



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación del Programa de Desarrollo Innovador

2013-2018

Lo que se mide
se puede mejorar

www.coneval.org.mx

Investigadores académicos

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

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

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

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

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

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete

Liv Lafontaine Navarro

Adriana Jaramillo Carvallo

Érika Ávila Mérida

Dení Pörtl Ramos

Hugo Rodrigo Mendoza Núñez

Evaluador Externo

GEA, Grupo de Economistas Asociados

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de la Secretaría de Economía en la elaboración de este documento, en particular a la Dirección General de Planeación y Evaluación que dieron seguimiento a la evaluación y sus resultados.

Contenido

Cuadros.....	4
Siglas y Acrónimos.....	6
Glosario.....	7
Resumen Ejecutivo.....	10
Introducción	21
I. Hallazgos generales de la evaluación a diez programas derivados del PND ..25	
II. Posición institucional de la Secretaría de Economía.....	29
III. Evaluación del Programa Sectorial de la Secretaría de Economía 2013-2018 32	
Consistencia del Programa derivado del PND.....	33
Coherencia en la alineación	48
Pertinencia en la instrumentación.....	80
Medición del desempeño del Programa derivado del PND	86
IV. Conclusiones.....	108
Recomendaciones	113
Referencias	121
Anexos	125

Cuadros

Cuadro 1 Resumen de vinculación de programas presupuestales con estrategias del Objetivo 1	55
Cuadro 2 Resumen de vinculación de programas presupuestales con estrategias del Objetivo 2	56
Cuadro 3 Resumen de vinculación de programas presupuestales con estrategias del Objetivo 3	57
Cuadro 4 Resumen de vinculación de programas presupuestales con estrategias del Objetivo 4	59
Cuadro 5 Resumen de vinculación de programas presupuestales con estrategias del Objetivo 5	59

Cuadro 6 Causas de los problemas identificados en el diagnóstico con las estrategias y/o líneas de acción y los programas presupuestales.....	64
Cuadro 7 Detonantes del diagnóstico con las estrategias y/o líneas de acción y los programas presupuestales	68
Cuadro 8 Causas de la problemática con las estrategias y/o líneas de acción y los programas presupuestales	72
Cuadro 9 Causas teóricas que se vinculan con las estrategias y programas presupuestales.....	76
Cuadro 10 Relación entre las causas de las problemáticas o factores detonantes, con las estrategias de este objetivo sectorial	78
Cuadro 11 Ejemplo de la ficha del indicador 1	87
Cuadro 12 Ejemplo de la ficha del indicador 4	88
Cuadro 13 Ejemplo de la ficha del indicador 9	89
Cuadro 14 Ejemplo de la ficha del indicador 10	90
Cuadro 15 Ejemplo de la ficha del indicador 11	91
Cuadro 16 Ejemplo de la ficha del indicador 12	92
Cuadro 17 Indicadores y Programas Presupuestarios Vinculados	98
Cuadro 18 Análisis FODA	111
Cuadro 19 Recomendaciones específicas	114
Cuadro 20 Recomendaciones relacionadas con la normatividad en materia de planeación.....	118

Siglas y Acrónimos

APF	Administración Pública Federal	PAE	Programa Anual de Evaluación
CGV	Cadenas Globales de Valor	PIB	Producto Interno Bruto
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	PND	Plan Nacional de Desarrollo
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	PRODEINN	Programa Sectorial de Desarrollo Innovador
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental	PROIGUALDAD	Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	PRONAFIM	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural
IED FNE	Inversión Extranjera Directa Fondo Nacional Emprendedor	PPCI	Programa para la productividad y competitividad industrial
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía	OSSE	Organismos del Sector Social de la Economía
MIPYMES	Productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas	ROP	Reglas de Operación
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados	SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Glosario

