



DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Tomo DCCXIX

No. 22

México, D.F., viernes 30 de agosto de 2013

CONTENIDO

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Secretaría de Economía

Secretaría de Agricultura, Ganadería,
Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Secretaría de Salud

Consejo de la Judicatura Federal

Banco de México

Avisos

Indice en página 109

DECRETO por el que se aprueba el Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ENRIQUE PEÑA NIETO, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 9, 22, 26, 29 y 32 de la Ley de Planeación, y 9, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 32 Bis, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 y 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

Que mediante Decreto publicado el 20 de mayo de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el cual establece los objetivos, metas, estrategias y prioridades que regirán las acciones del Gobierno Federal durante la presente administración;

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece cinco Metas Nacionales: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global, cuyos objetivos específicos se alcanzarán a través de una serie de estrategias y líneas de acción concretas, y sus resultados serán medidos y evaluados con base en indicadores. Asimismo, el Plan incluye tres Estrategias Transversales: Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno, y Perspectiva de Género, cuyas líneas de acción deben incluirse en todas las políticas públicas y reflejarse en los programas que derivan de dicho Plan;

Que en términos de la Ley de Planeación y del Decreto señalado anteriormente, las estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se aplicarán normativamente a través de programas especiales;

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece como estrategia transversal la democratización de la productividad, cuyas líneas de acción son la realización de políticas públicas que eliminen los obstáculos que limitan el potencial productivo; incentivar entre todos los actores económicos el uso eficiente de los recursos productivos, y analizar integralmente la política de ingresos y gastos para que las acciones de gobierno induzcan a la formalidad;

Que el incremento de la productividad, así como ampliar su alcance a todas las regiones, sectores y grupos de la población, son factores esenciales para detonar el crecimiento económico de nuestro país y, en consecuencia, brindar a todas las familias mexicanas una mejor calidad de vida, y

Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cumplimiento a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, ha sometido a la consideración del Ejecutivo Federal a mi cargo el programa especial correspondiente a la estrategia transversal "Democratizar la Productividad", he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO.- Se aprueba el Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018.

ARTÍCULO SEGUNDO.- El Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018 es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales deberán considerar los objetivos, estrategias y líneas de acción del mismo para la elaboración de sus respectivos programas.

ARTÍCULO TERCERO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará seguimiento a la implementación de las acciones y al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018, con base en las metas y los indicadores correspondientes.

ARTÍCULO CUARTO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público difundirá en la página de Internet de dicha dependencia, durante el primer bimestre de cada año, los avances en el cumplimiento de los objetivos del Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018.

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a 29 de agosto de 2013.-
Enrique Peña Nieto.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Miguel Ángel Osorio Chong.**- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, **José Antonio Meade Kuribreña.**- Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, **Salvador Cienfuegos Zepeda.**- Rúbrica.- El Secretario de Marina, **Vidal Francisco Soberón Sanz.**- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Luis Videgaray Caso.**- Rúbrica.- La Secretaría de Desarrollo Social, **María del Rosario Robles Berlanga.**- Rúbrica.- El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **Juan José Guerra Abud.**- Rúbrica.- El Secretario de Energía, **Pedro Joaquín Coldwell.**- Rúbrica.- El Secretario de Economía, **Ildefonso Guajardo Villarreal.**- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, **Enrique Martínez y Martínez.**- Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, **Gerardo Ruiz Esparza.**- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, **Emilio Chuayffet Chemor.**- Rúbrica.- La Secretaría de Salud, **María de las Mercedes Martha Juan López.**- Rúbrica.- El Secretario del Trabajo y Previsión Social, **Jesús Alfonso Navarrete Prida.**- Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, **Jorge Carlos Ramírez Marín.**- Rúbrica.- La Secretaría de Turismo, **Claudia Ruiz Massieu Salinas.**- Rúbrica.- En ausencia del Secretario de la Función Pública, en términos de lo dispuesto por los artículos 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 7, fracción XII, y 86 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, el Subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas, **Julián Alfonso Olivas Ugalde.**- Rúbrica.

PROGRAMA para Democratizar la Productividad 2013-2018.**Programa para Democratizar la Productividad****Siglas y acrónimos**

CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CFE	Comisión Federal de Electricidad
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
CONACYT	Consejo Nacional De Ciencia Y Tecnología
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CTI	Ciencia, tecnología e innovación
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LP	Gas licuado del petróleo
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	Secretaría de Energía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SS	Secretaría de Salud
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TICs	Tecnologías de información y la comunicación

I. Marco Normativo

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Por su parte, el artículo 26, apartado A, de la Constitución dispone que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, aprobado por Decreto publicado el 20 de mayo de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, establece cinco metas nacionales y tres estrategias transversales para llevar a México a su máximo potencial. Estas metas nacionales son: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global. De manera simultánea, se actuará con base en tres estrategias transversales: Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno, y Perspectiva de Género. Cada una de estas estrategias transversales será ejecutada a través de un programa especial.

En este sentido, a la estrategia transversal "Democratizar la Productividad" corresponde el presente *Programa para Democratizar la Productividad (PDP)*, el cual coordinará las acciones de gobierno encaminadas a llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que limitan el potencial productivo de los ciudadanos y las empresas; incentivar entre todos los actores de la actividad económica el uso eficiente de los recursos productivos; y analizar de manera integral la política de ingresos y gastos públicos para que las estrategias y programas del gobierno induzcan la formalidad.

En cuanto hace al marco legal aplicable, en términos del artículo 4 de la Ley de Planeación, cabe resaltar que es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales. En este sentido, el artículo 22 del citado ordenamiento señala que el Plan Nacional de Desarrollo indicará los programas especiales que deben ser elaborados, los cuales deberán observar congruencia con el plan.

Además, el artículo 26 de esta misma ley establece que los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Este programa contempla los tipos de líneas de acción referidos en los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 para los programas transversales que permitan el logro de las estrategias, las cuales son: de coordinación de las estrategias, referentes a aquellas acciones que implementarán las dependencias o entidades encargadas de la coordinación de la política en cada materia; generales, que todas las dependencias y entidades deberán incorporar en sus respectivos programas sectoriales; o específicas, que serán de observancia obligatoria para una o más dependencias o entidades.

Con independencia de las líneas de acción que establece este Programa, las dependencias y entidades deberán considerar para la elaboración de sus respectivos programas, según corresponda, aquellas que establece el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* (PND) en el apartado denominado Enfoque Transversal de las secciones VI.1 a VI.5 relacionadas con la estrategia transversal "Democratizar la Productividad".

Finalmente, es de señalar que las estrategias y líneas de acción, que en su caso, generen algún impacto presupuestario, estarán sujetas a la disponibilidad presupuestaria de cada dependencia o entidad, según corresponda, que sea aprobada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para el ejercicio fiscal de que se trate.

II. Diagnóstico

Suele decirse que México es un país de contrastes. En el plano económico, las disparidades entre grupos sociales, entre empresas e industrias, y entre las regiones del país, son una realidad. A pesar de que cuatro de cada 10 mexicanos pertenece hoy en día a la clase media¹, muchos aún enfrentan condiciones precarias en las que perder lo alcanzado es una posibilidad siempre latente, en tanto que la desigualdad y la pobreza siguen siendo problemas lacerantes. Por otra parte, las empresas e industrias de clase mundial que existen en nuestro país coexisten con un cúmulo de empresas de escala insuficiente, a menudo informales o con escaso acceso al financiamiento, que día a día enfrentan obstáculos para seguir adelante, formalizarse y crecer. Asimismo, las brechas históricas en los niveles de bienestar que viven los habitantes de las distintas regiones del país no sólo persisten sino que, además, parecen profundizarse día con día.

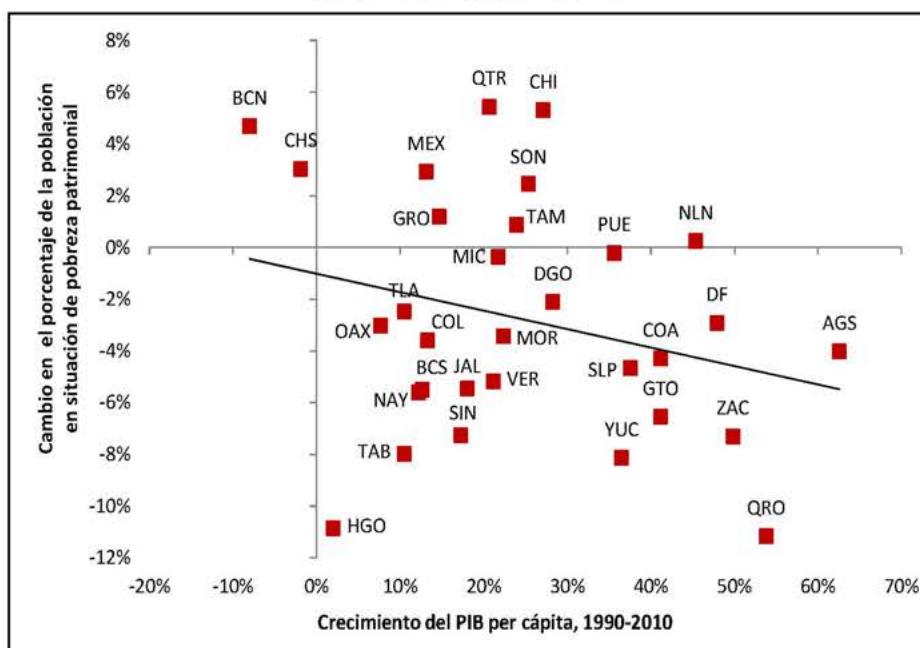
Las disparidades que observamos tienen entre sus causas un bajo crecimiento económico que ha impedido generar suficientes empleos de calidad, reducir de manera significativa la pobreza y brindar a todas las familias una mejor calidad de vida. Ante ello, es inevitable preguntarnos: ¿Por qué México crece tan lentamente? ¿Cómo podemos romper la inercia del bajo crecimiento? ¿Qué podemos hacer para que los beneficios del crecimiento lleguen a los sectores más rezagados de nuestra sociedad y de nuestra economía?

II.1. El modesto crecimiento económico de México y sus consecuencias

Entre 1960 y 2011, el ingreso per cápita de los mexicanos creció a una tasa promedio anual de 1.8%, la cual es inferior a lo que observamos en otros países con un grado de desarrollo comparable². Aunque la falta de dinamismo que observamos en la economía en su conjunto afecta a todo el país, algunas regiones han tenido un desempeño claramente inferior y se han venido rezagando. Así, entre 1990 y 2010, el PIB per cápita de los estados del Sur³ creció apenas 6.8%, muy por debajo del promedio nacional de 20.9% (Gráfica 1).

Crece no es un objetivo en sí mismo: es un medio para elevar las condiciones de vida de la población. Los estados que han crecido con mayor celeridad han logrado reducir los niveles de pobreza en mayor medida (Gráfica 1). Esto sugiere que la población de mexicanos en pobreza se ha mantenido relativamente constante —en alrededor de 45% de la población total⁴— durante los últimos 20 años debido en buena medida al bajo crecimiento. Sin embargo, crecer más rápidamente es una condición necesaria, mas no suficiente, para eliminar las disparidades socioeconómicas que existen en el país. El reto que tenemos por delante es entender cómo crecer de manera incluyente, de forma que el crecimiento alcance a todos los mexicanos, en especial a los menos favorecidos.⁵

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



Nota: Se excluye Campeche por el elevado peso que la producción petrolera tiene en su economía.

Fuente: SHCP, a partir de datos de INEGI y CONEVAL.

II.2. ¿Qué explica el bajo crecimiento de México?

Un elemento que sin duda afectó el crecimiento de nuestra economía, sobre todo durante la década de los ochenta, fueron los episodios recurrentes de inestabilidad macroeconómica. Sin embargo, desde mediados de los años noventa se comenzaron a adoptar una serie de medidas para fortalecer el marco de políticas macroeconómicas y brindar mayor certidumbre a los agentes económicos: la autonomía del Banco de México, que ha reducido notablemente la inflación; un régimen de libre flotación cambiaria, que permite acomodar de manera menos disruptiva choques del exterior; la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que acota los déficits fiscales; un manejo prudente de la deuda pública y el desarrollo del mercado local de deuda gubernamental; así como una mejor regulación y supervisión financiera. La suma de estas acciones ha disminuido la percepción de riesgo de los inversionistas, lo que se traduce en mejores condiciones para el financiamiento del desarrollo de nuestro país. Sin embargo, aún bajo el sólido entorno macroeconómico que hemos construido gobierno y sociedad, el crecimiento de la economía sigue siendo modesto. Ello sugiere que es necesario complementar las políticas macroeconómicas que hemos adoptado con políticas que promuevan el desarrollo de la actividad económica y, al mismo tiempo, la disminución de las brechas observadas entre estados y regiones.

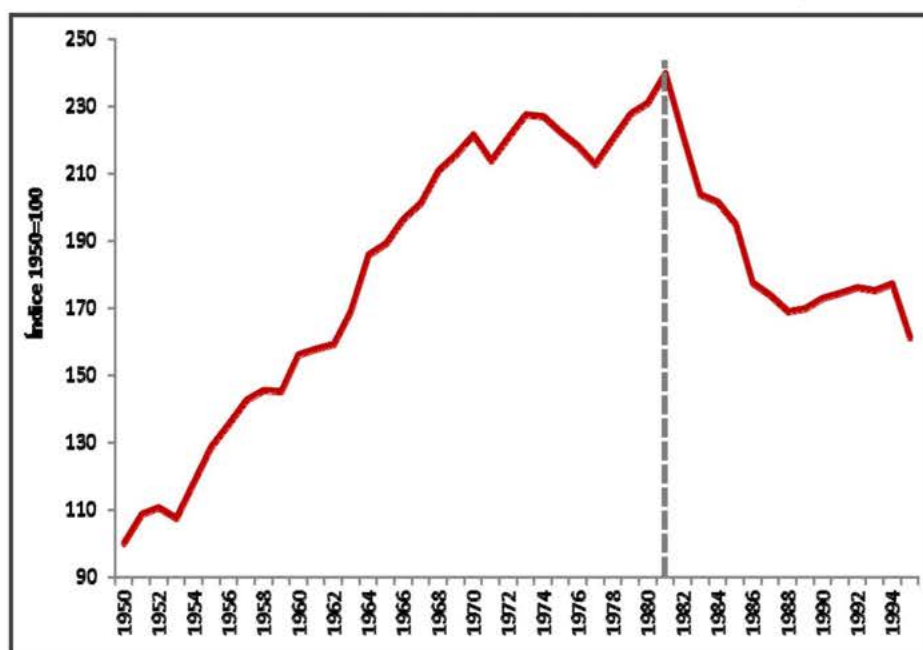
Los estudios recientes sobre las causas del bajo crecimiento de la economía mexicana coinciden, con mayor o menor énfasis, en una serie de elementos. Estos incluyen problemas en el acceso limitado al financiamiento; rigidez en el mercado laboral; falta de competencia en diversos sectores de la economía, como la energía o las telecomunicaciones; debilidades institucionales que merman al estado de derecho; la baja calidad educativa; la insuficiente inversión en el capital humano y en infraestructura; así como la sobreregulación de la economía.⁶ El *Programa para Democratizar la Productividad* reconoce la importancia de estos elementos, enmarcándolos en una evaluación sobre su impacto en la productividad.

La producción de bienes y servicios de una economía es el resultado de los factores de producción que utiliza como insumos —el factor trabajo, el acervo de capital, la tierra y otros recursos naturales— así como de la eficiencia con la que hace uso de ellos, a lo que se conoce como *productividad total de los factores*. Por consiguiente, el bajo crecimiento económico de México podría ser resultado de una lenta acumulación de factores, explicada, por ejemplo, por bajos niveles de inversión en capital humano o en maquinaria, equipo e infraestructura; por ganancias modestas en productividad, ya sea debido a que el desarrollo y adopción de nuevas tecnologías que aumenten la eficiencia de los procesos de producción es insuficiente o a que los factores de producción no se utilicen en actividades con el mayor potencial productivo; o a una combinación de ambas explicaciones.

