del PDP, la SHCP ha realizado actividades de coordinación con las dependencias involucradas en el programa. Concretamente, este proceso se ha hecho con la STPS para los indicadores 1 y 2, y con el CONACYT para el indicador 3. Esta información se encuentra en estadísticas oficiales publicadas en los sitios de Internet del INEGI y la STPS, así como en otras fuentes completamente identificables. Para el indicador 4, la información la obtiene directamente la SHCP del reporte *Doing Business* del Banco Mundial. Para el caso de los indicadores 5 y 6, los valores de estos indicadores se toman del INEGI.

d. Recomendar posibles sinergias entre actores. Especificar acciones concretas de cooperación.

Para promover sinergias entre actores, se hacen las siguientes recomendaciones de acciones concretas de cooperación entre dependencias o entidades:

- Que la SHCP, como responsable de su elaboración conforme se establece en la Ley de Planeación, determine el instrumento idóneo normativo que determine, de conformidad con la Ley mencionada y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las instancias responsables de coordinar el PDP a nivel general en términos de su implementación y garantizar el cumplimiento de sus objetivos. Este es un aspecto que se identificó en esta evaluación como necesario. Cabe mencionar que esta ausencia de coordinación no implica una omisión por parte de ninguna dependencia,

pues esta responsabilidad no está establecida en ningún documento normativo.

- Que la Sedatu diseñe un modelo de desarrollo urbano basado en una economía del conocimiento, genere diagnósticos de los recursos científicos y tecnológicos en cada entidad federativa, e implemente una estrategia para promover junto con los gobiernos estatales el desarrollo urbano orientado a aumentar la competitividad de las ciudades del sistema urbano principal con base en los recursos científicos existentes en cada ciudad.
- Que la SE establezca una estrategia que promueva una actuación deliberada del Gobierno Mexicano para apoyar a las empresas nacionales en las negociaciones y gestiones con empresas multinacionales para adaptarse a las interdependencias no comerciales y con ello integrarse a las cadenas globales de valor.
- Que la SEDATU, en el marco de sus atribuciones (establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 41<sup>57</sup>), analice la posibilidad de elaborar una iniciativa de Ley para instrumentar una estrategia que promueva agencias de desarrollo en las regiones que conforman cada uno los estados del sur-sureste. Esta estrategia permitiría coordinar acciones para incrementar la productividad y otras metas gubernamentales en los diversos sectores y regiones mediante una instancia que promueva proyectos viables del sector empresarial y social, y que articule la oferta de recursos, programas y acciones de las dependencias de los tres órdenes de gobierno. Esto implicaría contar con instancias de planeación en el territorio sur-sureste que institucionalizarían de mejor manera los intentos por replicar en estos estados los objetivos y la organización del Comité Nacional de Productividad, debido a la limitación de esta figura para promover el desarrollo regional y sectorial por su carácter de órgano consultivo y auxiliar del Gobierno Federal.
- Que la SEP informe sobre las acciones que está realizando para impulsar una cultura emprendedora y empresarial en los niveles de educación primaria y secundaria, o en su caso, que diseñe las acciones a implementar para cumplir con este aspecto.
- Que la Semarnat describa las acciones concretas que ha realizado para Impulsar el mejor desempeño ambiental de las Mipymes y el consumo de los

---

<sup>57</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 41. Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 2013. México. El numeral I, inciso e mandata impulsar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional con la formulación de políticas que armonicen el aprovechamiento de las ventajas productivas de las diversas regiones del país, el numeral XV, en el que se establece planear, diseñar, promover, apoyar y evaluar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y el numeral XVIII, en el que se establece proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y municipales, la planeación regional del desarrollo.

bienes y servicios ambientales certificados que ofertan, o en su caso, que describa la estrategia para alcanzar el mejor desempeño ambiental de las Mipymes, el cual consiste en que estas empresas realicen un uso eficiente de los energéticos para reducir el deterioro ambiental.

- Que la SCT establezca una estrategia para conservación de autopistas de acuerdo a estándares internacionales, debido a que éste es un problema recurrente que entorpece la circulación eficiente de autotransportes de carga y pasajeros, con las consecuentes pérdidas económicas.
- Que la STPS incorpore la discusión sobre los empleados informales que trabajan para empresas formales perfectamente constituidas ante el SAT, a fin de que el sector de empresas formales se comprometa a formalizar a los trabajadores que actualmente emplea bajo esquemas informales.
- Que Sedatu y Sagarpa establezcan una coordinación interinstitucional en la cual dirijan acciones coordinadas en zonas rurales marginadas por la Sedatu, a través de su Programa de Infraestructura apoye obras de infraestructura básica, comunitaria y productiva, en tanto que la Sagarpa, a través del Programa Integral de Desarrollo Rural, en su componente Desarrollo Integral de Cadenas de Valor, y el Programa de Fomento a la Agricultura, en su componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario (Agrocluster), apoye a pequeños productores agrícolas en estas mismas zonas, buscando sinergia entre estos tipos de apoyos, a fin de aumentar la productividad de las actividades productivas rurales, a través de apoyos a la infraestructura y la organización y producción agrícola.

Que Conagua y Sagarpa, junto con los sectores empresarial y académico, diseñen una estrategia de largo plazo en la que se visualice la expansión de la infraestructura hidráulica e hidroagrícola considerando la posibilidad de llevar a cabo trasvases de cuenca desde las llanuras costeras, con lo que se posibilitaría que regiones del centro y norte del país contaran con agua suficiente para detonar nuevas actividades agropecuarias e industriales en zonas en las que actualmente no se cuenta con agua suficiente, a fin de aumentar la producción y la productividad de estas zonas.

## IV. Conclusiones

En el diagnóstico existe una identificación clara y acotada de los problemas que pretende atender, así como las principales causas que han conducido a estos problemas.

Existe una vinculación entre las problemáticas identificadas en el diagnóstico y la descripción de los objetivos del PDP, así como consistencia entre las líneas de

acción planteadas en el programa con las estrategias que las contienen, y entre las estrategias con los objetivos.

Asimismo, no fue supervisada debidamente la conexión entre las líneas de acción del PDP y los programas presupuestarios, cuya ejecución se esperaba que tuviera efectos sobre los indicadores y los objetivos del programa. Solamente algunas dependencias reportaron la incidencia de sus programas presupuestarios al PDP por línea de acción.

