DECRETO por el que se aprueba el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 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 la estrategia transversal Gobierno Cercano y Moderno tiene como propósito que los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se orienten, entre otros, al logro de resultados, la optimización en el uso de los recursos públicos, el uso de nuevas tecnologías de la información y comunicación, y el impulso de la transparencia y la rendición de cuentas;

Que la sociedad mexicana exige contar con un gobierno eficiente y sujeto a mecanismos de evaluación, los cuales permitan mejorar el desempeño y la calidad de sus servicios; que promueva la simplificación de la normatividad y los trámites administrativos, y que rinda cuentas de manera clara y oportuna;

Que en cumplimiento del artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y del Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2012, debe expedirse un programa de mediano plazo que promueva la eficiencia y eficacia en la gestión pública de la Administración Pública Federal, a través de acciones que modernicen y mejoren la prestación de los servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las dependencias y entidades, y reduzcan gastos de operación, y

Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cumplimiento a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo y a las disposiciones citadas en el párrafo anterior, ha sometido a la consideración del Ejecutivo Federal a mi cargo el programa especial correspondiente a la estrategia transversal Gobierno Cercano y Moderno, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO.- Se aprueba el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.

ARTÍCULO SEGUNDO.- El Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 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 un Gobierno Cercano y Moderno 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 un Gobierno Cercano y Moderno 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 Secretaria 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 Secretaria 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 Secretaria 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 un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.

Programa para un Gobierno Cercano y Moderno
2013 - 2018

Siglas y acrónimos

AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
AGN	Archivo General de la Nación
APF	Administración Pública Federal
APP	Asociaciones Público Privadas
ASM	Aspectos Susceptibles de Mejora
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEDN	Coordinación de Estrategia Digital Nacional
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DOF	Diario Oficial de la Federación
GpR	Gestión para Resultados
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
MAAG	Manuales Administrativos de Aplicación General
MAAGMTA	Manual Administrativo de Aplicación General en las Materias de Transparencia y Archivos
mdp	Millones de Pesos
MIPYME	Micro, pequeñas y medianas empresas
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil

PbR	Presupuesto basado en Resultados
PGCM	Programa para un Gobierno Cercano y Moderno
PMG	Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
PNRG	Programa Nacional del Reducción del Gasto
Pp	Programas presupuestarios
SCoP	Sistema de Contrataciones Públicas
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIIPP-G	Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales
SPC	Servicio Profesional de Carrera
SSA	Secretaría de Salud
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Estrategia transversal: Gobierno Cercano y Moderno

Un gobierno cercano es aquel que tiene como precepto construir un diálogo entre las dependencias y entidades y los diferentes actores de la sociedad. El objetivo es atender con oportunidad las demandas ciudadanas y resolver los principales problemas públicos. Se busca ubicar como eje central de su actuación al ciudadano y utilizar de forma estratégica las herramientas institucionales con las que cuenta para promover un gobierno eficiente, eficaz y que rinda cuentas a la población.

La sociedad se constituye como el pilar fundamental en torno al cual deben diseñarse y ejecutarse políticas que permitan consolidar un gobierno moderno. Para lograrlo, es necesario poner especial énfasis en la atención de las demandas más sentidas de la sociedad y permitir su participación de una forma activa en los asuntos públicos. Es decir, se pretende implementar acciones y programas para la inclusión social en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Asimismo, un Gobierno Cercano y Moderno, es aquél que evalúa y reconoce las acciones que generan los resultados que se requieren para atender las necesidades más apremiantes del país, y para ello, implementa acciones de mejora y reorienta los recursos a aquellas actividades que generen mayores impactos positivos. Es decir, no es únicamente un gobierno que gasta menos, sino aquél que gasta mejor.

Para lograr esto, es fundamental reconocer que las nuevas Tecnologías de la Información y de Comunicación (TIC) son una herramienta básica que brinda amplias oportunidades para mejorar la eficiencia al interior del gobierno y que permite mejorar la comunicación al exterior.

Como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018 (PND), las políticas y los programas de la presente administración deben estar enmarcados en un Gobierno Cercano y Moderno. Al mismo tiempo, los esfuerzos emprendidos deben orientarse a resultados, optimizar el uso de los recursos públicos, hacer uso intensivo de las nuevas TIC e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas con base en un principio básico plasmado en el artículo 134 constitucional: “[l]os recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

La integración de los cinco objetivos, 28 estrategias y 207 líneas de acción del presente Programa fue realizada con base en las áreas de oportunidad detectadas en el diagnóstico, así como en las inquietudes externadas en los diferentes foros de consulta del PND en que participaron el sector académico y la sociedad civil. Para su construcción se trabajó de manera conjunta con diversas dependencias y entidades, con el

objetivo de detectar sinergias que pudieran ser implementadas durante la presente administración. En este sentido, las líneas de acción representan actividades generales o concretas que se llevarán a cabo con el fin de construir un Gobierno Cercano y Moderno.

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” (Lineamientos del PND) 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 a través de sus respectivos programas.

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 al 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.

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 las estrategias transversales, Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno, y Perspectiva de Género. Cada una de estas estrategias será ejecutada a través de un programa “especiales”.

En este sentido, la estrategia transversal “Gobierno Cercano y Moderno” tiene como propósito promover un gobierno con políticas y programas enmarcados en una administración pública orientada a resultados, que sea eficiente y tenga mecanismos de evaluación que mejoren su desempeño, que optimice el uso de los recursos públicos, que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, que rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía, y que utilice las nuevas TIC.

Además, el artículo Sexto del “Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal” (Decreto de Austeridad) publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 10 de diciembre de 2012, establece la obligación de emitir el programa de mediano plazo al que hace referencia el artículo 61 de la LFPRH.

Por otra parte, el artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) determina que el Ejecutivo Federal, deberá establecer un programa de mediano plazo para promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública de la Administración Pública Federal (APF), a través de acciones que modernicen y mejoren la prestación de los servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las dependencias y entidades y reduzcan gastos de operación.

Cabe destacar que la LFPRH y del Decreto de Austeridad, también disponen que el contenido del presente programa, será una de las bases para la elaboración de los convenios o bases de colaboración o desempeño, los cuales, en términos de los ordenamientos citados, contendrán los compromisos relativos a las medidas establecidas en este programa y los respectivos indicadores de desempeño que las dependencias y entidades deberán observar y cumplir. Al respecto, las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, serán las responsables de la evaluación y el seguimiento a estos documentos, de conformidad con sus atribuciones en términos de la LFPRH, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Es importante destacar que, con independencia de las líneas de acción que establece este Programa, las dependencias y entidades deberán considerar para la elaboración de sus respectivos programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales, según corresponda, aquellas que establece el PND en el apartado denominado Enfoque Transversal de las secciones VI.1 a VI.5 relacionadas con la estrategia transversal “Gobierno Cercano y Moderno”.

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 se apruebe en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda.

I. Diagnóstico

Cuando un gobierno deja de escuchar a la población corre el enorme riesgo de perder de vista las necesidades e inquietudes que más afectan a su desarrollo. Se ha observado en años anteriores, que las acciones que llevó a cabo el gobierno fueron dispersas, con políticas de mejora poco coordinadas. Esta situación abrió pocos espacios para la participación ciudadana y propició una rendición de cuentas limitada y fragmentada.

Por otra parte, el fin primordial del gobierno, sin duda alguna, debe ser atender las demandas de la sociedad. Sin embargo, con trámites y servicios públicos centrados en el cumplimiento formalista de procedimientos; un ejercicio de los recursos públicos poco orientado al logro de resultados; y la falta de procesos efectivos de retroalimentación y mejora sobre las acciones del gobierno, el resultado es un alejamiento y desconfianza del ciudadano del quehacer gubernamental.

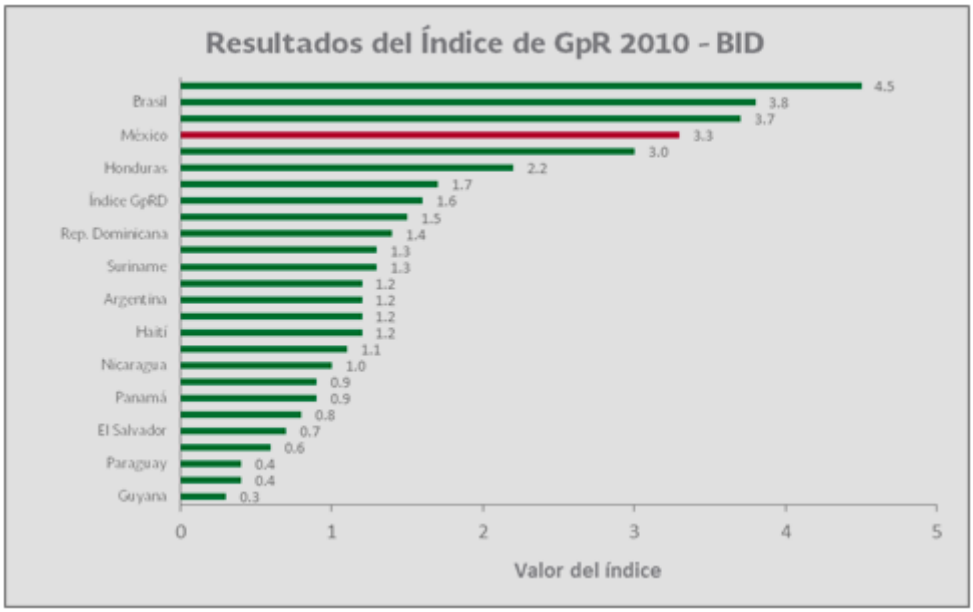
Evidencia de la problemática anterior quedó de manifiesto en los resultados de la "Encuesta Nacional sobre Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado", elaborada en marzo del 2011 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)[1].Dicha encuesta reveló que más de la mitad de la población entrevistada decía no interesarse por los asuntos públicos del país.

El mismo estudio señala que, de los encuestados que dijeron no interesarse "nada" en los asuntos públicos, la mayoría fueron jóvenes entre 25 y 29 años de edad, lo que torna la situación aún más preocupante, dado que constituyen la principal fuerza productiva del país.

Así, un Gobierno Cercano y Moderno es aquél en que todas sus acciones se centran en el logro de resultados claros, objetivos, y sobre todo, que respondan a las demandas de la población. Por ello, la presente administración reconoce la necesidad apremiante de construir un gobierno que se acerque a la ciudadanía con un enfoque moderno de innovación, por medio de una correcta Gestión para Resultados (GpR) y con una mejora de la rendición de cuentas. Con ello se busca contribuir a la construcción de una sociedad mexicana más equitativa, justa e igualitaria.

Implementar una efectiva GpR en el gobierno, requiere crear de manera integral una cultura institucional orientada al logro imperante de resultados, posicionándolos en el centro del debate público. La intención es lograr un uso eficiente de los recursos públicos y fortalecer la relación gobierno-ciudadano.

El "Índice de Gestión para Resultados" realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2010, y que evalúa cinco pilares -planificación para resultados; presupuesto por resultados; gestión financiera y auditoría; gestión de programas y proyectos, y monitoreo y evaluación- en 25 países de América Latina y el Caribe, cataloga a México en el cuarto lugar de la región. Lo anterior nos indica que si bien existen avances en la materia, aún nos enfrentamos a un gran reto para apuntalar el desempeño gubernamental de México.



Fuente: "La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe", BID: 2010.

Cabe hacer mención que, en los últimos años, se han realizado diversas estrategias y acciones que han contribuido a renovar el diseño funcional de las instituciones públicas y la manera en cómo se vinculan con la ciudadanía. Sin embargo, éstas han sido acotadas e insuficientes, por lo que es necesario implementar,

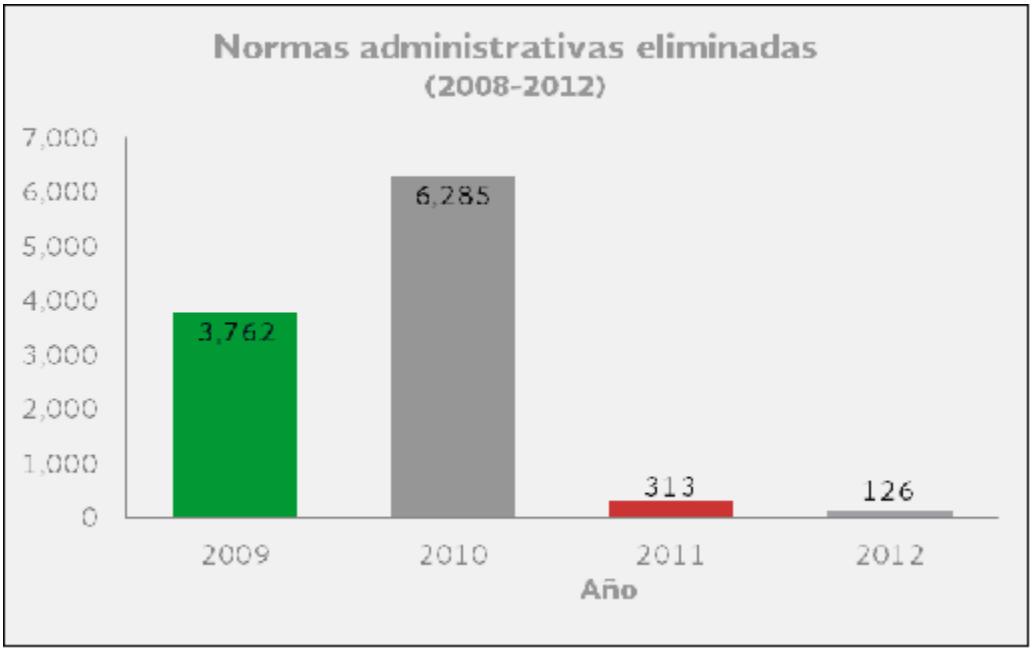
[1] La encuesta tomó una muestra de 2 mil 208 mexicanos mayores de 15 años a nivel nacional.

fortalecer y consolidar políticas que permitan mejorar la gestión gubernamental, el uso eficiente de los recursos, la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

El 10 de septiembre de 2008, se publicó en el DOF el "Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012" (PMG), el cual incidió en la operación cotidiana de las instituciones de la APF mediante diversas estrategias encaminadas a la mejora de sus procesos y de los servicios públicos que se brindan al ciudadano.

A través del PMG, el gobierno emprendió la estrategia de regulación base cero, dentro de la cual se emitieron nueve Manuales Administrativos de Aplicación General (MAAG) en las materias de: recursos humanos, recursos materiales, recursos financieros, transparencia y archivos, TIC y seguridad de la información, auditoría, control, obra y servicios relacionados con las mismas y adquisiciones arrendamientos y servicios del sector público.

Con ello, al cierre de 2012, se eliminaron 10,486 normas administrativas internas de un inventario inicial de 14,579.



Fuente: SFP

Por su parte, el 5 de febrero de 2009 se publicó en el DOF el "Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para la operación del Programa de Mediano Plazo" (PMP). Dicho acuerdo tenía como objeto establecer la aplicación y la operación de las medidas de racionalidad del gasto de las dependencias y entidades.

En el marco del PMP se emitió el Programa Nacional de Reducción de Gasto Público (PNRGP), en el cual se definieron las medidas de austeridad y racionalización del gasto administrativo y de operación, las cuales se llevaron a cabo de 2010 a 2012. Con base en lo estipulado en dicho programa, la APF cumplió una meta de ahorros por 40,100 mdp.

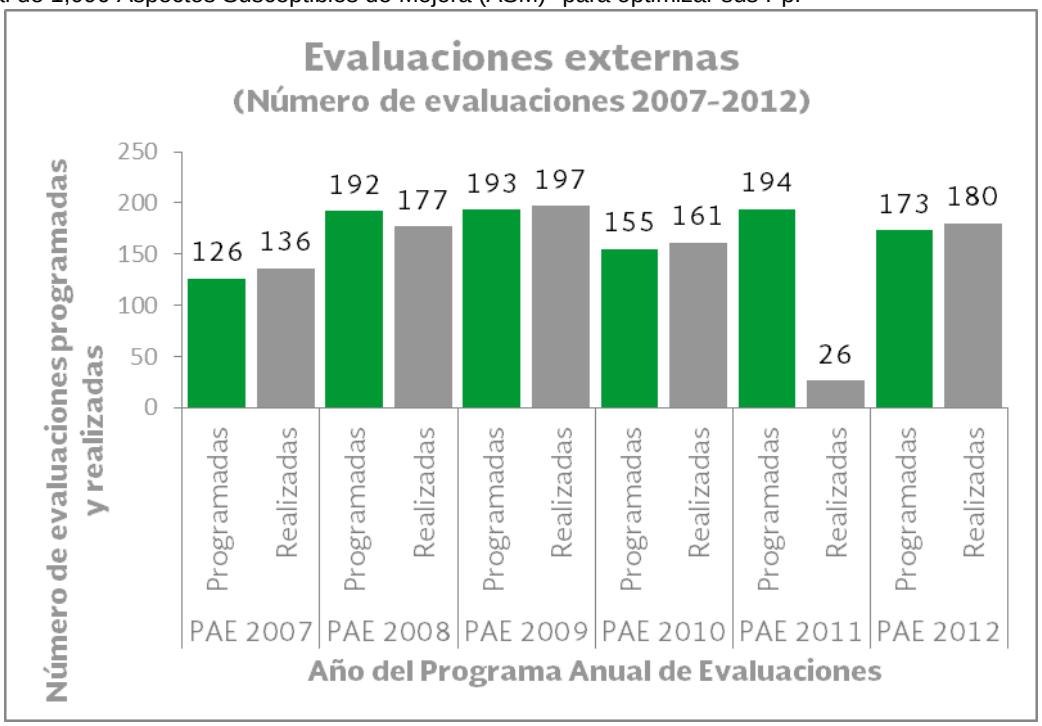
Si bien, el PMG y el PMP se constituyeron como dos herramientas normativas que apoyaban la instauración de una GpR dentro de la APF, las cuales mostraron ciertos avances, la realidad es que existió una desvinculación entre ambas. Lo anterior provocó una deficiente coordinación y esfuerzos aislados en las acciones implementadas, que se tradujo en una reducción en su impacto en la eficiencia y eficacia de la APF.

Por otra parte, con las reformas constitucionales y legales que establecieron la obligación de evaluar los resultados del ejercicio de recursos públicos, y mediante la publicación en 2006 de la LFPRH, se puso en marcha un sistema de presupuesto orientado a resultados. El objetivo era incrementar la eficacia en la aplicación del gasto público, y con esto el impacto social. A partir de lo anterior, se definieron las estrategias para iniciar la construcción de un Presupuesto basado en Resultados (PbR), en el que se contempló la evaluación de los resultados del ejercicio de los recursos federales aplicados por las dependencias y entidades de la APF y los transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Como resultado, se implementó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), enfocado en realizar una valoración objetiva de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión. A la fusión de este Sistema con la orientación de los recursos a la obtención de resultados, se le conoce como el modelo del PbR–SED, uno de los principales pilares de una GpR.

En el período de 2007 a 2012, a partir de la publicación de los "Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal" y con base en el Programa Anual de Evaluación (PAE), coordinado por la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional

de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se han llevado a cabo 1,033 evaluaciones externas a programas presupuestarios (Pp)[2] de las cuales se tienen concluidas 877 (85%). A partir de dichas evaluaciones, durante el periodo 2011–2012, las dependencias y entidades se comprometieron a cumplir con un total de 1,090 Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)[3] para optimizar sus Pp.



Fuente: SHCP.