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.⁷ 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, aumento comparable al observado en Corea y superior al de países como Brasil, Chile y Estados Unidos durante el mismo período.⁸ 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.⁹

Todo esto sugiere que la principal causa detrás de la modesta expansión de nuestra economía es la baja productividad. La productividad en México se expandió rápidamente entre 1950 y 1970 —a una tasa anual de 4.1%— durante la etapa conocida como el *Desarrollo Estabilizador* (Gráfica 2). No es casual que dicho período haya coincidido con un rápido proceso de migración del campo a la ciudad, que llevó a un buen número de trabajadores que anteriormente desempeñaban actividades agrícolas de baja productividad, a ocupar plazas en la incipiente industria manufacturera —como consecuencia de la política de industrialización a través de la sustitución de importaciones— y a un sector servicios que se beneficiaba de economías de aglomeración asociadas a la urbanización. A esta etapa le sucedió un período de estancamiento en el que la productividad creció en sólo 0.4% anualmente entre 1970 y 1980, debido a que las ganancias de la sustitución de importaciones se agotaron y al inicio de un período de inestabilidad financiera y macroeconómica, afectado por choques recurrentes del exterior. Posteriormente vino una aguda contracción de la productividad: entre 1980 y 1995, ésta se contrajo a una tasa anual de 2.4%. La crisis de la deuda y la estatización de la banca dieron lugar a una profunda crisis financiera que impactó la actividad económica y la productividad.¹⁰

Gráfica 2: Evolución de la Productividad Total de los Factores en México, 1950-1995



Fuente: Kehoe y Meza (2011), "Catch-up Growth Followed by Stagnation: Mexico, 1950-2010," *Latin American Journal of Economics*, 48.

La eficiencia de la economía ha seguido cayendo a lo largo de las últimas dos décadas. La nueva estadística oficial sobre productividad, presentada por INEGI en agosto de 2013 (Recuadro 1), muestra que la productividad total de los factores en 2011 fue 8.2% menor a la que existía en 1990 —una contracción anual de 0.4%, en promedio (Gráfica 3). El único sub-período en el que la productividad creció fue entre 1996 y 2000, a medida que la economía se recuperaba de la crisis financiera, impulsada por la expansión de las exportaciones y la creciente integración con América del Norte. En contraste, en la última década la productividad cayó, no obstante la consolidación de una gestión macroeconómica responsable. Sin duda la economía mexicana se vio afectada por choques externos que incidieron en la productividad, como la recesión de los Estados Unidos de 2001, el surgimiento de China en los mercados internacionales o la “Gran Recesión” mundial que inició en 2008. Sin embargo, como se explica a continuación, las principales causas de la anémica expansión de la productividad son de carácter interno, lo que nos obliga a mirarnos al espejo e identificar cómo podemos corregir tal condición.

Recuadro 1: ¿Cómo se mide la productividad en México?

A pesar de la importancia central que juega en el proceso de crecimiento, en México no existía hasta hace poco una medición oficial de la productividad total de los factores. La información que suele utilizarse para hablar del tema proviene de estudios académicos y se basa en ejercicios de *contabilidad del crecimiento*, los cuales buscan cuantificar el aporte que el aumento de la productividad y de los factores productivos tiene sobre el crecimiento económico. Tal carencia se explica, al menos en parte, porque, a diferencia del concepto de productividad laboral, que es menos intensivo en datos y tiene una interpretación más sencilla (la producción por cada trabajador empleado), estimar la productividad total de los factores involucra una cantidad considerable de información que a veces no es directamente observable. Además, los análisis disponibles hacen uso de supuestos simplificadores. Por ejemplo, los ejercicios de contabilidad del crecimiento estiman a la productividad como un residual para reconciliar el producto observado con lo que no puede atribuirse a los factores productivos, lo que ha dado lugar a que la productividad sea considerada, en realidad, “una medida de nuestra ignorancia”.[†]

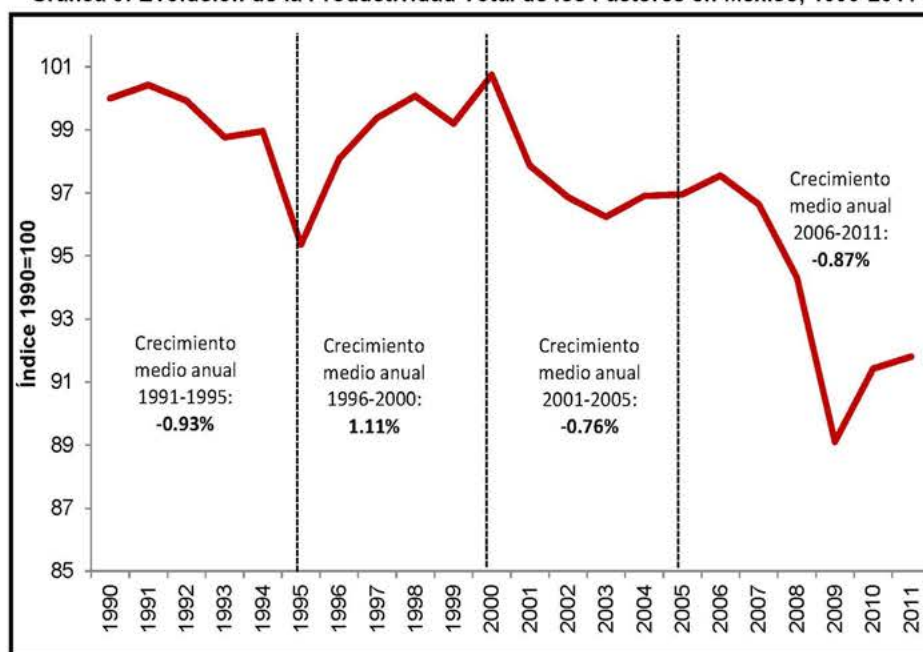
En este contexto, y luego de un esfuerzo continuo de más de tres años, el pasado 12 de agosto el INEGI presentó la primera medición oficial del crecimiento de la productividad total de los factores, con estimaciones de tasas de crecimiento anuales para el período 1991-2011, indicador que se presentará en lo sucesivo anualmente.[‡] La metodología utilizada por el INEGI parte del proyecto KLEMS, auspiciado por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL-ONU), y considera la influencia de cinco grandes factores de producción sobre el crecimiento económico, además de la productividad.^{*} Estos son el capital, el trabajo, la energía, los materiales y los servicios. La inclusión de insumos intermedios (energía, materiales y servicios) permite obtener una medida de la productividad más precisa, debido a que los cambios en la eficiencia generalmente afectan a todos los factores de la producción y no sólo a los llamados insumos primarios (capital y trabajo). Más aún, esta metodología considera los cambios de calidad en el trabajo y en el capital a lo largo del tiempo, debido al uso de tecnologías de la información o el aumento en la escolaridad. Además de su precisión, las estimaciones del INEGI permiten inferir la evolución de la productividad de la economía a partir del comportamiento de las diferentes industrias que la componen —67, en este caso— y permite su comparabilidad internacional.

México es el primer país latinoamericano en dar a conocer estadísticas con este grado de detalle. La disponibilidad de esta metodología será de gran ayuda para comprender los obstáculos que afectan a la productividad en México y servirá para medir los avances de las políticas públicas para impulsarla.

* A diferencia de las estimaciones que miden a la Productividad Total de los Factores como una función del Valor Agregado y de los insumos primarios, el marco metodológico empleado por el INEGI estima a la productividad como el residual entre el Valor Bruto de la Producción y los cinco grandes factores de la producción arriba mencionados. No obstante, bajo ciertas condiciones, la productividad medida a partir del Valor Agregado es una aproximación adecuada de aquella medida a partir del Valor Bruto de la Producción. Para mayores detalles, véase OCDE (2001). OECD Productivity Manual: A Guide to the Measurement of Industry-Level and Aggregate Productivity Growth. OECD Publishing.

† Abramovitz, Moses (1956), “Resource and Output Trends in the United States Since 1870”, National Bureau of Economic Research, Occasional Paper 52.

‡ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013), *Sistema de Cuentas Nacionales de México: Productividad total de los factores 1990-2011*.

Gráfica 3: Evolución de la Productividad Total de los Factores en México, 1990-2011

Nota: El índice se construyó a partir de las tasas de crecimiento de la productividad publicadas por INEGI para el periodo 1991-2011. Se define a 1990 como el año de referencia.

Fuente: SHCP, a partir de datos de INEGI.

II.3. ¿Qué factores afectan a la productividad en México?

Como se ha mencionado, la productividad se refiere a la eficiencia con la que utilizamos los factores de producción a nuestro alcance. Esta aumenta cuando somos capaces de producir bienes y servicios de manera más eficiente, es decir, producir más con la misma cantidad de recursos productivos que existen en el país. Las ganancias de eficiencia pueden tener múltiples causas, como innovaciones tecnológicas y en los procesos de gestión de las empresas o una mejor asignación de los factores de producción, empleándolos en actividades en las que son más productivos. Otros canales incluyen la creación de empresas e industrias en las que la productividad es mayor, en sustitución de empresas o industrias menos eficientes, así como la inversión en bienes y capital público, como la infraestructura, que generen externalidades positivas para el resto de la economía.¹¹

El breve recuento de la sección anterior nos deja entrever algunos elementos necesarios para impulsar la productividad. Primero, el contar con un entorno macroeconómico estable como una condición necesaria, mas no suficiente. Segundo, la importancia de una transformación de la estructura de la economía que movilice los factores de producción de actividades y sectores tradicionales a otros en los que la productividad es mayor. Tercero, la necesidad de contar con mercados factoriales eficientes. Y, cuarto, la multidimensionalidad del proceso de desarrollo, en el que no existe una cura mágica que, por sí sola, detone el crecimiento, lo que hace necesario adoptar una serie de políticas complementarias simultáneamente.

Adicionalmente, las disparidades en los niveles de eficiencia que observamos entre trabajadores, empresas y regiones, así como la pobreza asociada al bajo crecimiento, nos dejan ver que no sólo es necesario elevar la productividad, sino que, además, es primordial hacerlo de manera incluyente. Por ello, el PND establece a la democratización de la productividad como una estrategia transversal del programa de gobierno de la presente Administración, de forma que "las oportunidades y el desarrollo lleguen a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población". Democratizar la productividad se convierte así en un elemento clave para abatir la pobreza de manera significativa.

Con ello en mente, a continuación se analizan en mayor detalle algunos de los factores que hoy en día frenan el crecimiento de la productividad y que impiden "alcanzar su máximo potencial a amplios sectores de la vida nacional", como indica el PND.

1) Uso y asignación ineficiente de los factores de producción

La asignación inadecuada de los factores de la producción es el principal obstáculo de la productividad. Se estima que la productividad factorial total del sector manufacturero en China y la India sería entre 30%-50% y 40%-60% más alta, respectivamente, si el capital y el trabajo con el que cuentan se asignaran con la misma eficiencia que en Estados Unidos.¹² Para el caso mexicano, se estima que la productividad aumentaría en 200% si los factores de producción se asignaran óptimamente entre empresas y sectores de la economía.¹³ Aunque las estimaciones anteriores sorprenden por su magnitud, en México existen diversas barreras que limitan el uso y la asignación adecuada de los recursos escasos de los que disponemos.

Considérese en primera instancia al factor trabajo. En México, seis de cada 10 trabajadores son informales.¹⁴ Tal situación responde a causas diversas, como sugiere el Cuadro 1. Por una parte, el bajo nivel de instrucción y la carencia de habilidades en comparación con las requeridas por el mercado laboral formal representan una barrera para muchos trabajadores, particularmente aquellos en comunidades menos urbanizadas y en el sector rural. Al mismo tiempo, algunos programas públicos y de seguridad social actuales podrían estar inhibiendo la demanda de empleo formal por parte de las empresas.¹⁵ Por otra parte, las debilidades en el ambiente de negocios frenan la creación de empresas y empleos formales, en tanto que, para muchas empresas, los beneficios de operar en el sector formal —como el acceso a bienes públicos o al financiamiento— podrían no compensar los costos de cumplir con leyes y regulaciones, especialmente si no existe la capacidad suficiente para garantizar su cumplimiento. El enorme tamaño del sector informal, al absorber recursos que podrían emplearse de manera más eficiente en empresas formales —en promedio dos veces más productivas— reduce la productividad agregada de la economía.¹⁶

Cuadro 1: Caracterización de la Informalidad en México

Caracterización de la informalidad, 2013				
Variable	Sector formal (promedio)	Sector informal /1 (promedio)	Diferencia /2	
			(absoluta)	(% informal)
Años de escolaridad	11.7	7.9	-3.9	-49.1
Grado de urbanización				
Más de 100,000 habitantes (%)	66.5	40.1	-26.4	-65.9
Menos de 99,999 habitantes (%)	33.5	59.9	26.4	44.1
Sector de empleo, distribución porcentual				
Primario (%)	3.2	20.8	17.6	84.8
Secundario (%)	27.7	21.2	-6.5	-30.7
Terciario (%)	69.1	58.0	-11.1	-19.1
Tamaño de empresa, distribución porcentual				
Una persona (%)	5.0	31.8	26.8	84.3
De 2 a 5 personas (%)	12.0	49.3	37.3	75.7
De 6 a 10 personas (%)	8.0	7.4	-0.6	-8.4
De 11 a 50 personas (%)	25.7	7.3	-18.4	-250.5
De 51 y más personas (%)	49.3	4.2	-45.2	-1,082.6
Salario medio por hora (pesos)	28.2	18.2	-10.0	-55.0

/1 Tasa de informalidad laboral 1 (TIL 1).

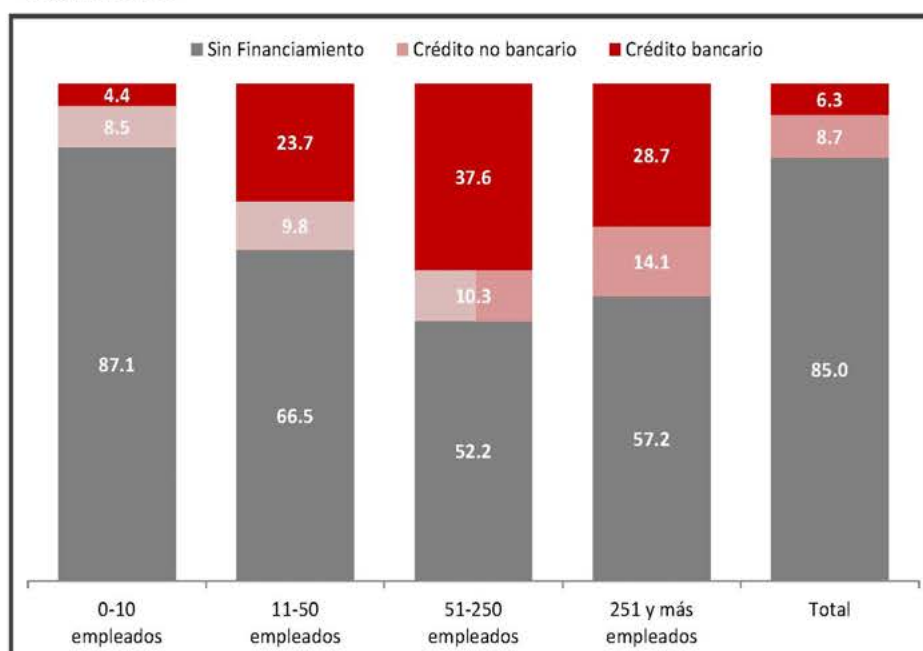
/2 Diferencia del sector informal con respecto al sector formal.

Fuente: Videgaray (2013), "El fenómeno de la informalidad y la política pública", *Este País*, Julio de 2013, con base en datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo de INEGI.