Cadena de valor	Sistema productivo que integra conjuntos de empresas que añaden valor a productos o servicios a través de las fases del proceso económico.
Competencia	Una situación en la que las empresas rivalizan entre ellas y se esfuerzan para ganar más clientes e ingresos. Para ello, pueden emplear diversas estrategias tales como el establecimiento de precios más bajos, el desarrollo de nuevos productos y servicios, la reducción de sus costos o la realización de mejoras de la calidad, entre otras. Así, la competencia en los mercados facilita y estimula una mayor oferta y diversidad de productos y servicios, a menores precios y con mayor calidad, en beneficio directo de los consumidores.
Competitividad	Compara la estructura de costos del proceso de producción, principalmente mano de obra y materias primas, tecnología, diferenciación de productos y tamaño del mercado, entre otros factores, de un productor con respecto a otros productores internos o externos de productos con igual calidad.
Complementariedad	Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a una población distinta.
Coincidencia	Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, y atienden a la misma población.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Empresa	Unidad de control y decisión que utiliza diferentes insumos para producir bienes o servicios.
Evaluación	Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Industrias ligeras	Conjunto de industrias que se caracterizan porque en sus procesos industriales utilizan moderadas cantidades de materiales parcialmente procesados para producir bienes, incluyen las cadenas agropecuaria-agroindustrial, textil-confección, curtiduría-marroquinería-calzado, madera-celulosa-fibra secundaria-papel-industria editorial y artes gráficas, madera-muebles, petrolíferos-petroquímica-química, farmoquímica-farmacéutica, y las industrias de hule, plásticos, cosméticos, jabones, detergentes, artículos de limpieza, material y equipo médico, juguetes, juegos de recreo y artículos deportivos, así como las tecnologías precursoras relacionadas con estas industrias, incluyendo la biotecnología.
Inversión Extranjera Directa	Se define como: a) la participación de inversionistas extranjeros (en cualquier proporción) en el capital social de sociedades mexicanas; b) la realizada por sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero;

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

	y c) la participación de inversionistas extranjeros en las actividades y actos contemplados por la Ley de Inversión Extranjera vigente.
	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
MIPYMES	Las micro, pequeñas y medianas empresas legalmente constituidas.
Monitoreo	Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, como indicadores, estudios, diagnósticos, entre otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.
Población atendida	Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.
Población objetivo	Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.
Población potencial	Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.
Pobreza	Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Esta definición se deriva de la Ley General de Desarrollo social, la cual reconoce que existen varias dimensiones o factores sociales, además de los económicos, que determinan la pobreza.
Pobreza extrema	Una persona está en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y, además, se encuentra por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.
Pobreza moderada	Una persona está en situación de pobreza moderada cuando, siendo pobre, no se encuentra en pobreza extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.
Programa social	Programas presupuestarios de modalidad S (reglas de operación) o U (otros programas de subsidios).
Recomendaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del programa.
Reglas de operación	Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

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

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

Resumen Ejecutivo

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) llevó a cabo la evaluación del Programa Sectorial de Economía 2013-2018 (PRODEINN). El presente Informe es el resultado final de este ejercicio que se centró en cuatro temas, en primer lugar analizar la pertinencia entre el diagnóstico, la problemática, los objetivos y su orientación a resultados, es decir, la **consistencia** del Programa. En segundo, identificar si la vinculación de las intervenciones gubernamentales a cargo de la dependencia es coherente y contribuye al cumplimiento de objetivos, a lo que llamamos, **coherencia en la alineación**. En tercer lugar, valorar la **pertinencia en la instrumentación** de la política sectorial a través de los programas presupuestarios, y finalmente, identificar de qué manera se **miden los avances y el desempeño** del Programa derivado del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

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

Consistencia del Programa

En general, el diagnóstico del Programa Sectorial desarrolla la problemática y cumple con establecer las bases de política que plasma en los cinco objetivos sectoriales, ya que con estos se abarcan todas las áreas prioritarias establecidas por el gobierno.