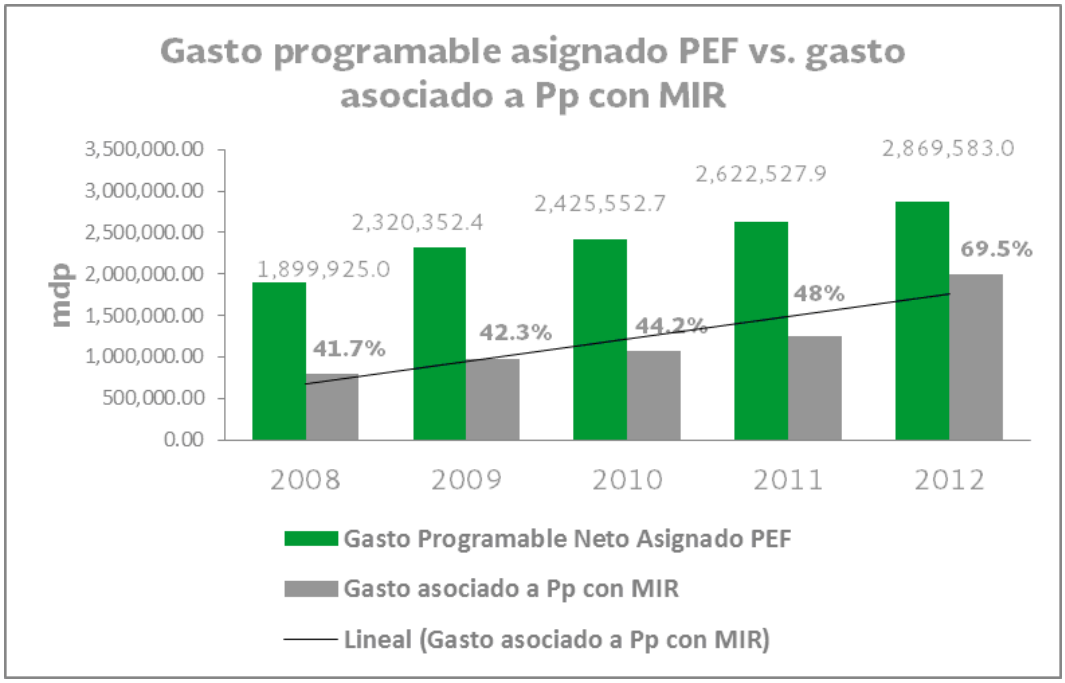
No obstante lo anterior, en muchas ocasiones las evaluaciones y los ASM adoptados son vistos más como un trámite que deben atender las dependencias o entidades con un enfoque primordialmente procedimental, que de mejora al propio programa. Por lo anterior, uno de los retos principales en torno a la evaluación es lograr que los resultados de las mismas se traduzcan en acciones concretas, que permitan mejorar el desempeño y los resultados de cada programa. El objetivo es generar mayor valor público, es decir "la mera existencia de recomendaciones puntuales derivadas de una evaluación no garantiza que serán procesadas adecuadamente"[4].

En lo que respecta a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) como herramienta de diseño, ejecución y monitoreo de los avances en los Pp, se ha tenido un incremento gradual de la cobertura del gasto programable. Durante el periodo 2008-2012, el gasto programable con MIR alcanzó un promedio de 49.14%, siendo el año más alto el 2012, en el que el gasto programable con MIR ascendió a 69.5%.

[2] Un programa presupuestario puede ser sujeto de diversos tipos de evaluaciones.

[3] Se denomina ASM a los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en las evaluaciones externas realizadas a los Pp, políticas públicas o Ramos y cuya atención contribuyen a su mejora.

[4] SFP, CIDE-CLEAR. Guillermo M. Cejudo y Claudia Maldonado Trujillo (editores). De las recomendaciones a las acciones: la experiencia del Premio 2011. (México: 2011)



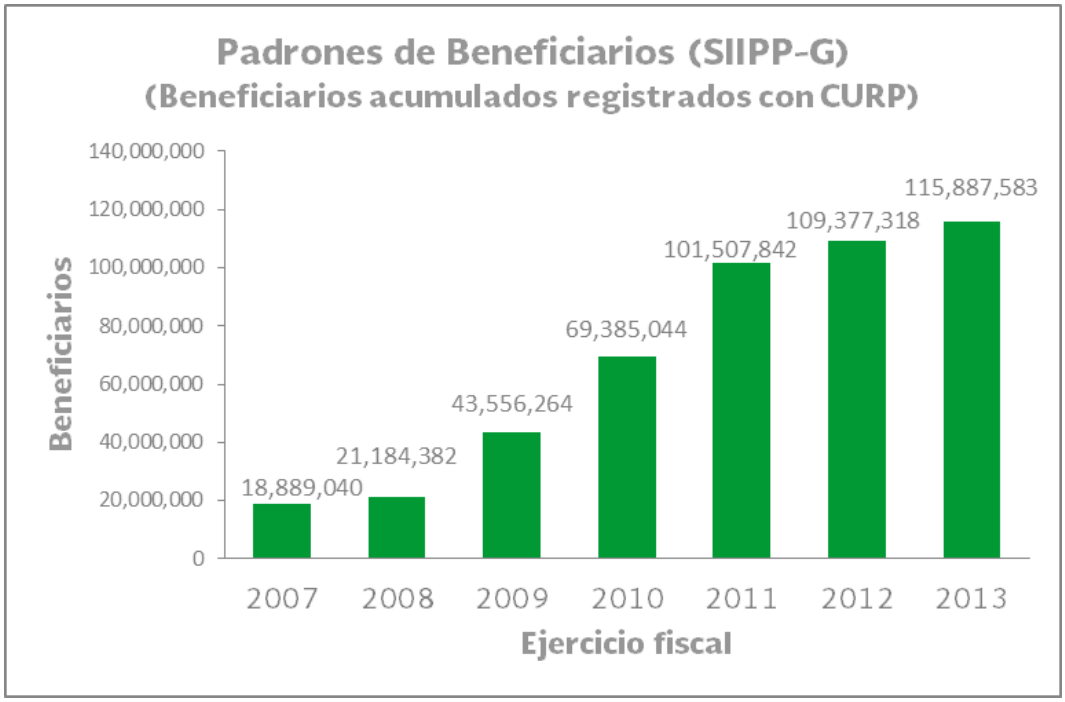
Fuente: SHCP.

Aún con este avance, las MIR no se encuentran totalmente vinculadas con el proceso de planeación nacional, lo que provoca una generación excesiva de indicadores de desempeño, a su vez se encuentran desvinculados con los programas sectoriales. Esto provocó que existieran al interior del gobierno diferentes esquemas de monitoreo, lo que impedía, en muchas ocasiones, contar con análisis comparables y una visión sistémica.

Para solucionar dicha problemática, los Lineamientos PND obligan a las dependencias y entidades a considerar los objetivos e indicadores de los programas sectoriales en las MIR de los Pp a su cargo. Ello permite que el SED tenga una vinculación integral con las Metas Nacionales y los objetivos sectoriales de la APF. De esta forma, por primera vez en la historia del Sistema Nacional de Planeación, se asegura que el PND sea el instrumento de planeación al que se alinean las políticas públicas, programas y acciones de la APF, sujeto a evaluación y seguimiento.

Otro instrumento que contribuyó a la mejora de los Pp fue el “Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales” (SIIPP-G). Este sistema permite realizar el cruce de padrones o listado de beneficiarios de los Pp. La finalidad es evaluar las duplicidades en entrega de subsidios y garantizar la adecuada utilización de los recursos públicos. Actualmente, este sistema contiene información de 155 Pp.

Pese a la existencia del SIIPP-G, aún persiste una brecha entre la calidad de la información que las dependencias integran directamente al sistema, y aquella que se espera sea integrada. Por ejemplo, el número de beneficiarios que las dependencias y entidades reportan en sus páginas web o en algún documento oficial, no siempre es coincidente con el SIIPP-G. Adicionalmente, aún existen instituciones que no reportan el monto o cantidad del apoyo que entregan a cada uno de sus beneficiarios, información relevante en los procesos de planeación de los propios programas. Lo anterior, limita el análisis que es posible realizar, indispensable para la toma de decisiones, la solidez de las conclusiones, además de la transparencia de la información.

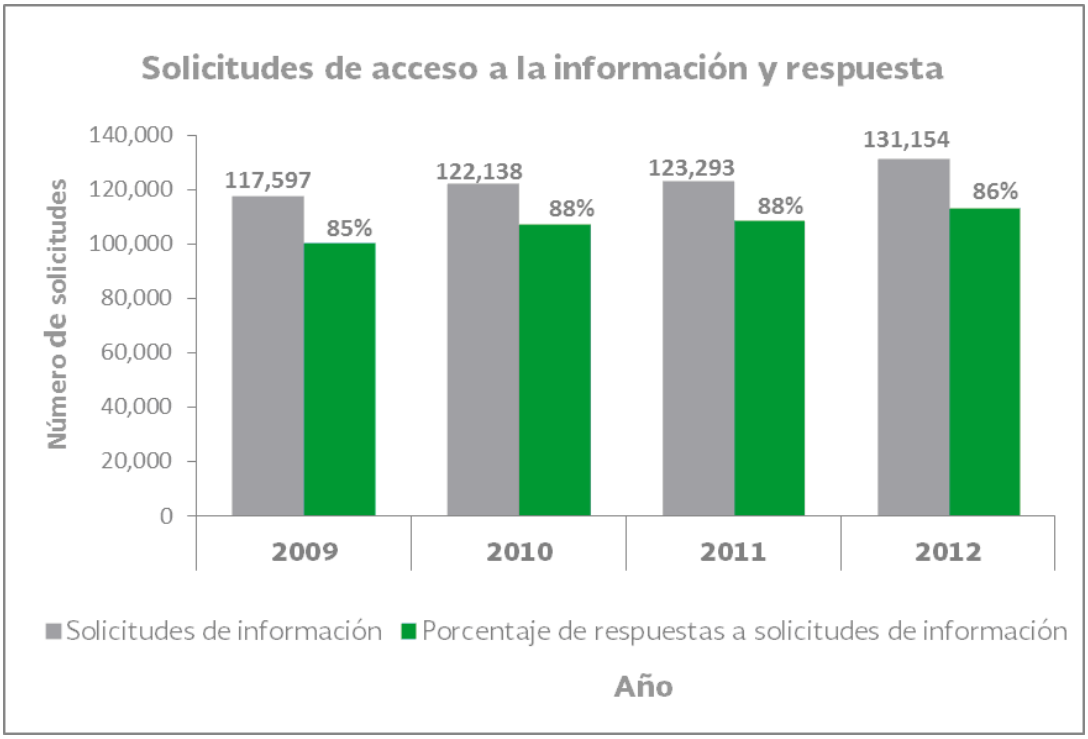


Fuente: SFP, SIIPP-G, con información al 11 de julio de 2013.

En materia de transparencia y acceso a la información pública, México cuenta con disposiciones jurídicas que garantizan dicho derecho. Tal es el caso de lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución Federal, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y las leyes estatales en la materia. Asimismo, a nivel federal se cuenta con el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), organismo encargado de tutelar este derecho, en tanto que en las entidades federativas, existen instituciones encargadas de velar por dicho derecho a nivel local.

Con este marco normativo y mediante el andamiaje institucional dispuesto en la APF, durante 2003 y hasta el 4 de julio de 2013, el Gobierno de la República ha recibido un total de 944,198 solicitudes de información. De ellas, se ha dado respuesta a más de 87% (827,295 solicitudes) y se han concluido 97,422 por falta de pago o de respuesta al requerimiento de información adicional, lo que representa 10% del total de solicitudes. Por su parte, el Portal de Obligaciones de Transparencia de las dependencias y entidades ha registrado, desde 2003, un total de 88,537,407[5] consultas. Sin embargo, aún con estos datos, la calidad de la información contenida en las respuestas, así como los tiempos para la entrega de las mismas representan un tema pendiente con respecto a la eficacia en el ejercicio de dicho derecho.

[5] IFAI. Cifras al 8 de agosto de 2013.



Fuente: IFAI

Con base en lo anterior, y ante la necesidad de incrementar la efectividad del acceso a la información gubernamental y sobre todo, de su utilidad pública, es necesario que ésta se focalice bajo criterios estandarizados orientados a generar valor agregado. Ello, con el objetivo de que pueda ser utilizada de manera eficiente en el análisis y la evaluación de programas, proyectos, acciones y decisiones públicas.

Con la estrategia de transparencia focalizada se pretende cumplir objetivos concretos con beneficiarios específicos, a través de la divulgación de información estratégica y por medios de comunicación de fácil acceso para los mexicanos. Tal es el caso del Portal de Transparencia Presupuestaria, el cual cuenta con información presupuestaria en tiempo real. Éste permite una visión consolidada e histórica del presupuesto, lo que genera un importante impulso al PbR, dado que provee a los tomadores de decisiones, servidores públicos y a la población en general, de información fidedigna y oportuna. Sin embargo, aún existe un amplio desconocimiento sobre la existencia y la utilidad de estas herramientas de transparencia focalizada, por lo que es necesario fortalecer aún más la calidad de la información y ampliar su alcance y difusión, de tal forma que se conviertan en instrumentos de transparencia y rendición de cuentas que verdaderamente empoderen al ciudadano.

A pesar de estas acciones, en general hubo una limitada coordinación en la implementación de las políticas públicas. En este sentido, uno de los retos para esta administración es establecer por primera vez en nuestro país, un sistema de GpR coordinado y transversal, para lograr con ello que las acciones emanadas de éste contengan una lógica integral, se incremente el impacto de las políticas públicas del gobierno, se modernice su actuación y lo acerque a la población.

Por lo anterior, el PGCM deberá contestar a los mexicanos, y atender en los hechos, cinco grandes interrogantes:

¿Cómo mejorar la gestión pública en beneficio de los mexicanos?

¿Cómo utilizar eficientemente los recursos públicos para incrementar la calidad de vida en nuestro país?

¿Cómo se pueden utilizar las TIC para acercar a la gente al gobierno y hacerlo más eficiente?

¿Por qué trasladarnos a los principios de un Gobierno Abierto y mejorar la rendición de cuentas?

¿Cómo recuperar con una política integrada la confianza de los mexicanos en nuestro Gobiemo?

¿Cómo mejorar la gestión pública en beneficio de los mexicanos?

Los retos del desarrollo de nuestro país, así como su magnitud y complejidad, hacen indispensable modernizar la APF para transformarla en un instrumento que responda a las exigencias de la población con eficiencia y eficacia.

Es impostergable para el Gobierno de la República transformar el funcionamiento de la APF a través de la mejora en la prestación de los bienes y servicios a la gente; el incremento en la eficiencia de su operación mediante la simplificación de sus procesos, trámites y normas; el incremento en el aprovechamiento de los recursos a través del aumento de la eficiencia de los procesos vinculados a las contrataciones que realiza el Estado, y el fortalecimiento del desempeño de los servidores públicos.

Con base en el Decreto de Austeridad, las dependencias y entidades realizaron un diagnóstico sobre su estructura programática, estructura orgánica y funciones, procesos internos, uso de TIC y gastos de operación. Las acciones a seguir, para responder a los hallazgos de este diagnóstico, entre otras, son las siguientes:

- Procurar la correcta alineación de los programas y procesos de las dependencias y entidades a la planeación nacional;
- Buscar la estandarización de procesos con fines similares, así como las revisiones periódicas a normas internas para evitar duplicidades;
- Procurar una mejor y más rápida respuesta gubernamental, al simplificar y mejorar los trámites y servicios, implementar nuevas formas de organización y el uso generalizado de tecnologías de vanguardia en los procesos administrativos;
- Consolidar la estructura programática a fin de evitar duplicidades y propiciar sinergias para optimizar y eficientar el gasto público federal;
- Aprovechar y generar sinergias dentro de las dependencias y entidades de la APF a fin de prevenir la duplicidad de funciones, y
- Optimizar los gastos de operación, con la finalidad de destinar el importe de los recursos a los programas prioritarios del gobierno federal.

Por igual, en materia de recursos humanos y con base en el estudio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) “Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México”, publicado en 2011, se identifican retos concretos para el Servicio Profesional de Carrera (SPC):

- Sólida planeación estratégica de recursos humanos y gestión basada en competencias;
- Posibilidades reales de promoción y desarrollo profesional;
- Énfasis en la gestión del desempeño;
- Evaluación de la estrategia de implementación del SPC, incluyendo su regulación o normatividad, y
- Alineación a los objetivos estratégicos para ubicar la profesionalización del servicio público, en la agenda política.

En materia de contrataciones gubernamentales, el Sistema de Contrataciones Públicas (SCoP) deberá observar un fortalecimiento y emprender acciones para atender los nuevos retos que define el PND para los

sectores de seguridad pública, justicia, salud, educación e infraestructura. Para ello, se deberá poner especial énfasis en la atención de las siguientes materias:

- Buscar la consolidación de una política de contratación pública que privilegie el uso de TIC, la competencia y el máximo valor por la inversión;
- Hacer más eficientes las contrataciones de obras públicas para que incidan en una mejor planeación y ejecución de las mismas;
- Contar con esquemas de profesionalización en la materia, y
- Fortalecer los mecanismos para transparentar las contrataciones públicas, rendir cuentas sobre sus resultados y fomentar la participación de la sociedad.

Es necesario resaltar que para la presente administración es fundamental la evaluación por parte del ciudadano, de tal forma que permita una retroalimentación al quehacer gubernamental en estas materias.

Contar con organizaciones públicas compactas y sin duplicidades en sus procesos, así como revisar y mejorar el sistema del SPC para crear un cuerpo motivado, capaz, profesional, ágil, flexible, comprometido y productivo de servidores públicos que den credibilidad, estabilidad y eficiencia a la función pública, serán tareas que emprenderá el Gobierno de la República para mejorar la gestión gubernamental en la APF.

¿Cómo utilizar eficientemente los recursos públicos para incrementar la calidad de vida en nuestro país?

El Gobierno de la República tiene el compromiso de racionalizar el uso de los recursos relativos al gasto corriente y de administrar los ingresos que se obtienen de las diversas fuentes de manera responsable, eficiente, eficaz y transparente. Ello permitirá orientar dichos recursos hacia los programas que atiendan los problemas que aquejan a nuestro país en materia de desarrollo social, educación, salud e inversión, entre otros sectores.

El Decreto de Austeridad y sus Lineamientos contienen medidas generales de ahorro y austeridad a través de la reducción de gastos y costos en los siguientes capítulos del Clasificador por objeto del gasto para la APF[6]:

- 1000 Servicios Personales;
- 2000 Materiales y Suministros, y
- 3000 Servicios Generales.

También se incluyeron las partidas genéricas dentro de los conceptos:

- 4400 Ayudas Sociales y
- 4800 Donativos.

Con base en la información contenida en los diagnósticos presentados por las dependencias y las entidades, se ha propuesto una meta de ahorro para este año de 3,497.4 mdp, ello con respecto al presupuesto aprobado para el presente ejercicio fiscal. De este monto, 54.9% se relaciona con el capítulo 1000 Servicios Personales.

Para los capítulos restantes, la reducción más significativa para el logro de dicha meta se encuentra en el capítulo 3000, con un ahorro estimado de 1,273.3 mdp, que representa 36.4% del total. En tanto, en el caso del capítulo 2000, la reducción estimada es de 231.5 mdp y para el capítulo 4000 es de 73.6 mdp.

Una cuestión a destacar es que los diagnósticos mostraron resultados representativos que se convertirán en acciones a desarrollarse para mejorar la calidad del gasto en la APF. Con base en lo anterior, se continuará con la revisión, de manera conjunta con las dependencias y las entidades, de las estructuras programáticas para eliminar Pp ineficientes y duplicidades en funciones, así como sinergias y complementariedades entre los mismos.

Todas las acciones de reducción, contención y eficiencia del gasto ayudarán al Gobierno de la República a destinar más recursos a programas y proyectos sociales y de inversión, lo que contribuirá a lograr un gobierno capaz de optimizar los recursos públicos.

La presente administración considera de vital importancia impulsar la inversión productiva con la visión de mejorar el desarrollo regional, urbano y de conectividad logística. Para ello, este gobierno realiza la asignación prioritaria de recursos a los programas y proyectos de inversión con mayor rentabilidad social, al mismo tiempo que fomenta el desarrollo de relaciones entre instancias del sector público y el privado.

Uno de los objetivos fundamentales del Gobierno de la República en materia de inversión y obra pública para los próximos años, es impulsar la conectividad logística en la infraestructura del país, a fin de mejorar la

[6] En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, la H. Cámara de Diputados autorizó para estos capítulos 1,006,224.3106 mdp, lo que representa el 42.7% de los recursos destinados a Ramos Administrativos y Entidades de Control Presupuestario Directo.

calidad de vida de las personas. Es por eso que se ha propuesto fortalecer la inclusión de recursos privados para inversión en infraestructura pública, mediante el esquema de asociaciones público privadas, a través de las cuales, el Estado asegure las mejores condiciones de inversión.