La necesidad de que los trabajadores puedan emplearse en actividades en las que aprovechen al máximo su potencial productivo cobra mayor urgencia si consideramos los cambios en los patrones demográficos previstos para los próximos años.¹⁷ México no volverá a contar en el futuro inmediato con una estructura demográfica similar a la actual, en la que más del 65% de la población se encuentre en edad productiva, porcentaje que comenzará a declinar paulatinamente hacia finales de la próxima década. Es necesario aprovechar ahora esta oportunidad, equipando a los actuales y futuros trabajadores con las habilidades y competencias que requiere el sector productivo para su inserción laboral en empleos formales y productivos.

Consideremos ahora el factor capital. El buen funcionamiento del sistema financiero es crítico para lograr una asignación eficiente de recursos, movilizándolo hacia actividades económicas, empresas y unidades de producción de mayor rentabilidad. El acceso al crédito a través del sistema bancario es un canal particularmente importante para que las empresas puedan expandirse y llevar a cabo nuevos proyectos. En la medida en que la banca canalice financiamiento en condiciones competitivas a empresas productivas, la productividad promedio de la economía crecerá. En México, sin embargo, el crédito otorgado por el sector financiero al sector privado es equivalente apenas al 27.7% del PIB, considerablemente inferior al promedio de América Latina (48%) y a países como Chile (73.2%) y Brasil (68.4%). En el sector manufacturero, únicamente 6.3% de las empresas tiene acceso al crédito bancario, con diferencias sustantivas en el grado de acceso de las empresas al financiamiento bancario según su tamaño (Gráfica 4).¹⁸

Gráfica 4. Distribución porcentual del financiamiento de las empresas manufactureras según tamaño

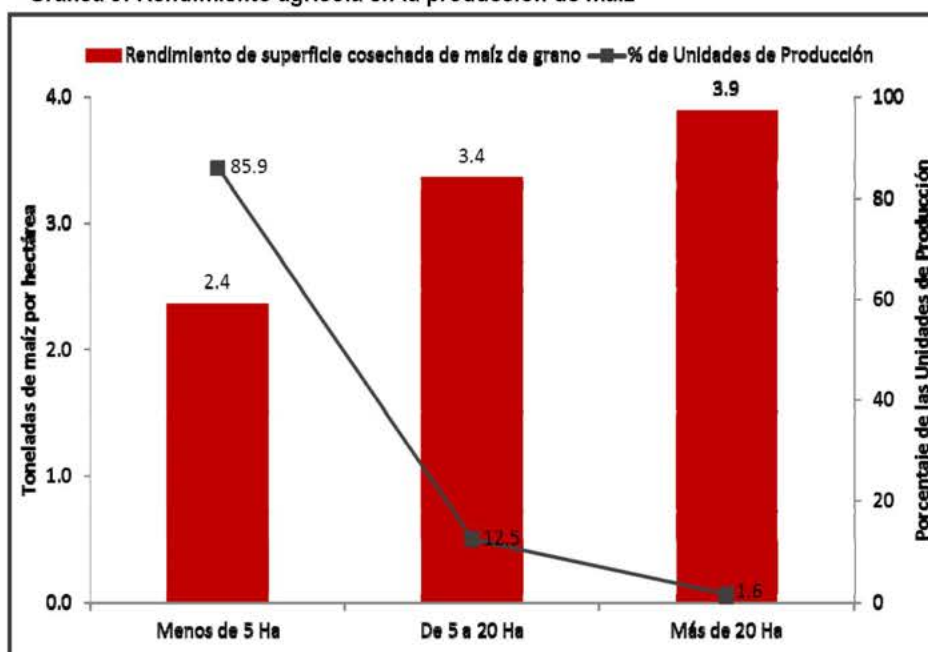


Fuente: SHCP, a partir de datos de los Censos Económicos 2009, INEGI.

La disponibilidad de financiamiento incide directamente en las posibilidades de que en nuestro país nazcan y se desarrollen empresas más productivas. Los procesos de emprendimiento, innovación e investigación y desarrollo tecnológico requieren de un periodo de gestación durante el cual el acceso al financiamiento es crucial. Esto no es sólo un problema de insuficiencia de crédito bancario; contar con acceso a mercados de capital privado (capital semilla, emprendedor, de expansión) es igualmente importante.¹⁹ Estas restricciones impiden alcanzar mayores escalas de operación, pues —además del crédito bancario— es necesario contar con capital privado en cada una de las diferentes etapas del desarrollo de la empresa. La reforma financiera que en estos momentos es objeto de discusión en el Congreso de la Unión tiene como objetivo movilizar el financiamiento hacia las actividades productivas.

El uso de la tierra como un factor de producción, ya sea para fines agrícolas o en el crecimiento de las ciudades, es otro elemento que merece especial atención. Un gran número de pequeñas propiedades, 68% del total, con una extensión de tierra menor a 5 hectáreas y dedicadas principalmente a la producción para el autoconsumo, coexisten con un reducido número de tierras comerciales a gran escala.²⁰ Las primeras producen 39% de la producción agropecuaria nacional y tienen una fuerte presencia en cultivos básicos para la dieta nacional, como el maíz (70% de la producción total) y el frijol (60% de la producción total). Sin embargo, su tamaño les impide a los pequeños productores alcanzar economías de escala adecuadas, restringe la adopción de nuevas tecnologías e insumos mejorados y limita su acceso al financiamiento. Todo ello afecta adversamente su productividad (Gráfica 5). Lo anterior resalta la importancia de fomentar la organización y las asociaciones productivas de pequeños productores para generar economías de escala.

Gráfica 5: Rendimiento agrícola en la producción de maíz



Nota: Incluye tanto tierras de temporal como de riego.

Fuente: SHCP, a partir de datos del Censo Agropecuario 2007 de INEGI.

En lo que toca al uso de la tierra en las ciudades, es importante resaltar que el proceso de urbanización permite tomar ventajas de economías de aglomeración que impulsan la productividad: las empresas tienen acceso a un mayor número de clientes y proveedores, servicios financieros, empleados mejor calificados y pueden alcanzar un mayor grado de especialización; los trabajadores tienen mayores opciones a su alcance para aprovechar las habilidades específicas de que disponen; los creadores e innovadores están expuestos a un cúmulo de ideas más amplio. En México, sin embargo, el patrón de crecimiento de las ciudades no ha sido el más propicio para aprovechar el potencial que ofrece la urbanización. Entre 1980 y el 2010, el tamaño de la mancha urbana en México aumentó siete veces mientras que la población creció al doble en 10 áreas metropolitanas y 50 ciudades del país, lo que da cuenta de un crecimiento urbano centrífugo.²¹ Una de las causas de la expansión del uso de tierras urbanas en las periferias es la debilidad institucional de las instancias gubernamentales que limita la capacidad de llevar a cabo un desarrollo urbano sustentable. La política de financiamiento a la construcción de vivienda en zonas periféricas seguida en años recientes pudo haber exacerbado tales debilidades.

Por último, no podemos ignorar que, de continuar, el deterioro ambiental tendría un severo impacto en la eficiencia de nuestra economía. En 2011, el costo total por agotamiento y degradación ambiental fue equivalente al 6.9% del PIB. La mayor parte del costo estuvo centrado en la contaminación atmosférica (50% del total) y el agotamiento por hidrocarburos (25%).²² Esto podría exacerbar la vulnerabilidad de México al cambio climático, traduciéndose en impactos importantes sobre las actividades económicas, principalmente las primarias.

En México persiste la carencia de mecanismos adecuados que permitan tomar en cuenta el valor económico de insumos esenciales como el agua o los energéticos. Así, a pesar de que en los últimos 50 años la disponibilidad del agua por habitante disminuyó de 17,742 m³ anuales en 1950 a 4,230 m³ anuales en 2010,²³ su uso sigue siendo ineficiente. Por ejemplo, las tecnologías de irrigación inadecuadas y el subsidio eléctrico para el bombeo de agua subterránea para uso agrícola han conducido a una sobreexplotación de los mantos acuíferos. En cuanto a los energéticos, los recursos públicos asignados a subsidiar su consumo, incluyendo los destinados a la electricidad, gasolinas y gas LP, fueron de alrededor de 1.6% del PIB por año, de 2006 a 2012, creando distorsiones en la asignación de los recursos y con un alto impacto regresivo.²⁴

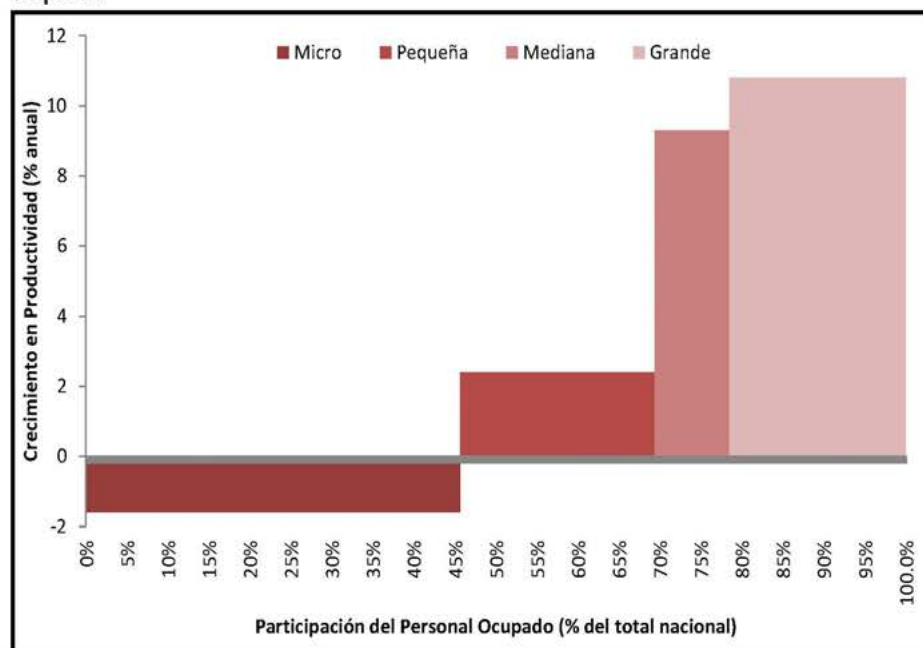
2) Factores que inhiben la productividad de las personas y de las empresas

En el largo plazo, los determinantes de la productividad de una economía residen en su gente: en la capacidad de sus estudiantes para adquirir nuevos conocimientos y llevarlos a la práctica; en la facilidad con la que los trabajadores puedan incorporar nuevas tecnologías e identificar oportunidades para hacer más eficientes los procesos productivos; y en la habilidad de los miembros de la comunidad científica y tecnológica de generar nuevo conocimiento e innovar. Para ello es necesario promover la inversión en el capital humano de la población a través de acciones que enfaticen 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. En particular, la política social, educativa y laboral deberá promover la movilidad social intergeneracional —es decir, la facilidad de las personas para moverse a lo largo de la estructura socioeconómica— de acuerdo a sus capacidades, talento y esfuerzo, propiciando una adecuada transición escuela-trabajo y atendiendo las necesidades específicas de grupos de la población que ven restringida su participación en la vida económica del país, como las mujeres, los jóvenes o los grupos indígenas. Éste es un aspecto básico de una efectiva democratización de la productividad.

En materia educativa, a pesar de que actualmente alrededor del 95% de los niños y jóvenes mexicanos de entre 3 y 15 años asisten a la escuela, es primordial elevar la calidad de la educación. Alrededor del 51% de los estudiantes mexicanos no cuentan con los conocimientos y habilidades mínimas necesarias para desempeñarse en la sociedad contemporánea, muy por encima del promedio de la OCDE (22%) e incluso de países de menor ingreso.²⁵ Una baja calidad de la educación impide la expansión de la productividad en la medida en que disminuye la capacidad de los trabajadores de adoptar tecnologías y métodos de producción más sofisticados. La disponibilidad de un número crítico de trabajadores altamente capacitados es aún más importante en una sociedad en donde el conocimiento y la innovación son motores fundamentales del crecimiento económico²⁶. La reforma educativa recientemente aprobada por el Congreso de la Unión busca, precisamente, brindar una educación de calidad a todos los mexicanos.

De igual forma, una inadecuada capacitación para el trabajo inhibe la productividad de los trabajadores porque dificulta el uso de bienes e instrumentos de trabajo que demandan mayores habilidades técnicas,²⁷ frena el proceso de adopción de nuevas tecnologías e impide a los individuos ocuparse en sectores de alta productividad. Nuestro país destina apenas 0.01% del PIB a la capacitación para el trabajo, alrededor de 20 veces menos de lo que invierten en promedio los países de la OCDE.²⁸ Además, apenas el 37% de los trabajadores en México han recibido algún tipo de capacitación, en tanto que ésta parece no responder a las necesidades del sector productivo, principalmente porque la mayoría se imparte en las aulas y tiene una duración que limita el aprendizaje efectivo de nuevas habilidades.²⁹ Uno de los aspectos de la democratización de la productividad radica en que los beneficios derivados de los incrementos en la productividad laboral, resultantes de mayores inversiones en las capacidades de los trabajadores, sean compartidos entre empleadores y empleados.

En lo que toca a las empresas, no obstante que existen numerosos casos de éxito en nuestro país, persisten serios obstáculos al surgimiento de emprendimientos productivos y al crecimiento empresarial.³⁰ Como hemos visto, los altos niveles de informalidad³¹ y los obstáculos para acceder al financiamiento (Gráfica 4) frenan el crecimiento de las empresas. Además, la insuficiente formación de capital humano, el bajo esfuerzo en innovación y desarrollo, el uso inadecuado de las tecnologías de información y la comunicación (TICs), y las limitaciones en la capacidad gerencial afectan su eficiencia.³² Atender estos problemas les permitiría a las empresas crecer, innovar, ser más productivas, y así incursionar en nuevos mercados y participar en cadenas de valor tanto nacionales como globales. Si bien estos obstáculos son comunes a todas las empresas mexicanas, independientemente de su tamaño, estos suelen manifestarse con mayor intensidad en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), traduciéndose en un crecimiento de la productividad laboral claramente insatisfactorio (Gráfica 6).³³ Las MIPYMES se beneficiarían, adicionalmente, de acciones que promuevan la conformación de *clusters* productivos que faciliten la coordinación y cooperación entre empresas para acceder a insumos especializados y la rápida difusión de mejores prácticas, así como de una mayor participación en las compras públicas.³⁴

Gráfica 6: Crecimiento de la Productividad Laboral 2003-2008, según tamaño de la empresa

Fuente: Elaboración propia con datos de "Getting It Right: Una agenda estratégica para las reformas en México" (OCDE, 2012)

En este contexto, democratizar la productividad implica una mejor focalización de los esfuerzos públicos dirigidos a las MIPYMES. Aunque existen numerosos programas públicos para apoyar a las MIPYMES y algunos de éstos han generado resultados positivos, se han observado problemas de articulación entre los mismos, reglas de operación que suelen ser poco claras, y la ausencia de evaluaciones de impacto rigurosas. Redoblar esfuerzos para corregir estos problemas es fundamental para impulsar la productividad en las MIPYMES. La creación del Instituto Nacional del Emprendedor y la profunda reestructuración de la política de apoyo e impulso a los emprendedores y MIPYMES, materializada en el rediseño del Fondo PYME, es un paso firme en esa dirección.