Para la mayoría de las líneas de acción del PDP, no se encontró evidencia de que se implementen por medio de actividades concretas creadas con ese fin por las dependencias y entidades. No obstante lo anterior, las trece dependencias y siete entidades que participan en la implementación del PDP reportan acciones en las 115 líneas de acción contenidas en el PDP.

Igualmente, no se cuenta con evidencia de que la SHCP u otra dependencia estén coordinando la implementación del PDP a nivel de objetivo, a fin de atender la problemática que le dio origen, aunque cabe aclarar que la normatividad aplicable no lo contempla, por lo que se sugiere identificar el instrumento normativo idóneo para determinarlo.

Las dependencias y entidades que tienen incidencia en las líneas de acción del PDP reportan, en los primeros meses de cada año, las actividades realizadas durante el año concluido en un formato solicitado por la SHCP, a fin de integrar los informes anuales de logros del PDP. Sin embargo, los servidores públicos de las dependencias y entidades que fueron entrevistados señalaron que, una vez enviados los informes de actividades no hubo retroalimentación u opinión, como tampoco ningún comentario sobre las actividades que no estuvieran realizando y fueran de su responsabilidad, conforme a lo establecido en el PDP.

Los servidores públicos entrevistados de diversas dependencias, señalaron que llevan a cabo actividades que contribuyen al cumplimiento de las líneas de acción denominadas de "coordinación de la estrategia" y "específicas" donde participa más de una dependencia del PDP de manera independiente y sin coordinación con otras dependencias, salvo en algunos casos. Indicaron que las actividades de la dependencias se realizan de acuerdo a objetivos, estrategias y líneas de acción de sus programas sectoriales.

La coordinación interinstitucional para el tema de productividad se ha llevado a cabo en su mayor parte en el seno del CNP y el CCECEM, así como por el GEMP en algunos temas, por lo que estos tres organismos de consulta contribuyen con recomendaciones vinculantes a la implementación del PDP.

El PDP, en su apartado IV, "Metas e indicadores", cuenta con seis indicadores para valorar sus resultados. La mayoría de los indicadores para medir el avance de los objetivos del PDP están orientados a resultados, son claros, son relevantes y pueden monitorearse. Cabe mencionar que no fueron establecidos indicadores a nivel de

estrategias y líneas de acción, por lo que no se cuenta de manera obligatoria con indicadores de los aportes que hubieren realizado las dependencias y entidades en las líneas de acción del PDP.

Las acciones emprendidas por diversas secretarías y cámaras empresariales contribuyen a los objetivos establecidos por el PDP, sin embargo, del análisis realizado en este documento es importante reforzar algunas acciones contenidas en el propio programa para alcanzar mayores incrementos en la productividad y su democratización entre regiones, sectores y tamaños de empresa.

## Hallazgos y Resultados

### Hallazgos

#### *Consistencia y Coherencia del Programa*

En el diagnóstico del PDP se da una identificación clara y acotada del problema que se pretende atender con el programa y sus principales causas.

En el diagnóstico del PDP se identifican las causas de la baja productividad en México: falta de acceso al financiamiento, rigideces en el mercado laboral, escasez de competencia en diversos sectores de la economía, debilidad institucional, baja calidad educativa, baja formación de capital humano, insuficiente inversión en infraestructura, y exceso de regulación de la economía. En el diagnóstico del PDP también se identifica el problema de las grandes disparidades económicas entre grupos sociales, empresas e industrias y las regiones del país que han impedido generar suficientes empleos de calidad, reducir la pobreza de forma significativa y mejorar el bienestar general de la población.

En el PDP se identifican características de la población (factor trabajo), de las empresas, de los sectores económicos y de regiones del país que se consideran causantes de la baja productividad en México. Asimismo, se identifica que los estados menos productivos son también aquellos con mayores niveles de pobreza y de informalidad, así como los distintos periodos de crecimiento de la productividad desde 1950 y sus características más importantes.

En el diagnóstico del PDP se identifican cuatro problemáticas y se explican detalladamente, para después convertirse en objetivos, los cuales a su vez tienen estrategias y líneas de acción para llevarse a cabo. Las Estrategias son consistentes con los objetivos del programa, así como las líneas de acción con las estrategias. Pocas estrategias, por cuestiones de implementación, no se atienden en el objetivo de cuya problemática derivan sino en otro objetivo. En términos del diseño del programa, todas las problemáticas descritas en el diagnóstico se atienden.

#### *Pertinencia en la instrumentación*

La Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 indicaba que las líneas de acción denominadas "Coordinación de la estrategia", quedarían a cargo de las dependencias o entidades responsables de la elaboración de los programas transversales. Al emitirse el PDP se generó una confusión debido a que aparecían como responsables de ese tipo de líneas de acción diversas dependencias y entidades. Por tanto, algunas dependencias y entidades no las agregaron en los programas sectoriales o institucionales, mientras que otras decidieron incorporarlas. Esto generó un problema de coordinación entre el PDP y los programas sectoriales, que

se reflejó en la forma específica en que se asumió la responsabilidad en la ejecución de las líneas de acción de "Coordinación de la estrategia".

No se identificó la dependencia o dependencias responsables de coordinar el PDP a nivel de estrategia u objetivo. Cada dependencia o entidad es responsable de atender sólo las líneas de acción que se le mandatan en el propio PDP.

Las dependencias y entidades reportan cada año las actividades desarrolladas que se relacionan con cada línea de acción que les corresponde atender del PDP, pero no tienen retroalimentación por parte de la UPE que integra los informes anuales de logros del Programa. El PDP se implementa por medio de actividades realizadas por trece dependencias y siete entidades. Las 115 líneas de acción contenidas en el PDP cuentan con información sobre las acciones realizadas en cada una de ellas.

A continuación se presentan las acciones más relevantes realizadas para dar cumplimiento a las líneas de acción del PDP:

- Para el cumplimiento de la Línea de acción general 1.1.3 sobresale la creación por parte de la SHCP del programa Crezcamos Juntos, cuyo objetivo es que pequeños negocios hagan su inscripción al RIF del SAT sin pagar impuestos durante el primer año, y con descuentos durante nueve años más, con derecho a inscripción en el IMSS, cotizar al Infonavit y solicitar créditos a Nafin y al Fonacot y solicitar apoyos al Inadem.
- Se han realizado importantes actividades para el logro de la Estrategia 1.2. "Promover el flujo de capital y financiamiento a proyectos y actividades con potencial de crecimiento productivo", entre las que sobresalen la creación del Programa de Financiamiento para Pequeños Productores por parte de Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, sectorizada a Sagarpa. Además, el FIRA lanzó el Programa de Eficiencia Energética para la Agroindustria y Nafin opera el Programa Eco-Crédito Empresarial masivo.
- En el caso de la línea de acción 1.4.6, consistente en promover un mayor uso de energías limpias, se inició la construcción del Atlas de Zonas Factibles para Energías Renovables, que permitirá determinar las mejores zonas para el desarrollo de distintas tecnologías renovables. También se elaboró el Programa Especial para el Aprovechamiento de las Energías Renovables 2014-2018.
- La Sagarpa ha implementado una serie de actividades en las cuatro líneas de acción que conforman la Estrategia 2.4 "Establecer programas integrales dirigidos a elevar la productividad de los productores rurales, especialmente de los pequeños productores".