Una estrategia de fortalecimiento a la optimización de recursos públicos, estaría incompleta sin una mejora de sus procesos de evaluación, que proporcionen información para orientar el gasto público e incrementar el impacto de los Pp. A pesar de los avances alcanzados con el modelo PbR-SED, persiste la necesidad de fortalecerlo en esta administración, no sólo a nivel federal, sino también en los gobiernos de las entidades federativas y municipios, en concordancia con el artículo 134 de la Constitución y la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

En este sentido, una de las grandes acciones en la presente administración, y que se deberá fortalecer de manera sistemática, será la utilización de la información del SED en el proceso de programación y asignación del presupuesto, y en las estrategias de mejora de la gestión pública.

Con este vínculo, quienes formulan las políticas públicas en la APF contarán con mayor información para la toma de decisiones, lo que permitirá que los Pp alcancen un mayor impacto. Dicho mecanismo permitirá a los ejecutores del gasto orientar su presupuesto a un eficaz logro de sus objetivos. Para ello, se requiere estructurar y difundir de manera adecuada y para su correcta utilización, la información resultante del SED, además de que deberá ampliarse su espectro al incorporar a este Sistema, de manera integral, la información derivada del desempeño en la gestión institucional, organizacional y de recursos humanos de la APF.

Adicional a lo anterior, para un mayor aprovechamiento del modelo PbR-SED, es necesario que la estructura programática se consolide como un instrumento para la orientación del gasto público al logro de las Metas Nacionales plasmadas en el PND. Esto es de gran relevancia debido a que aún persisten Pp que sólo apoyan la operación de otros programas, pero que no reúnen las características de orientación a resultados. Lo anterior provoca que existan Pp con alta similitud y riesgo de duplicidades, que provocan dispersión de esfuerzos y recursos, en detrimento del impacto de los resultados. En este sentido, se deben fortalecer los procesos y sistemas de información para detectar concurrencias y duplicidades de programas y de beneficiarios y con ello, focalizar de manera más eficaz, el otorgamiento de los apoyos que proporciona el gobierno.

En este contexto, es esencial vincular eficientemente el modelo del PbR-SED y el Sistema Nacional de Planeación Democrática. La intención es llevar a cabo, con una visión de resultados, un efectivo monitoreo y seguimiento a las Metas Nacionales planteadas en el PND. Los Lineamientos del PND establecen una base sólida para lograr una reingeniería en la APF y vinculan la programación, presupuesto, ejercicio y control, evaluación, seguimiento y rendición de cuentas, con la planeación nacional. Con ello se evaluará el logro de los objetivos sectoriales, sus indicadores y metas, así como las políticas públicas que darán cumplimiento al PND. Todo ello permitirá fortalecer la rendición de cuentas a la población con respecto a lo que el Gobierno de la República logra para su beneficio.

Por su parte, las transferencias intergubernamentales tienen una gran importancia en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Tanto las entidades federativas, como los municipios ejercen una tercera parte del gasto neto total del PEF, por lo que es prioritario apoyar la mejora en la calidad del ejercicio de dichos recursos. En este sentido, y con base en preceptos del SED, se impulsarán acciones para mejorar el reporte sobre el ejercicio, el destino y los resultados de los recursos federales transferidos, al mismo tiempo que se promoverán acciones de contraloría ciudadana locales para monitorear las obras públicas realizadas a través del gasto federalizado.

Para lograr lo anterior, es necesario dar mayor impulso a la implementación y la consolidación del PbR en los gobiernos de las entidades federativas y los municipios. El estudio sobre la "Implementación del PbR-SED en entidades federativas 2012"[7], presenta un índice que mide la consolidación del PbR-SED en los gobiernos estatales con base en tres pilares[8]: PbR, SED y Transparencia Presupuestaria. Dicho estudio indica que, en promedio, los gobiernos de las entidades federativas tienen un porcentaje de implementación del PbR–SED de 52%. Por lo anterior, se debe fortalecer la consolidación de este modelo, con la finalidad de mejorar la gestión gubernamental a nivel nacional, además de promover que la población conozca de manera puntual el cómo, en qué y para qué se está gastando su dinero.

Con estas acciones, el Gobierno de la República emprenderá el reto de fortalecer un presupuesto basado en resultados para mejorar la rendición de cuentas del gobierno hacia la población.

¿Cómo utilizar las TIC para acercar al gobierno a la gente y hacerlo más eficiente?

---

[7] El estudio está disponible para consulta en la sección "Entidades Federativas" del Portal de Transparencia Presupuestaria: www.transparenciapresupuestaria.gob.mx.

[8] En donde un valor cercano al 0% es baja consolidación y cercano a 100% es alta consolidación.

Uno de los principales obstáculos para la consolidación de una política en materia tecnológica, se refiere a la falta de articulación en las compras de recursos de TIC que lleva a identificar costos elevados, tanto en la adquisición y provisión de recursos tecnológicos, como en el recurrente mantenimiento necesario para dar continuidad a su operación. En particular, se cuenta con un inventario de sistemas y aplicaciones que resulta oneroso, con lo que se pierde el enfoque sustantivo de la política. Esto genera que se desperdicien recursos que podrían generar ahorros aún mayores, por ejemplo, con el aprovechamiento del firmado electrónico de documentos para abatir los gastos en mensajería y en papel.

Algo similar ocurre en materia de servicios de salud. La heterogeneidad y la desconexión en los procesos de manejo de la información de los expedientes clínicos electrónicos de la población mexicana, así como la carencia de un registro integral de servidores públicos de la medicina y de sistemas digitales apegados a estándares nacionales e internacionales, hacen aún más difícil proporcionar los servicios de salud que la población requiere en los diversos niveles de atención. Lo anterior genera que, al pasar de un municipio a otro, o de un estado a otro, se carezca de un historial clínico de un paciente cuya vida pudiera estar en riesgo, lo cual resulta inadmisible.

Asimismo, la dispersión geográfica de la población demanda una reacción ágil de integración, estandarización e interoperabilidad de los servicios médicos, así como la posibilidad de ofrecer servicios a distancia, desde los más básicos, hasta atención quirúrgica asistida remotamente por medios digitales. El concepto de telemedicina o tele salud no puede estar ya desatendido o sin la prioridad que nuestra población más vulnerable lo requiere.

El Gobierno de la República fortalecerá una estrategia en materia de Sociedad de la Información y del Conocimiento y la Gobernanza de Internet, con el propósito no sólo de ampliar y fortalecer nuestro liderazgo en la construcción de una agenda digital global, sino con la intención primordial de acercar el gobierno a la gente.

Para lograr lo anterior, se promoverán acciones que contemplen la utilización de las TIC en los distintos sectores de la APF, con el propósito de que estas herramientas contribuyan a generar una oportunidad real para cerrar la brecha económica y social en México.

Por lo tanto, la transformación de la APF se sustenta en la necesidad de resolver profundas problemáticas derivadas de la necesidad de establecer una articulación administrativa entre los tres órdenes de gobierno, desde los requisitos y la gestión, hasta la entrega de los trámites y servicios que requiere la población, para dejar atrás el registro aislado de trámites y servicios federales. Además, se debe buscar la construcción de un catálogo nacional integral único para el Estado mexicano, permitiendo con ello minimizar la pérdida de tiempo y recursos del ciudadano, al momento de enfrentarse a algún trámite.

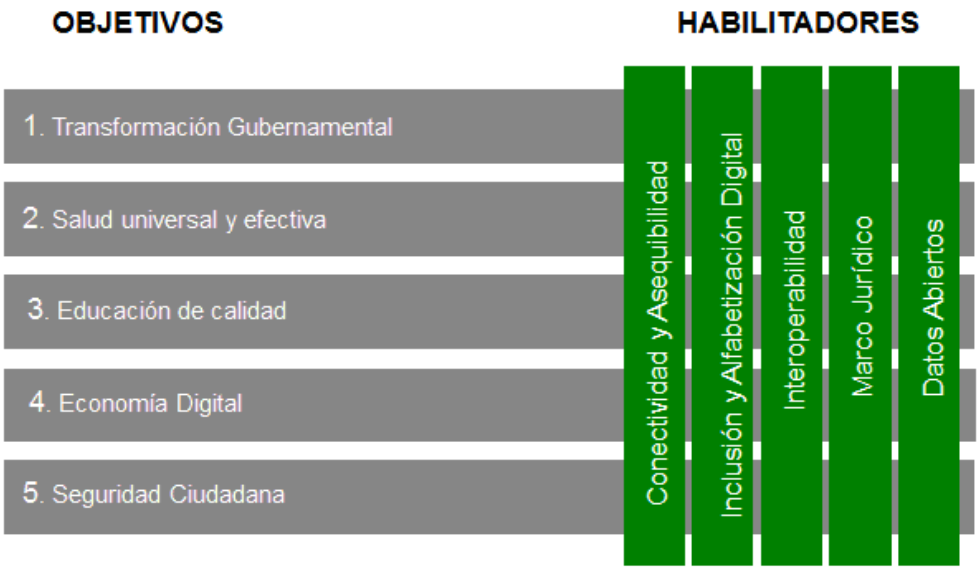
La búsqueda de modernización y eficiencia en la operación de los procesos internos tiene como fin la creación de bases sólidas de conocimientos y habilidades, innovación y aprovechamiento de tecnologías emergentes que puedan ser utilizadas para la creación de herramientas que sirvan a la población. Por ejemplo, se podrá avanzar en temas tales como la identificación única digital y el acceso digital único, a un portal central dirigido al ciudadano, los cuales en conjunción, podrán atender la totalidad de las necesidades de trámites y servicios de la gente.

Ahora bien, en lo que corresponde a educación, el rezago en alfabetización digital desde la educación básica, aumenta significativamente la brecha digital de la población y la exclusión digital. La carencia de medios que tiene la población, particularmente la más vulnerable, para hacerse de las herramientas mínimas de TIC (una computadora, contenidos educativos digitales y acceso a la información vía internet) compromete aún más al Estado mexicano para resolver el rezago de la población en edad escolar. Ello hace que sea ineludible avanzar en revertir las carencias de conectividad y de computadoras, así como de medios o contenidos digitalizados para educar e integrar a niños y jóvenes a la era del conocimiento digital, el cual es sin duda, un componente fundamental del desarrollo del país.

La cultura y las artes son aspectos fundamentales para el desarrollo del ser humano, por lo que no deben desatenderse, ni mucho menos quedarse al margen de los beneficios de la era digital. Se debe crear infraestructura aprovechando las TIC de manera que se establezcan espacios, medios y contenidos en todo el territorio nacional, así como habilitar por medio de conectividad con amplia disponibilidad, la difusión digital masiva del inmenso patrimonio de cultura con el que cuenta nuestro país. Deberá también considerarse que no puede perderse todo el valor cultural del pueblo mexicano, debido a la carencia de infraestructuras que preserven en medios digitales este tipo de patrimonio que pertenece a todos los mexicanos.

Con estas acciones necesarias y focalizadas, el Gobierno de la República tiene como tarea establecer una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las TIC.

FIGURA 1. ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL



¿Cómo fortalecer un gobierno abierto que rinda cuentas?

El Gobierno de la República reconoce que la transparencia en la información sigue siendo, para la mayor parte de los mexicanos, un asunto lejano a sus necesidades más apremiantes, a sus intereses cotidianos y a aquellos problemas que afectan su vida diaria.

El gobierno abierto permite comunicar las decisiones y las acciones públicas de una manera transparente e incluyente. Es una nueva forma en la que el Gobierno de la República se relaciona con los ciudadanos con la ciudadanía. Se caracteriza por el establecimiento de canales de comunicación y de contacto directo. Ello facilita tanto una mayor rendición de cuentas como una comunicación más eficaz de las necesidades sociales, así como la colaboración entre el gobierno y los ciudadanos para el diseño y la implementación de políticas públicas.

Para lograrlo, es necesario mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información a través de la apertura de datos públicos (datos abiertos), la reutilización de información estratégica del sector público (transparencia focalizada), y la participación y colaboración ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas, a fin de generar valor público de manera conjunta.

De manera instrumental, será necesario generar estrategias para la documentación de la actividad gubernamental, así como su adecuada gestión de archivos, mediante un uso intensivo de las nuevas tecnologías, a fin de facilitar el acceso a la información y su transformación en contenidos que puedan ser aprovechados por la población para la generación de propuestas de política pública orientadas al cambio social.

Sin embargo, como se externó en los diversos foros de consulta para la elaboración del PND, es necesario, en primer lugar contar con un Sistema Institucional de Archivos que genere información útil y de valor para la gente, que le permita no sólo tener un mayor conocimiento sobre las actividades gubernamentales, sino también incidir de forma positiva en el proceso de toma de decisiones y en la implementación de políticas públicas que afectan a todos los mexicanos.

La participación ciudadana no ha sido sistemática, ya que existen pocos elementos de institucionalidad que permiten garantizar su permanencia y su impacto real en las responsabilidades del gobierno. Además, sus mecanismos son tradicionalmente de carácter consultivo, por lo que existen pocos espacios reales para participar como mexicano de manera tal que se incida en las políticas, el control y la evaluación.

Lo anterior, fomenta que actualmente se cuente con una rendición de cuentas fragmentada[9], y que las figuras de testigos sociales o contraloría social estén limitadas a ámbitos muy específicos de la función pública, como lo son las contrataciones públicas y los programas de desarrollo social.

Asimismo, gobierno abierto implica incidir en la calidad de la función pública, y aunque se cuenta con un marco normativo que rige la conducta de los servidores públicos, los resultados que arrojan los reportes internacionales que miden la percepción de la corrupción, como por ejemplo, el Barómetro Global de la Corrupción, de Transparencia Internacional, indican una alta percepción de la población en materia de

[9] Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Lourdes Morales. Hacia una Política de Rendición de Cuentas en México, ASF-CIDE-RRC, (México:2012)

corrupción, que existe una crisis de confianza en la política y dudas respecto de la capacidad de respuesta de las instituciones de procuración de justicia y de seguridad pública para desempeñar sus funciones, lo cual es un tema que resulta primordial atender.

Lo anterior es reforzado en el Diagnóstico legal sobre incentivos para la Integridad Corporativa y Cooperación Intersectorial realizado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés). El diagnóstico, realizado en 2012, tras una revisión a la legislación mexicana en la materia, determinó que son necesarias acciones de colaboración entre los ámbitos público-privado para impulsar mecanismos de autorregulación, controles internos y programas de integridad, y subrayó algunas áreas que deben atenderse como lo son el fomento a la cultura de la denuncia, bajo un esquema de corresponsabilidad social; así como la difusión, formalización e implementación de los incentivos a la integridad.

Por lo anterior, el reto de la APF es convertirse en un gobierno abierto capaz de construir un diálogo honesto entre las instituciones públicas por medio de los servidores públicos y los diferentes actores de la sociedad, con el objetivo de atender con oportunidad las demandas ciudadanas y resolver los principales problemas públicos. Además, se deberá colocar como eje central de su actuación al ciudadano y utilizar de forma estratégica herramientas como la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, con base en una cultura de la legalidad.

La sociedad debe constituirse como el pilar fundamental en torno al cual deben diseñarse y ejecutarse políticas que permitan consolidar un gobierno abierto, moderno y cercano a los mexicanos. Para lograrlo, es necesario poner especial énfasis en la atención de las demandas más sentidas de la sociedad y permitir una participación ciudadana más activa en los asuntos públicos, es decir, a través de la implementación de acciones y programas para la inclusión social en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

En este sentido, la información pública debe contribuir a reducir riesgos o solucionar algunos problemas públicos a partir de las decisiones que toma la población, así como a eliminar asimetrías de información que generan problemas públicos, tales como la falta de competitividad en algunos mercados, la falta de inversión, o la corrupción, que a final de cuentas, afectan la calidad de vida de la población.

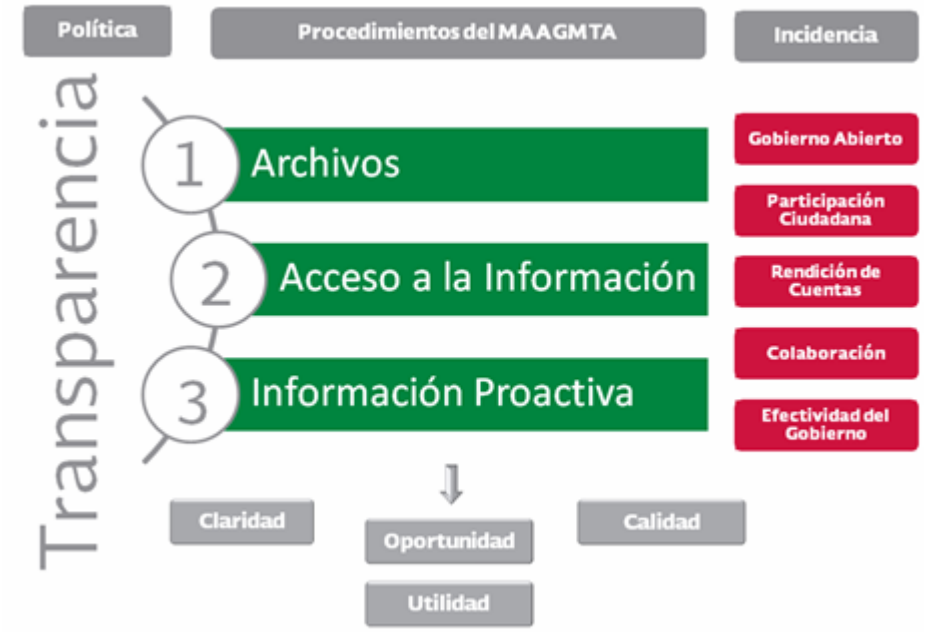
Por otra parte, el acceso a la información y la transparencia serán herramientas que permitan mejorar el entendimiento de la sociedad acerca de las funciones y acciones gubernamentales y crear las condiciones para consolidar un gobierno más abierto al escrutinio público, para constituirse como elementos indispensables que fortalezcan una rendición de cuentas pública y efectiva.

Otro de los elementos necesarios es que el ejercicio de la función pública se apegue a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia establecidos en el artículo 113 de la Constitución. El propósito es que impere invariablemente en los servidores públicos, una conducta ética que fortalezca a las instituciones públicas y que a su vez responda a las necesidades de la sociedad. Para ello, deben fomentarse acciones para impulsar la denuncia y proteger a testigos de conductas poco éticas de los servidores públicos.

Estas acciones permitirán la consolidación de un gobierno democrático que no sólo escuche y entienda las demandas de los mexicanos, sino que sea efectivo al momento de atenderlas, que rinda cuentas ante una sociedad informada y que tome en consideración las opiniones de todos los mexicanos.

Para lograr lo anterior, el modelo que seguirá el PGCM, en esta materia, será el siguiente:

FIGURA 2. MODELO DE POLÍTICA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS



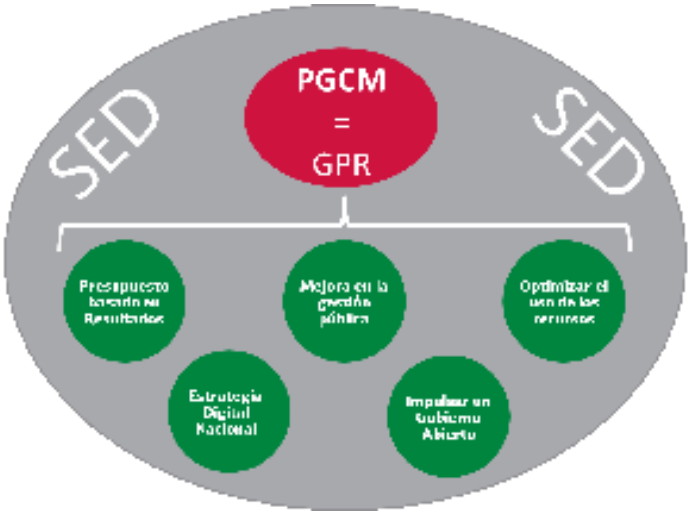
En este sentido, el Gobierno de la República utilizará la información como un elemento decisivo en la construcción de un diálogo más fluido y honesto entre el gobierno y la sociedad, con políticas de transparencia focalizada con información socialmente útil, una correcta administración de archivos, mayores espacios para la participación ciudadana y fomento a la cultura de la legalidad, que en su conjunto, y vinculadas a la Estrategia Digital Nacional, permitan impulsar un gobierno abierto para fomentar la rendición de cuentas en nuestro país.