En lo que respecta a los productores rurales, mientras que el valor agregado por trabajador en el sector agrícola mexicano aumentó en 52% entre 1980 y 2010, en Brasil, Chile y China creció 3.8, 2.6 y 3.0 veces, respectivamente. Una parte sustantiva del rezago de la productividad agrícola recae en los pequeños productores. Con el 22% de la superficie total con actividad agropecuaria y forestal, los pequeños productores y campesinos emplean casi el 85% del trabajo contratado por la agricultura nacional, así como el 88% del trabajo familiar en el sector, por lo cual tienen un peso considerable sobre la productividad del sector en su conjunto. Además de los retos que la fragmentación de la tierra representa para su eficiencia, la efectividad de las políticas públicas dirigidas a esta población se ha visto disminuida por la dispersión y falta de coordinación de los programas de gobierno; la oferta de servicios parciales e incompletos; la escala insuficiente y la limitada duración en el tiempo de los servicios; y por las dificultades de coordinación entre órdenes de gobierno. Elevar la productividad de estos productores requiere poner a su alcance asesoría técnica, 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. Dado que muchos de estos productores viven en condiciones de pobreza, las acciones anteriores contribuirían además a democratizar la productividad. Adicionalmente, para elevar la productividad del sector en general, se requiere infraestructura para la irrigación y drenaje de zonas de cultivos, así como instrumentos adecuados que faciliten la comercialización de productos agropecuarios y el manejo de riesgos, así como promover inversiones en bienes públicos como la sanidad animal y vegetal y los servicios de información agroclimática.

Por último, el bajo esfuerzo en innovación impacta negativamente la productividad de las empresas y de los productores agrícolas. Mientras que en economías avanzadas el gasto público y privado en ciencia, tecnología e innovación (CTI) es superior al 2% del PIB, en México éste alcanza apenas 0.4%³⁵. Asimismo, en tanto que en la OCDE el sector privado invierte en promedio 1.65% del PIB³⁶ en actividades de investigación y desarrollo, en México esta cifra es de apenas 0.18%³⁷. Además, el gasto público en CTI en la OCDE equivale

a 1.83% del gasto público total³⁸, cuando en nuestro país es de sólo 0.92%³⁹. Más allá de la patente subinversión, el sistema de innovación muestra problemas de articulación, con un amplio número de programa con traslapes entre los mismos y la desvinculación de las actividades de CTI del aparato productivo. Es importante destacar que la heterogeneidad entre estados plantea un reto adicional para la innovación en México, pues es común encontrar que éstos cuentan con capacidades diferentes para el diseño e instrumentación de programas de CTI.⁴⁰ Ante ello, las medidas de política que se pongan en marcha deben considerar y adaptarse a tal heterogeneidad para alcanzar el objetivo de incrementar la inversión nacional en CTI y, en consecuencia, la productividad.

3) Debilidades en el ambiente de negocios y de inversión

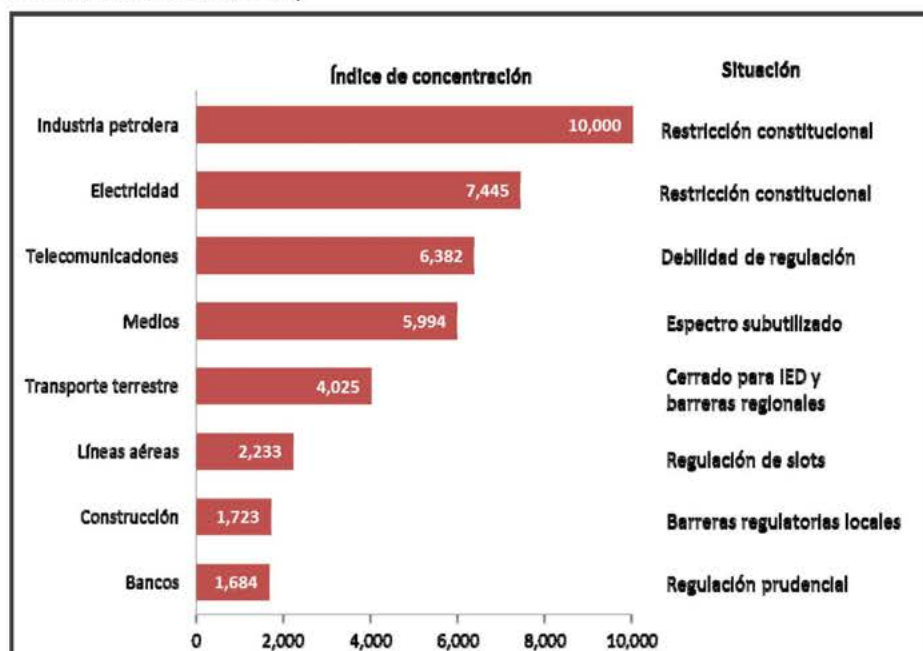
Ser empresario o productor rural en México involucra grandes desafíos. Desde la constitución de una empresa hasta llevar los productos a los mercados, pasando por la obtención de insumos básicos a precios competitivos y por el cumplimiento de disposiciones regulatorias, los empresarios y productores mexicanos deben sortear un sinfín de obstáculos. La suma de estas barreras inhibe el desarrollo del ingenio y de la iniciativa de nuestra sociedad y frena nuestra capacidad de aprovechar plenamente el potencial de nuestros recursos y de nuestra gente. El resultado es que muchos proyectos viables no se realicen y que las empresas permanezcan en la informalidad, sin acceso al financiamiento y con pocos incentivos para invertir y crecer. La ausencia de un ambiente de negocios y de inversión adecuado incide adversamente en la eficiencia con la que funciona nuestra economía.

La acción gubernamental, en sus tres órdenes, juega un papel fundamental en la construcción de un entorno de negocios propicio para el crecimiento y la democratización de la productividad. En materia regulatoria, no obstante que nuestro país ha logrado avances importantes en reducir cargas excesivas para las empresas, éstos se han dado, principalmente, en el plano federal y aún persisten innumerables trabas impuestas por gobiernos estatales y municipales. Por ejemplo, aunque México destaca a nivel internacional por haber recortado notablemente el número de días necesario para abrir una empresa, de 57 en 2004 a 9 en 2012, al día de hoy a nivel estatal el proceso puede llevar hasta 32 días. Por otra parte, los indicadores internacionales muestran que existe un amplio campo para simplificar el proceso de pago de impuestos de las empresas, contribuyendo a promover la formalización empresarial.

Por su parte, el fortalecimiento del estado de derecho es esencial para brindar certidumbre jurídica a las empresas. Sin ella, la eficacia de los contratos y la protección de los derechos de propiedad se ven disminuidas. Las debilidades en el sistema jurídico inciden adversamente en las inversiones y en el tamaño promedio de las empresas, reduciendo su productividad al impedirles generar economías de escala.⁴¹ Asimismo, la falta de derechos de propiedad claros limita la capacidad de endeudamiento de las empresas, al impedirles monetizar sus activos y financiar inversiones de largo plazo.

Más aún, los aumentos en la inseguridad observados en nuestro país en años anteriores han agudizado la vulnerabilidad jurídica de las empresas. En tanto que, en 2006, 15% de las empresas señaló haber sido víctima de actos delictivos, en 2010 tal cifra se elevó a 31%. Además, el costo de la inseguridad —tanto el resultante de las pérdidas directas, como los gastos incurridos por las empresas para prevenir el crimen— se elevó y alcanzó 2.7% de las ventas totales en 2010, comparado con 1.8% en 2006.⁴² En efecto, la inseguridad actúa como un impuesto a las empresas que es particularmente oneroso para aquellas que son más productivas.

Por otro lado, la concentración de algunos mercados genera precios excesivos que elevan los costos de operación de las empresas y en el mediano plazo impiden la correcta asignación de los factores. En México la insuficiente competencia, principalmente en las industrias de red (telecomunicaciones, electricidad y transporte), se traduce en altos precios de insumos estratégicos para las empresas. Sin embargo, la concentración de mercado también está presente en otros sectores económicos importantes que producen servicios no comerciables, como los medios de comunicación, la construcción y los servicios bancarios (Gráfica 7).⁴³ La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y competencia económica, aprobada por el Constituyente Permanente, tiene como objetivo profundizar la concurrencia en los mercados del país. Asimismo, la iniciativa de reforma constitucional en materia energética contempla una mayor participación de particulares en las actividades industriales relacionadas con hidrocarburos y en generación y distribución de electricidad, lo que aumentaría la oferta y reduciría costos.

Gráfica 7: Concentración en sectores económicos seleccionados (Índice de concentración Herfindahl-Hirschmann, 2010)

Nota: El índice Herfindahl-Hirschmann mide la concentración en una industria determinada. Un valor de cero indica competencia perfecta en la industria, mientras que un valor de 10,000 implica la presencia de un monopolio.

Fuente: CIDAC (2011). "¿Qué tan abierta es en realidad la economía mexicana?" y OCDE (2013). "Estudios Económicos de la OCDE: México". OECD Publishing.

Un buen entorno de negocios requiere también de infraestructura pública adecuada. En particular, la inversión en infraestructura de transporte permite aprovechar las economías de aglomeración y estimula la productividad.⁴⁴ Este efecto es mayor cuando se genera un "efecto de red", es decir, cuando permite conectar con otras infraestructuras o modos de transporte y con otros servicios como puertos y cruces fronterizos, lo que subraya la importancia del fortalecimiento del transporte multimodal y de la infraestructura logística.

En México existe un rezago importante en la cobertura y, en algunos casos, en la calidad del servicio de los distintos modos de transporte, particularmente en la infraestructura de conectividad intermodal, así como en servicios de logística. Se observa una alta concentración en el modo de transporte por carretera, en detrimento de las ventajas que podrían presentar modos de transporte alternativos de acuerdo a su vocación natural, como el marítimo, principal modo para el comercio exterior, el ferroviario, relevante para el comercio en la frontera con EE.UU., y el aéreo, para productos de alto valor agregado. En el caso del autotransporte por carretera se observa, en algunos casos, un estado físico deficiente o condiciones de saturación que obligan a su pronta modernización. Existe también un desaprovechamiento de las nuevas tecnologías como los sistemas de transporte inteligentes, lo que permitiría agilizar cruces en puntos de cobro y mejorar las condiciones de seguridad. En cuanto a los puertos, si bien su buen desempeño es fundamental para la integración global, se observan tiempos de espera altos, limitación de almacenamiento, diversos requisitos regulatorios, entre otros aspectos, y se requiere mejorar las terminales intermodales para mejorar su enlace con el transporte ferroviario. Por su parte, este último ha perdido participación en el movimiento de carga y su velocidad es poco competitiva en comparación con el autotransporte. El tráfico de carga aérea, por su parte, se encuentra por debajo del nivel de desarrollo comercial del país. En particular, la infraestructura aeroportuaria está poco enfocada al negocio de carga, las instalaciones son obsoletas e insuficientes. Asimismo, como en otros casos, las terminales intermodales no son las adecuadas. Como se señaló, los modos de transporte (portuario, aéreo y ferroviario), no siempre configuran una red o se integran en las cadenas de transporte.

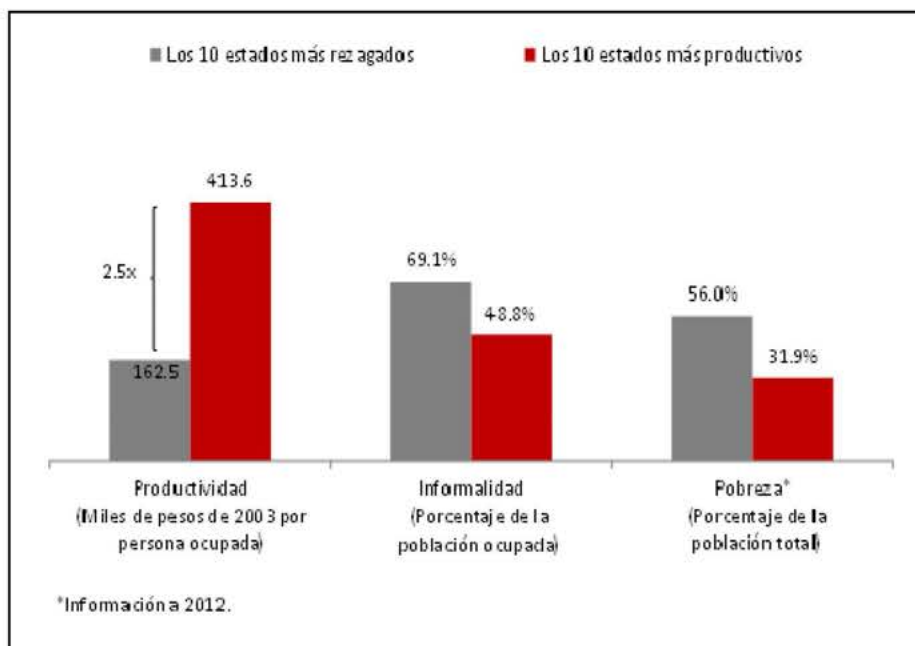
Por último, la integración de nuestra economía al resto del mundo es un elemento que apunala un entorno de negocios propicio para el crecimiento de la productividad. La apertura económica pone a disposición de los productores mexicanos tecnología de punta e insumos a precios competitivos a través de los flujos comerciales y de la inversión extranjera directa. Asimismo, la competencia con el exterior nos impulsa a hacer un uso más eficiente de los factores de producción, destinándolos a aquellas industrias en las que nuestro país goza de ventajas comparativas, en tanto que la oportunidad de exportar a nuevos mercados permite a las empresas más eficientes aumentar su escala de operación, aumentando en el proceso la productividad agregada de la economía.⁴⁵

No obstante que nuestro país cuenta con una economía abierta en la cual se da certidumbre a los inversionistas nacionales y extranjeros, es posible fortalecer nuestra participación en una economía globalizada. Además de las negociaciones comerciales con América Latina y los países de Asia-Pacífico, se requieren acciones complementarias como las descritas anteriormente: infraestructura de logística, cargas regulatorias reducidas, capital humano, etc. Por otra parte, es necesario redoblar esfuerzos para atraer inversión extranjera directa y promover la inserción de las empresas y las regiones rezagadas en las cadenas globales de valor. Por último, en el ámbito interno, es posible redoblar esfuerzos en materia de facilitación aduanera y para estimular la inversión externa en sectores en los que aún existen restricciones legales.

4) Brechas regionales y sectoriales

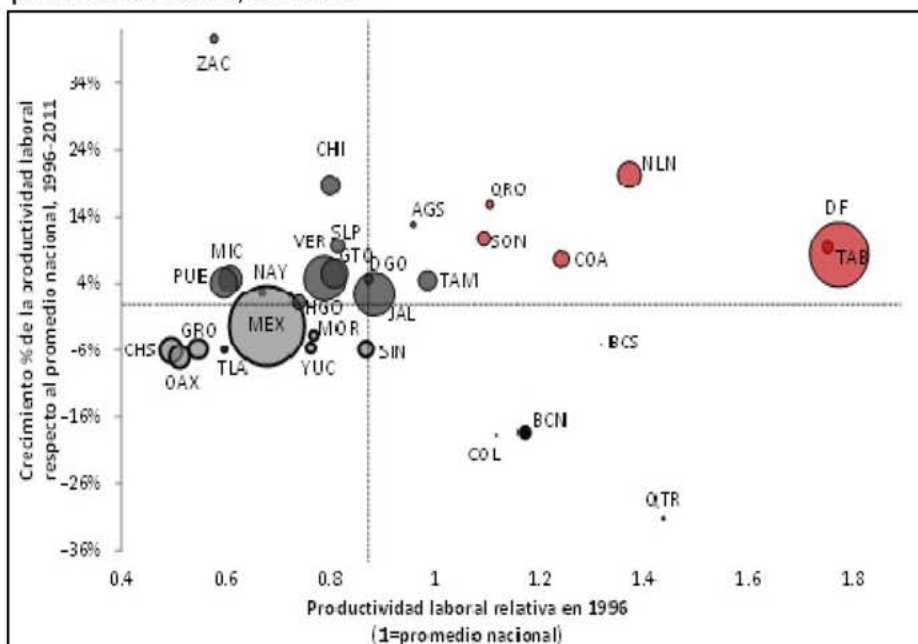
Las brechas en los niveles de ingreso y bienestar al interior de nuestro país, señaladas anteriormente (Gráfica 1), tienen su contraparte en el comportamiento dispar de la productividad en estados e industrias. Los estados menos productivos son también aquellos en los que encontramos una mayor incidencia de la pobreza. Como ilustra la Gráfica 8, la productividad laboral es dos veces y media más alta en los 10 estados más productivos que en los 10 más rezagados.⁴⁶ No es de sorprender que la informalidad laboral y la incidencia de la pobreza en estos últimos sea considerablemente más alta que en los estados más productivos. Estas cifras confirman que democratizar la productividad, generando condiciones de crecimiento en las regiones más rezagadas del país, es indispensable para crear un México próspero e incluyente.