Es un acierto del PRODEINN que en su diagnóstico se presenta la problemática tomando un marco teórico reconocido, el relacionado a las Cadenas Globales de Valor (CGV)¹, como una "problemática" paraguas a partir de la cual se desarrollan y vinculan las demás temáticas y oportunidades del sector Economía.

¹ Las CGVs se caracterizan porque los procesos de producción de un bien o servicio se desarrollan en diversos países.

En el diagnóstico se presentan 7 problemáticas que dan a conocer los obstáculos que limitan la integración a las CGVs o las oportunidades que el país tiene para integrarse efectivamente a ellas:² 1) la disminución de la Inversión Extranjera Directa (IED) como porcentaje del PIB, 2) reducción de la participación de México en las exportaciones mundiales y bajo contenido nacional en las exportaciones; 3) Pérdida de competitividad de los sectores maduros; 4) oportunidad de crecimiento en el sector servicios particularmente empresas intensivas en conocimiento; 5) bajo nivel de productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES); 6) competencia económica limitada, altos costos regulatorios y de transacción; y 7) rezago en innovación.

En el siguiente diagrama, se observa que en el diagnóstico hay temas transversales que se relacionan con todos los sectores de la economía sin importar su tamaño, como son la IED, las exportaciones, y la necesidad de mejora en competencia y costos regulatorios. Adicionalmente, están las problemáticas específicas de los sectores industrial y servicios, con especial énfasis a los retos de MIPYMES, como un subgrupo que intersecta a ambos sectores. El tema de la innovación, aunque se toca en un apartado específico del diagnóstico, es recurrente en todas las problemáticas, pues, como lo dice el nombre del programa sectorial, la innovación podrá insertar a México en un ambiente de competencia global.

Figura 1 Diagnóstico Cadenas de Valor

² En el "Anexo complementario de la pregunta 1" se analizan por separado todos los incisos de la pregunta para cada problemática u oportunidad identificada.

Diagnóstico



Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018

Es importante destacar que se identificaron dos temas muy relevantes en la sección de planeación que no están presentes en el diagnóstico, estos son los relacionados con la participación de las mujeres en la economía y el bienestar de los consumidores. El primero, por la importancia que le da este gobierno a la equidad y la inclusión de la perspectiva de género en el diseño de la política pública, mientras que el segundo es un tema que está presente en las estrategias y programas presentados en el Objetivo 4, relacionado con competencia y el bienestar del consumidor.

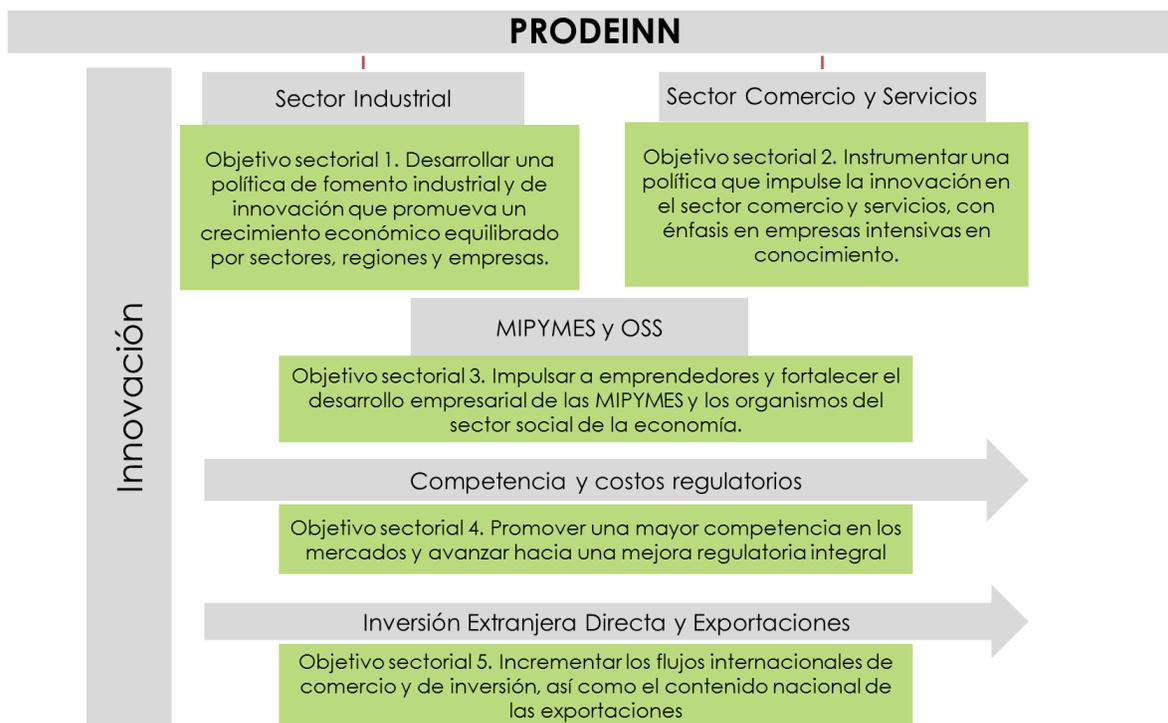
Adicionalmente, a pesar de que se encuentran al menos 4 programas presupuestarios relacionados con minería, el diagnóstico no desarrolla problemáticas específicas del sector minero, por lo que se considera relevante incorporar los problemas específicos que justifican su existencia.