¿Cómo recuperar la confianza de los mexicanos en nuestro gobierno?

El Gobierno de la República está consciente de que no existe política coordinada e integrada, sin un proceso de retroalimentación que fortalezca la mejora de las acciones implementadas. En un sistema de GpR no existen acciones que no se sometan a la evaluación sobre su desempeño y se vinculen con una estrategia de Gobierno Cercano para dar a conocer de forma puntual y ciudadana sus logros y resultados.

En este sentido, el SED será la herramienta rectora que dé seguimiento y retroalimentación a todas las acciones plasmadas en el PGCM. Con esto, por primera vez, se integrarán en este sistema, de manera ordenada, la información de las dependencias y entidades sobre el desempeño de su gestión y de sus recursos humanos; el seguimiento a los indicadores de los objetivos sectoriales del PND y las MIR; las evaluaciones de los Pp y/o políticas sectoriales; el correcto cumplimiento de los ASM; el desempeño de la obra pública y la inversión, y las acciones en materia de transparencia que darán más eficiencia al gobierno. Este conjunto de información, será vinculada con la información presupuestaria para otorgar a la APF un proceso de retroalimentación eficaz que mejore la asignación de los recursos públicos de manera eficiente y que impacte positivamente en la calidad de vida de la población.

FIGURA 3. COMPONENTES DEL PGCM



Por lo tanto, contar con un Gobierno Cercano es crear los elementos necesarios para fortalecer un vínculo con la población, que permita que las acciones gubernamentales alineadas a una GpR, den respuesta oportuna a sus necesidades. En este mismo sentido, un Gobierno Cercano debe fomentar el diálogo y el escrutinio público, con la intención de focalizar los recursos públicos necesarios en la atención de la problemática que lo acecha, mejorando su calidad de vida.

Asimismo, contar con un Gobierno Moderno permite aprovechar al máximo las TIC para realizar con eficiencia y eficacia las tareas gubernamentales, lo cual permite mejorar los tiempos de respuesta y simplificar los trámites burocráticos, con el objetivo de liberar recursos públicos que pueden destinarse en labores gubernamentales de mayor impacto en las condiciones de vida.

Un Gobierno Cercano y Moderno, es un gobierno abierto que, de manera eficiente, fomenta una mayor rendición de cuentas, y que mediante la implementación de un SED robusto y eficaz, se convierte en una estructura con apertura a la mejora.

En este sentido, el PGCM tiene como propósito fundamental que los mexicanos retomemos la confianza en el gobierno, a través del establecimiento de una correcta gestión pública orientada a resultados, que optimice el uso de los recursos públicos, utilice las nuevas TIC, fortalezca la transparencia y rendición de cuentas e integre los diferentes esfuerzos gubernamentales y de la sociedad civil, con el objetivo primordial de llevar a México a su máximo potencial.

II. Objetivos, estrategias y líneas de acción

Objetivo 1. Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF.

Justificación

Un Gobierno Cercano y Moderno debe tener como imperativo rendir cuentas de forma clara y oportuna a la población. En este sentido, impulsar un gobierno abierto, hace referencia a todos aquellos componentes que deben integrar su implementación de manera que se fortalezca la rendición de cuentas, que van desde la apertura de datos de manera que cualquier interesado pueda acceder a ellos y reutilizarlos, hasta facilitar la participación ciudadana para la mejora de los programas y acciones del gobierno que deriven en la generación de espacios para la colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

Para lograr su correcto funcionamiento, es necesario llevar a cabo un esfuerzo transversal y multidisciplinario que articule las diferentes acciones de las dependencias y entidades en la materia, de manera que se cuente con esfuerzos coordinados procedimientos estables e instrumentos técnicos que generen una rendición de cuentas efectiva.

Estrategia 1.1 Fomentar la participación ciudadana en las políticas públicas y en la prevención de la corrupción.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia encargada del seguimiento**
1.1.1 Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana de la APF para orientarlos a la generación de beneficios específicos de la sociedad.	Coordinación de la estrategia	SEGOB
1.1.2 Establecer mecanismos de consulta con el sector privado, organismos y OSC para la toma de decisiones	General	SFP

gubernamentales.		
1.1.3 Promover la realización conjunta Gobierno - OSC de proyectos que impacten a la sociedad en el marco de la AGA.	Coordinación de la estrategia	SFP
1.1.4 Promover la transparencia y la rendición de cuentas de las OSC que desarrollen proyectos con recursos públicos.	Coordinación de la estrategia	SEGOB
1.1.5 Estrechar desde la Oficina de la Presidencia, la Secretaría de Gobernación y demás instancias competentes la vinculación con las OSC.	Específica (SEGOB)	SEGOB
1.1.6 Incorporar la participación y contraloría ciudadana en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas del Gobierno de la República.	General	SHCP
1.1.7 Incentivar la contraloría ciudadana en las obras públicas realizadas con gasto federalizado.	Coordinación de la estrategia	SHCP/SFP
1.1.8 Incluir a la ciudadanía y OSC, en el diseño, evaluación y mejora de trámites y servicios.	Coordinación de la estrategia	SFP
1.1.9 Fortalecer los mecanismos de transparencia y participación ciudadana en las contrataciones públicas.	General	SFP
1.1.10 Incentivar la denuncia entre particulares sobre conductas ilícitas en las contrataciones públicas.	General	SFP

Estrategia 1.2 Promover una cultura de la legalidad que aumente la confianza de los mexicanos en el gobierno y prevenga la corrupción.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia encargada del seguimiento**
1.2.1 Actualizar los instrumentos normativos que construyen el marco de ética de los servidores públicos.	Coordinación de la estrategia	SFP
1.2.2 Establecer mecanismos de coordinación de acciones en materia de cultura de legalidad entre los distintos poderes y niveles de gobierno.	Coordinación de la estrategia	SFP
1.2.3 Desarrollar programas, plataformas e instrumentos de formación permanente de servidores públicos sobre principios éticos.	Coordinación de la estrategia	SFP
1.2.4 Reforzar la implementación de los instrumentos de manejo de conflictos de interés.	Específica (SFP/SEGOB)	SFP
1.2.5 Apoyar el diseño de contenidos y herramientas didácticas en los planes y programas educativos para una educación cívica y ética.	Específica (SFP/SEP)	SFP
1.2.6 Fortalecer la coordinación institucional para la prevención y combate a la corrupción en cumplimiento a los compromisos internacionales firmados por México.	Coordinación de la estrategia	SFP
1.2.7 Fortalecer los canales de denuncia de servidores públicos para que sean confiables y efectivos.	General	SFP
1.2.8 Construir un sistema para la protección a denunciantes, víctimas y testigos de conductas ilícitas en que incurran los servidores públicos.	Específica (SFP/PGR)	SFP
1.2.9 Fortalecer incentivos legales y esquemas de autorregulación para que el sector privado denuncie incidentes de corrupción.	Coordinación de la estrategia	SFP

Estrategia 1.3 Garantizar el acceso a la información y la protección de los datos personales en la APF.

Líneas de acción	Tipo de línea de acción	Institución encargada del seguimiento
1.3.1 Promover la práctica sistemática de la desclasificación de expedientes reservados e información bajo el principio de máxima publicidad.	General	IFAI
1.3.2 Fomentar la obligación de documentar toda decisión y actividad gubernamental.	General	IFAI
1.3.3 Recabar y tratar a los datos personales con estricto apego al derecho de protección constitucional de los mismos.	General	IFAI
1.3.4 Mejorar los tiempos de respuesta optimizando la gestión documental y la atención a solicitudes y recursos de revisión.	General	IFAI
1.3.5 Establecer programas de capacitación estratégica dirigidos a solicitantes y sujetos obligados de la LFTAIPG.	Coordinación de la estrategia	IFAI
1.3.6 Acercar a los particulares la información gubernamental mediante las nuevas tecnologías facilitando el acceso a la información.	Coordinación de la estrategia	IFAI
1.3.7 Fomentar entre los servidores públicos la generación de información que asegure: calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.	General	IFAI
1.3.8 Diseñar estrategias para concientizar a las personas sobre el ejercicio de su derecho a la protección de sus datos.	General	IFAI
1.3.9 Promover la publicidad de los resultados de consultas ciudadanas.	General	IFAI

Estrategia 1.4 Mejorar la transparencia de la información socialmente útil de la APF.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia encargada del seguimiento**
1.4.1 Identificar necesidades de información socialmente útil por parte de la población.	General	SFP
1.4.2 Concentrar la información socialmente útil o focalizada del gobierno a través de una plataforma única electrónica.	Coordinación de la estrategia	SFP / Oficina de la Presidencia (CEDN)
1.4.3 Difundir en audiencias estratégicas la información socialmente útil publicada por las dependencias y entidades.	General	SFP
1.4.4 Promover herramientas interactivas con información estratégica que sirva a la población en su vida diaria.	Coordinación de la estrategia	SFP
1.4.5 Incentivar el uso, intercambio y difusión de la información socialmente útil en la población.	General	SFP
1.4.6 Analizar el efecto que tiene la información focalizada en la reducción de riesgos y la solución de problemas públicos.	Coordinación de la estrategia	SFP
1.4.7 Mejorar la publicación de información sobre los proyectos financiados con recursos federales entregados a las OSC.	Coordinación de la estrategia	SFP
1.4.8 Promover el uso de la información socialmente útil en gobiernos locales.	Coordinación de la estrategia	SFP

Estrategia 1.4 Mejorar la transparencia de la información socialmente útil de la APF.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia encargada del seguimiento**
1.4.9 Involucrar a la sociedad civil en la traducción a lenguaje ciudadano de la información.	Coordinación de la estrategia	SFP
1.4.10 Difundir a la sociedad las mejoras de los trámites y servicios, así como su impacto y beneficios.	Coordinación de la estrategia	SFP

Estrategia 1.5 Fortalecer el uso de la información presupuestaria.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia encargada del seguimiento**
1.5.1 Impulsar un sistema de obra pública abierta para mostrar los avances de los proyectos de inversión.	Coordinación de la estrategia	SHCP
1.5.2 Difundir en lenguaje ciudadano los avances y resultados de los programas derivados del PND.	General	SHCP
1.5.3 Establecer nuevos canales de difusión de información presupuestaria tomando en cuenta las tendencias de Internet, uso de redes sociales y dispositivos móviles.	Coordinación de la estrategia	SHCP
1.5.4 Promover prácticas de transparencia presupuestaria que sean replicables en los gobiernos locales.	Coordinación de la estrategia	SHCP
1.5.5 Implementar ventanillas virtuales de opinión ciudadana que retroalimente desempeño de los Pp.	Coordinación de la estrategia	SHCP
1.5.6 Fomentar el uso de los resultados del seguimiento y evaluación de los Pp como instrumento de contraloría ciudadana.	Coordinación de la estrategia	SHCP
1.5.7 Alinear CompraNet a las políticas de gobierno abierto e interoperabilidad.	Coordinación de la estrategia	SFP

Estrategia 1.6 Fomentar la participación ciudadana a través de la innovación en el uso de las TIC y los datos abiertos.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Institución encargada del seguimiento**
1.6.1 Promover el uso de datos abiertos por parte del sector social, empresarial y gubernamental en los tres órdenes de gobierno.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)
1.6.2. Impulsar la participación ciudadana mediante concursos de innovación y campañas para elevar capacidades digitales y la utilización la sociedad civil.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)
1.6.3 Fomentar plataformas de fuentes de datos abiertos que permitan la innovación por parte los ciudadanos.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)
1.6.4 Establecer mecanismos digitales de diálogo que permitan la participación ciudadana en las políticas públicas.	Coordinación de la estrategia	SEGOB/ Oficina de la Presidencia (CEDN)
1.6.5 Proveer una plataforma digital y promover su uso en la población para el análisis del impacto de la política pública.	Coordinación de la estrategia	SHCP/ Oficina de la Presidencia (CEDN)
1.6.6 Aprovechar las TIC para fomentar la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.	Coordinación de la estrategia	SHCP/ Oficina de la Presidencia (CEDN)

Estrategia 1.7 Consolidar los sistemas institucionales de archivo y administración de documentos.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Entidad encargada del seguimiento**
1.7.1 Asegurar el cumplimiento en la APF de los instrumentos de control y consulta en materia archivística.	Coordinación de la estrategia	AGN
1.7.2 Implementar un sistema unificado de clasificación archivística que propicie un lenguaje común.	Coordinación de la estrategia	AGN
1.7.3 Establecer un sistema institucional de archivos físicos y electrónicos.	Coordinación de la estrategia	AGN
1.7.4 Vincular los procesos de las dependencias y entidades con la estructura archivística establecida en la Ley Federal de Archivos.	General	AGN
1.7.5 Fortalecer una cultura archivística en los servidores públicos de la APF.	General	AGN
1.7.6 Definir mecanismos de conservación a largo plazo de los documentos electrónicos de la APF.	Coordinación de la estrategia	AGN

Objetivo 2: Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado.

Justificación

La comunidad internacional reconoce que los diferentes procesos para la elaboración de los presupuestos nacionales son un determinante importante en los alcances de los objetivos de política pública. Presupuestar con base en resultados promueve la eficiencia, eficacia y economía en la asignación de recursos. De esta manera se busca que el presupuesto no sea manejado como un vehículo de asignación de recursos y control de gasto exclusivamente, sino como una herramienta para aumentar la eficiencia operativa y la efectividad del gasto público.

En 2006, con la entrada en vigor de la LFPRH, México reactiva la construcción del PbR en la APF iniciado en 1998, con la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP), con el propósito de conseguir mayor impacto en la aplicación del gasto público en beneficio del país, y como una respuesta a la demanda de impulsar el desarrollo nacional, en un contexto de escasez de recursos y de condiciones adversas de la economía mundial. En la presente administración, se pretende fortalecer la planeación, programación, presupuesto, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, a través del uso de la información de desempeño para la toma de decisiones, a fin de contribuir a la consolidación de un gobierno productivo y eficaz en el logro de sus objetivos.

Estrategia 2.1 Impulsar una planeación nacional basada en resultados.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia/ Entidad encargada del seguimiento**
2.1.1 Vincular los programas presupuestarios con los programas que derivan del PND y las Metas Nacionales.	Coordinación de la estrategia	SHCP
2.1.2 Incorporar los indicadores de los objetivos sectoriales al SED.	Coordinación de la estrategia	SHCP
2.1.3 Realizar foros con la participación de la sociedad civil para analizar la evolución de los objetivos sectoriales.	General	SHCP / SFP
2.1.4 Promover una reforma a la Ley de Planeación.	Coordinación de la estrategia	SHCP
2.1.5 Consolidar el proceso de mejora de las MIR de Pp de forma que reflejen su contribución a las prioridades nacionales.	General	SHCP/ SFP/ CONEVAL
2.1.6 Realizar una revisión de media administración que analice los avances de las Metas Nacionales y estrategias transversales.	Coordinación de la estrategia	SHCP

Estrategia 2.2 Vincular el SED con las asignaciones presupuestarias.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia encargada del seguimiento**
2.2.1 Fortalecer el proceso para dictaminar la creación de nuevos programas en la estructura programática.	Coordinación de la estrategia	SHCP
2.2.2 Concertar con las dependencias y entidades su estructura programática, considerando la información del desempeño.	Coordinación de la estrategia	SHCP
2.2.3 Fortalecer la utilización de la información del desempeño en la toma de decisiones presupuestarias.	General	SHCP
2.2.4 Dar seguimiento a los compromisos que se establezcan en la bases de colaboración con las Dependencias y Entidades.	Coordinación de la estrategia	SHCP/SFP

2.3 Fortalecer el proceso de seguimiento y evaluación al desempeño de la APF.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia/ Entidad encargada del seguimiento**
2.3.1 Promover evaluaciones estratégicas sobre el avance y cumplimiento de los programas, objetivos, políticas y estrategias derivados del PND.	Coordinación de la estrategia	SHCP/SFP/ CONEVAL
2.3.2 Fortalecer la coordinación entre las áreas de planeación, programación, presupuesto, ejecutoras del gasto y de evaluación.	General	SHCP/SFP
2.3.3 Fomentar acciones de coordinación para incrementar sinergias de las áreas de evaluación de las dependencias y entidades.	Coordinación de la estrategia	SHCP/SFP/ CONEVAL
2.3.4 Incorporar la información de la gestión institucional de las dependencias y entidades al SED.	Coordinación de la estrategia	SHCP/ SFP
2.3.5 Fortalecer la oferta de capacitación en materia de GpR en los servidores públicos de los tres poderes y órdenes de gobierno.	Coordinación de la estrategia	SHCP/SFP
2.3.6 Reformar el Mecanismo para el Seguimiento a los ASM.	Coordinación de la estrategia	SHCP/SFP/ CONEVAL
2.3.7 Implementar programas de trabajo con los sectores que fomenten la integración de ASM que tengan mayor incidencia en los Pp.	Coordinación de la estrategia	SHCP/SFP/ CONEVAL
2.3.8 Promover el incremento de la calidad de la información de padrones de beneficiarios integrados en el SIIPP-G para fortalecer los programas e integralidad de políticas públicas.	Coordinación de la estrategia	SFP
2.3.9 Promover la utilización de los análisis realizados con la información del SIIPP-G para fortalecer los programas e integralidad de políticas públicas.	General	SFP
2.3.10 Fortalecer el proceso de evaluación externa de políticas y programas distintos al desarrollo social.	Coordinación de la estrategia	SHCP/SFP

Estrategia 2.4 Mejorar la calidad del gasto federalizado con base en los preceptos del SED.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia encargada del seguimiento**
2.4.1 Mejorar la calidad y transparencia de la información reportada sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos.	Coordinación de la estrategia	SHCP

Estrategia 2.4 Mejorar la calidad del gasto federalizado con base en los preceptos del SED.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia encargada del seguimiento**
2.4.2 Identificar y transparentar ASM en la aplicación del gasto federalizado.	General	SHCP
2.4.3 Coadyuvar en la implementación y consolidación del modelo PbR-SED en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.	Coordinación de la estrategia	SHCP
2.4.4 Promover la complementariedad de programas presupuestarios federales, a partir del análisis de los padrones de beneficiarios de los diferentes órdenes de gobierno integrados en el SIIPP-G.	Coordinación de la estrategia	SFP

Estrategia 2.5 Garantizar que los programas y proyectos de inversión registrados en la Cartera de Inversión, sean aquellos con mayor rentabilidad social.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia encargada del seguimiento**
2.5.1 Alinear los programas y proyectos de inversión con registro en la Cartera de Inversión, con los programas sectoriales y presupuestarios.	General	SHCP
2.5.2 Fomentar la realización de proyectos de inversión con alto beneficio social, mediante el esquema de Asociaciones Público Privadas.	General	SHCP
2.5.3 Fomentar la realización de evaluaciones ex-post de programas o proyectos de inversión, para determinar su rentabilidad socioeconómica.	General	SHCP
2.5.4 Promover un seguimiento continuo de la rentabilidad socioeconómica, al finalizar la etapa de ejecución del programa o proyecto de inversión.	Coordinación de la estrategia	SHCP
2.5.5 Constatar que los programas y proyectos de inversión cumplan con los indicadores establecidos en los lineamientos de Análisis Costo Beneficio.	Coordinación de la estrategia	SHCP
2.5.6 Propiciar una mayor capacitación a servidores públicos apoyados por organismos financieros internacionales, para elevar la calidad de las evaluaciones socioeconómicas.	General	SHCP
2.5.7 Actualizar la tasa social de descuento con apoyo de organismos financieros internacionales, para lograr un uso más eficiente de recursos.	Coordinación de la estrategia	SHCP
2.5.8 Asegurar que las evaluaciones socioeconómicas tengan la calidad requerida que garantice su rentabilidad social.	General	SHCP

Objetivo 3: Optimizar el uso de los recursos en la APF.