Gráfica 8: Productividad, informalidad y pobreza en las entidades federativas, 2011



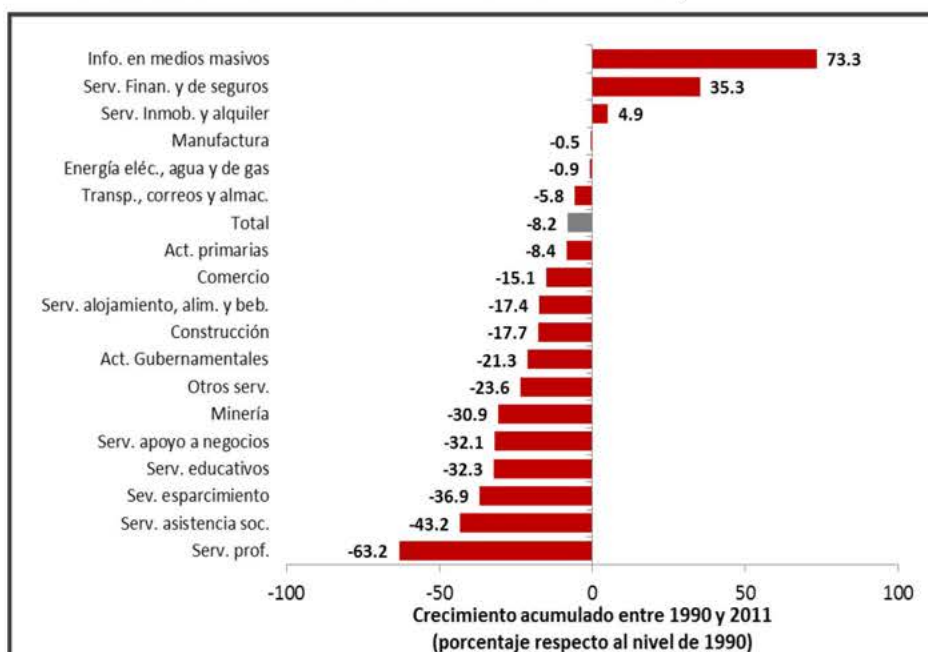
Fuente: SHCP con información del INEGI y del CONEVAL.

El reto no es menor. A lo largo de las últimas dos décadas hemos presenciado una profundización de las diferencias regionales de productividad. En la Gráfica 9 podemos observar que estados como Nuevo León, Coahuila y Querétaro –que a mediados de la década de los noventa mostraban una productividad laboral superior a la media nacional– lograron alcanzar tasas de crecimiento de la productividad laboral superiores al promedio del país en los 15 años subsecuentes. En otras palabras, estos estados no sólo eran más productivos hace dos décadas: su ventaja relativa respecto al resto del país ha aumentado. En el extremo opuesto, Chiapas, Oaxaca y Guerrero, que históricamente han sido menos productivos, se han rezagado aún más en años recientes. Estas tendencias son preocupantes pues inhiben los esfuerzos de nuestra sociedad por cerrar las brechas de bienestar que observamos en el país. No obstante, la Gráfica 9 también nos muestra que es posible revertir tal situación. Zacatecas, Michoacán o Puebla, por mencionar algunos ejemplos, son estados que tenían niveles de productividad laboral hasta un 40% por debajo del promedio nacional a mediados de los noventa y que, sin embargo, han venido zanjando las diferencias respecto al resto del país.

Gráfica 9: Clasificación de las entidades federativas según el crecimiento de la productividad laboral, 1996-2011

Nota: El tamaño de las esferas representa la participación en el empleo nacional en 1996. Se omite a Campeche, dado el peso de la industria petrolera en su economía. Fuente: SHCP con información de INEGI.

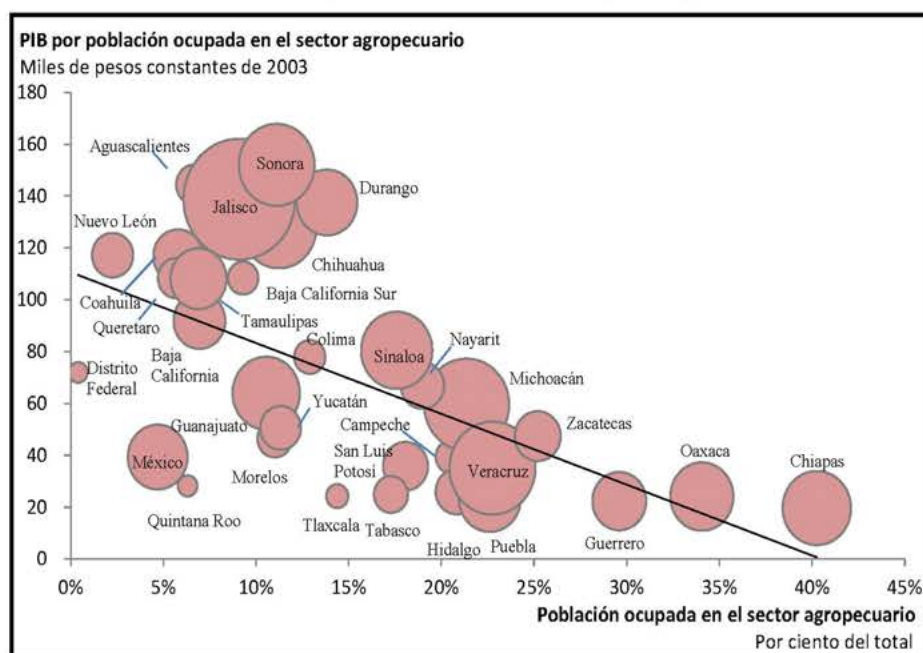
A nivel sectorial observamos patrones similares, con marcadas diferencias en el comportamiento de la productividad entre los distintos sectores (Gráfica 10). La productividad del sector comercio, por ejemplo, se contrajo en más de 15% entre 1990 y 2011. Dado que este sector concentra a 20% de la población ocupada, tal tendencia, de continuar, tendría serias implicaciones para la productividad agregada de la economía.⁴⁷ Por otro lado, la productividad en las manufacturas, que emplean a 15% de los trabajadores, permaneció prácticamente inalterada durante el período en cuestión, aunque con grandes contrastes en su interior –por ejemplo, una caída de 14.3% en la industria química y un aumento en la fabricación de equipo de transporte de 17.9%.

Gráfica 10: Variación en la Productividad Total de los Factores, 1990-2011

Fuente: SHCP, a partir de estimaciones de la productividad total de los factores de INEGI.

Un sector que amerita especial atención, al estar íntimamente ligado con los niveles de bienestar de la población rural, es el sector primario, cuya productividad cayó 8.4% entre 1990 y 2011. A pesar de que México destina cuantiosos recursos al sector, los resultados en términos de producción y en las condiciones de vida de la población rural son insatisfactorios.⁴⁸ Como muestra la Gráfica 11, la productividad de la agricultura muestra profundas disparidades estatales. En Chiapas, por ejemplo, donde más del 39.5% de la población ocupada trabaja en la agricultura, la producción por trabajador es casi ocho veces inferior a la de Sonora, donde menos de 11.8% de las personas trabaja en el campo.⁴⁹ De nueva cuenta, observamos una estrecha relación entre baja productividad, en este caso en la agricultura, y la incidencia de la pobreza.

Gráfica 11: Variaciones en la productividad del sector agrícola, por estado



Nota: El tamaño de las esferas representa la participación en el empleo nacional.

Fuente: Elaborado a partir de información de INEGI.

Las disparidades en la productividad observada a nivel estatal y sectorial resaltan la necesidad de diseñar políticas públicas que atiendan la problemática específica de cada estado o sector. Tales políticas deberán considerar cómo impulsar un cambio estructural hacia actividades de mayor productividad y, simultáneamente, cómo propiciar una transformación gradual de sectores tradicionales de la economía y de aquellas regiones más rezagadas, teniendo como objetivo que este proceso beneficie a toda la población.⁵⁰ El sector turismo, por ejemplo, puede ser una opción relevante en muchas comunidades rezagadas del país. En el caso de la agricultura, esto implica la reconversión productiva para aprovechar las vocaciones agrícolas de cada región. En tal sentido, la evidencia presentada anteriormente sugiere que algunos de los estados prioritarios serían aquellos donde la productividad es baja y que, a su vez, presentan altos niveles de pobreza. Asimismo, la agricultura, los servicios y el comercio minoristas son sectores que ameritan especial atención en el diseño de estrategias para elevar y democratizar la productividad.

II.4. Políticas públicas para elevar y democratizar la productividad

El modesto crecimiento de la economía mexicana se ha traducido en niveles de bienestar inferiores a los que aspiramos, particularmente en ciertas regiones y en segmentos específicos de la población. Como hemos visto, el pobre desempeño de la productividad es la principal causa detrás del bajo crecimiento económico y es resultado de múltiples factores (Cuadro 2). Ante esto, para democratizar la productividad, el PND señala que "uno de los principios que debe seguir el diseño e implementación de políticas públicas en todas las dependencias de la Administración Pública Federal, deberá ser su capacidad para ampliar la productividad de 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."

Cuadro 2: Factores que frenan el crecimiento y la democratización de la productividad (Resumen)

Problema	Causas
1. Uso y asignación ineficiente de los factores de producción (trabajo, capital, tierra y capital natural)	• Distorsiones en el mercado laboral que generan informalidad • Acceso limitado al crédito y al capital • Escala reducida de los predios agrícolas • Crecimiento urbano desordenado • Deterioro ambiental
2. Factores que inhiben la productividad de las personas y al interior de las empresas	• Subinversión en el capital humano de segmentos marginados de la población • Baja calidad educativa • Inadecuada capacitación para el trabajo • Insuficiente inversión en ciencia, tecnología e innovación • Obstáculos al crecimiento y el escalamiento productivo de las PYMES • Acceso limitado de los productores agrícolas a tecnología, financiamiento, insumos (agua, semillas mejoradas, fertilizantes) y bienes públicos
3. Debilidades en el ambiente de negocios y de inversión	• Sobrerregulación, sobre todo en estados y municipios • Debilidades en el estado de derecho y falta de certidumbre jurídica • Inseguridad. • Concentración de mercados en sectores clave • Carencias en la infraestructura de transporte y logística, así como infraestructura de irrigación en el medio rural. • Obstáculos a la participación de las MIPYMES en las cadenas globales de valor
4. Brechas regionales y sectoriales	• Divergencia de la productividad entre estados, debido a dificultades en el acceso a mercados (infraestructura), debilidades estructurales (baja escolaridad), debilidades institucionales, etc. • Obstáculos al cambio estructural y transformación productiva de sectores tradicionales

Este enfoque, por su novedad, implica 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 enfrentamos a nivel sectorial y regional, de forma que los programas gubernamentales estén claramente alineados con tal objetivo. Dado que la productividad se ve afectada por múltiples factores, es necesario adoptar una agenda multidimensional que articule adecuadamente los distintos programas de gobierno, de forma que, en conjunto, conformen una estrategia transversal efectiva. Por ello, la coordinación entre distintas dependencias e, incluso, entre los tres órdenes de gobierno, cobra una mayor relevancia (ver Gráfica 12).

Gráfica 12: Secuencia de Acciones para Democratizar la Productividad

Implementar una agenda efectiva para elevar y democratizar la productividad no sería posible sin el concurso de distintos actores de la sociedad —trabajadores, productores agrícolas, empresarios, instituciones académicas, gobiernos locales— además del gobierno federal. La reciente instalación del Comité Nacional de Productividad y del Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México, así como la creación y puesta en marcha de Comisiones Estatales de Productividad en las entidades federativas, son pasos concretos en la construcción de espacios de diálogo y reflexión que enriquezcan el análisis sobre los obstáculos que inciden en la productividad, así como la formulación de soluciones pertinentes y la detección de proyectos concretos que fomenten el crecimiento y la democratización de la productividad. La participación de los actores de la sociedad permitirá también construir visiones de largo plazo que permitan elevar la eficiencia de la economía de manera sostenida. Partiendo de estos avances, el marco institucional para impulsar la agenda de productividad deberá consolidarse para promover políticas orientadas hacia la productividad a nivel federal, estatal y municipal.

III. Objetivos, Estrategias y Líneas de acción

Con base en el diagnóstico anterior, a continuación se describen los objetivos, estrategias y líneas de acción que guiarán el programa de gobierno de la presente Administración, con el fin de impulsar la productividad y elevar el crecimiento de la economía mexicana, con un énfasis particular en que las oportunidades que de ellas se deriven beneficien a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población. Estas acciones orientarán los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de modo que la democratización de la productividad se refleje de manera transversal en las políticas públicas, como establece el Plan Nacional de Desarrollo. Para cada línea de acción, se indica si éstas son de coordinación de las estrategias, referentes a las acciones que implementarán las dependencias o entidades encargadas de la coordinación de la política en cada materia; generales, que todas las dependencias y entidades deberán incorporar en sus respectivos programas sectoriales; o específicas, que serán de observancia obligatoria para una o más dependencias o entidades. También se señala qué dependencia es la encargada de dar seguimiento a cada línea de acción.

Objetivo 1. Promover el uso y asignación eficiente de los factores de producción de la economía.

Como hemos visto, la asignación deficiente de los factores de producción tiene un severo efecto en la productividad agregada de la economía mexicana. Las causas detrás de esta situación son múltiples e incluyen, entre otras, la existencia de desincentivos y barreras para que un buen número de trabajadores y empresas ingresen a la formalidad; las dificultades para que empresas con potencial productivo puedan recibir financiamiento u obtener el capital necesario para crecer; la incertidumbre jurídica sobre la propiedad o uso de la tierra para actividades agrícolas, aunada a deficiencias en la planeación de nuestras ciudades, y la ausencia de incentivos económicos para hacer un uso sustentable del capital natural.

Ante ello, es necesario 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, para que se empleen en aquellas actividades en las que son más productivos. Tal proceso de reasignación de los recursos, de actividades de baja productividad a aquellas en donde la productividad es mayor, aumentará la capacidad de nuestra economía para producir más bienes y servicios utilizando los mismos factores de producción de los cuales disponemos y, como resultado, elevará el ingreso promedio de nuestro país. Más aún, la inclusión de amplios grupos de la población en actividades más productivas contribuirá a elevar los niveles de bienestar de las familias mexicanas.