- El Conacyt, la SHCP y la SE ha implementado diversas actividades en las 8 líneas de acción que conforman la Estrategia 2.5. "Incrementar la inversión pública y promover la inversión privada en actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI)", lo que ha contribuido significativamente al logro de la misma.
- La SHCP ha llevado a cabo actividades suficientes en las 3 líneas de acción que conforman la Estrategia 3.1. "Mantener la estabilidad macroeconómica y financiera con el fin de generar un marco de certidumbre para los agentes económicos" para el logro de la misma.
- Para el cumplimiento de la Estrategia 3.2. "Promover que las acciones de gobierno consoliden un ambiente de negocios propicio para la creación y crecimiento de empresas formales", se implementó por parte de Cofemer una mejora regulatoria integral que reduce las cargas excesivas que afectan la creación y el crecimiento de empresas formales, el Prosoft apoyó proyectos vinculados con la estrategia de mercado digital, particularmente en modelos de calidad, el Inadem y la Cofemer apoyaron proyectos de Mejora Regulatoria dirigida a gobiernos estatales, municipales y consejos de la judicatura, y la SHCP, a través del SAT, logró disminuir el número de horas que las empresas dedican al cumplimiento de sus obligaciones fiscales tributarias.
- Se encontró que 7 de las 8 líneas de acción de la Estrategia 3.5., "Promover inversiones en infraestructura física y de logística para reducir los costos de operación de las empresas", han realizado actividades tendientes al logro de la estrategia.
- Las acciones realizadas en las 8 líneas de acción de la Estrategia 5.1. "Fortalecer el marco institucional para impulsar políticas públicas orientadas a elevar y democratizar la productividad" contribuyen de manera importante a fortalecer el marco institucional existente para impulsar políticas públicas.
- En el tema de la vinculación o identificación de las líneas de acción del PDP y los programas presupuestarios, se contó con información de Sagarpa, SE, SEP, Sedesol y Conacyt, quienes reportaron información sobre la vinculación de sus programas presupuestarios al PDP por línea de acción: 6 programas de Sagarpa, 5 de la SE, 16 de la SEP, 3 de Sedesol y 2 de Conacyt.

Del análisis en la sección III, se identifican algunas acciones realizadas para dar cumplimiento a líneas de acción que, en consideración del evaluador, deben fortalecerse, como son las siguientes:

- Para el cumplimiento de las líneas de acción 1.1.4 y 1.1.5, consistentes en promover la cobertura universal de la seguridad social, y en establecer un seguro de desempleo, la SHCP en colaboración con la STPS, la SS, el IMSS y

el ISSSTE, ha presentado un paquete de iniciativas al Congreso de la Unión para crear la Ley General del Sistema de Salud Universal, la Ley de Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, así como reformas a diversas leyes secundarias en materia de seguridad social.

- Las actividades reportadas para el cumplimiento de las líneas de acción de la Estrategia 1.1 consistente en impulsar la creación de empleos formales, son adecuadas, como la creación del programa Crezcamos Juntos y la implementación de una plataforma tecnológica por parte del SNE, pero son insuficientes para el logro de la estrategia, dado que en un estudio del INEGI se estima que el empleo informal que trabaja para empresas formales constituidas legalmente y registradas ante la autoridad fiscal es de aproximadamente el 14% de la población ocupada, lo que representa 6 millones 884 mil personas con datos correspondientes al segundo trimestre de 2013. Esta cifra es independiente de la población ocupada informal que trabaja para empleadores informales (economía informal) estimada en 14 millones 177 mil personas, por lo que es necesario fortalecer las acciones para incidir en el segmento de empleados sin seguridad social que prestan sus servicios en empresas formales.
- Por lo que respecta a las líneas de acción 1.3.3 y 1.3.4, consistentes en transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable y ciudades más competitivas, la Sedatu solamente reporta la asesoría técnica brindada a unas pocas entidades federativas y las acciones de financiamiento y subsidio federal para vivienda, sin que ello represente nuevas estrategias para el desarrollo urbano y ciudades más competitivas en el país.
- En las 9 líneas de acción que se encuentran en la Estrategia 2.1. "Incrementar las inversiones en el capital humano de la población" se han realizado acciones que contribuyen significativamente al logro de esta estrategia. Sin embargo, es necesario incrementar los recursos para fortalecer estas acciones debido a que la Tasa neta de cobertura en el ciclo escolar 2013 – 2014 de educación media superior a nivel nacional es de 54.8%, lo cual significa que casi la mitad de la población que está en condiciones de cursar este nivel educativo no lo hace.
- Aunque en las 6 líneas de acción de la Estrategia 2.2. "Fortalecer las actividades de capacitación laboral y formación para el trabajo que eleven la productividad de los trabajadores" se implementan diversas actividades de forma relevante por la STPS, la SEP y la SE, las necesidades de capacitación por la actividad económica son mayores a la oferta institucional en capacitación, ya que el porcentaje de presupuesto destinado a estas actividades son 20 veces menor al presupuesto que se destina a este mismo concepto en los países de la OCDE.