El análisis del diagnóstico se completa con la identificación de causas, efectos, caracterización de la población que presenta la problemática, inclusión de información histórica y políticas implementadas para atender cada problemática. A manera de resumen se puede decir que para cada una de las problemáticas es posible determinar causas o, en el caso de plantearse como áreas de oportunidad, detonantes de crecimiento, pero no es así con los efectos, que solo se incluyen para las problemáticas relacionadas con el sector industrial maduro, el sector

servicio y el rezago en innovación. En cuanto a la población que presenta las problemáticas, la naturaleza transversal de algunos temas macroeconómicos, hace que no sea necesario definir a una población acotada, ya que se sobreentiende que son problemas que afectan a todos los sectores de la economía. En otros casos si está identificada, aunque se podría profundizar en la caracterización de la misma, como es el caso de los Sectores Maduros de la industria, las MIPYMES y el Sector Comercio y Servicios. En cuanto a tendencias históricas y políticas instrumentadas para atender los problemas, solo para los temas sobre la IED y las Exportaciones se presenta información y se destaca como política exitosa la apertura comercial impulsada por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el problema de menor productividad de las MIPYMES, se incluyen solo datos sobre la situación actual y sobre los costos regulatorios se presenta al Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) como una de las políticas exitosas de desregulación.

Continuando con la evaluación, el análisis revela que si existe una vinculación entre las problemáticas y la declaración de los objetivos sectoriales, es decir todas las problemáticas identificadas en el diagnóstico fueron vinculadas con los objetivos sectoriales y todos los objetivos sectoriales están vinculados con una o más problemáticas identificadas en el diagnóstico. Sin embargo, se detectan algunas áreas de oportunidad; en primer lugar está el caso de los organismos del sector social de la economía, que aunque se mencionan explícitamente en el PRODEINN no se incluye en el diagnóstico, además desde 2016 las acciones de este sector fueron re-sectorizadas y son hoy responsabilidad de la Secretaria de Desarrollo Social, por lo que presentan un reto al ya no se estar alineadas con la MIR del PRODEINN; la segunda área de oportunidad se presenta en el objetivo sectorial 4, que hace referencia a los consumidores (a nivel estrategias y líneas de acción), sin embargo no hay una problemática relacionada con los consumidores. Se recomienda que, tanto en el objetivo sectorial como en la problemática, se haga referencia al bienestar de los consumidores para así vincular y alinear mejor el objetivo con su problemática. Están los problemas considerados como transversales, la IED, las Exportaciones, la competencia y costos regulatorios, aunque encuentran vinculación con sus propios objetivos sectoriales, son problemáticas atendidas de alguna u otra manera por todos los objetivos. Por último, la innovación que se vincula de alguna u otra forma con todos los objetivos del programa sectorial, pues al ser la innovación el elemento medular del programa, se incluye en todos los sectores de actividad y en todos los temas transversales.