Para alcanzar este objetivo, se impulsarán las siguientes estrategias:

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

<i>Líneas de acción</i>	<i>Tipo de línea de acción</i>	<i>Instancia encargada del seguimiento</i>
1.1.1 Fortalecer los mecanismos de intermediación laboral y atender las asimetrías de información que afectan el funcionamiento de los mercados laborales.	Específica (STPS)	STPS
1.1.2 Modernizar los procesos de impartición de justicia laboral para fomentar la certidumbre en las relaciones laborales	Específica (STPS)	STPS
1.1.3 Analizar integralmente los programas de gobierno y políticas públicas para que las estrategias y programas de gobierno induzcan la formalidad.	General	SHCP
1.1.4 Promover la cobertura universal de la seguridad social, estimulando la creación de empleos formales y la flexibilidad laboral.	Específica (IMSS, ISSSTE, SHCP, SS, STPS)	SHCP
1.1.5 Establecer un seguro de desempleo que proteja los derechos de los trabajadores y estimule la creación de empleos formales y la flexibilidad laboral.	Específica (SHCP, SS, STPS)	SHCP
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.	Específica (IMSS, ISSSTE, STPS)	STPS

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

<i>Líneas de acción</i>	<i>Tipo de línea de acción</i>	<i>Instancia encargada del seguimiento</i>
1.2.1 Fortalecer el funcionamiento de los mercados financieros y de capitales para facilitar el acceso de las actividades productivas al capital.	Específica (SHCP, SE)	SHCP
1.2.2 Ampliar el acceso al crédito y servicios financieros a través de la acción de la Banca de Desarrollo.	Específica (SHCP, SE)	SHCP

Viernes 30 de agosto de 2013

DIARIO OFICIAL

(Sexta Sección) 113

1.2.3 Generar instrumentos financieros acordes a las necesidades y capacidades de las unidades de producción agrícola.	Específica (CONAGUA, SAGARPA, SHCP)	SHCP
1.2.4 Generar y promover instrumentos financieros para impulsar proyectos que contribuyan al crecimiento verde del país.	Específica (SEMARNAT, SHCP)	SHCP
1.2.5 Revisar las restricciones legales que limitan la inversión en actividades y sectores de la economía.	Coordinación de la estrategia	SE

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

<i>Líneas de acción</i>	<i>Tipo de línea de acción</i>	<i>Instancia encargada del seguimiento</i>
1.3.1 Otorgar certidumbre jurídica a la tenencia y uso de la tierra.	Específica (SEDATU)	SEDATU
1.3.2 Fomentar la organización y las asociaciones productivas de los pequeños productores que les permitan generar economías de escala.	Específica (SAGARPA, SEDATU)	SAGARPA
1.3.3 Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable.	Específica (SEDATU)	SEDATU
1.3.4 Promover el ordenamiento territorial en zonas urbanas, así como el desarrollo de ciudades más competitivas.	Específica (SEDATU)	SEDATU
1.3.5 Conducir el proceso de ordenamiento ecológico general del territorio y apoyar los procesos de ordenamiento regionales y locales.	Específica (SEDATU, SEMARNAT)	SEMARNAT

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

<i>Líneas de acción</i>	<i>Tipo de línea de acción</i>	<i>Instancia encargada del seguimiento</i>
1.4.1 Impulsar un crecimiento verde que preserve el capital natural del país, al mismo tiempo que promueva aumentos en la productividad.	Coordinación de la estrategia	SEMARNAT
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.	Específica (SEMARNAT, SENER)	SEMARNAT
1.4.3 Establecer precios y tarifas que reflejen el costo económico del agua y promuevan su conservación y uso eficiente.	Específica (CONAGUA, SAGARPA, SEMARNAT, SHCP)	SHCP
1.4.4 Modernizar y expandir la infraestructura hidroagrícola que permita el uso racional y eficiente del agua.	Específica (SAGARPA, CONAGUA)	CONAGUA
1.4.5 Establecer precios y tarifas de los energéticos que consideren sus externalidades ambientales y promuevan su uso eficiente.	Específica (SENER, SHCP)	SHCP
1.4.6 Promover un mayor uso de energías limpias.	Específica (SENER)	SENER

Objetivo 2. Elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país.

Las acciones de gobierno deberán orientarse a elevar las inversiones en capital humano que fortalezcan la capacidad productiva de nuestra población, particularmente de aquellas personas que a la fecha encuentran obstáculos para acceder a servicios de salud, seguridad social y educación. Asimismo, el dotar a las empresas y a los productores agrícolas, en especial a las MIPYMES y a los pequeños productores, de los elementos necesarios para ser más eficientes -tales como estímulos para la innovación o la introducción de nuevas tecnologías- deberá recibir especial atención en el diseño de las políticas públicas. En particular, es necesario elevar la inversión en ciencia, tecnología e innovación para apuntalar la productividad de las empresas y productores nacionales.

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

<i>Líneas de acción</i>	<i>Tipo de línea de acción</i>	<i>Instancia encargada del seguimiento</i>
2.1.1 Fortalecer el desarrollo de capacidades en hogares en situación de vulnerabilidad, que permitan alcanzar su máximo potencial productivo.	Específica (SEDESOL, SEP, SS)	SEDESOL
2.1.2 Fortalecer los servicios de salud para reducir el impacto de las enfermedades en la productividad y la asistencia laboral.	Específica (IMSS, ISSSTE, SS)	SS
2.1.3 Impulsar el acceso y permanencia en el sistema educativo, así como la conclusión oportuna de estudios en todos los niveles.	Específica (SEP)	SEP
2.1.4 Profundizar la vinculación entre el sector educativo y el productivo, y alentar la revisión permanente de la oferta educativa.	Específica (SE, SEP, STPS)	SEP
2.1.5 Promover la formación técnica media superior y superior como alternativa terminal para permitir una rápida integración a la actividad productiva.	Específica (SEP, STPS)	SEP
2.1.6 Impulsar programas de becas que favorezcan la transición al primer empleo de egresados de educación técnica media superior y superior.	Específica (SEP, STPS)	SEP
2.1.7 Diseñar e implementar modelos educativos de formación para y desde el trabajo.	Específica (SEP, STPS)	STPS
2.1.8 Promover y fomentar la vocación emprendedora en los egresados de los niveles medio superior y superior, como una opción profesional.	Específica (SEP, SE)	SE
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.	Específica (SEP, SHCP, STPS)	SEP

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

<i>Líneas de acción</i>	<i>Tipo de línea de acción</i>	<i>Instancia encargada del seguimiento</i>
2.2.1 Impulsar políticas activas de capacitación laboral que fomenten la actualización y vigencia de capacidades y competencias de los trabajadores.	Específica (SEP, STPS)	STPS
2.2.2 Impulsar la participación laboral de mujeres, jóvenes, adultos mayores y discapacitados, en particular en sectores con mayor potencial productivo.	Específica (SE, SEP, STPS)	STPS
2.2.3 Implementar y difundir herramientas tecnológicas que ayuden a incrementar la productividad laboral.	Específica (STPS)	STPS

Viernes 30 de agosto de 2013

DIARIO OFICIAL

(Sexta Sección) 115

2.2.4 Fomentar el incremento de la productividad laboral con beneficios compartidos entre empleadores y empleados.	Específica (STPS)	STPS
2.2.5 Apoyar a las empresas en el diseño e implementación de programas que eleven la productividad de sus trabajadores.	Específica (SE, STPS)	STPS
2.2.6 Aprovechar los sistemas estadísticos en materia laboral para la toma informada de decisiones en los sectores público, privado y académico.	Específica (STPS)	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).

<i>Líneas de acción</i>	<i>Tipo de línea de acción</i>	<i>Instancia encargada del seguimiento</i>
2.3.1 Impulsar una cultura emprendedora y empresarial, basada en la innovación, desde los niveles básicos de educación.	Específica (SEP, SE)	SE
2.3.2 Promover la asistencia técnica para impulsar la participación de las mujeres en el sector emprendedor.	Específica (SE)	SE
2.3.3 Facilitar el acceso de las empresas al financiamiento y capital, en particular de los emprendedores y MIPYMES.	Específica (SE, SHCP)	SHCP
2.3.4 Promover la adopción y uso de tecnologías de la información y comunicación en los procesos productivos y de gestión empresarial.	Coordinación de la Estrategia	SE
2.3.5 Apoyar la inserción exitosa de las MIPYMES en las cadenas de valor de los sectores estratégicos de mayor dinamismo.	Específica (SE)	SE
2.3.6 Facilitar la participación de las MIPYMES en las compras de dependencias y entidades del gobierno federal.	Coordinación de la Estrategia	SE
2.3.7 Integrar una alianza de empresarios consolidados que apoye y acompañe el esfuerzo de los emprendedores jóvenes y de las MIPYMES.	Específica (SE)	SE
2.3.8 Promover el desarrollo de proveedores y nuevas actividades industriales en torno a los sectores eléctrico y de hidrocarburos.	Específica (CFE, PEMEX, SE, SENER)	SE
2.3.9 Coordinar los programas de los tres órdenes de gobierno, así como los apoyos privados, dirigidos a las MIPYMES.	Coordinación de la Estrategia	SE
2.3.10 Impulsar el mejor desempeño ambiental de las MIPYMES y el consumo de los bienes y servicios ambientales certificados que ofertan	Específica (SE, SEMARNAT)	SEMARNAT

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

<i>Líneas de acción</i>	<i>Tipo de línea de acción</i>	<i>Instancia encargada del seguimiento</i>
2.4.1 Facilitar el acceso a insumos básicos para las actividades agropecuarias, en particular semillas mejoradas, fertilizantes, financiamiento y agua.	Específica (SAGARPA)	SAGARPA
2.4.2 Promover las inversiones en la infraestructura necesaria para facilitar la comercialización y el acceso a los mercados.	Específica (SAGARPA, SCT)	SAGARPA
2.4.3 Promover la adopción de nuevas tecnologías y técnicas agropecuarias y pesqueras, incluidas las TICs, a través de extensionismo y capacitación.	Específica (CONAGUA, SAGARPA)	SAGARPA
2.4.4 Articular las políticas públicas dirigidas a los pequeños productores agrícolas, en particular aquellos que habitan en zonas marginadas.	Específica (SAGARPA, SEDESOL, SHCP)	SAGARPA

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

<i>Líneas de acción</i>	<i>Tipo de línea de acción</i>	<i>Instancia encargada del seguimiento</i>
2.5.1 Articular esfuerzos de los sectores público, privado y social, para incrementar la inversión en CTI a 1% del PIB.	Coordinación de la estrategia	SHCP
2.5.2 Fortalecer la eficiencia del gasto en programas de fomento a CTI y su relevancia mediante la colaboración público-privada.	Específica (CONACYT, SE, SHCP)	SHCP
2.5.3 Coordinar los diferentes instrumentos de los actores de gobierno en la cadena ciencia, tecnología e innovación.	Coordinación de la estrategia	CONACYT
2.5.4 Impulsar la transferencia de tecnología, fortaleciendo la vinculación entre instituciones de educación superior, centros de investigación y el sector productivo.	Específica (CONACYT, SE, SEP)	CONACYT
2.5.5 Impulsar la inversión en innovación mediante el acceso al crédito y al capital, a través de la Banca de Desarrollo.	Específica (SHCP)	SHCP
2.5.6 Revisar las restricciones legales que limitan la inversión en actividades y sectores de la economía con alto potencial de innovación.	Coordinación de la estrategia	SE
2.5.7 Revisar los incentivos que tienen las empresas para innovar, incluido el Programa de Estímulos para la Innovación.	Específica (CONACYT, SE, SHCP)	CONACYT
2.5.8 Elevar la inversión en CTI dirigida al sector agua, agropecuario y pesquero.	Específica (CONACYT, CONAGUA, SAGARPA, SEMARNAT, SHCP)	CONACYT

Objetivo 3. Fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país.

Elevar y democratizar la productividad requiere contar con un ambiente de negocios que brinde certidumbre, reduzca las cargas regulatorias, provea bienes públicos de calidad y promueva la sana competencia económica. México ha logrado avances considerables en la construcción de instituciones sólidas y políticas públicas orientadas a la obtención de resultados. Baste señalar la existencia de un marco de políticas macroeconómicas que promueve la responsabilidad hacendaria y el manejo prudente de la deuda pública, expectativas inflacionarias contenidas y la estabilidad del sector financiero. Sin embargo, es importante reconocer que aún quedan tareas pendientes.

A continuación se establecen seis estrategias encaminadas a fortalecer un ambiente de negocios que eleve y democratice la productividad:

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

<i>Líneas de acción</i>	<i>Tipo de línea de acción</i>	<i>Instancia encargada del seguimiento</i>
3.1.1 Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico.	General	SHCP
3.1.2 Fortalecer los ingresos del sector público.	General	SHCP
3.1.3 Promover un manejo responsable del endeudamiento público que se traduzca en bajos costos de financiamiento y niveles de riesgo prudentes.	General	SHCP

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

<i>Líneas de acción</i>	<i>Tipo de línea de acción</i>	<i>Instancia encargada del seguimiento</i>
3.2.1 Implementar una mejora regulatoria integral que reduzca las cargas excesivas que afectan la creación y el crecimiento de empresas formales.	Coordinación de la Estrategia	SE
3.2.2 Facilitar operaciones mercantiles mediante el desarrollo y uso de tecnologías de la información.	Específica (COFEMER, SE)	SE
3.2.3 Promover iniciativas de cooperación regulatoria entre los distintos órdenes de gobierno.	Coordinación de la Estrategia	SE
3.2.4 Simplificar el régimen fiscal para facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias, para promover la creación y el crecimiento de empresas formales.	Específica (SHCP)	SHCP

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

<i>Líneas de acción</i>	<i>Tipo de línea de acción</i>	<i>Instancia encargada del seguimiento</i>
3.3.1 Impulsar un sistema jurídico efectivo que garantice certidumbre jurídica y propicie una asignación eficiente de los recursos productivos.	Coordinación de la estrategia	SEGOB
3.3.2 Coordinar las acciones de los gabinetes especializados México Próspero y México en Paz tendientes a fortalecer el clima de negocios.	Coordinación de la estrategia	SHCP

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

<i>Líneas de acción</i>	<i>Tipo de línea de acción</i>	<i>Instancia encargada del seguimiento</i>
3.4.1 Impulsar una mayor competencia en el sector telecomunicaciones y establecer un marco regulatorio que propicie una menor concentración de mercado.	Coordinación de la estrategia	SCT
3.4.2 Incrementar la eficiencia operativa y de gestión de PEMEX y CFE.	Coordinación de la estrategia	SENER
3.4.3 Asegurar la viabilidad del abastecimiento oportuno de energía con precios competitivos y calidad a lo largo de la cadena productiva.	Específica (CFE, PEMEX, SENER, SHCP)	SENER
3.4.4 Asegurar la viabilidad del abastecimiento de petróleo crudo, gas natural y petroquímicos al sector productivo.	Específica (PEMEX, SENER, SHCP)	SENER
3.4.5 Crear mecanismos para potenciar la inversión, aumentar la producción y explotar de manera eficiente los hidrocarburos del país.	Coordinación de la estrategia	SENER
3.4.6 Impulsar marcos regulatorios que favorezcan la competencia y la eficiencia de los mercados.	Coordinación de la estrategia	SE
3.4.7 Apoyar los esfuerzos de las entidades federativas y municipios para promover la competencia en los mercados locales.	Coordinación de la estrategia	SE

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

<i>Líneas de acción</i>	<i>Tipo de línea de acción</i>	<i>Instancia encargada del seguimiento</i>
3.5.1 Fortalecer la infraestructura de transporte y mejorar su conectividad en forma coherente con las necesidades del sector productivo.	Específica (SCT, SE)	SCT
3.5.2 Fomentar la multimodalidad para el traslado eficiente de mercancías conforme a las distancias y características de la carga.	Específica (SCT)	SCT
3.5.3 Fomentar el desarrollo de una logística avanzada que provea conectividad a los centros que integrarán el Sistema Nacional de Plataformas Logísticas.	Coordinación de la estrategia	SE
3.5.4 Impulsar un programa de logística que estandarice las regulaciones y la prestación de servicios y provea lineamientos para la inversión.	Coordinación de la estrategia	SCT
3.5.5 Promover el uso de Sistemas Inteligentes de Transporte para mejorar la seguridad y agilizar el movimiento de carga y pasajeros.	Específica (SCT)	SCT
3.5.6 Adoptar nuevas modalidades de operación y conservación de autopistas, de acuerdo a estándares internacionales, para reducir costos operativos del transporte.	Específica (SCT)	SCT
3.5.7 Modernizar y ampliar la red de caminos rurales y alimentadores, carreteras interestatales.	Específica (SCT)	SCT
3.5.8 Modernizar y ampliar la infraestructura hidroagrícola.	Específica (CONAGUA, SAGARPA)	CONAGUA

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

<i>Líneas de acción</i>	<i>Tipo de línea de acción</i>	<i>Instancia encargada del seguimiento</i>
3.6.1 Fomentar la integración económica de México con el mundo, estableciendo acuerdos de comercio e inversión y profundizando los ya existentes.	Específica (SE)	SE
3.6.2 Modernizar los procesos en las aduanas del país para reducir los costos de transacción en el comercio internacional.	Específica (SE, SHCP)	SHCP
3.6.3 Abatir las distorsiones a los mercados mediante el combate a la importación ilegal de mercancías.	Coordinación de la estrategia	SHCP
3.6.4 Fomentar la transparencia y la simplificación de los trámites relacionados con el comercio exterior.	Específica (SE, SHCP)	SE
3.6.5 Impulsar la participación de las empresas mexicanas en las cadenas globales de valor.	Específica (SE)	SE
3.6.6 Revisar la vigencia y racionalidad de barreras existentes a la inversión extranjera directa en sectores relevantes.	Coordinación de la estrategia	SE

Objetivo 4. Establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía.