- Para la Línea de acción 2.3.1, consistente en impulsar una cultura emprendedora y empresarial, basada en la innovación, desde los niveles básicos de educación, la SEP no reporta acciones realizadas en los niveles de educación básica (primaria y secundaria).
- Para la Línea de acción 3.6.5, consistente en impulsar la participación de las empresas mexicanas en las cadenas globales de valor, el Inadem, ha apoyado a Mipymes para su integración a las cadenas nacionales y globales de valor. No obstante lo anterior, no se observa una estrategia de la SE, más allá de las convocatorias del Inadem, que perfilen una actuación deliberada del Gobierno Mexicano por apoyar a las empresas mexicanas a integrarse a cadenas globales de valor, lo cual requiere de negociaciones y gestión, en un ámbito conceptual conocido como interdependencias no comerciales.
- Para el cumplimiento de las 7 líneas de acción de la Estrategia 4.1. "Promover un desarrollo regional equilibrado que aproveche las ventajas comparativas de cada región", se han realizado diversas acciones por parte de la STPS, SE, SCT, Sagarpa, Semarnat y Conacyt que abonan al logro de esta estrategia. Asimismo, se han realizado diversas acciones por parte de la SE, STPS, Sagarpa, Semarnat, Sector y la SHCP para el logro de la Estrategia 4.2. "Promover un cambio estructural ordenado que permita el crecimiento de actividades de mayor productividad y la transformación de sectores tradicionales", conformada por 8 líneas de acción. Sin embargo, la realización de estos esfuerzos de forma fragmentada limita el potencial de estas acciones para incrementar la productividad que se alcanzaría de acciones coordinadas entre las dependencias de los tres órdenes de gobierno y el sector empresarial, social y educativo en las diversas regiones y sectores de la economía, por lo que se requiere innovar en nuevas formas de institucionalización de la coordinación interinstitucional en las regiones al interior de las entidades del sur-sureste.
- En la línea de acción 1.3.2 "Fomentar la organización y las asociaciones productivas de los pequeños productores que les permitan generar economías de escala". Si bien, la Sagarpa reporta de manera aislada acciones para apoyar a pequeños productores a incrementar la organización y productividad de sus cosechas, a través del Programa Integral de Desarrollo Rural, en su componente Desarrollo Integral de Cadenas de Valor, y el Programa de Fomento a la Agricultura, en su componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario (Agrocluster), no existe una actuación interinstitucional conjunta entre la Sedatu y Sagarpa, en la que se asuman actividades vinculadas entre estas dos dependencias.

Puesto que para el ejercicio fiscal 2016, el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritaria (PDZP) que hasta 2015 era operado por Sedesol pasó a la Sedatu y se fusionó con otros programas para formar el Programa de

Infraestructura, hace sentido que la línea de acción 2.4.4, consistente en articular las políticas públicas dirigidas a los pequeños productores agrícolas que habitan en zonas marginadas también sea atendido por la Sedatu y Sagarpa, en una misma estrategia para atender la línea 1.3.2, arriba mencionada.

- Para la Línea de Acción 1.4.4, consistente en la modernización y expansión de la infraestructura hidroagrícola, la Conagua ha venido atendiendo este requerimiento de forma tradicional con sus programas ya existentes sin diseñar una nueva estrategia encaminada a aumentar la productividad nacional. En esta línea de acción también participa la Sagarpa, la cual no reporta acciones para esta línea.

Por la importancia que tienen los órganos de consulta y apoyo en materia del aumento sostenido de la productividad, se identificaron las siguientes actividades que se realizan en el seno de los mismos:

- Las actividades realizadas en el Comité Nacional de Productividad han incidido principalmente en acuerdos para impulsar la creación de empleos formales, al fortalecer los mecanismos de intermediación laboral y atender las asimetrías de información y modernizar los procesos de impartición de justicia laboral.
- En el CNP se han emitido recomendaciones para impulsar políticas activas de capacitación laboral que fomenten la actualización y vigencia de capacidades y competencias de los trabajadores, y para apoyar la inserción exitosa de las Mipymes en las cadenas de valor de los sectores estratégicos de mayor dinamismo, así para promover la adopción de nuevas tecnologías y técnicas agropecuarias y pesqueras.
- En el CNP se ha abordado la implementación de una mejora regulatoria integral que reduzca las cargas excesivas que afectan la creación y el crecimiento de empresas formales y en el impulso para la participación de las empresas mexicanas en las cadenas globales de valor, así como en diseñar e implementar políticas para el desarrollo productivo de industrias y sectores, y en la identificación de acciones que eleven la productividad del sector servicios, especialmente en el comercio minorista.
- En el CCECEM se han elaborado recomendaciones para facilitar el acceso de las empresas al financiamiento y capital a emprendedores y Mipymes, y a la promoción de una mejora regulatoria para la creación y el crecimiento de empresas formales y que facilitan operaciones mercantiles mediante el desarrollo y uso de tecnologías de la información.
- En el CCECEM se han realizado actividades que promueven inversiones en infraestructura física y de logística para reducir los costos de operación de

las empresas, y en la promoción de un desarrollo regional equilibrado que aproveche las ventajas comparativas de cada región.

- En el GEMP se han realizado algunas acciones de coordinación interinstitucional para promover un manejo responsable del endeudamiento público que se traduzca en bajos costos de financiamiento y niveles de riesgo prudentes, y para implementar una mejora regulatoria integral que reduzca las cargas excesivas que afectan la creación y el crecimiento de empresas formales.

En el tema de identificación de programas presupuestarios vinculados a la atención de líneas de acción del PDP, la Unidad de Productividad Económica de la SHCP realizó un ejercicio en el que se identifican 88 programas presupuestarios que inciden en el PDP; posteriormente en el 2014, a través de un Cuestionario de Productividad Económica, aplicado por la UPE a las dependencias y entidades, se identificó 36 programas presupuestarios vinculados a la productividad, ejercicio que fue relevante para mejorar las MIR y ROP de los programas vinculados al PDP identificados por la SHCP. Por otro lado, como respuesta a la solicitud del Coneval, cuatro dependencias y una entidad identificaron 32 programas presupuestarios que se vinculan a las líneas de acción que atienden.

El análisis que hizo el consultor a los tres listados, muestra la necesidad de una coordinación estrecha entre la UPE de la SHCP y las dependencias y entidades que operan los programas presupuestarios para la identificación precisa de los programas presupuestarios que contribuyen al logro en el cumplimiento de las líneas de acción, estrategias y objetivos del PDP, mediante la aplicación de criterios estandarizados e identificando la temporalidad en su contribución, dada la disparidad en los programas identificados en los diferentes ejercicios realizados.

### Resultados

El PDP reporta oportunamente sus avances durante el primer bimestre de cada año para 2014 y 2015. El PDP y todos los medios de verificación para cada uno de los indicadores del mismo se pueden consultar en los sitios Web de dependencias o instituciones nacionales y en el sitio Web del Banco Mundial para el indicador de "Días para abrir una empresa".