Justificación

Optimizar el uso de los recursos públicos, mediante una adecuada racionalización de los mismos, y destinar los ahorros generados a fortalecer los programas prioritarios de la APF. El uso eficiente de los recursos se apoyará en analizar y orientar las estructuras programáticas de la APF hacia los objetivos estratégicos; realizar una calendarización del gasto congruente con las necesidades de los ejecutores del mismo y ajustada a la disponibilidad de recursos; observar de manera rigurosa la normativa en materia presupuestaria y organizacional, además de la emisión de disposiciones para optimizar el ejercicio de los recursos para asegurar el máximo valor para la inversión en las contrataciones públicas, el uso responsable del patrimonio inmobiliario federal y de sus estructuras orgánicas.

Estrategia 3.1 Orientar las estructuras orgánicas y ocupacionales hacia los objetivos estratégicos.

Líneas de acción	Tipo de línea de acción	Dependencia encargada del seguimiento
3.1.1 Ajustar las estructuras orgánicas de las dependencias y entidades, de acuerdo con las atribuciones conferidas a las mismas.	General	SFP
3.1.2 Reorientar las funciones en las unidades administrativas de las dependencias y entidades, y en sus plazas adscritas, evitando duplicidades.	General	SFP
3.1.3 Promover la eliminación de plazas de mandos medios y superiores cuya existencia no tenga justificación.	General	SFP
3.1.4 Privilegiar la contratación de prestación de servicios profesionales de personas físicas por honorarios hacia áreas sustantivas.	General	SFP
3.1.5 Presentar propuestas de modificación organizacional que consideren funciones transversales susceptibles a compactarse.	General	SFP
3.1.6 Privilegiar la distribución de plazas asignadas al sector para fortalecer las áreas de atención directa a la sociedad y/o las áreas sustantivas.	General	SFP

Estrategia 3.2 Fortalecer el uso eficiente de los recursos destinados a servicios personales y gasto de operación		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia encargada del seguimiento**
3.2.1 Disminuir el gasto destinado a servicios personales como proporción del gasto programable de la Administración Pública Centralizada[10].	Coordinación de la estrategia	SHCP
3.2.2 Reducir el crecimiento anual en gasto de operación administrativo por debajo de la inflación.	Coordinación de la estrategia	SHCP
3.2.3 Simplificar los procesos de entrega de subsidios y demás apoyos, permitiendo su entrega expedita y transparente.	General	SHCP
3.2.4 Racionalizar el gasto en comunicación social con una adecuada coordinación y programación del mismo.	General	SEGOB
3.2.5 Incentivar la compartición de equipos de transporte y la elaboración de planes de logística que permitan obtener ahorros en costos de traslado.	General	SHCP
3.2.6 Realizar aportaciones, donativos, cuotas y contribuciones a organismos internacionales, sólo cuando éstas se encuentren previstas en los presupuestos.	General	SHCP

Estrategia 3.3 Promover la implementación de estrategias de contratación orientadas a la obtención del máximo valor por la inversión.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia encargada del seguimiento**
3.3.1 Promover en las dependencias y entidades la reducción de costos, a través de la contratación consolidada de bienes y servicios.	Coordinación de la estrategia	SFP
3.3.2 Generar eficiencias a través del uso de contratos marco en las dependencias y entidades.	Coordinación de la estrategia	SFP
3.3.3. Brindar asesorías a las dependencias y entidades para que lleven a cabo ofertas subsecuentes de descuento que generen economías de escala	Coordinación de la estrategia	SFP

[10] Se exceptúa al personal de las ramas médica, educativa, seguridad pública y nacional.

Estrategia 3.3 Promover la implementación de estrategias de contratación orientadas a la obtención del máximo valor por la inversión.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia encargada del seguimiento**
3.3.4. Evaluar los ahorros obtenidos por el uso de las estrategias de contratación (consolidaciones, contratos marco y ofertas subsecuentes de descuento).	General	SFP

Estrategia 3.4 Promover una administración moderna y transparente del patrimonio inmobiliario federal.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia encargada del seguimiento**
3.4.1 Consolidar el Sistema de Información Inmobiliaria Federal que provea información estratégica para optimizar el uso de inmuebles federales.	Coordinación de la estrategia	SFP
3.4.2 Generar economías en el mantenimiento, conservación y aprovechamiento de inmuebles federales, garantizando instalaciones sustentables y seguras.	Específica (SEMARNAT, SEP, SEGOB, SCT, SEDATU y SRE)	SFP
3.4.3 Promover la regularización de la situación jurídica de los inmuebles federales, que otorgue certeza a la inversión pública y privada.	Específica (SEMARNAT, SEP, SEGOB, SCT, SEDATU y SRE)	SFP
3.4.4 Modernizar los mecanismos de adquisición, enajenación y arrendamiento de bienes inmuebles, para la optimización de su uso.	Coordinación de la estrategia	SFP
3.4.5 Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para dictaminar de forma más certera y expedita los avalúos, de acuerdo a estándares internacionales.	Coordinación de la estrategia	SFP
3.4.6 Coordinar el mejor uso de los inmuebles nacionales con los poderes públicos, órdenes de gobierno y organismos constitucionales autónomos.	Coordinación de la estrategia	SFP

Objetivo 4: Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF.

Justificación

La mejora de la gestión gubernamental consiste en transformar el funcionamiento de las dependencias y entidades de la APF, a través de la mejora en la prestación de bienes y servicios a la población, el incremento en la eficiencia de su operación mediante la simplificación de sus procesos y normas; el mejor aprovechamiento de los recursos, la eficiencia de los procesos vinculados a las contrataciones que realiza el Estado; así como el incremento en el desempeño de los servidores públicos.

El PND establece como propósito del Gobierno Cercano y Moderno incentivar un gobierno orientado a resultados. Es por ello que la mejora de la gestión gubernamental busca la consolidación de un gobierno productivo, eficiente y eficaz en el logro de sus objetivos. Las políticas y acciones de gobierno inciden directamente en la calidad de vida de las personas, por ello, es prioritario mejorar los procesos y la calidad de los servicios.

Asimismo, es indispensable contar con un marco normativo que permita la eficiente ejecución de los procesos de las dependencias y entidades y evite que éste se convierta en un obstáculo o entorpezca la operación cotidiana del gobierno. Por otra parte, resulta imperativo contar con servidores públicos profesionales, comprometidos y productivos, orientados a una nueva cultura de servicio a la sociedad, que den credibilidad, estabilidad y eficiencia al gobierno.

Estrategia 4.1 Transformar los procesos de las dependencias y entidades.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia encargada del seguimiento**
4.1.1 Alinear los procesos de las dependencias y entidades	General	SFP

Estrategia 4.1 Transformar los procesos de las dependencias y entidades.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia encargada del seguimiento**
a la planeación estratégica, y a los objetivos y Metas Nacionales e institucionales.		
4.1.2 Implementar mecanismos para que las dependencias y entidades generen los mapas de los procesos para facilitar su análisis y mejora.	Coordinación de la estrategia	SFP
4.1.3 Estandarizar procesos con fines similares para homologar su operación y garantizar la calidad de sus resultados.	General[11]	SFP
4.1.4 Desarrollar e implementar proyectos de mejora institucional e interinstitucional para hacer más eficientes los procesos del gobierno.	General	SFP
4.1.5 Redistribuir las actividades asignadas a los recursos humanos alineándolas a los procesos mejorados.	General	SFP
4.1.6 Evaluar los resultados de los procesos a través de indicadores, para promover la mejora continua de su operación.	Coordinación de la estrategia	SFP
4.1.7 Promover un modelo de cultura organizacional y de servicio público para incentivar el logro de resultados.	Coordinación de la estrategia	SFP
4.1.8 Promover procesos de innovación, la transferencia del conocimiento y mejores prácticas entre instituciones, para incrementar la eficiencia y eficacia gubernamental.	Coordinación de la estrategia	SFP

Estrategia 4.2 Fortalecer la profesionalización de los servidores públicos.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia encargada del seguimiento**
4.2.1 Establecer convenios de cooperación técnica con instituciones públicas y privadas en materia de gestión de recursos humanos y SPC.	General	SFP
4.2.2 Gestionar los procesos de recursos humanos, incluyendo el SPC, por competencias y con base en el mérito.	General	SFP
4.2.3 Desarrollar herramientas y mecanismos para la autogestión del conocimiento.	Coordinación de la estrategia	SFP
4.2.4 Implementar mecanismos de movilidad de los servidores públicos sujetos al SPC.	Coordinación de la estrategia	SFP
4.2.5 Promover convenios de intercambio de servidores públicos con fines de desarrollo profesional.	General	SFP
4.2.6 Fortalecer las evaluaciones de desempeño de los servidores públicos.	General	SFP
4.2.7 Impulsar los mecanismos para la profesionalización, certificación y educación formal de los servidores públicos.	Coordinación de la estrategia	SFP

4.3 Obtener las mejores condiciones en la contratación de bienes, servicios y obras públicas de la APF.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia encargada del seguimiento**
4.3.1 Perfeccionar el diseño institucional y organizacional de	Coordinación de la	SFP

[11] La estandarización de los procesos en materia administrativa deberán observar las disposiciones que en dicha materia emitan las áreas normativas de la SFP y la SHCP.

4.3 Obtener las mejores condiciones en la contratación de bienes, servicios y obras públicas de la APF.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia encargada del seguimiento**
las instancias que regulan y dirigen las contrataciones públicas.	estrategia	
4.3.2. Establecer un sistema de contrataciones públicas basado en la transparencia, competencia y criterios objetivos, que promueva la integridad y la prevención de la corrupción.	Coordinación de la estrategia	SFP
4.3.3 Fomentar la adopción de criterios de sustentabilidad en las contrataciones públicas.	Coordinación de la estrategia	SFP
4.3.4 Vincular los contratos incorporados en CompraNet con la estructura programática y, en su caso, con los proyectos registrados en la Cartera de Inversión.	Coordinación de la estrategia	SFP/SHCP
4.3.5 Impulsar las reformas al marco jurídico de las contrataciones públicas, que contribuyan a mejorar su planeación, contratación y ejecución.	Coordinación de la estrategia	SFP
4.3.6 Establecer indicadores y mecanismos de monitoreo y control por resultados de las contrataciones públicas.	Coordinación de la estrategia	SFP
4.3.7 Actualizar el seguimiento a programas y proyectos de inversión en la Cartera de Inversión.	General	SHCP
4.3.8 Privilegiar que los procesos de contratación se realicen por medios electrónicos.	General	SFP
4.3.9 Unificar los criterios adoptados en la instrucción y resolución de inconformidades derivadas de los procedimientos de contrataciones públicas.	Coordinación de la estrategia	SFP
4.3.10 Difundir la conciliación como un mecanismo alternativo de solución de controversias, privilegiando la ejecución del contrato.	General	SFP

4.4 Fortalecer la planeación y control de los recursos humanos, alineados a los objetivos y metas estratégicas institucionales.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia encargada del seguimiento**
4.4.1 Elaborar estudios de prospectiva en materia de recursos humanos, profesionalización y organización.	General	SFP
4.4.2 Fortalecer la calidad y oportunidad de la información que se registra en materia de recursos humanos.	General	SFP
4.4.3 Elaborar estudios de mejores prácticas en materia de recursos humanos, profesionalización y organización.	Coordinación de la estrategia	SFP
4.4.4 Fortalecer la vinculación entre los objetivos estratégicos, el tipo de organización y las previsiones de los recursos humanos.	General	SFP

Estrategia 4.5 Simplificar la regulación que rige a las dependencias y entidades para garantizar la eficiente operación del gobierno.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia encargada del seguimiento**
4.5.1 Eliminar la regulación innecesaria, obsoleta y duplicada para contar con la estrictamente necesaria e indispensable para una gestión eficiente.	General	SFP
4.5.2 Fortalecer la contención normativa para no sobre regular a la APF.	Coordinación de la estrategia	SFP
4.5.3 Implementar revisiones periódicas de las normas	General	SFP

Estrategia 4.5 Simplificar la regulación que rige a las dependencias y entidades para garantizar la eficiente operación del gobierno.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Dependencia encargada del seguimiento**
internas, con el objetivo de evitar su obsolescencia o se dupliquen con nuevas disposiciones.		
4.5.4 Mejorar la calidad de las disposiciones normativas para simplificar la operación de los procesos de las dependencias y entidades.	General	SFP
4.5.5 Mejorar el proceso de elaboración y actualización de la normatividad existente en las dependencias y entidades.	Coordinación de la estrategia	SFP
4.5.6 Difundir el marco normativo vigente a través de repositorios electrónicos, para fomentar la transparencia y certeza jurídica.	Coordinación de la estrategia	SFP
4.5.7 Evaluar los resultados alcanzados con la eliminación y mejora del marco normativo de las dependencias y entidades.	Coordinación de la estrategia	SFP

Objetivo 5: Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Justificación

Impulsar un gobierno centrado en valores democráticos que contribuyan a construir una nueva relación entre la sociedad y el Estado centrada en el individuo y en su experiencia como usuario de los servicios públicos, con la finalidad de alcanzar los objetivos de las Metas Nacionales.

Este objetivo busca impactar, entro otros aspectos, en la calidad de los servicios de salud, en la innovación y transformación de la gestión gubernamental, en la educación y la generación de habilidades digitales en la población, en el desarrollo del ecosistema de economía digital y en el fortalecimiento de los mecanismos de seguridad ciudadana.

El impulso se efectuará mediante el uso de las TIC, lo cual permitirá el desarrollo de la modernización del gobierno y la mejora de los servicios y bienes públicos. Lo anterior supone contar con habilitadores digitales como la conectividad, asequibilidad, inclusión y alfabetización digital, la interoperabilidad y el uso de datos abiertos, así como el marco jurídico adecuado para tales efectos.

Estrategia 5.1 Propiciar la transformación Gubernamental mediante las tecnologías de información y comunicación.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Institución encargada del seguimiento**
5.1.1 Desarrollar una oferta de trámites y servicios de calidad mediante un Catálogo Nacional de Trámites y Servicios del Estado (CNTSE).	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.1.2 Digitalizar los trámites y servicios del CNTSE e incorporarlos al portal www.gob.mx de la Ventanilla Única Nacional.	General	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.1.3 Habilitar canales de atención estandarizados por medios presenciales, remotos y móviles para los trámites y servicios digitalizados, así como obtener su retroalimentación ciudadana.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.1.4 Establecer el Sello de Excelencia en Gobierno Digital acorde a estándares mundiales en trámites y servicios digitalizados y mejora regulatoria.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.1.5 Establecer criterios y mecanismos de diseño, presentación de información y medición, para sitios de Internet 100% accesibles y centrados en la población.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.1.6 Establecer la gestión digital del territorio nacional con bases cartográficas, datos de catastro y del Registro Público de la Propiedad.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.1.7 Establecer y operar un Modelo de Innovación Gubernamental basado en la cocreación de soluciones a través de la participación ciudadana.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)

Estrategia 5.1 Propiciar la transformación Gubernamental mediante las tecnologías de información y comunicación.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Institución encargada del seguimiento**
5.1.8 Simplificar, sistematizar y digitalizar los procesos administrativos y de Gobierno Móvil.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.1.9 Establecer principios a las dependencias y entidades en el diseño, contratación, implementación y gestión de TIC, así como su operación y mantenimiento.	General	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.1.10 Establecer un modelo de comunicaciones unificadas de cobertura nacional en las dependencias y entidades.	Específica [SCT, SENER (CFE) y SEGOB]	Oficina de la Presidencia (CEDN)

Estrategia 5.2 Contribuir a la convergencia de los sistemas y a la portabilidad de coberturas en los servicios de salud del Sistema Nacional de Salud mediante la utilización de TIC.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Institución encargada del seguimiento**
5.2.1 Impulsar la convergencia de los sistemas y la portabilidad de coberturas en los servicios de salud mediante la utilización de tecnologías de información y comunicación.	Específica [SSA, IMSS, ISSSTE, SENER (PEMEX), SEMAR y SEDENA]	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.2.2 Establecer la personalidad única en salud a través de un padrón general de salud, incluyendo entre otra, información de beneficiarios y profesionales.	Específica [SSA, IMSS, ISSSTE, SENER (PEMEX), SEMAR y SEDENA]	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.2.3 Fomentar la adopción y uso de Sistemas de Información de Registro Electrónico para la Salud, en el Sistema Nacional de Salud.	Específica [SSA, IMSS, ISSSTE, SENER (PEMEX), SEMAR y SEDENA]	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.2.4 Implementar el Certificado Electrónico de Nacimiento, la Cartilla Electrónica de Vacunación y el Expediente Clínico Electrónico, e integrar información biométrica de pacientes.	Específica (SSA, IMSS, ISSSTE)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.2.5 Impulsar el intercambio de la información clínica, homologada y apegada a estándares, de manera interinstitucional e intersectorial mediante TIC.	Específica (SSA, IMSS, ISSSTE)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.2.6 Expedir Guías de Intercambio para los Sistemas de Información de Registro Electrónico para la Salud.	Específica (SSA)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.2.7 Instrumentar mecanismos innovadores de salud a distancia en múltiples plataformas, Telesalud y Telemedicina.	Específica [SSA, IMSS, ISSSTE, SENER (PEMEX), SEMAR y SEDENA]	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.2.8 Fortalecer los mecanismos de difusión de información en salud alineados a la estrategia de datos abiertos.	Específica [SSA, IMSS, ISSSTE, SENER (PEMEX), SEMAR y SEDENA]	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.2.9 Promover reformas al marco normativo en materia de salud que estén relacionadas con la aplicación de TIC.	Específica (SSA)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.2.10 Establecer bases y/o convenios de colaboración y diseñar disposiciones que garanticen la prestación de los servicios digitales de salud.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)

Estrategia 5.3 Propiciar la transformación del modelo educativo con herramientas tecnológicas.

Líneas de acción	Tipo de línea de acción	Institución encargada del seguimiento
5.3.1 Ampliar la dotación de dispositivos de cómputo en los planteles educativos e impulsar la conectividad de los mismos.	Específica (SEP, SCT)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.3.2 Promover la integración de las TIC en la formación de los docentes y de la gestión educativa.	Específica (SEP)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.3.3 Propiciar la integración de habilidades y conocimientos de TIC en el diseño curricular de educación básica, media y media superior.	Específica (SEP)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.3.4 Incrementar la cantidad de programas educativos y el número de mexicanos graduados en modalidad virtual y certificados por la SEP.	Específica (SEP)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.3.5 Establecer y operar un mecanismo nacional de preservación y accesibilidad digital del patrimonio cultural del Estado mexicano.	Específica (SEP)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.3.6 Propiciar la difusión del arte y la cultura por medio de las TIC, incluyendo las transmisiones masivas de eventos.	Específica (SEP)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.3.7 Estimular la creatividad basada en la digitalización para la presentación y la comunicación del patrimonio cultural y las manifestaciones artísticas.	Específica (SEP)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.3.8 Crear plataformas y servicios digitales que favorezcan una oferta amplia de contenidos culturales especialmente para niños y jóvenes.	Específica (SEP)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.3.9 Estimular la creación de proyectos vinculados a la ciencia, la tecnología y el arte, que ofrezcan contenidos para plataformas digitales.	Específica (SEP, CONACYT)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.3.10 Promover el equipamiento de la infraestructura cultural del país con espacios y medios de acceso público a las TIC.	Específica [SEP, SCT y SENER (CFE)]	Oficina de la Presidencia (CEDN)

Estrategia 5.4 Desarrollar la economía digital que impulse el mercado de TIC, el apoyo a actividades productivas y al capital humano.