A pesar de que el desafío de elevar y democratizar la productividad es una realidad en todos los estados del país y en todos los sectores de la economía, la problemática específica y la magnitud de los retos que enfrentan difiere en cada uno de ellos. Conocer a detalle las causas que han inhibido el crecimiento de la productividad, así como las ventajas comparativas de regiones e industrias, permitirá 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.

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

<i>Líneas de acción</i>	<i>Tipo de línea de acción</i>	<i>Instancia encargada del seguimiento</i>
4.1.1 Impulsar la creación y buen funcionamiento de Comisiones Estatales de Productividad en el Distrito Federal y en las entidades federativas.	Específica (SHCP, STPS)	STPS
4.1.2 Promover políticas de desarrollo productivo acordes a las vocaciones productivas de cada región.	Coordinación de la estrategia	SE
4.1.3 Impulsar el desarrollo de la región Sur-Sureste mediante políticas que aumenten su productividad.	Coordinación de la estrategia	SCT
4.1.4 Impulsar mediante estrategias diferenciadas el desarrollo de vocaciones y capacidades locales en CTI, para fortalecer un desarrollo regional equilibrado.	Específica (CONACYT)	CONACYT
4.1.5 Conservar y mantener en buenas condiciones los caminos rurales de las zonas más marginadas del país.	Específica (SCT)	SCT
4.1.6 Desarrollar infraestructura que favorezca la integración logística y aumente la productividad regional.	Específica (SCT, SE, SHCP)	SCT
4.1.7 Impulsar una política en mares y costas que fomente la competitividad y enfrente los efectos del cambio climático.	Específica (SAGARPA, SEMARNAT)	SEMARNAT

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

<i>Líneas de acción</i>	<i>Tipo de línea de acción</i>	<i>Instancia encargada del seguimiento</i>
4.2.1 Diseñar e implementar políticas para el desarrollo productivo de industrias y sectores, desalentando la búsqueda de rentas indebidas.	Coordinación de la estrategia	SE
4.2.2 Facilitar la movilidad de los trabajadores de sectores de baja productividad a sectores de alta productividad.	Coordinación de la estrategia	STPS
4.2.3 Orientar los programas dirigidos al sector agropecuario hacia actividades que eleven la productividad del campo, especialmente de los pequeños productores.	Específica (SAGARPA)	SAGARPA
4.2.4 Promover inversiones en sanidad animal y vegetal, inocuidad, investigación y desarrollo, sistemas de información agroclimática y otros bienes públicos rurales.	Específica (CONACYT, SAGARPA)	SAGARPA
4.2.5 Identificar e impulsar acciones que eleven la productividad del sector servicios, especialmente en el comercio minorista.	Específica (SE)	SE
4.2.6 Impulsar el desarrollo del sector turístico, particularmente en regiones donde la productividad es baja	Específica (SECTUR)	SECTUR
4.2.7 Promover inversiones en infraestructura acordes a las necesidades específicas de sectores prioritarios de la economía.	Coordinación de la estrategia	SHCP
4.2.8 Promover la generación de empleos verdes de alta productividad.	Coordinación de la Estrategia	SEMARNAT

Objetivo 5. Fortalecer el proceso de diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas para orientarlas a elevar y democratizar la productividad.

Elevar y democratizar la productividad requerirá fortalecer el marco institucional para diseñar, instrumentar y evaluar las políticas públicas. Esto implica 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. Asimismo, requiere un diálogo continuo con los actores de la sociedad –trabajadores, productores agrícolas, empresarios, instituciones académicas– para elaborar diagnósticos acordes a las necesidades específicas de las distintas regiones del país y sectores de la economía, así como respuestas de políticas públicas consecuentes.

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

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

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

<i>Líneas de acción</i>	<i>Tipo de línea de acción</i>	<i>Instancia encargada del seguimiento</i>
5.2.1 Realizar estudios para comprender la problemática específica para democratizar la productividad a nivel sectorial y regional.	Coordinación de la Estrategia	SHCP
5.2.2 Desarrollar métricas de la orientación de los programas presupuestales y de inversión hacia la democratización de la productividad.	Específica (SHCP)	SHCP
5.2.3 Incorporar métricas de la orientación hacia la productividad como un elemento del Sistema de Evaluación para el Desempeño.	General	SHCP

Viernes 30 de agosto de 2013

DIARIO OFICIAL

(Sexta Sección) 121

IV. Metas e indicadores

Indicador 1:	Tasa de informalidad laboral
Objetivo Transversal	1. Promover el uso eficiente de los factores de producción de la economía.
Descripción general:	Muestra el porcentaje del empleo total de la economía que labora en condiciones de informalidad. Este indicador permite monitorear la evolución del objetivo transversal al que se asocia debido a que una menor tasa de informalidad refleja un uso más eficiente del factor trabajo.
Observaciones:	Esta tasa es el resultado de dividir el número de ocupados informales sobre el empleo total de la economía, multiplicado por 100. Los ocupados en condiciones de informalidad son todos aquellos que laboran sin la protección de la seguridad social, ya sea que laboren en unidades económicas registradas o no. Para calcular la tasa anual, se promedian los 4 trimestres del año de interés: $TIL = \frac{1}{4} \sum \frac{EI_t}{ET_t} \times 100$ <i>TIL</i>: Tasa de Informalidad Laboral anual. <i>EI</i>: Número de personas ocupadas en condiciones de informalidad en el trimestre <i>t</i>. <i>ET</i>: Número total de personas ocupadas en la economía en el trimestre <i>t</i>.
Periodicidad:	Anual
Fuente:	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
Referencias adicionales:	Nota metodológica en: http://goo.gl/Jola1l Instancias responsables de reportar su avance: STPS.
Línea base 2013	Meta 2018
60%	50%

Indicador 2:	Índice Global de Productividad Laboral de la Economía, basado en horas trabajadas
Objetivo Transversal	2. Generar condiciones que eleven la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país.
Descripción general:	Muestra la evolución de la producción en comparación con la variación de los recursos laborales utilizados en el proceso productivo. Un mayor valor del índice será indicativo de una mayor productividad de los trabajadores y, por lo tanto, permite evaluar el objetivo transversal al que se asocia.
Observaciones:	Este índice resulta de la división del Índice del PIB real y el índice de las Horas Trabajadas multiplicado por 100. La medición del trabajo en términos de horas ilustra de manera más precisa el rendimiento del factor trabajo respecto a una medición basada en el número de personas (o puestos de trabajo), debido a las jornadas laborales desiguales. $IGPLEH = IPIB/IH \times 100$ <i>IGPLEH</i>: Índice Global de Productividad Laboral de la Economía. <i>IPIB</i>: Índice del Producto Interno Bruto a precios constantes. <i>IH</i>: Índice de Horas Trabajadas.
Periodicidad:	Anual
Fuente:	Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
Referencias adicionales:	Nota metodológica en: http://bit.ly/133b7Yf Instancias responsables de reportar su avance: STPS.
Línea base 2012	Meta 2018
100	110

Indicador 3:	Inversión Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación como porcentaje del PIB
Objetivo Transversal	2. Elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país.
Descripción general:	La Inversión Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) contempla los recursos públicos y privados dedicados a la investigación y desarrollo experimental, y se calcula como porcentaje del PIB.
Observaciones:	Este indicador permite evaluar el objetivo transversal asociado porque una mayor inversión en CTI impulsa la productividad de empresas y trabajadores al generar procesos o insumos que aumentan la eficiencia del proceso productivo. Se calcula como: $INCTIP = (IPubID + IPrivID) / PIB$ 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.
Periodicidad:	Anual
Fuente:	OCDE
Referencias adicionales:	http://goo.gl/F5SvWV Instancias responsables de reportar su avance: SHCP.
Línea base 2009	Meta 2018
0.44%	1.0%

Indicador 4:	Días para abrir una empresa
Objetivo Transversal	3. Fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país.
Descripción general:	Indica el número de días necesarios para constituir una empresa legalmente. Un menor valor de este indicador se considera favorable para fortalecer el ambiente de negocios y, en ese sentido, permite evaluar el cumplimiento del objetivo transversal asociado.
Observaciones:	Este indicador considera el número de días calendario necesarios para constituir legalmente una empresa, con un seguimiento mínimo ante los organismos públicos y sin la realización de pagos extraordinarios. Se asume que el tiempo mínimo requerido para cada procedimiento es de un día. Además, se considera que un procedimiento se ha completado una vez que la empresa ha recibido el documento final, como por ejemplo el certificado de inscripción o el número de identificación fiscal.
Periodicidad:	Anual
Fuente:	Banco Mundial, Doing Business
Referencias adicionales:	http://goo.gl/JBHa0l Instancias responsables de reportar su avance: COFEMER, SE, SHCP.
Línea base 2012	Meta 2018
9	7

Viernes 30 de agosto de 2013

DIARIO OFICIAL

(Sexta Sección) 123

Indicador 5:	Índice de la Productividad Laboral en la Región Sur-Sureste
Objetivo Transversal	4. Establecer programas regionales y sectoriales que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía.
Descripción general:	Evolución de la producción en la Región Sur-Sureste, comparada con la variación de su personal ocupado. Un mayor valor del índice refleja una menor brecha de productividad de esta región respecto a la nacional, por lo que es útil para evaluar el objetivo transversal asociado.
Observaciones:	Este indicador resulta de la división entre el PIB y el empleo de la Región Sur-Sureste (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán) debido a que estas entidades han mostrado un rezago importante de productividad respecto al resto del país. La meta para este indicador es consistente con un patrón convergente hacia la productividad nacional. Se mide como un índice. $PL_s = PIB_s / PO_s \times 100$ PL_s: Productividad Laboral en la Región Sur-Sureste. PIB_s: Producto Interno Bruto a precios constantes en la Región Sur-Sureste. PO_s: Personal Ocupado en la Región Sur-Sureste.
Periodicidad:	Anual
Fuente:	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
Referencias adicionales:	Instancias responsables de reportar su avance: SHCP.
Línea base 2012	
100	
Meta 2018	
114	

Indicador 6:	Índice de la Productividad Total de los Factores
Objetivo Transversal	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.
Descripción general:	Muestra la eficiencia con la que se usan los factores de la producción. Si bien este indicador refleja múltiples aspectos, su crecimiento se asocia a la adopción de políticas públicas orientadas a la productividad, siendo un indicador útil del objetivo transversal asociado.
Observaciones:	Este índice resulta de la división entre el Valor Bruto de la Producción y los insumos utilizados en el proceso productivo (capital, trabajo, energía, materiales y servicios). $IPTF = IVBP / (IK^{\beta_1} IT^{\beta_2} E^{\beta_3} IM^{\beta_4} IS^{\beta_5})$ $IPTF$: Índice de la Productividad Total de los Factores. $IVBP$: Índice del Valor Bruto de la Producción a precios constantes. IK: Índice de los servicios de capital. IT: Índice de los servicios de trabajo. IE: Índice de los insumos energía. IM: Índice de los materiales. IS: Índice de los servicios. $\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5$: Importancia de cada insumo en los costos totales.

Periodicidad:	Anual
Fuente:	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
Referencias adicionales:	Nota metodológica en: http://goo.gl/fySKxP Instancias responsables de reportar su avance: SHCP.
Línea base 2012	Meta 2018
100	106

V. Transparencia

El presente Programa estará disponible a partir de su publicación en la sección de "Programas del Plan Nacional de Desarrollo" de la pestaña de Transparencia en la página: www.hacienda.gob.mx. Asimismo, el seguimiento de los indicadores estará disponible en www.transparenciapresupuestaria.gob.mx.

Glosario

- **Administración Pública Federal:** Conjunto de órganos que auxilian al Ejecutivo Federal en la realización de la función administrativa. Se compone de la administración centralizada y paraestatal que consigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- **Aprovechamiento sustentable:** La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos.
- **Asimetrías de la información:** Se presenta cuando una de las partes que interviene en un contrato no cuenta con la misma información que la otra sobre el producto, servicio o activo objeto del contrato.
- **Banca de Desarrollo:** Instituciones que ejercen el servicio de banca y crédito, con sujeción a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y en especial al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, para promover y financiar sectores que le son encomendados en las leyes orgánicas de dichas instituciones.
- **Cadenas de valor:** Sistemas productivos que integran conjuntos de empresas que añaden valor a productos o servicios a través de las fases del proceso económico.
- **Capital humano:** Los conocimientos, habilidades, competencias y atributos incorporados en los individuos y que facilitan la creación de bienestar personal, social y económico.
- **Certidumbre jurídica a la tenencia y uso de la tierra:** La disposición de medidas legales para la impartición de la justicia agraria a partir del Artículo 27 constitucional y la Ley Agraria. Se establece la institución de tribunales y del Registro Agrario Nacional para su procuración.
- **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:** Expresión utilizada para comparar 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.
- **Crecimiento Económico:** Es el incremento en la producción de bienes y servicios de un país durante un periodo determinado.
- **Crédito:** Derecho de un acreedor o prestamista a recibir de otra, deudora, una cantidad previamente comprometida en condiciones pactadas previa y mutuamente.
- **Democratización de la Productividad:** Tal como se establece en el Plan Nacional de Desarrollo, democratizar la productividad es una estrategia transversal de la presente Administración para lograr que las oportunidades de desarrollo lleguen a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población. En consecuencia, democratizar la productividad implica llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que impiden alcanzar su máximo potencial a amplios sectores de la vida nacional. El Programa para Democratizar la Productividad establece las acciones que seguirá el gobierno para hacer operativa dicha estrategia.

- **Dependencias:** Son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, incluyendo a sus respectivos órganos administrativos desconcentrados, así como la Conserjería Jurídica del Ejecutivo Federal, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, aquellos ejecutores de gasto a quienes se les otorga un tratamiento equivalente en los términos de esta Ley.
- **Desarrollo regional:** El proceso de crecimiento económico en un territorio determinado, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales.
- **Desarrollo urbano:** El proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
- **Economías de escala:** Reducción en el costo, por unidad producida, atribuible a la expansión de la escala de la producción de una empresa. Es decir, una empresa aprovecha las economías de escala si su producción se incrementa más rápido que sus costos.
- **Economía baja en carbono:** Es un sistema de actividades económicas relacionadas con reemplazar combustibles fósiles por energía limpia y tecnologías bajas en carbono que resulta en mejoras del bienestar humano en el largo plazo.
- **Emprendedores:** Las mujeres y los hombres con inquietudes empresariales, en proceso de crear, desarrollar o consolidar una micro, pequeña o mediana empresa a partir de una idea de negocio.
- **Enfoque transversal:** Convergencia o corresponsabilidad de varios programas, políticas e instituciones para lograr resultados respecto de grupos de población o áreas de enfoque (desarrollo rural sustentable o desarrollo científico) que enfrentan retos comunes y específicos para su desarrollo.
- **Evaluación:** El análisis sistemático y objetivo de los programas públicos y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
- **Extensionismo:** Se refiere al fomento del desarrollo de capacidades de los productores, sus organizaciones, las familias rurales y otros actores que realizan oficios, así como de las instituciones especializadas en la capacitación e investigación, en los sectores agropecuarios, acuícolas y pesqueros.
- **Indicador:** Es un instrumento para medir el logro de los objetivos de los programas y un referente para el seguimiento de los avances y para la evaluación de los resultados alcanzados.
- **Inflación:** Incremento generalizado de los precios de los bienes y servicios. Refleja la disminución del poder adquisitivo de una moneda, es decir, la disminución de la cantidad de un bien que se puede comprar con una cantidad de dinero dada.
- **Infraestructura:** Obra humana diseñada y dirigida al funcionamiento y desarrollo de otras actividades a través de la construcción y/o mantenimiento de la estructura necesaria para su operación. Esta puede ser de transporte (caminos, carreteras, puentes, puertos, etc.), energética (alumbrado público, calefacción urbana, oleoductos, presas, etc.), hidráulica (depósito y tratamiento de agua, alcantarillado, etc.) y de telecomunicaciones (red telefónica, repetidoras, fibra óptica, etc.), entre otras.
- **Inversión:** Es la aplicación de capital (físico o financiero) encaminada a la producción de una ganancia futura o de largo plazo en lugar de a su consumo inmediato o de corto plazo.
- **Informalidad laboral:** Son todas las personas que trabajan para empresas no agropecuarias informales (operadas sin registros contables), los ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, trabajadores sin remuneración, así como a trabajadores que laboran sin la protección de la seguridad social.
- **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.
- **Inversión pública:** Conjunto de erogaciones públicas que afectan la cuenta de capital y se materializan en la formación bruta de capital (fijo y existencias) y en las transferencias de capital a otros sectores.