Los seis indicadores del PDP para medir el avance de sus objetivos están orientados a resultados. Esta valoración se basa en que responde directamente a la problemática a partir de la cual se generaron los objetivos. Cinco de los seis indicadores del PDP son claros, a excepción del indicador 5 del PDP "Índice de la productividad laboral en la región sur-sureste" para medir el avance del objetivo 4 no es claro debido a que la fórmula para su cálculo está expresada como porcentaje y no como índice.

Los seis indicadores del PDP para medir el avance de sus objetivos son relevantes. Esta valoración se basa en que los indicadores permiten saber en qué medida se está cumpliendo con los objetivos planteados en el PDP, los cuales derivaron del diagnóstico en el mismo. Asimismo, seis indicadores del PDP para medir el avance de sus objetivos pueden monitorearse. Esta valoración se basa en que las variables que conforman el método de cálculo del indicador se encuentran publicadas por fuentes oficiales.

Los indicadores de los cinco objetivos del PDP son pertinentes dado que la evolución del mismo permite establecer en qué medida se está cumpliendo el objetivo.

En cuanto al análisis cualitativo que valore si las metas de los indicadores del PDP son alcanzables, se han realizado actividades importantes como la captación de 3.2 millones de vacantes a través de los Servicios de Vinculación Laboral del Servicio Nacional de Empleo y el lanzamiento del programa "Crezcamos Juntos". Estas acciones emprendidas por diversas dependencias y cámaras empresariales en el marco del PDP van en la dirección correcta, pues fomentan y facilitan la formalidad en los mercados laborales. No obstante lo anterior, la Tasa de informalidad laboral con un valor de 59.8% en 2012, que es el año de línea base, a tres años del avance de la presente administración federal, se ubica en 57.8% en 2015, por lo cual se deben de reforzar las acciones contempladas en el objetivo 1 del PDP, a fin de alcanzar la meta de 50% para 2018 o en su caso revisar la meta para ese año en función del adverso contexto económico internacional.

En los Criterios Generales de Política Económica para 2014 (CGPE-2014) publicados por la SHCP, se establece que con la implementación de las reformas estructurales, la economía mexicana incrementará su crecimiento potencial, con lo cual la generación de empleo superaría el millón de plazas anuales en el escenario de crecimiento potencial. A pesar de las reformas estructurales llevadas a cabo en los primeros dos años de la presente administración federal, la caída en el precio del barril del petróleo de la exportación mexicana desde mediados de 2014 ha impactado en los ingresos del Gobierno y, con ello, su capacidad de gasto público, así como el crecimiento de la economía mexicana. No obstante este escenario macroeconómico, las acciones emprendidas en el marco del PDP han permitido que el Índice global de productividad laboral avance hacia su meta, aunque de forma muy moderada, dado que partiendo de un valor de 100 en el año 2012, que es el año de línea base, para 2014 se reporta un valor de este indicador de 101.9, en tanto que la meta para el año 2018 es de 110. Por lo cual se deben de reforzar las acciones contempladas en el objetivo 2 del PDP, o en su caso modificar la meta atendiendo al contexto internacional adverso.

El menor dinamismo económico del sector privado durante 2014 y 2015, hace que la expectativa de crecimiento de la inversión en ciencia y tecnología por parte de las empresas privadas sea menor a la existente en 2013, cuando se planteó dicha meta. Las acciones encaminadas a incentivar una mayor inversión del sector

privado en ciencia, tecnología e innovación tendrán que reforzarse para alcanzar la meta del 1% del PIB en este rubro, dado que el gasto federal en CTI ha aumentado de forma modesta en los últimos años. Esto con el objeto de que el indicador de Inversión Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación que era de 0.43% en 2012, año de línea base, pasó a 0.58% en 2015, alcance el 1% que se desea para el 2018.

Para el cuarto indicador establecido en el PDP, los "Días para abrir una empresa", se estableció pasar de nueve días en 2012 a siete en 2018. Sin embargo, para 2015 esta meta ya se rebasó, dado que los días para abrir un negocio son de seis, un día menos que la meta. Con base a la información de otros países reportada en la misma fuente, se puede establecer que la meta propuesta no es laxa, puesto que países con los que México tiene comercio están por arriba de esta meta, como es el caso de Japón (10.2 días), Alemania (10.5 días), Colombia (11 días), Argentina (25 días) y Brasil (83 días).

La caída en los precios internacionales del petróleo y el lento crecimiento de la economía, han tenido un efecto adverso para el logro de la meta del Índice de productividad laboral en la región sur-sureste, en tanto que las acciones emprendidas en el marco del PDP y las estrategias recientemente anunciadas para impulsar la economía de la región sur-sureste tendrán un efecto a mediano y largo plazo. Esto explica que partiendo del valor de 100 en 2012, que es el año de línea base, la información reportada para este indicador en 2014 es de 101.2, en tanto que la meta para 2018 es de 114. Por lo que, de mantener la meta sexenal, se deberán reforzar las acciones contempladas en el objetivo 4.

El menor crecimiento de la economía mexicana al que se había pronosticado antes de la caída de los precios del petróleo, el menor crecimiento económico de Estados Unidos, el menor dinamismo de la economía China y otros efectos adversos como el Brexit y la inestabilidad política internacional hace que los beneficios de las reformas estructurales sean menores a los esperados. Por lo anterior, si bien se han realizado actividades en todas las líneas de acción del PDP, los choques externos adversos han sido demasiado severos, por lo que los efectos positivos sobre el crecimiento de la productividad derivado de las actividades de las distintas dependencias en el marco del PDP no han logrado compensar el efecto negativo del entorno macroeconómico internacional. Esto explica que partiendo del valor de 100 en 2012, que es el año de línea base, para 2014 el valor del Índice de la productividad total de los factores (multifactorial) se ubique en 99.2, que es menor al valor de la línea base. Este indicador integra en buena medida el resultado de los otros cinco indicadores. En tal sentido, los avances que pudieran lograrse en aquellos, tendrán impactos sobre este relevante indicador.

Cabe mencionar que el equipo evaluador no contó con la información sobre las metas intermedias establecidas para la primera mitad del sexenio, por lo cual no es posible establecer en qué medida se cumplieron las metas para la primera mitad de la administración del Gobierno Federal.

Adicionalmente, se cuenta con indicadores definidos en los Programas Sectoriales que pueden ser incorporados al PDP, a fin de medir los avances a nivel de estrategias. Asimismo, algunas estrategias del PDP no cuentan con indicadores definidos en los Programas Sectoriales, pero existe la posibilidad de que dichos indicadores sean estimados, a fin de incorporarlos al seguimiento del Programa, a fin de medir los avances a nivel de estrategias.