Líneas de acción	Tipo de línea de acción	Institución encargada del seguimiento
5.4.1 Impulsar el desarrollo del mercado de bienes y servicios digitales (oferta y demanda).	Específica (SE)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.4.2 Promover la innovación en TIC para aprovechar tecnologías emergentes y la industria genere productos y servicios de alto valor agregado.	Específica (SE)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.4.3 Promover el comercio electrónico mediante creación de confianza en un marco legal que impulse nuevos productos y su adopción.	Específica (SE)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.4.4 Impulsar apoyos y proyectos mediante el “Fondo Emprendedor” para adoptar TIC, con participación de Confederaciones y Cámaras de la industria de TIC.	Específica (SE)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.4.5 Fomentar la creación de una plataforma de TIC que permita llevar a cabo proyectos digitales.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.4.6 Impulsar programas de inclusión financiera en microempresas y de financiamiento para la adquisición de TIC mediante el “Fondo Emprendedor”.	Específica (SE)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.4.7 Promover la integración de un catálogo de productos y servicios digitales y la creación de la Marca de Calidad	Específica (SE)	Oficina de la Presidencia (CEDN)

Estrategia 5.4 Desarrollar la economía digital que impulse el mercado de TIC, el apoyo a actividades productivas y al capital humano.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Institución encargada del seguimiento**
MIPYMES.		
5.4.8 Promover el uso de nuevos instrumentos jurídicos que permitan la difusión, intercambio y aprovechamiento de innovaciones de TIC para la co-creación gobierno-sociedad.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.4.9 Promover la inclusión financiera mediante esquemas de banca móvil.	Específica (SE)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.4.10 Establecer un programa de inserción en el mercado electrónico.	Específica (SE)	Oficina de la Presidencia (CEDN)

Estrategia 5.5 Fortalecer la seguridad ciudadana utilizando medios digitales.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Institución encargada del seguimiento**
5.5.1 Establecer herramientas y aplicaciones de denuncia ciudadana en múltiples plataformas digitales.	Específica (SEGOB, PGR)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.5.2 Promover la convivencia e integración social, impulsando el desarrollo social a través de las TIC.	Específica (SEGOB, SEDESOL)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.5.3 Desarrollar instrumentos digitales para la prevención social de la violencia en la población.	Específica (SEGOB, OP)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.5.4 Impulsar el uso de TIC para el desarrollo de competencias comunitarias en cultura ciudadana de paz y legalidad.	Específica (SEGOB)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.5.5 Aprovechar las TIC para impulsar la innovación cívica.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.5.6 Fortalecer la apropiación de espacios públicos haciendo uso de TIC.	Específica (SEGOB, SEDATU, SEDESOL, SCT)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.5.7 Impulsar el uso de TIC para la prevención y mitigación de los daños causados por desastres naturales.	Específica (SEGOB, SEDATU, SEDESOL, SCT)	Oficina de la Presidencia (CEDN)

Estrategia 5.6 Establecer y operar los habilitadores de TIC para la conectividad y asequibilidad, inclusión digital e interoperabilidad.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Institución encargada del seguimiento**
5.6.1 Construir una red central robusta de telecomunicaciones nacional que impulse el acceso efectivo y asequible de la población a los servicios digitales.	Específica [SCT y SENER (CFE)]	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.6.2 Impulsar el acceso a banda ancha en sitios públicos que permitan alcanzar la cobertura universal e impulsar la conectividad rural.	Específica [SCT y SENER (CFE)]	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.6.3 Crear una red nacional de centros comunitarios de capacitación y educación digital y fomentar campañas nacionales de inclusión digital.	Específica [SCT, SEP y SENER (CFE)]	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.6.4 Fomentar la mejora en la gestión gubernamental y la prestación de servicios públicos a través de interoperabilidad de la información.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.6.5 Impulsar las condiciones técnicas,	Coordinación de la	Oficina de la Presidencia

Estrategia 5.6 Establecer y operar los habilitadores de TIC para la conectividad y asequibilidad, inclusión digital e interoperabilidad.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Institución encargada del seguimiento**
administrativas y normativas, para lograr la interoperabilidad de la información en el Gobierno de la República.	estrategia	(CEDN)
5.6.6 Promover la consolidación de servicios de cómputo y uso compartido de recursos e infraestructura de TIC en las dependencias y entidades.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.6.7 Impulsar el cómputo de nube y uso de soluciones tecnológicas que favorezcan la neutralidad e interoperabilidad tecnológica.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.6.8 Impulsar la Seguridad de la Información dentro de los Sistemas y Aplicaciones de las dependencias y entidades.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)

Estrategia 5.7 Establecer y operar el Marco Jurídico para las TIC.		
Líneas de acción	**Tipo de línea de acción**	**Institución encargada del seguimiento**
5.7.1 Impulsar el uso de las TIC en políticas de identificación personal, promoviendo la identidad digital administrativa única de personas y empresas.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.7.2 Fomentar el uso de la identidad digital administrativa única en las transacciones económicas, sociales y gubernamentales en todos los sectores sociales.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.7.3 Promover la confianza digital que cubra actividades de trámites y servicios digitales, economía digital y pagos electrónicos.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.7.4 Establecer programas de cultura en el uso de las TIC que incluyan ética, conducta en Internet y tecnologías verdes.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.7.5 Emitir disposiciones para la generación de soluciones tecnológicas orientadas a la transformación gubernamental.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.7.6 Revisar y armonizar el marco normativo para promover el uso de la firma electrónica avanzada.	Específica (SHCP, SE, SFP)	Oficina de la Presidencia (CEDN)
5.7.7 Fortalecer la seguridad cibernética y la gobernanza en internet.	Coordinación de la estrategia	Oficina de la Presidencia (CEDN)

III. Indicadores del PGCM

FICHA DE INDICADOR	
Elemento	Características
Indicador:	Índice de Transparencia Focalizada (ITF)
Objetivo transversal:	1. Impulsar un gobierno abierto para fomentar la rendición de cuentas en la APF.
Descripción general:	El índice permitirá evaluar la difusión de información socialmente útil por medio de los portales institucionales de las dependencias y entidades de la APF, tomando en cuenta indicadores de operatividad, pertinencia, comprensión y calidad de la información.
Observaciones:	El ITF se integra por cuatro indicadores, a los cuales se asigna una ponderación de la siguiente forma: 1. Operatividad (10%): entendiéndose ésta como el contar con una plataforma informática funcional que permita la difusión segura de información y que considere: ruta de acceso, condicionamiento, enlaces y seguridad. 2. Pertinencia (24%): si la información publicada contribuye en la toma de

FICHA DE INDICADOR	
	decisiones, minimización de riesgos o solución de algún problema público. 3. Información comprensiva (36%): entendiéndose como la publicación de información completa y actualizada en un lenguaje claro, comprensible y sencillo para el ciudadano. 4. Calidad (30%): la información publicada es accesible, cuenta con un sustento documental es imparcial y oportuna (es decir que ha sido actualizada, al menos una vez, durante los seis meses previos a la consulta) A diciembre de 2012 el número de temas publicados por todo el Gobierno de la República fue de 725, sin embargo, es necesaria su revisión para determinar cuáles de éstos cumplen con las características de información socialmente útil o focalizada y determinar un universo promedio.
Frecuencia de medición:	Anual
Fuente:	Micrositios de Transparencia Focalizada de las dependencias y entidades de la APF.
Referencias adicionales:	Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional. SFP.

Línea base 2013	Meta 2018
5%	80%

FICHA DE INDICADOR	
Elemento	Características
Indicador:	Índice de Presupuesto Abierto (IPA)
Objetivo transversal:	1. Impulsar un gobierno abierto para fomentar la rendición de cuentas en la APF
Descripción general:	Evalúa los avances en transparencia presupuestaria a nivel mundial. El Índice se genera a partir de una encuesta realizada por la asociación internacional que lleva a cabo el Índice, en la cual se evalúa la disponibilidad y calidad de la información presupuestaria que se difunde en una escala del 0 al 100. En su medición de 2012 que incluyó en su análisis 100 países, México se ubicó en el lugar 23 a nivel mundial.
Observaciones:	Los documentos en que se basa la medición son: • Documento preliminar del presupuesto • Propuesta de presupuesto del ejecutivo • Presupuesto aprobado • Presupuesto ciudadano • Informes entregados durante el año • Revisión de mitad de año • Informe de fin de año • Informe de Auditoría
Frecuencia de medición:	Bienal
Fuente:	International Budget Partnership. http://internationalbudget.org http://survey.internationalbudget.org/
Referencias adicionales:	Unidad de Evaluación del Desempeño. SHCP. Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental. SFP.

Línea base 2012	Meta 2018
61	81

FICHA DE INDICADOR	
Elemento	Características
Indicador:	Índice de Gestión para Resultados en América Latina y el Caribe
Objetivo transversal:	2. Fortalecer el presupuesto basado en resultados a fin de mejorar el desempeño de la APF y el gasto federalizado.
Descripción general:	El Índice de Gestión para Resultados, se integra por cinco variables: 1) planificación para resultados, 2) presupuesto por resultados, 3) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, 4) gestión de programas y proyectos y 5) monitoreo y evaluación. El índice mide la capacidad institucional de los países para implementar y aprovechar la GpR, lo cual permite medir el fortalecimiento de la GpR a fin de

FICHA DE INDICADOR	
	mejorar el desempeño de la APF y el gasto federalizado.
Observaciones:	Los cinco pilares del ciclo de gestión examinan los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público esté orientado a lograr resultados. Dichos elementos se ordenan en tres categorías: componentes, indicadores y requisitos mínimos o variables. Las tres categorías se califican con una escala que va de 0 a 5, en la que 5 es la situación óptima. El promedio de todos los indicadores deriva en un índice que muestra la capacidad de GpR de un país. La información de los cinco pilares se recaba mediante diagnósticos, realizados en cuatro etapas: durante la primera se examinan los marcos legal e institucional que sustentan el funcionamiento y la interrelación entre los pilares, y se analizan los diagnósticos existentes y otras fuentes secundarias, como estudios e investigaciones; en la segunda etapa se realizan entrevistas a funcionarios de gobierno; en la tercera etapa se asignan valores a las variables con base en la información y la documentación obtenidas, y se elabora un borrador de informe que es sometido a revisión, y el cuarto paso es la validación de los informes con las autoridades del país.
Frecuencia de medición:	Bienal
Fuente:	Sistema de Evaluación Prodev, Banco Interamericano de Desarrollo.
Referencias adicionales:	Unidad de Evaluación del Desempeño. SHCP.
Línea base 2010	Meta 2018
3.3	4.2

FICHA DE INDICADOR	
Elemento	Características
Indicador:	Proporción del gasto en servicios personales respecto al gasto programable de la Administración Pública Centralizada.
Objetivo transversal:	3. Optimizar el uso de los recursos en la APF.
Descripción general:	Es el cociente del gasto ejercido en servicios personales entre el gasto programable neto ejercido de Administración Pública Centralizada.
Observaciones:	$$\%SP = \frac{GSP_i}{GP_i}$$ Dónde: %SP=17.8% GSP_i=Gasto ejercido en servicios personales de la Administración Pública Centralizada. GP_i=Gasto Programable neto ejercido de la Administración Pública Centralizada.
Frecuencia de medición:	Anual
Fuente:	Sistemas de información institucionales de la SHCP.
Referencias adicionales:	Unidad de Política y Control Presupuestario. SHCP.
Línea base 2012	Meta 2018
17.8%	16.9% (Reducción de 5% en la proporción de gasto en servicios personales con relación al gasto programable neto de la Administración Pública Centralizada)

FICHA DE INDICADOR	
Elemento	Características
Indicador:	Cociente del gasto de operación administrativo.
Objetivo transversal:	3. Optimizar el uso de los recursos en la APF
Descripción general:	El cociente del gasto de operación administrativo del año corriente entre del gasto de operación administrativo del año inmediato anterior. El resultado del cociente anterior deberá ser menor a la inflación observada en el año corriente.
Observaciones:	$\frac{GO_i}{GO_{i-1}} \leq \pi$ Dónde: GOi= Gasto Operativo del año *i* GO_{i-1}=Gasto Operativo del año *i-1* π= Tasa de Inflación Anual del año i
Frecuencia de medición:	Anual
Fuente:	Sistemas de información institucionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
Referencias adicionales:	Unidad de Política y Control Presupuestario. SHCP

Línea base 2012	Meta 2018
Para 2012 el incremento en el gasto de operación administrativo ejercido respecto al año anterior ascendió a 4.2%.	Mantener la tasa de crecimiento en el gasto de operación administrativo por debajo de la inflación del mismo periodo.

FICHA DE INDICADOR	
Elemento	Características
Indicador:	Porcentaje de satisfacción de los usuarios respecto a los servicios de las dependencias y entidades de la APF.
Objetivo transversal:	4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF.
Descripción general:	Establece el nivel de satisfacción de los usuarios respecto de los servicios de las dependencias y entidades.
Observaciones:	Nivel de satisfacción de los usuarios de los servicios de las dependencias y entidades. La línea base se construirá con la información del 2014
Frecuencia de medición:	Anual
Fuente:	Registros de información de la SFP.
Referencias adicionales:	Unidad de Políticas de Mejora de la Gestión Pública. SFP

Línea base 2013	Meta 2018
N.D. La línea base se construirá con la información del 2014	80%

FICHA DE INDICADOR	
Elemento	Características
Indicador:	Competencia en las contrataciones
Objetivo transversal:	4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF

Descripción general:	a. Número de proposiciones que, en promedio, son presentadas en los procedimientos de contratación competidos: licitaciones públicas e invitación a cuando menos tres personas (eficacia). b. Número de convocados por procedimiento de invitación a cuando menos tres personas (eficacia). La competencia entre los licitantes es una manera de asegurar que la APF obtenga las mejores condiciones de contratación en cuanto a precio y calidad. Favorecer la competencia en las contrataciones públicas implica llevar a cabo una serie de acciones que fomenten la participación de los particulares y reduzcan los riesgos de colusión entre los mismos, de modo que los resultados alcanzados con las líneas de acción en esta materia, se reflejarán en una mayor participación de proveedores y contratistas en los procedimientos de contratación pública, la cual es medible a través del número de proposiciones efectivas presentadas por los licitantes en los procedimientos de contratación.
Observaciones:	El indicador está expresado como promedio anual, en donde dicho promedio se estima como la media aritmética de los procedimientos de contratación: $$\bar{x} = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{n} a_{ij}$$ Dónde: a_i= Número de proposiciones por procedimiento de contratación. j = Licitación pública, invitación a cuando menos tres personas.
Frecuencia de medición:	Anual
Fuente:	Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental sobre Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios, Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, CompraNet.
Referencias adicionales:	Unidad de Política de Contrataciones Públicas. SFP.

Línea base 2012	Meta 2018
Proposiciones por procedimiento de licitación pública = 1.94 Número de invitados por procedimiento de invitación a cuando menos tres personas = 3.06 Proposiciones por procedimiento de invitación a cuando menos tres personas = 0.99	Proposiciones por procedimiento de licitación pública = 4[12] Número de invitados por procedimiento de invitación a cuando menos tres personas = 6 Proposiciones por invitación a cuando menos tres personas = 3

FICHA DE INDICADOR	
Elemento	Características
Indicador:	Índice de instituciones que tienen estructuras orientadas a objetivos estratégicos y recursos humanos profesionalizados.
Objetivo transversal:	4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF.
Descripción general:	Mide el impacto de la implementación de las políticas de orientación a objetivos estratégicos de estructuras y profesionalización de los recursos humanos.
Observaciones:	La fórmula de medición es: Número de Instituciones de la APF que tienen estructuras orientadas a objetivos estratégicos y recursos humanos profesionalizados / Total de Instituciones de la APF *100 La línea base se construirá con la información del 2014
Frecuencia de medición:	Bienal * Se tomará la primera medición en 2014
Fuente :	Registros de información proporcionada por las dependencias y entidades de la APF a la Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF
Referencias adicionales:	Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF. SFP

Línea base 2013	Meta 2018
N.D. La línea base se construirá con información del 2014	90%

FICHA DE INDICADOR	
Elemento	Características
Indicador:	Índice de Ciudadanos interactuando con su gobierno vía Internet OCDE[13]
Objetivo transversal:	5. Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento
Descripción general	Mide el porcentaje de individuos (16-74 años) que han utilizado Internet para interactuar con las autoridades públicas en los tres meses anteriores a la encuesta. Los datos se recogen a través de la encuesta anual de la Comunidad de Eurostat en el uso de las TIC en los hogares y por individuos.
Observaciones:	La provisión de los servicios en línea aumenta el acceso a los mismos y proveer de una mayor facilidad y experiencia para los usuarios, mientras al mismo tiempo se reducen los costos para todos, incluyendo al interior de los gobiernos.
Frecuencia de medición:	Anual
Fuente:	OCDE[14].
Referencias adicionales:	Coordinación de Estrategia Digital Nacional. Oficina de la Presidencia.
Línea base 2012	**Meta 2018**
1.2%[15]	1.5%

FICHA DE INDICADOR	
Elemento	Características
Indicador:	Índice de Digitalización (ID).
Objetivo transversal:	5. Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento
Descripción general	Mide el efecto acumulativo de la adopción y uso de las TIC en el tejido económico y social de un país determinado, a través de su integración en tres niveles: individual, empresas económicas y sociedades. El índice identifica cuatro fases de desarrollo en digitalización: 1) Avanzados (ID > 50); 2) Transicionales (35 < ID < 50); 3) Emergentes (20 < ID <35); 4) Limitados (ID < 20).
Observaciones:	El índice ha sido calculado para 184 países, con datos a partir del año 2004. Está integrado por 6 componentes: 1) Asequibilidad, 2) Confiabilidad, 3) Acceso, 4) Capacidad, 5) Uso y 6) Capital humano. Cada uno de los cuales está integrado por diversos subindicadores[16].
Frecuencia de medición:	Anual
Fuente:	Katz, R., Koputroumpis, P. y Callorda, F. “The Latin American path towards digitization”.
Referencias adicionales:	Coordinación de Estrategia Digital Nacional. Oficina de la Presidencia.
Línea base 2011	Meta 2018
37.05	59.29

[13] http://www.OECD.org/about/

[14] OCDE (2011), “Uptake of e-government services”, in Government at a Glance 2011, OCDE Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-55-en; http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en

[15] http://telecomcide.org/docs/miembros/Ra%C3%BAl_Katz._Situaci%C3%B3n_Actual_y_agenda_para_el_futuro.pdf

[16] Véase Katz, R., Koputroumpis, P. y Callorda, F. “The Latin American path towards digitization”, Info, Vol. 15 NO. 3 2013, pp. 6-24 y Katz, R. y Koputroumpis, P. “Measuring Digitization: a growth and welfare multiplier”, Technovation, July 2013.

IV. Transparencia

Para un gobierno que es verdaderamente cercano y moderno, la transparencia en sus acciones y resultados es importante, ya que permite a la población involucrarse en conocer lo que se está haciendo y exigir que se tomen medidas para alcanzar los resultados que se requieren para mejorar.

Tomando lo anterior en consideración, los indicadores de los programas derivados del PND, incluyendo éste serán integrados en el SED, de modo que puedan ser consultados de forma accesible por cualquier interesado.

En este sentido, este programa estará disponible a partir de su publicación en la sección de "Programas del Plan Nacional de Desarrollo" del apartado de "Transparencia" en las páginas de Internet: www.hacienda.gob.mx y www.funcionpublica.gob.mx.

Asimismo, el seguimiento a los indicadores estará disponible en www.transparenciapresupuestaria.gob.mx.