- **Impuesto:** Según el Código Fiscal de la Federación, los impuestos son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación se enmarque en los supuestos que las leyes fiscales establecen. Tributo, carga fiscal o prestaciones en dinero y/o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos. Es una contribución o prestación pecuniaria de los particulares, que el Estado establece coactivamente con carácter definitivo.
- **MIPYMES:** Acrónimo que hace referencia al conjunto de unidades económicas conformado por las micro, pequeñas y medianas empresas. Con base en la estratificación establecida en la fracción III del artículo 3 de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y en el Acuerdo por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas, publicado en el DOF el 30 de junio de 2009, la estructura de las MIPYMES es la siguiente:

Tamaño de empresas	Sector	Rango de número de trabajadores
Micro	Todas	Hasta 10
Pequeña	Comercio	Desde 11 hasta 30
	Industria y Servicios	Desde 11 hasta 50
Mediana	Comercio	Desde 31 hasta 100
	Servicios	Desde 51 hasta 100
	Industria	Desde 51 hasta 250

- **Nivel regional:** Es el ámbito en que se desarrollan las acciones de las diversas dependencias que tienen a su cargo la regulación de una región del país.
- **Nivel sectorial:** Es el ámbito en que se desarrollan las acciones de las diversas dependencias que tienen a su cargo la regulación de un sector de actividad económica.
- **Ordenamiento territorial:** El proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional.
- **Población Económicamente Activa:** Es el grupo de personas de 12 años o más que suministran mano de obra disponible, sea o no remunerada, para la producción de bienes y servicios. La constituyen todas las personas que tienen algún empleo y aquellas que están buscándolo.
- **Precio:** Valoración de un bien o servicio en unidades monetarias u otro instrumento de cambio. El precio puede ser fijado libremente por el mercado a través de la ley de la oferta y demanda, o ser fijado por el gobierno, a lo cual se llama precio controlado.
- **Productividad laboral:** Es la eficiencia con la que se emplea el factor trabajo en la producción de bienes y servicios de una economía o de una empresa.
- **Productividad total de los factores:** Es la eficiencia con la que se utiliza el trabajo, el acervo de capital, la tierra y otros recursos naturales en la producción de bienes y servicios de una economía.
- **Producto Interno Bruto:** Es el valor total de los bienes y servicios de demanda final producidos en el territorio de un país en un periodo determinado. Se puede obtener mediante la diferencia entre el valor bruto de producción y los bienes y servicios consumidos durante el propio proceso productivo, a precios comprador (consumo intermedio).
- **Reglas de Operación:** Las disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos.
- **Rentabilidad:** Beneficio económico que espera obtenerse en retorno de un recurso invertido.
- **Resiliencia:** Capacidad de un sistema de absorber perturbaciones sin alterar significativamente sus características y de regresar a su estado original una vez que la perturbación ha terminado. El término suele aplicarse en la ecología para referirse a la capacidad de un ecosistema de retornar a las condiciones previas a una determinada perturbación.
- **Seguridad Social:** Sistema implantado bajo un enfoque integral de bienestar del trabajador y su familia, que consiste en proporcionar atención a las necesidades básicas en materia de salud, capacitación, cultura, recreación, apoyo financiero y protección del trabajador en casos de accidente, jubilación, cesantía y muerte.

- **Sustentabilidad:** Se habla de sustentabilidad cuando se satisfacen las necesidades de la actual generación, pero sin que se sacrifique la capacidad futura de satisfacer las necesidades de las generaciones futuras.
- **Tarifa:** Escala que señala los diversos precios, derechos o impuestos que se deban pagar por una mercancía o un servicio que proporcionan las dependencias o entidades de la Administración Pública.
- **Tecnologías de información y la comunicación (TICs):** Se refieren a la convergencia tecnológica de la computación, la microelectrónica y las telecomunicaciones para producir información en grandes volúmenes, y para consultarla y transmitirla a través de enormes distancias. Engloba a todas aquellas tecnologías que conforman la sociedad de la información, como son, entre otras, la informática, Internet, multimedia o los sistemas de telecomunicaciones.
- **Unidades Económicas:** Las unidades de observación sobre las cuales se solicita y se publica información de carácter económico; éstas pueden ser establecimiento único, matriz o sucursal, y fijo o semifijo.
- **Uso racional de los recursos naturales:** Se refiere a la administración eficiente de los recursos naturales, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras.

Referencias y Fuentes de Información

¹ De acuerdo con el INEGI, el 42.4% de los hogares, en donde vive 39.2% de la población total del país, son de clase media. INEGI (2013), *Cuantificando la clase media en México: un ejercicio exploratorio*.

² Brasil, por ejemplo, creció a un ritmo de 2.4% anualmente, en tanto que algunos países asiáticos, como India, Corea y China tuvieron tasas de crecimiento aún mayores: 3.1%, 5.4% y 6.5%, respectivamente. Incluso en los Estados Unidos el crecimiento del ingreso per cápita fue mayor que el de México, con una tasa de 2.0%. Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Humano.

³ Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

⁴ INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2012. México, 2013.

⁵ Varios estudios analizan la relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza. Se estima que un aumento de uno por ciento en el ingreso medio de un país se traduce en una reducción de alrededor de dos por ciento en la población que vive bajo la línea de pobreza. No obstante, existe una gran heterogeneidad en los resultados observados entre países. Una variable que explica tal diversidad es la distribución del ingreso: a menor desigualdad, mayor el impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza. Ver: Bourguignon, F. (2003), "The growth elasticity of poverty reduction: Explaining heterogeneity across countries and time periods," en Eicher, T. S. y S. J. Turnovsky (Eds.), *Inequality and Growth: Theory and Policy Implications* (págs. 3-26). Cambridge, MA: MIT Press; Ravallion, M. (2001), "Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages," *World Development*, 29(11), 1803-1815; Fosu, A. (2010), "Growth, Inequality and Poverty Reduction in Developing Countries: Recent Global Evidence", Centro de Desarrollo de la OCDE.

⁶ Véase, por ejemplo: Chiquiar, D. y M. Ramos Francia (2009), "Competitiveness and Growth of the Mexican Economy," Working Papers 2009-11, Banco de México; Arias, J., O. Azuara, P. Bernal, J. Heckman y C. Villarreal (2010), "Policies to Promote Growth and Economic Efficiency in Mexico," MPRA Paper 20414, University Library of Munich, Germany. Hanson, G. (2010), "Why Isn't Mexico Rich?," NBER Working Papers 16470, National Bureau of Economic Research, Inc.

⁷ La población en edad laboral (entre 15 y 64 años de edad) de México creció en nuestro país a una tasa promedio anual de 2.64% entre 1960-2010, por encima de Brasil (2.55%), Chile (2.0%), China (1.9%) y Corea (1.9%). SHCP con datos del Banco Mundial y de Heston, Summers y Aten (2012), Penn World Table Version 7.1, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices, Universidad de Pennsylvania.

⁸ Como referencia, en 2010, la escolaridad promedio en México fue de nueve años, un año y medio más que en Brasil. Barro, R. y J. Lee, "A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010." Por publicarse, *Journal of Development Economics*.

⁹ Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Humano.

¹⁰ Un recuento de la historia económica del periodo aparece en Solís, L., 1994. *Medio siglo en la vida económica de México: 1943-1993*, México, El Colegio Nacional.

¹¹ Para una discusión detallada de los factores que han afectado la productividad en América Latina y el Caribe, véase *La era de la productividad: Cómo transformar las economías desde sus cimientos*, Carmen Pagés, editora. Banco Interamericano de Desarrollo 2010.

¹² Hsieh, Chang-Tai y Peter J. Klenow (2007). "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India," NBER Working Papers 13290, National Bureau of Economic Research, Inc.

¹³ Busso, M., M. Fazio y S. Levy (2012). "(In)Formal and (Un)Productive: The Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico," Research Department Publications 4789, Inter-American Development Bank, Research Department.

¹⁴ INEGI. Indicadores de Informalidad Laboral. Disponible en: <http://goo.gl/89H7Pq>

¹⁵ La relación entre seguridad social e informalidad ha sido objeto de debate, principalmente en el ámbito académico. Por ejemplo Levy (2008) sugiere que el esquema actual de seguridad social genera un subsidio implícito a favor del sector informal, por lo que las empresas y los individuos deciden voluntariamente permanecer en la informalidad. Por otra parte, otros autores (véase, por ejemplo Arias, Azuara, Bernal, Heckman y Villarreal; 2010) argumentan que la informalidad es resultado de otros factores, como un ambiente de negocios adverso, que obliga a las empresas a operar en el sector informal.

¹⁶ Busso, M., M. Fazio y S. Levy (2012).

¹⁷ Consejo Nacional de Población. Proyecciones de la Población de México 2010-2050.

¹⁸ Esta situación no se debe a que la banca mexicana pudiese encontrarse en una situación precaria. Por el contrario, el sector bancario en México es sólido, con índices de capitalización superiores a los requeridos por los estándares de Basilea III, y con índices de morosidad reducidos. Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Información estadística a junio de 2013, disponible en: <http://goo.gl/5lvn7Q>

- ¹⁹ En México la inversión en capital privado equivale a apenas 0.06% del PIB, 3.5 veces menos que en Chile o Brasil. Secretaría de Economía con datos de la *Latin American Venture Capital Association* y CEPAL.
- ²⁰ INEGI. Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal. Aguascalientes, Ags. 2009.
- ²¹ SEDESOL, 2010. La expansión de las ciudades, 1980-2010.
- ²² INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas Económicas y Ecológicas de México, 2007-2011. Año Base 2003. México, 2013.
- ²³ CONAGUA. Subdirección General de Programación. Elaborado con base de datos de: CONAPO. Proyecciones de la Población de México 2005-2050. México, 2008.
- ²⁴ Cifras tomadas de Cuenta Pública Federal SHCP: Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto trimestre 2012; Sexto Informe de Gobierno, 2012; Indicadores Petroleros, 2012, Pemex.
- ²⁵ OECD (2010). Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for Mexico. Disponible en: <http://goo.gl/UXibTP>
- ²⁶ Pritchett L., y M. Viarengo (2009). "Producing superstars for the economic Mundial: The Mexican predicament with quality of education", en R. Hausmann, E. Austin y I. Mia (eds), Mexico Competitiveness Report 2009, World Economic Forum, Geneva.
- ²⁷ Banco Mundial (2012). Labor Markets for Inclusive Growth. Mexico Policy Note 4.
- ²⁸ OCDE (2012). OECD Employment Outlook 2012, OECD Publishing.
- ²⁹ Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Módulo de Educación, Capacitación y Empleo.
- ³⁰ A diferencia de Estados Unidos, en donde las empresas de 40 años tienen en promedio 8 veces más empleados que las empresas de menos de cinco años, en México, la relación entre ambos tipos de empresas es sólo de dos a uno. Más aún, entre los 25 y los 40 años, las empresas mexicanas parecen estancarse y no crecer. Hsieh, C., y P. Klenow (2012), "The Life Cycle of Plants in India and Mexico", manuscrito sin publicar.
- ³¹ A partir de los Censos Económicos, Busso, Fazio y Levy (2012) estiman que alrededor del 95% de las empresas que emplean hasta cinco trabajadores son informales.
- ³² A partir de los datos del Módulo de Educación, Capacitación y Empleo de la ENOE se estima que, en promedio, las microempresas mexicanas financian la capacitación del 12% de sus trabajadores, lo que contrasta con el esfuerzo de las empresas medianas (53%) y de las grandes (64%).
- ³³ Las MIPYMES concentran el 99.8% de las unidades empresariales y generan el 74% del empleo.
- ³⁴ En tanto que el 58% de las compras públicas del Gobierno Federal corresponde a MIPYMES, sólo el 48% del total de los contratos públicos de la Federación a las que las MIPYMES tienen acceso son adjudicadas a éstas. Datos de la Secretaría de la Función Pública a 2012.
- ³⁵ Banco Mundial, Estadísticas. [Consultado el 25 de junio de 2013] Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS>
- ³⁶ Measuring Innovation, a New Perspective. (OECD 2010). Documento disponible en: <http://goo.gl/9o70v1>
- ³⁷ Measuring Innovation, a New Perspective. (OECD 2010). Documento disponible en: <http://goo.gl/9o70v1>
- ³⁸ OECD, 2010. Op cit.
- ³⁹ SHCP. *Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, Cuarto Trimestre de 2012.
- ⁴⁰ Banco Interamericano de Desarrollo (2012), "Competitividad, Innovación y Productividad en México", Nota preparada por la División de Competitividad e Innovación, Octubre de 2012.
- ⁴¹ OCDE (2012), *Getting It Right. Una agenda estratégica para las reformas en México*, OECD Publishing.
- ⁴² SHCP con información del Banco Mundial, Enterprise Surveys.
- ⁴³ Véase OCDE (2013) y Lustig, N., A. Yúnez y A. Castañeda, coordinadores (2010). Los grandes problemas de México, volumen X "Microeconomía", El Colegio de México, México, 2010.
- ⁴⁴ Baird, Brian A. (2005), "Public Infrastructure and Economic Productivity". *Transportation Research record: Journal of the Transportation Research Board*, No. 1932, Transportation Research Board of the National Academies, Washington, DC.
- ⁴⁵ Para el caso de México, véase el análisis del impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la productividad de las empresas manufactureras de López Córdova, E. (2003), "NAFTA and Manufacturing Productivity in Mexico", *Economía*, Revista de la Asociación Latinoamericana y Caribeña de Economía (LACEA), vol. 4, núm.3.
- ⁴⁶ Los 10 estados menos productivos son Chiapas, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala. Los 10 estados más productivos son Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Tamaulipas.
- ⁴⁷ Algunos estudios encuentran importantes diferencias sectoriales en las ganancias potenciales que podrían alcanzarse en materia de productividad. Así, el impacto que una asignación óptima de los factores de producción hubiera tenido en la productividad total de los factores en 2008, en los sectores manufactureros, servicios y comercio, habría sido superior en 130%, 215% y 335%, respectivamente, en relación a la productividad observada. Busso, M., M. Fazio y S. Levy (2012).
- ⁴⁸ El 61.6% de la población rural vive en la pobreza y el 47.7% depende de las actividades agropecuarias. Adicionalmente, la pobreza rural tiene una marcada concentración regional, pues el 29.2% de los pobres rurales (4.9 millones de personas) residen en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2012.
- ⁴⁹ INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2011.
- ⁵⁰ Como hemos visto, un canal por el cual la productividad de un país puede aumentar es a través de la migración de recursos, de sectores e industrias menos productivas, a sectores e industrias más productivas, lo que redundaría en una mejor asignación de los factores de producción.