## Recomendaciones y conclusiones

### Recomendaciones

- Que se revise la Ley de Planeación con respecto a la definición y alcances de los programas especiales, ya que el manejo de la categoría de programa especial con carácter transversal podría generar confusiones entre los participantes y las responsabilidades formales involucradas.
- Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca en los Lineamientos y en la Guía Técnica con suficiente claridad las responsabilidades atribuidas a las dependencias y entidades sobre los diferentes tipos de líneas de acción, así como sobre la coordinación que se espera en las denominadas "Coordinación de la estrategia" y las "Específicas".
- Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine cuáles son las instancias responsables del logro de los objetivos y estrategias establecidos en el Programa para Democratizar la Productividad, pues solamente quedó determinada la responsabilidad a nivel de las líneas de acción.
- Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice un análisis detallado de las líneas de acción del PDP sobre las cuales se está trabajando en el Comité Nacional de Productividad o en los subgrupos de trabajo, con el propósito de especificar el tratamiento de aquellas líneas de acción que no han sido abordadas todavía. Una vez definidas las que se consideran pendientes de abordar, se deberá revisar que las dependencias y entidades responsables de las líneas de acción, hayan implementado las actividades necesarias para su cumplimiento.
- Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lleve a cabo sesiones de trabajo periódicas con cada dependencia y entidad participante en el PDP, dirigidas a revisar los avances efectivos 2013-2015 en el impulso de las líneas de acción en donde tienen responsabilidad y de ser el caso, impulse los mecanismos de coordinación de las líneas de acción del PDP en donde participan varias dependencias o entidades, con objeto de garantizar que se avance en su atención.
- Que se analice la conveniencia de una estrategia de ajuste de precisión con cada dependencia o entidad, sobre el engarce entre las líneas de acción del PDP y los programas presupuestarios que se espera impulsen el logro de los objetivos del programa transversal.
- Que se convoque a una reunión de los responsables de planeación y presupuesto de las dependencias y entidades involucradas en el PDP, para analizar la alienación de los indicadores sectoriales y sus avances, así como sus aportaciones a los indicadores y metas del PDP.
- Que la Ley de Planeación contemple evaluaciones externas de diseño a los programas derivados del PND, seis meses después de su publicación en el DOF.

Las acciones emprendidas por diversas dependencias y entidades contribuyen a los objetivos establecidos por el PDP, sin embargo, del análisis realizado en el inciso "a" de la pregunta 4 de este documento, es importante reforzar algunas acciones contenidas en el propio programa para alcanzar el objetivo de alcanzar mayores incrementos en la productividad y su democratización entre regiones, sectores y tamaños de empresa. El evaluador identificó ocho recomendaciones y sus actores:

- Que la Sedatu diseñe un modelo de desarrollo urbano basado en una economía del conocimiento, genere diagnósticos de los recursos científicos y tecnológicos en cada entidad federativa, e implemente una estrategia para promover junto con los gobiernos estatales el desarrollo urbano orientado a aumentar la competitividad de las ciudades del sistema urbano principal con base en los recursos científicos existentes en cada ciudad, a fin de atender las líneas de acción 1.3.3 y 1.3.4, consistente en transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable y ciudades más competitivas, dado que para esta línea de acción la actividad reportada más relevante por la Sedatu es la asesoría técnica brindada a unas pocas entidades federativas y las acciones de financiamiento y subsidio federal para vivienda, sin que ello represente nuevas estrategias para el desarrollo de ciudades más competitivas en el país.
- Que la SE establezca una estrategia que promueva una actuación deliberada del Gobierno Mexicano para apoyar a las empresas nacionales en las negociaciones y gestiones con empresas multinacionales para adaptarse a las interdependencias no comerciales y con ello integrarse a las cadenas globales de valor, a fin de atender la línea de acción 3.6.5, consistente en impulsar la participación de las empresas mexicanas en las cadenas globales de valor, dado que el Inadem, ha apoyado a Mipymes de manera individual para su integración a las cadenas nacionales y globales de valor, pero no se observa una estrategia de la SE que apoye a sectores y sus empresas en negociaciones para integrarse a cadenas globales de valor.
- Que la SEDATU, en el marco de sus atribuciones, establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 41, numeral I, inciso e), numeral XV, y el numeral XVIII, analice la posibilidad de elaborar una iniciativa de Ley para la instrumentación de una estrategia para la creación de agencias de desarrollo en las regiones que conforman a cada uno de los estados del sur-sureste, a fin de coordinar las acciones para incrementar la productividad y otras metas gubernamentales en los diversos sectores y regiones mediante una instancia que promueva proyectos viables del sector empresarial, social y educativo, y articule la oferta de recursos, programas y acciones de las dependencias de los tres órdenes de gobierno, a fin de dar cumplimiento a las líneas de acción de la Estrategia 4.1. "Promover un desarrollo regional equilibrado que aproveche las ventajas comparativas de

cada región", dado que las acciones que se han realizado por parte de STPS, SE, SCT, Sagarpa, Semarnat y Conacyt han sido de forma fragmentada, lo que limita el potencial de estas acciones para incrementar la productividad de la economía.

- Que la SEP informe sobre las acciones que está realizando para impulsar una cultura emprendedora y empresarial en los niveles de educación primaria y secundaria, o en su caso, que diseñe las acciones a implementar para cumplir con este aspecto, a fin de cumplir con la línea de acción 2.3.1, consistente en impulsar una cultura emprendedora y empresarial, basada en la innovación, desde los niveles básicos de educación, dado que la SEP no reporta acciones realizadas en este aspecto.
- Que la SHCP y la STPS refuercen sus estrategias para que el sector de empresas formales se comprometa a formalizar a los trabajadores que actualmente emplea bajo esquemas informales. Si bien, las actividades reportadas para el cumplimiento de las líneas de acción de la Estrategia 1.1 consistente en impulsar la creación de empleos formales, son adecuadas, como la creación del programa Crezcamos Juntos y las acciones realizadas por el SNE de la STPS deben ser complementadas para el logro de la estrategia, dado que en un estudio del INEGI se estima que el empleo informal que trabaja para empresas formales constituidas legalmente y registradas ante la autoridad fiscal es de aproximadamente el 14% de la población ocupada (6 millones 884 mil personas) con datos correspondientes al segundo trimestre de 2013, cifra que es independiente de la población ocupada informal que trabaja para empleadores informales (economía informal) estimada en 14 millones 177 mil personas.
- Que la Sedatu, Sagarpa, Sedesol y la SHCP establezcan una estrategia conjunta para la atención a los pequeños productores rurales en zonas marginadas, en cumplimiento con la línea de acción 1.3.2 "Fomentar la organización y las asociaciones productivas de los pequeños productores que les permitan generar economías de escala", a fin de que dirijan acciones coordinadas en zonas rurales marginadas por la Sedatu, a través de su Programa de Infraestructura, en tanto que la Sagarpa, a través del Programa Integral de Desarrollo Rural y el Programa de Fomento a la Agricultura, apoye a pequeños productores agrícolas en estas mismas zonas, buscando sinergia entre estos tipos de apoyos, a fin de aumentar la productividad de las actividades productivas rurales, y en conformidad con la Línea de acción 2.4.4 "Articular las políticas públicas dirigidas a los pequeños productores agrícolas, en particular aquellos que habitan en zonas marginadas".
- Que la Conagua y Sagarpa diseñen una estrategia de largo plazo en la que se visualice la expansión de la infraestructura hidráulica e hidroagrícola considerando la posibilidad de llevar a cabo trasvases de cuenca, a fin de