Glosario

- **Análisis Costo Beneficio:** La evaluación de los programas y proyectos de inversión a que se refiere el artículo 34, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y que considera los costos y beneficios directos e indirectos que los programas y proyectos generan para la sociedad.
- **Archivo:** Conjunto orgánico de documentos en cualquier soporte, que son producidos o recibidos por los sujetos obligados o los particulares en el ejercicio de sus atribuciones o en el desarrollo de sus actividades.
- **Área sustantiva:** Es aquella que tienen que ver con la obtención de los resultados que determinan la razón de ser de la dependencia o entidad.
- **Asociación Público-Privada:** Cualquier esquema de los descritos en los artículos 2 y 3 de la Ley de Asociaciones Público Privadas.
- **Aspectos Susceptibles de Mejora:** Son los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas derivados de una evaluación y/o informes, que pueden ser atendidos para la mejora del programa o proyecto de que se trate.
- **Audiencias estratégicas:** Organizaciones de la Sociedad Civil, Colegios de Profesionistas, Cámaras Empresariales, organismos gremiales y otros actores clave de la sociedad, de la academia o del sector privado cuya relevancia en la vida pública nacional pueda generar la difusión y asimilación necesaria de la información focalizada en la sociedad.
- **Cartera de Inversión:** Los Programas y Proyectos de Inversión de conformidad con lo establecido en los artículos 34, fracción III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 46 de su Reglamento (Lineamientos para el registro en la cartera de programas y proyectos de inversión, publicados en el D.O.F. el 18 de marzo de 2008).
- **Complementariedades:** Relación entre dos o más programas presupuestarios cuyos procesos, sistemas o actividades podrían coordinarse entre sí, para la operación concurrente en la entrega de los subsidios, servicios, apoyos o en general, el logro de sus objetivos.
- **CompraNet:** el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre contrataciones públicas.
- **Confianza Digital:** es el factor clave que posibilita la seguridad a las interacciones o transacciones a través de medios digitales, garantizando la integridad, autenticidad y originalidad de los mismos.
- **Conservación de archivos:** Conjunto de procedimientos y medidas destinados a asegurar la preservación y la prevención de alteraciones físicas de la información de los documentos de archivo;
- **Consolidaciones (compra consolidada):** bienes, arrendamientos o servicios de uso generalizado que en forma consolidada podrán adquirir, arrendar o contratar las dependencias y entidades con objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a calidad, precio y oportunidad, y apoyar en condiciones de competencia a las áreas prioritarias del desarrollo.
- **Contraloría ciudadana:** El conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes
- **Contrato Marco:** Es un convenio que celebra alguna dependencia (con la participación de la Secretaría de la Función Pública) con uno o más proveedores, en el que se establecen las características técnicas y de calidad, así como el precio (o la mecánica para determinarlo) del bien o servicio que posteriormente, mediante contratos específicos que se adjudican directamente a alguno de los proveedores del contrato marco, cualquier dependencia o entidad de la Administración Pública Federal puede adquirir dichos bienes o servicios.

- **Convergencia de los Sistemas:** Intercambio de información entre los Sistemas de Información de Registro Electrónico para la Salud.
- **Datos Abiertos:** a los datos digitales de carácter público, accesibles, reutilizables, liberados sin exigir permisos específicos.
- **Dependencias:** Las Secretarías de Estado del Poder Ejecutivo Federal, la Procuraduría General de la República, incluyendo sus respectivos órganos administrativos desconcentrados, así como a las unidades administrativas de la Presidencia de la República, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y los tribunales administrativos.
- **Duplicidades:** Existe duplicidad cuando los objetivos específicos o los tipos de apoyo que otorga un determinado programa, son similares o idénticos a los otorgados por otro, o cuando dichos apoyos se canalizan a una población objetivo que comparte las mismas características socioeconómicas, de conformidad con lo establecido en las reglas de operación de los programas gubernamentales.
- **Economías de escala:** Se refieren a las ventajas en términos de costos que se obtienen gracias a la expansión, es decir que permiten que el costo promedio de producción se reduzca a medida que se aumenta o escala la producción, dados los insumos o factores de producción que tiene una industria. En términos de optimización, se busca producir la cantidad que permita minimizar los costos. Visto de otra forma, la industria busca aumentar su producción a un nivel óptimo que le permita maximizar sus beneficios, aprovechando las economías de escala. En términos de consumo, se pueden generar compras de mayor volumen que disminuyen costos. Asimismo, en términos de una unidad compradora, las economías de escala pueden provenir de los inventarios, es decir las compras a gran escala en contratos de largo plazo.
- **Eficacia en la aplicación del gasto público:** Lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas.
- **Eficiencia en el ejercicio del gasto público:** El ejercicio del Presupuesto de Egresos en tiempo y forma.
- **Entidades:** a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, incluyendo a las sociedades nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros, y las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como a los fideicomisos públicos, que de conformidad con las disposiciones aplicables sean considerados entidades paraestatales.
- **Estructura programática:** El conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.
- **Evaluación ex-post:** Consiste en la elaboración de un análisis por parte de la dependencia o entidad encargada de la realización del programa o proyecto de inversión, utilizando información observada de costos y beneficios, una vez que dicho programa o proyecto se encuentra en la etapa de operación. (Lineamientos para el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión de la Administración Pública Federal, publicados en el D.O.F. el 18 de marzo de 2008).
- **Evaluación socioeconómica:** Evaluación del programa o proyecto desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, con el objeto de conocer el efecto neto de los recursos utilizados en la producción de los bienes o servicios sobre el bienestar de la sociedad. (Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión, publicados en el D.O.F. el 27 de abril de 2012).
- **Identidad Digital Administrativa Única:** conlleva el concepto de ciclo de vida de generación y uso de una identidad digital, que involucra un conjunto de documentos electrónicos desde el certificado de nacimiento, acta de nacimiento, la Clave Única de Registro Poblacional (CURP), así como la obtención de la Firma Electrónica Avanzada, estos conformarán un expediente electrónico. Considera tanto personas físicas como morales, adecuando su proceso y otorgando las mismas cualidades de certeza, confianza, agilidad y vinculación jurídica.
- **Información socialmente útil o focalizada:** la Información que sirve para que los particulares tomen decisiones mejor informadas respecto a bienes y servicios públicos o privados, privilegiando el uso de datos estadísticos y/o comparativos; o bien, a la información que contribuye a que las dependencias o entidades rindan cuentas en torno a uno o más temas específicos.
- **Instituciones:** dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados y la Procuraduría General de la República.

- **Interoperabilidad:** a la capacidad de organizaciones y sistemas, dispares y diversos, para interactuar con objetivos consensuados y comunes, con la finalidad de obtener beneficios mutuos, en donde la interacción implica que las dependencias y entidades compartan infraestructura, información y conocimiento mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de información y comunicaciones.
- **Matriz de Indicadores para Resultados (MIR):** Herramienta de planeación estratégica que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los Programas presupuestarios, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología de Marco Lógico.
- **Mejor práctica en materia de recursos humanos**: Es la experiencia sistematizada y documentada que tiene como fundamento la aplicación de métodos de excelencia y/o innovación que agreguen calidad adicional al desempeño de los distintos procesos de la gestión de los recursos humanos, profesionalización y organización dentro de la Administración Pública Federal.
- **Misión:** Propósito o la razón de ser de la institución, permite orientar las acciones de los funcionarios hacia el logro de un resultado esperado. De esta manera, una misión responde a tres preguntas claves: ¿qué hace la institución? ¿cuál es su razón de ser? ¿cómo lo hace? ¿a través de que mecanismo? y ¿para quién dirige su quehacer?
- **Movilidad:** Son las trayectorias verticales u horizontales de los servidores públicos en términos de lo previsto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- **Necesidades de Información:** Carencia de información pública que provoca que los ciudadanos tomen decisiones poco informadas en su vida cotidiana y no puedan exigir una rendición de cuentas pública efectiva al Gobierno.
- **Objetivos estratégicos:** los elementos de planeación para un determinado sector de la Administración Pública Federal, definidos por las dependencias coordinadoras de sector a través de los programas sectoriales que, en el ámbito de sus respectivas competencias, elaboren, y que constituyen una expresión de los fines últimos que se fijan con base en los objetivos, estrategias y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Los objetivos estratégicos deben ser:
- Consistentes con la misión,
- Definen resultados deseados, susceptibles de revisar y evaluar y
- Factibles de realizar en plazos determinados y con los recursos disponibles.
- **Plazo de conservación:** Periodo de guarda de la documentación en los archivos de trámite, de concentración y, en su caso, histórico. Consiste en la combinación de la vigencia documental y, en su caso, el término precautorio y periodo de reserva que se establezca de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- **Portabilidad de Coberturas:** Intercambio de servicios efectivo entre los integrantes de los servicios de salud públicos.
- **Presupuesto basado en Resultados:** Es el instrumento metodológico y el modelo de cultura organizacional cuyo objetivo es que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población y que se corrija el diseño de aquéllos que no están funcionando correctamente. Un presupuesto con enfoque en el logro de resultados consiste en que los órganos públicos establezcan de manera puntual los objetivos que se alcanzarán con los recursos que se asignen a sus respectivos programas y que el grado de consecución de dichos objetivos pueda ser efectivamente confirmado.
- **Proceso:** Conjunto de actividades que transforman o convierten uno o más insumos en productos o resultados, que proporcionan un valor a quien los usa, aplica o demanda.
- **Programa Anual de Evaluación:** Documento emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el que se plasman con periodicidad anual, los programas que serán sujetos de evaluación en términos del Artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- **Programa presupuestario:** Categoría que permite organizar en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado, a cargo de los ejecutores del mismo para el cumplimiento de sus objetivos y metas.
- **Prospectiva en materia de recursos humanos.** Determinación de las necesidades futuras de personal y su disponibilidad, tanto en el aspecto numérico como en el concerniente a los conocimientos, habilidades, aptitudes y en su caso, actitudes que los servidores públicos deben poseer para el desempeño de sus funciones en el mediano y largo plazo, dentro de la Administración Pública Federal.

- **Reglas de operación:** Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa federal que otorga subsidios a la población, con el propósito de lograr niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.
- **Rendición de cuentas:** Condiciones institucionales mediante las cuales el ciudadano puede evaluar de manera informada las acciones de los servidores públicos, demandar la responsabilidad en la toma de las decisiones gubernamentales y exigir una sanción en caso de ser necesario.
- **Rentabilidad social:** Beneficio que obtiene la sociedad de un proyecto de Inversión, destinando los recursos a los mejores usos productivos posibles.
- **Rentabilidad socioeconómica:** Es la diferencia entre los beneficios para la sociedad generados por un proyecto y el valor para la sociedad de los insumos necesarios para su construcción, operación y mantenimiento.
- **Servicio:** Conjunto de elementos tangibles e intangibles, interacciones, acciones y/o actitudes personales que se generan como resultado de un proceso de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de un usuario.
- **Sinergias:** Relación entre dos o más programas presupuestarios, en la que la acción coordinada entre ellos para el logro de propósitos comunes, tiene un efecto superior a la suma de los que pudieran lograr de manera individual.
- **Sistema de Evaluación de Desempeño:** Permite la valoración objetiva del desempeño de los programas y las políticas públicas a través de la verificación del cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión para: conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social de los programas; identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto; y mejorar la calidad del gasto mediante una mayor productividad y eficiencia de los procesos gubernamentales.
- **Sistema institucional de archivos:** Estructura administrativa integrada por los archivos sobre los que una dependencia o entidad tiene competencia, que es responsable de la ejecución de la política archivística establecida en el Plan Anual de Desarrollo Archivístico.
- **Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G):** Herramienta informática que permite integrar los padrones de los programas de la APF y, en su caso, de las entidades federativas y municipios, en un sistema de información que facilita la planeación estratégica, la ejecución eficaz y la evaluación integral de la política distributiva del país, favoreciendo y garantizando en forma progresiva mayor equidad, transparencia, simplificación administrativa, eficiencia y efectividad.
- **Tasa social de descuento:** La tasa a que se refieren los Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión.
- **Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC):** las tecnologías de información y comunicaciones que comprenden el equipo de cómputo personal y centralizado, software y dispositivos de impresión que sean utilizadas para almacenar, procesar, convertir, proteger, transferir y recuperar información, datos, voz, imágenes y video
- **Tecnologías verdes:** el conjunto mecanismos y acciones sobre el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones, que reducen el impacto de éstas sobre el medio ambiente, considerando inclusive el reciclaje de muchos de los componentes utilizados en el uso de estas tecnologías.
- **Trámite:** Cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que sólo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado.
- **Unidad administrativa:** Unidad administrativa es aquella al nivel orgánico a través del cual las dependencias y entidades desarrollan de manera específica las funciones previstas en el marco de sus atribuciones establecidas en el reglamento interior o documentos legales o administrativos respectivos. En el caso de sus órganos administrativos desconcentrados, dentro del propio reglamento interior, o en la ley o documento legal respectivos.
- **Usuarios:** Son las personas u organizaciones que reciben o utilizan los productos que la institución genera.

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 Secretaria 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 Secretaria 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 Secretaria 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

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	Secretaria 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 media[1], 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.

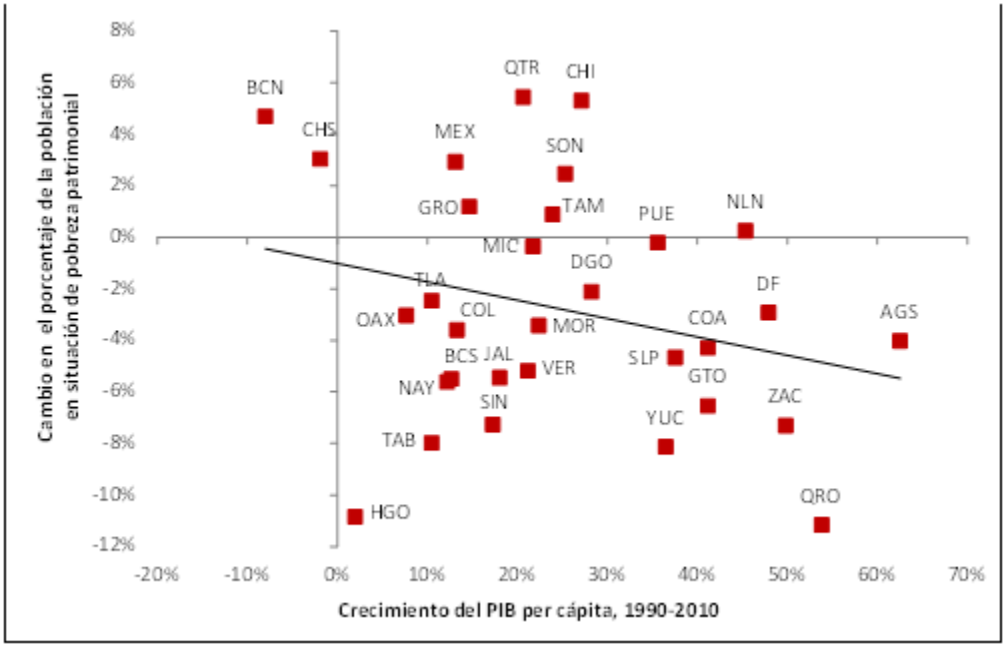
Las disparidades que observamos tienen entre sus causas un bajo crecimiento económico que ha impedido generar suficientes empleos de calidad, reducir de manera significativa la pobreza y brindar a todas las familias una mejor calidad de vida. Ante ello, es inevitable preguntarnos: ¿Por qué México crece 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 comparable[2]. 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 Sur[3] creció apenas 6.8%, muy por debajo del promedio nacional de 20.9% (Gráfica 1).

Crecer 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 total[4]— 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

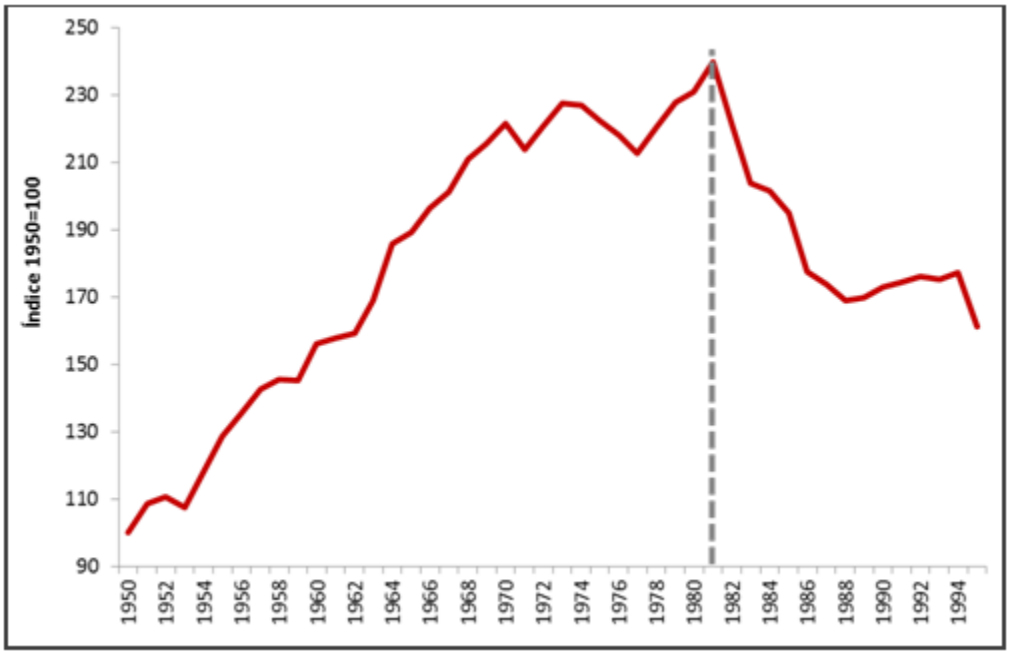
sobrerregulación de la economía.[6] El *Programa para Democratizar la Productividad* reconoce la importancia de estos elementos, enmarcándolos en una evaluación sobre su impacto en la productividad.

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.

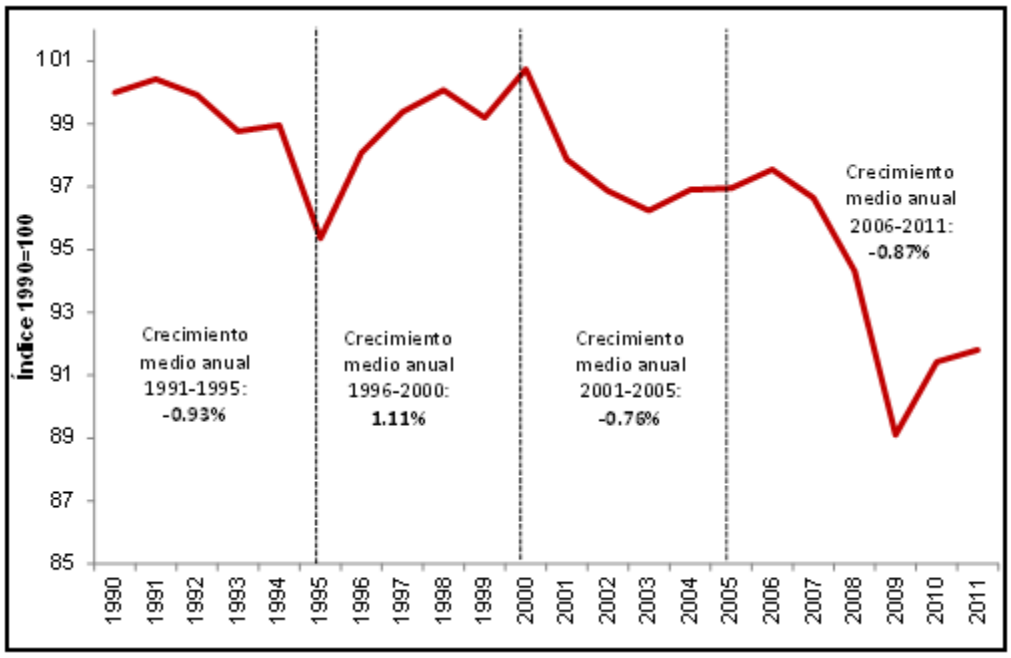
México es el primer país latinoamericano en dar a conocer estadísticas con este grado de detalle. La disponibilidad de esta metodología será de gran ayuda para comprender los obstáculos que afectan a la productividad en México y servirá para medir los avances de las políticas públicas para impulsarla.

* 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 período 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

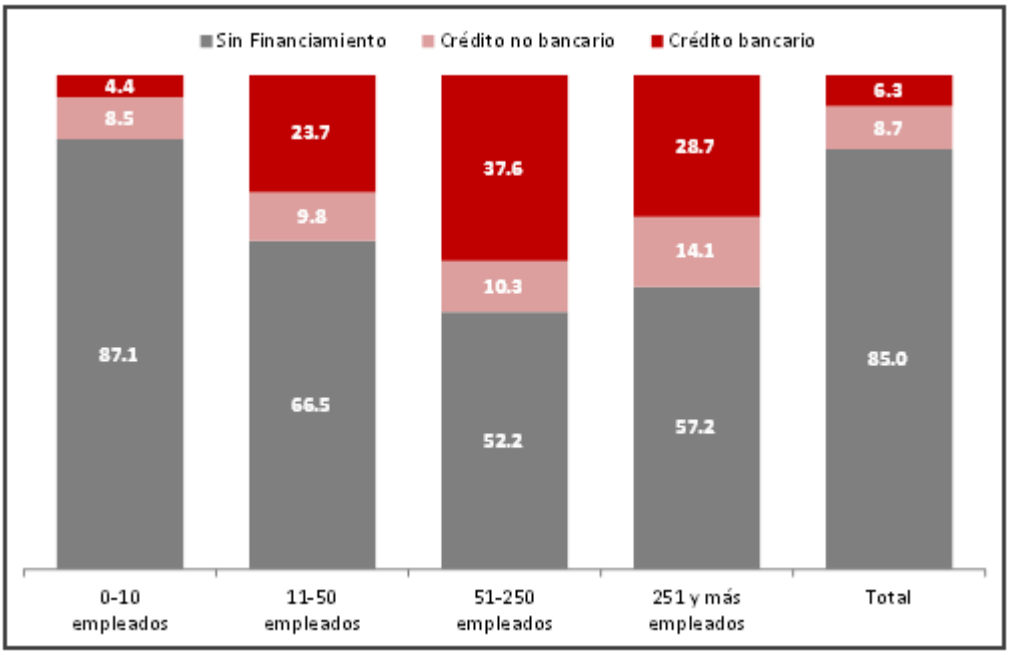
/1 Tasa de informalidad laboral 1 (TIL 1).
/2 Diferencia del sector informal con respecto al sector formal.