Figura 2 PRODEINN



Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018

El PRODEINN cumple con el mandato establecido en los programas transversales como el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD), al incorporar explícitamente a sus objetivos, las líneas de acción del PROIGUALDAD, confirmando así la intención de reducir las brechas de desigualdad de género. Adicionalmente, incorpora acciones afirmativas en programas como el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) y el Fondo Nacional Emprendedor, que operativamente se traducen en dar un puntaje adicional a los proyectos económicos presentados por mujeres, con lo que se busca equilibrar la oportunidad de acceso a este tipo de financiamiento y promover una mayor participación de las mujeres en el ámbito económico

A pesar de tener acciones que promueven la reducción de brechas de desigualdad, no incluir en el diagnóstico la problemática y las brechas, así como indicadores desagregados por género, hace que la incorporación de la perspectiva de género en el PRODEINN no sea suficiente, de forma que agregue valor a su diseño. Para mejorar la incorporación de la perspectiva de género, se recomienda que en el PRODEINN se incluya información sobre la situación de las mujeres y las brechas de desigualdad de género en el sector economía.

Continuando con el análisis de los objetivos sectoriales, al respecto de la vinculación de la declaración de cada objetivo con las problemáticas, se considera que estos son consistentes para atender los problemas identificados, pero carecen algunos de orientación a resultados. De los cinco objetivos sectoriales, los objetivos 3, 4 y 5 se establecen como una declaración de resultados, es decir, se puede identificar la solución a una problemática; aunque en el caso de los objetivos 3 y 4 los resultados que se declaran son un paso intermedio antes de llegar al beneficio final. Los objetivos 1 y 2 están expresados en términos de gestión. Sobre la mención específica de población potencial que se pretende atender, solo los objetivos 2 y 3 la incluyen. Para los objetivos 1, 4 y 5 no se hace la mención sobre la población potencial o área de enfoque, sin embargo se considera que atienden problemáticas con un enfoque macro por lo que se puede inferir su población potencial.

Coherencia en la Alineación

En la mayoría de los casos, los programas tienen vinculación de sintaxis y lógica con el PRODEINN, aunque se encontró que en algunos programas, que existían previos al diseño del programa sectorial, adaptaron sus fines para que coincidieran con los objetivos sectoriales sin que estos necesariamente reflejaran el fin real del programa. Esto representa un conflicto de alineación cuando estos objetivos no están orientados a resultados o cuando el objetivo abarca a una población que no coincide perfectamente con la del programa presupuestario.

El problema de alineación trae consigo otros retos, pues los programas deben usar también los indicadores del PRODEINN, lo que puede ser problemático cuando los indicadores tampoco están orientados a resultados.

Esto se ejemplifica con el caso del PROSOFT, alineado al objetivo sectorial 2 pero con una población objetivo definida en los sectores industriales estratégicos. Se cree que en su sintaxis de Fin se eligió el Objetivo 2 (relacionado con comercio y servicios) porque la forma de apoyar a la industria es apoyando la adquisición o el desarrollo interno del servicio de tecnologías de información. En este sentido, el programa si apoya "la innovación en el sector comercio y servicios, con énfasis en empresas intensivas en conocimiento" pero se considera forzada la elección de este objetivo sobre el de industria.

El otro caso se ejemplifica con el programa Promoción de una cultura de consumo responsable e inteligente, que tiene vinculación de sintaxis con el Objetivo 4 del PRODEINN, a pesar de que en dicho objetivo no se hace referencia a los consumidores, lo que hace que el objetivo no esté orientado a resultados

relacionados con esa población. Esto parece ser resultado de cuando los programas ya existían antes del diseño del PRODEINN y tuvieron la obligación de utilizar como fin un objetivo sectorial.