cumplir con la línea de acción 1.4.4, consistente en la modernización y expansión de la infraestructura hidroagrícola, dado que la Conagua ha venido atendiendo este requerimiento de forma tradicional con sus programas ya existentes sin diseñar una nueva estrategia encaminada a aumentar la productividad nacional.

- Que la SEP gestione ante el Congreso de la Unión los recursos necesarios para expandir la matrícula de estudiantes de educación media superior, sobre todo, en lo referente a los centros de estudios tecnológicos, de servicios, agropecuario y de formación para el trabajo como son los CBTI, CBTA, CONALEP, CECATI e ICAT, y también aumente los recursos a la STPS para expandir las actividades de capacitación laboral y formación para el trabajo, a fin de cumplir con las 9 líneas de acción que se encuentran en la Estrategia 2.1. "Incrementar las inversiones en el capital humano de la población", dado que las acciones que se han realizado contribuyen al logro de esta estrategia, pero son insuficientes, dado que la Tasa neta de cobertura en el ciclo escolar 2013 – 2014 de educación media superior a nivel nacional es de 54.8%, lo cual significa que casi la mitad de la población que está en condiciones de cursar este nivel educativo no lo hace.

### Conclusiones

Colocar como uno de los ejes de la administración al reto de elevar la productividad, es una de las grandes aportaciones del PDP, además de la Ley para impulsar el incremento sostenido de la productividad y la competitividad de la economía nacional, serán efectos trascendentes de esta administración.

#### *Consistencia del Programa*

El Programa para Democratizar la Productividad cuenta con amplio y sólido diagnóstico en el que se hace una identificación clara y acotada de los problemas que pretende atender, así como de las principales causas que han conducido a estos problemas.

#### *Coherencia en la alineación*

El Programa muestra una vinculación clara entre las problemáticas y la descripción de sus objetivos, así como, una consistencia entre las líneas de acción planteadas y las estrategias que las contienen, y entre las estrategias y los objetivos.

#### *Pertinencia en la instrumentación*

Las líneas de acción del PDP no se implementan por medio de actividades concretas creadas con ese fin por las dependencias y entidades. No obstante lo anterior, las trece dependencias y siete entidades que participan en la implementación del PDP reportan acciones relacionadas con las 115 líneas de acción contenidas en el PDP.

A nivel de objetivo o estrategia no se identifica un coordinador o coordinadores. Cabe aclarar que la normatividad aplicable no lo contempla, por lo que se sugiere identificar el instrumento normativo idóneo para determinarlo.

Se identificó la falta de retroalimentación o comunicación con las áreas responsables del llenado de los informes de actividades y los responsables de integrar los Logros 2014 y 2015.

No se realiza una coordinación interinstitucional para la atención de las líneas de acción del PDP en que participan más de una dependencia o entidad, aún en los casos de las líneas de "coordinación de la estrategia" o "específicas" en las que participan más de una dependencia, como en la Línea de acción 2.1.4 "Profundizar la vinculación entre el sector educativo y el productivo, y alentar la revisión permanente de la oferta educativa", en la que participan la SE, la SEP, y la STPS. En esta Línea de acción en particular se reportan diversas actividades emprendidas por la SEP pero no en coordinación con las otras dependencias.

La coordinación interinstitucional para el tema de productividad se ha llevado a cabo en su mayor parte en el seno del CNP y el CCECEM, así como por el GEMP en algunos temas, por lo que estos tres organismos de consulta contribuyen con recomendaciones vinculantes a la implementación del PDP, sin que las acciones o estrategias que se implementan en su ámbito se relacione concretamente con alguna línea de acción o estrategia del PDP. El ejercicio realizado por el consultor muestra la vinculación directa que se tendría que estar documentando entre ambos.

La identificación de programas presupuestarios vinculados a las líneas de acción de PDP muestra que no ha sido debidamente establecida la conexión entre las líneas de acción del PDP y los programas presupuestarios vinculados para su cumplimiento, debido a la falta de parámetros para su vinculación y de comunicación entre las dependencias que ejecutan las líneas de acción y la UPE.

En el tema de la coordinación interinstitucional y el seguimiento del PDP, cabe señalar lo siguiente. En acatamiento a las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público impulsó el Programa Especial Transversal para Democratizar la Productividad. A esta dependencia corresponde, de conformidad con la Ley de Planeación, una responsabilidad especial en la conducción de los programas especiales, de conformidad con el artículo 14, fracción VII, que establece: "Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos...".

De conformidad con la evaluación realizada al PDP, la SHCP no estableció con la suficiente precisión los mecanismos para que las dependencias y entidades participantes en el programa especial interpretaran los alcances de sus responsabilidades en el PDP con los correspondientes programas presupuestarios a cargo de cada una de ellas, e identificaran un antes y un después de las acciones emprendidas en función del PDP.

En aras de reforzar las tareas a la elevación de la productividad, la SHCP impulsó los trabajos en el seno del Comité Nacional de Productividad, sin embargo, faltó capacitación a los servidores públicos participantes en el mismo para que mantuvieran la congruencia de los trabajos en los subgrupos del Comité con las líneas de acción a cargo de cada dependencia y entidad en el Programa para Democratizar la Productividad.