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, movilizando el capital 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

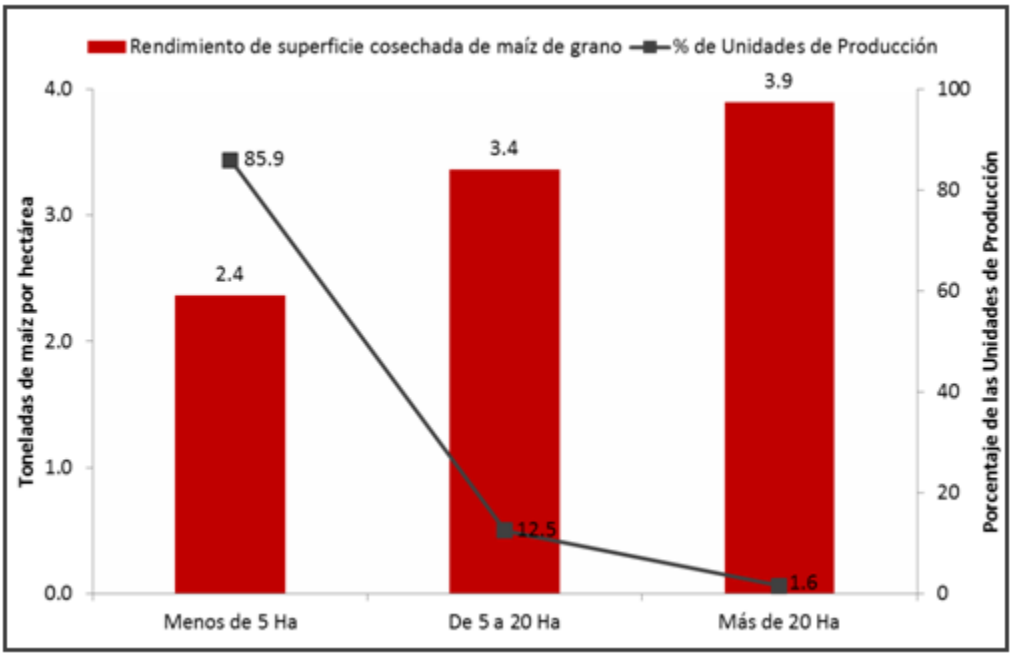


Fuente: SHCP, a partir de datos de los Censos Económicos 2009, INEGI.

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 m^3 anuales en 1950 a 4,230 m^3 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

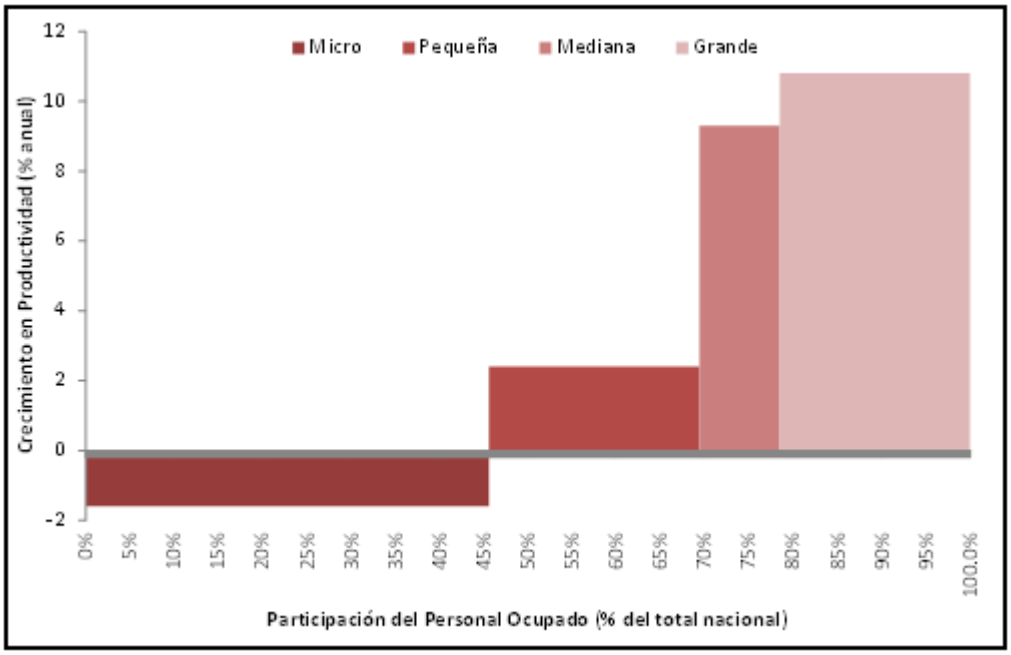
En el largo plazo, los determinantes de la productividad de una economía residen en su gente: en la capacidad de sus estudiantes para adquirir nuevos conocimientos y llevarlos a la práctica; en la facilidad con la que los trabajadores puedan incorporar nuevas tecnologías e identificar oportunidades para 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 económico[26]. 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 informalidad[31] 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 PIB[36] 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 total[38], 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.

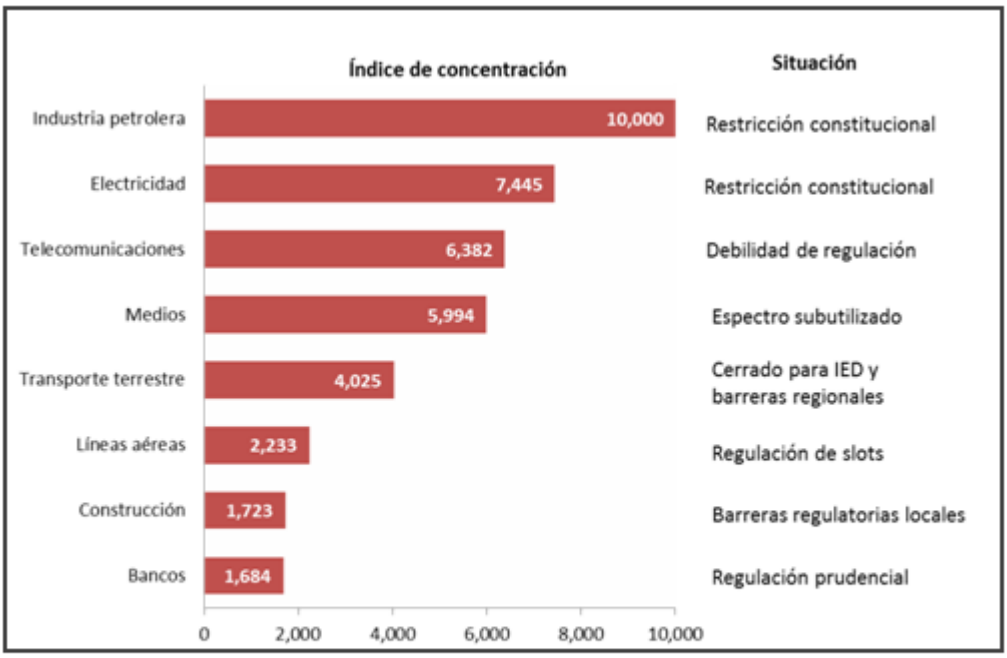
Por su parte, el fortalecimiento del estado de derecho es esencial para brindar certidumbre jurídica a las empresas. Sin ella, la eficacia de los contratos y la protección de los derechos de propiedad se ven disminuidas. Las debilidades en el sistema jurídico inciden adversamente en las inversiones y 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 apuntala 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

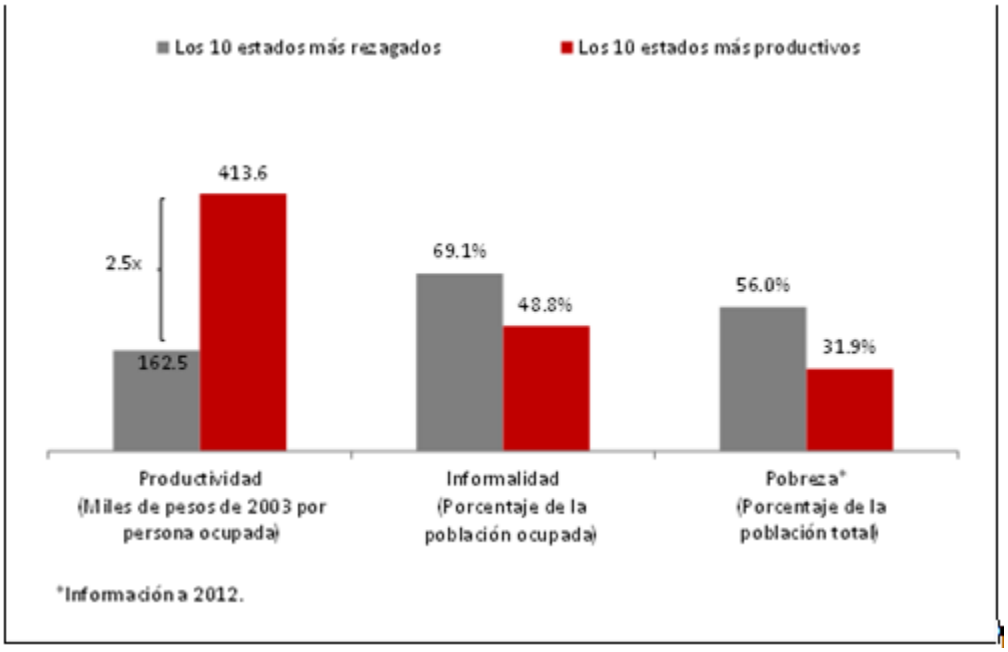
país goza de ventajas comparativas, en tanto que la oportunidad de exportar a nuevos mercados permite a las empresas más eficientes aumentar su escala de operación, aumentando en el proceso la productividad agregada de la economía.[45]

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

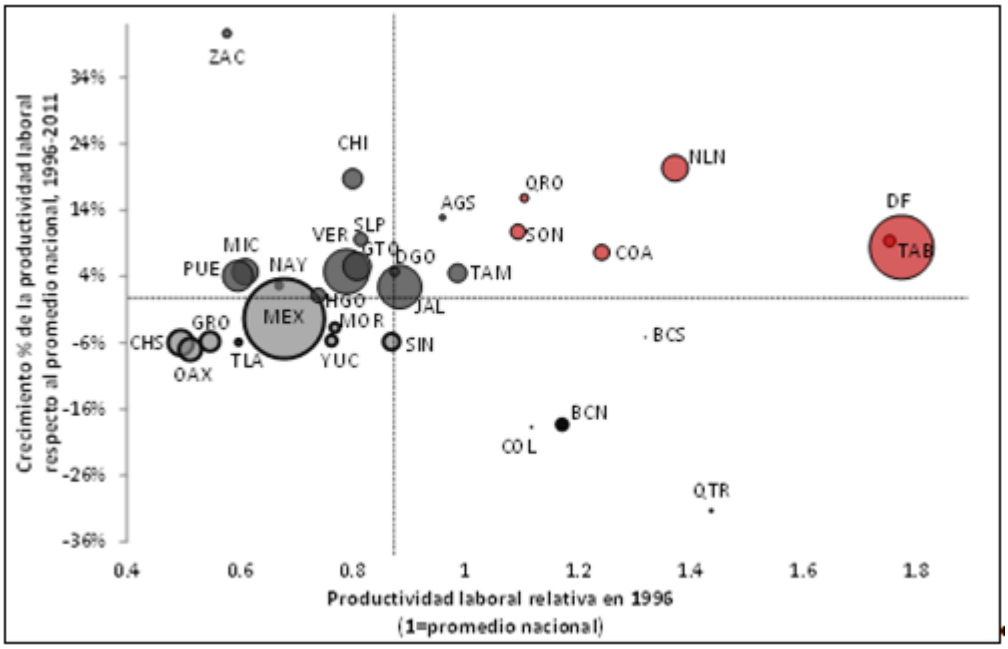


Fuente: SHCP con información del INEGI y del CONEVAL.

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.

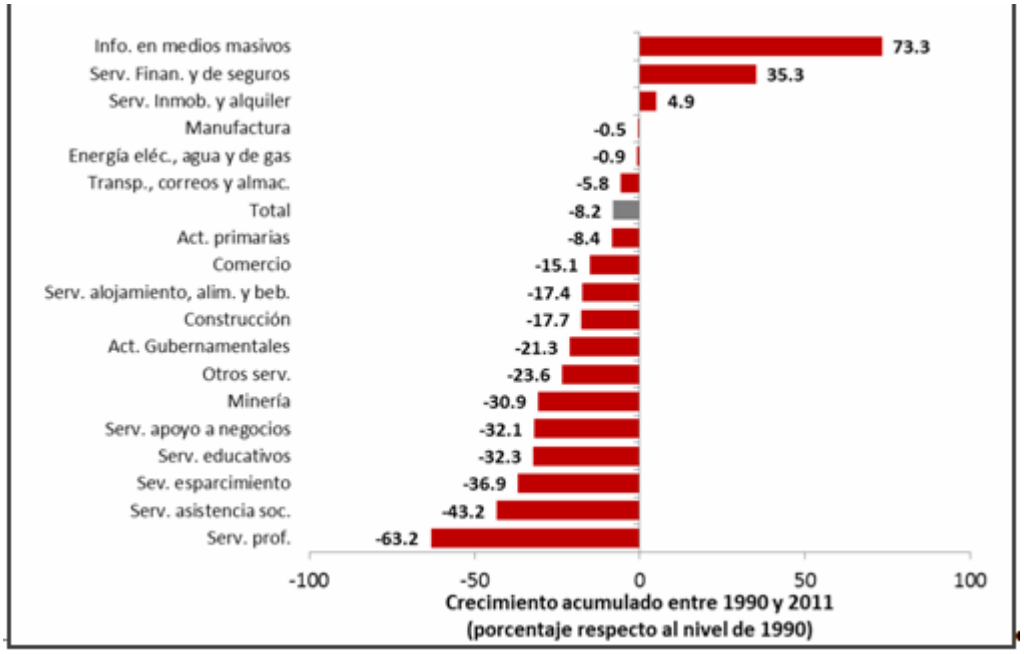
Gráfica 9: Clasificación de las entidades federativas según el crecimiento de la productividad laboral, 1996-2011



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%.

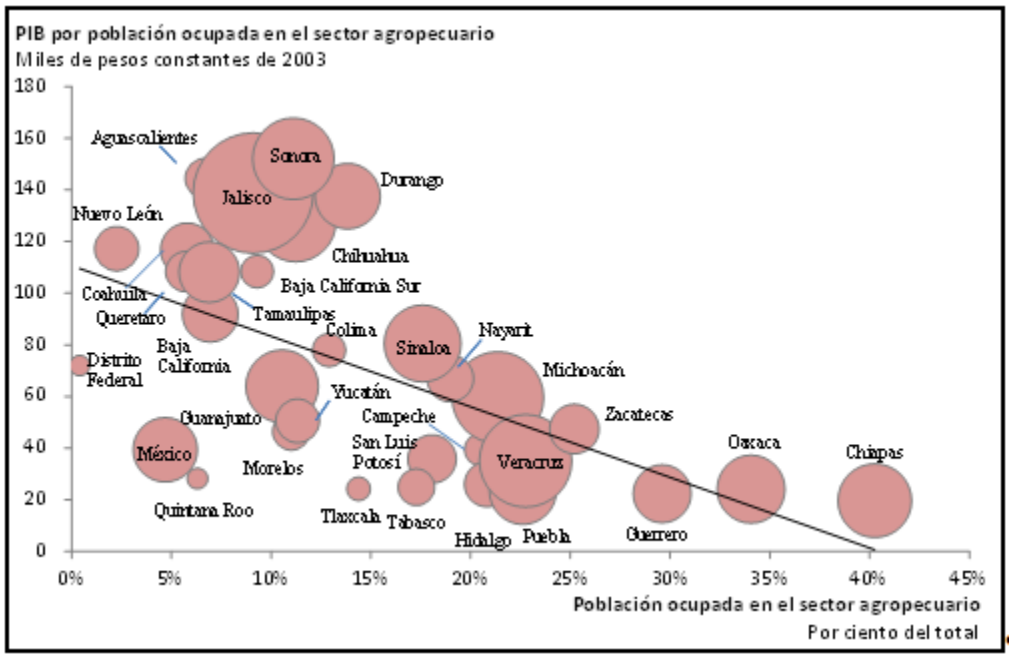
Gráfica 10: Variación en la Productividad Total de los Factores, 1990-2011



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 aquéllas 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.

Líneas de acción	***Tipo de línea de acción***	***Instancia encargada del seguimiento***
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.

Líneas de acción	***Tipo de línea de acción***	***Instancia encargada del seguimiento***
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
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.

Líneas de acción	***Tipo de línea de acción***	***Instancia encargada del seguimiento***
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.

Líneas de acción	*Tipo de línea de acción*	*Instancia encargada del seguimiento*
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.

Líneas de acción	*Tipo de línea de acción*	*Instancia encargada del seguimiento*
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.

Líneas de acción	***Tipo de línea de acción***	***Instancia encargada del seguimiento***
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
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).

Líneas de acción	***Tipo de línea de acción***	***Instancia encargada del seguimiento***
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.

Líneas de acción	***Tipo de línea de acción***	***Instancia encargada del seguimiento***
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).

Líneas de acción	***Tipo de línea de acción***	***Instancia encargada del seguimiento***
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.

Líneas de acción	***Tipo de línea de acción***	***Instancia encargada del seguimiento***
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.

Líneas de acción	***Tipo de línea de acción***	***Instancia encargada del seguimiento***
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.

Líneas de acción	*Tipo de línea de acción*	*Instancia encargada del seguimiento*
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.

Líneas de acción	*Tipo de línea de acción*	*Instancia encargada del seguimiento*
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.

Líneas de acción	*Tipo de línea de acción*	*Instancia encargada del seguimiento*
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.

Líneas de acción	***Tipo de línea de acción***	***Instancia encargada del seguimiento***
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.

Líneas de acción	***Tipo de línea de acción***	***Instancia encargada del seguimiento***
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.

Líneas de acción	***Tipo de línea de acción***	***Instancia encargada del seguimiento***
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.

Líneas de acción	***Tipo de línea de acción***	***Instancia encargada del seguimiento***
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 *Comité Nacional de Productividad*.	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.

Líneas de acción	***Tipo de línea de acción***	***Instancia encargada del seguimiento***
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

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: $TIL = {}^{1}/_{4} \sum {}^{EI_t}/_{ET_t} \times 100$ TIL: Tasa de Informalidad Laboral anual. EI: Número de personas ocupadas en condiciones de informalidad en el trimestre *t*. ET: Número total de personas ocupadas en la economía en el trimestre *t*.
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. $IGPLEH = IPIB/IH \times 100$ $IGPLEH$: Índice Global de Productividad Laboral de la Economía. $IPIB$: Índice del Producto Interno Bruto a precios constantes. IH: 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

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	**Meta 2018**
100	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). $$IPTF = IVBP/\left(IK^{\beta_1} IT^{\beta_2} E^{\beta_3} IM^{\beta_4} IS^{\beta_5}\right)$$ $IPTF$: 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 período 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/5Ivn7Q

[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/UXtbTP

[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 redunda en una mejor asignación de los factores de producción.