A pesar de los retos de alineación, no se considera que esto se traduzca en un problema de instrumentación para los programas, pues en la práctica los programas dejan ver sus fines reales en sus reglas de operación (al establecer que atienden a más de un objetivo), en sus reportes de avances (al darle seguimiento a indicadores que consideran relevantes) y en sus evaluaciones de impacto, cuando las tienen (al reportar resultados en términos de objetivos que consideran relevantes).

En el análisis detallado de las vinculaciones de las 31 estrategias distribuidas en los 5 objetivos sectoriales, se puede destacar que, cada una de estas estrategias se puede vincular a uno o más programas presupuestarios. Para cada estrategia, las vinculaciones existentes son coherentes, ya que se reconocen coincidencias entre el Propósito y los componentes de cada programa con la declaración de cada estrategia. Adicionalmente, las estrategias sectoriales también son atendidas por un gran número de intervenciones de gobierno, tanto del sector Economía como de otros sectores de la Administración Pública.

La coherencia en la alineación se completa con el análisis de la manera en que el conjunto de programas presupuestarios, contribuyen al cumplimiento de cada objetivo sectorial. El hallazgo es que, a pesar de no presentar una alineación perfecta, las problemáticas atendidas a través de los objetivos y estrategias sectoriales, cuentan con suficientes programas presupuestales y/o intervenciones de gobierno que en teoría contribuyen a su solución.³ Incluso las problemáticas que no se desarrollaron en el diagnóstico, como las de género, consumidores o del sector minero, son atendidas por algún problema. Además no se identifican duplicidades o relaciones dañinas entre los programas presupuestales, y aunque no sea completamente explícito, todos los programas y acciones persiguen el bienestar económico y derechos sociales como el acceso al trabajo, al ingreso y/o a la seguridad social, principalmente. Sin embargo, por la naturaleza económica del PRODEINN, ninguno de los programas vinculados se identifica que contribuya directamente con información para los indicadores de carencia social.

En general, por las características de los problemas definidos no se puede decir que las intervenciones identificadas sean suficientes para resolver los problemas, pues

³ Para conocer las contribuciones reales de los programas a la solución de los problemas se deberán de llevar a cabo las evaluaciones de impacto correspondientes.

no son algo que se puedan resolver por completo en el corto plazo, lo que sí se puede concluir es que se encuentra suficiente vinculación lógica como para afirmar que están abonando al cumplimiento del PRODEINN.

Pertinencia de la Instrumentación

En general, el diagnóstico desarrolla la problemática y cumple con establecer las bases de política sectorial plasmada en el PRODEINN. Se identifican relaciones en las que las alineaciones entre las problemáticas y las soluciones, no son necesariamente lineales. Algunos de los problemas de vinculación entre programas presupuestarios y objetivos sectoriales se deben a la pre-existencia de los programas y las complejidades de adaptarse a un nuevo sectorial, cuando las problemáticas que atienden los programas no se incluyen en el diagnóstico, los objetivos sectoriales no están orientados a resultados o no están perfectamente alineados con sus estrategias o cuando no son lo suficientemente amplios para incluir a todos los temas de los que se ocupan los programas. Esto resulta en programas con indicadores y fines alineados por sintaxis, pero sin alineación lógica.

Este es un problema que podría atenderse si la ley que rige la planeación permitiera que los programas presupuestarios utilizaran fines e indicadores de acuerdo con sus resultados esperados, siempre y cuando expliquen en sus ROP como contribuyen al cumplimiento del sectorial. Por otro lado, debe de haber flexibilidad para modificar los sectoriales cuando se identifiquen omisiones relevantes o cuando las prioridades cambien.