### Desempeño de los indicadores

El PDP cuenta con seis indicadores para valorar sus resultados. La mayoría de los indicadores para medir el avance de los objetivos del PDP están orientados a resultados, son claros, son relevantes y pueden monitorearse. Cabe mencionar que no fueron establecidos indicadores a nivel de estrategias y líneas de acción, por lo que no se cuenta de manera obligatoria con indicadores de los aportes que hubieren realizado las dependencias y entidades en las líneas de acción del PDP.

Cinco de los seis indicadores del PDP, con la información disponible a la fecha, se encuentran en niveles ligeramente mayores a los valores de línea base o inclusive inferiores, como es el caso del Índice de Productividad Total de los Factores, y un indicador ya alcanzó la meta (días para abrir una empresa).

Lo anterior significa que las acciones emprendidas por diversas secretarías y cámaras empresariales contribuyen a los objetivos establecidos por el PDP, sin embargo, es importante reforzar numerosas de las acciones contenidas en el propio programa para alcanzar mayores incrementos en la productividad y su democratización entre regiones, sectores y tamaños de empresa.

El contexto internacional ha afectado las posibilidades de brindar debido cumplimiento a los indicadores comprometidos en el PDP. Durante casi dos décadas, la economía mexicana apuntaló su crecimiento en el sector externo. Esto permitió que las empresas ligadas al sector exportador mantuvieran tasas elevadas de aumento de la productividad. No obstante, la situación de la economía china, los efectos de la incertidumbre financiera, el bajo crecimiento de nuestros principales socios e incluso los resultados del Brexit, han alterado sustancialmente las capacidades del mercado mundial para mantener las tasas de crecimiento de nuestras exportaciones. Por tanto, hemos volteado hacia el mercado interno, en donde tienen mayor participación las micro, pequeñas y medianas empresas. Es probable que esta circunstancia permita avanzar en la disminución de la brecha en productividad entre las grandes empresas exportadoras y las Mipymes volcadas particularmente al mercado interno.



## Referencias

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2016, Objetivos, metas y estrategias de los programas sectoriales, consultado en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/Cesop>

CNP, Sesión de Instalación del CNP, 27 de mayo de 2013.

CNP, Acta de la Primera Sesión Ordinaria, 25 de marzo de 2014.

CNP, Acta de la Segunda Sesión Ordinaria, 2 de julio de 2014.

CNP, Acta de la Tercera Sesión Ordinaria, 14 de mayo de 2015.

CNP, Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria, 19 de mayo de 2015.

CNP, Acta de la Quinta Sesión Ordinaria, 26 de noviembre de 2015.

CNP, Informe de Actividades, 2014.

CNP, Programa Anual de Actividades, 2014.

CNP, Programa Anual de Actividades, 2015.

CCECEM, Acta de la Primera Sesión Ordinaria, 29 de mayo de 2014.

CCECEM, Acta de la Segunda Sesión Ordinaria, 27 de febrero de 2015.

CCECEM, Acta de la Tercera Sesión Ordinaria, 10 de diciembre de 2015.

GEMP, Acta de la Primera Sesión Ordinaria, 12 de junio de 2013.

GEMP, Acta de la Segunda Sesión Ordinaria, 27 de febrero de 2014.

*Acuerdo por el que se establece la integración y el funcionamiento de los gabinetes*, Diario Oficial de la Federación, 1 de abril de 2013. México.

*Decreto por el que se establece el Comité Nacional de Productividad*. Diario Oficial de la Federación, 17 de mayo de 2013. México. .

*Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 2013. México.

*ACUERDO 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 2013. México. .

*Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México*. Diario Oficial de la Federación, 25 de junio de 2013. México..

*Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018*. Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2013. México.

Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación, 6 de mayo de 2015. México.

*Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional.* Diario Oficial de la Federación, 6 de mayo de 2015. México.

*Ley Federal del Trabajo.* Diario Oficial de la Federación, 12 de junio de 2015. México.

*Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.* Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2015. México.

*Ley Federal de Zonas Económicas Especiales.* Diario Oficial de la Federación, 1 de junio de 2016. México.

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.* Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016. México.

*Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.* Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016. México.

Grupo Banco Mundial, Doing Business. Measuring. Regulatory Quality and Efficiency. 2016.

Hodrick, Robert J., and Edward C. Prescott, 1997, "Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation," *Journal of Money, Credit and Banking* 29:1, 1–16.

Inee, *Estadísticas Educativas por Entidad Federativa*, 2014.

Inegi, *México: Nuevas estadísticas de informalidad laboral*, 2013.

Inegi, *La informalidad laboral. Marco conceptual y metodológico. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, 2014.

Keating, *The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change*, Edward Elgar. UK, 1998.

OCDE, *México. Visión General*, Estudios económicos de la OCDE, 2015.

Pritchett L., y M. Viarengo (2009)

Sagarpa, *Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013 – 2018*, 2013.

Sagarpa, *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2014 – 2018*, 2014.

SE, *Programa de Desarrollo Innovador 2013 – 2018*, 2013.

Segob, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, 2014.

SEP, *Programa Sectorial de Educación 2013 – 2018*, 2013.

SHCP, *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2013*, 2012.

SHCP, *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2014, 2013.*

SHCP, *Costo por no implementar el Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018, 2013.*

SHCP, *Programa Institucional de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero 2013 – 2018, 2013.*

SHCP, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013 – 2018, 2013.*

SHCP, *Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, 2013.*

SHCP, *Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, 2013.*

SHCP, *Guía para la publicación de Logros 2015 de Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, 2013.*

SHCP, *Programa para Democratizar la Productividad 2013 - 2018 Logros 2014, 2015.*

SHCP, *Criterios para la publicación de logros 2015 de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, 15 de enero de 2016.*

SHCP, *Criterios para la definición de acciones a realizar durante el ejercicio fiscal 2016 para el logro de metas intermedias de Programas derivados del Plan nacional de Desarrollo 2013.2018, 15 de enero de 2016.*

SHCP, *Programa para Democratizar la Productividad 2013 - 2018 Logros 2015, 2016.*

SHCP, *Nota Cuestionario de Productividad Económica – PDP, 2016.*

SHCP, *Nota Marco macroeconómico – PDP, 2016.*

SHCP, SFP y Coneval, *Programa Anual de Evaluación, 2016.*

STPS, *Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013 - 2018, 2013.*

Storper, Michael, *The regional world: Territorial development in a global economy.* Guilford. New York, 1997.

Vázquez Barquero, *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo,* Antoni Bosch Editor. Barcelona, , 2005. págs. 117-120

Videgaray, "El fenómeno de la informalidad y la política pública", en *Este País*, Julio de 2013.

## Anexos