No se considera que la problemática de vinculación tenga un efecto relevante sobre la instrumentación, pues los operadores de los programas generalmente tienen claro los propósitos que quieren alcanzar, sin importar la vinculación perfecta con el Fin.

Se considera difícil que algunos programas no afecten a más de un objetivo. Idealmente, un programa debería afectar un solo objetivo, sin embargo, en temas tan interrelacionados esto no siempre va a ocurrir y es algo inherente a este sector. Se podría fortalecer la relación directa de los programas con las estrategias, como por ejemplo, idealmente cada estrategia estaría relacionada con un programa, o si un programa es muy grande como el FNE que cada estrategia se relacione con cada subprograma.

Los recursos presupuestarios están orientados de acuerdo con las necesidades del sector. Por ejemplo, se identifica a las MIPYMES y a los emprendedores como una de las áreas con mayor potencial de crecimiento y con mayores obstáculos para

lograrlo, por lo que el Fondo Nacional Emprendedor es el programa que mayores recursos recibe. Este programa además realiza acciones que ayudan de una u otra forma al cumplimiento de las metas de los 5 objetivos sectoriales.

El alcance de la instrumentación de los programas presupuestarios para la atención de la problemática es limitado, esto debido a un presupuesto cada vez más bajo y a que muchos resultados dependen de actores ajenos al gobierno, como las mismas empresas, e incluso la situación de la economía mundial. Adicionalmente, muchos de los problemas, en particular los relacionados con decisiones de inversión, también se relacionan con situaciones ajenas al sector económico, como la seguridad o la corrupción.

Los programas instrumentados colaboran para crear un ambiente que facilite la inversión y promueva la productividad e innovación, pero al fin es el sector privado el que deberá de tomar las oportunidades que se le presenten.

Medición del Desempeño del Programa

El PRODEINN cuenta con 12 indicadores para medir los avances de sus 5 objetivos. Estos indicadores se pueden dividir en tres tipos: indicadores de resultados, indicadores de percepción e indicadores de gestión.

El PRODEINN presenta indicadores que son claros, relevantes y monitoreables para medir los resultados de las acciones de política pública, como los relacionados con productividad, producción y comercio exterior. Sin embargo, el programa también presenta indicadores de percepción y/o gestión que no reflejan objetivamente los resultados relacionados con sus objetivos. Adicionalmente, el conjunto de los indicadores para el seguimiento del programa dejan aspectos relevantes no cubiertos, como los relacionados con la evolución del sector comercio y servicios, el sector minero, género o bienestar de los consumidores.

También se observa que algunas de las vinculaciones por medio de la MIR entre los indicadores del PRODEINN y programas presupuestarios son muy indirectas o apenas marginales. Por ejemplo, el indicador "Pilar de Sofisticación Empresarial" es afectado por programas como "Producción, transportación y comercialización de sal marina" y "Producción de información geológica del territorio nacional".

La Secretaría de Economía, a través de los Informes del Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018, ha reportado en 2013, 2014 y 2015 los avances relacionados con el PRODEINN, entre los cuales se encuentran los de los indicadores. Estos informes son accesibles, generalmente están estandarizados, el reporte de los

indicadores es congruente con la periodicidad establecida y explica si son preliminares o no.

Se considera que solo algunas de las metas de los indicadores sectoriales son alcanzables y orientadas a impulsar el desempeño de la política sectorial. Los indicadores de resultados relacionados con la productividad, las MIPYMES, los costos de regulación, la IED y la apertura comercial han tenido comportamientos en sentidos opuestos, por lo que en algunos casos se espera que se alcancen las metas y en otros no. El indicador de tasa de crecimiento anual de la producción bruta total (PBT) de las MIPYMES ya alcanzó su meta. Mientras tanto, los indicadores de costos de regulación, IED y apertura comercial están cerca de alcanzar sus metas debido a que hay programas trabajando fuertemente en ellas, como es el caso de la regulación, o a que los avances en estos 3 años en la IED y en la apertura comercial son tales que las metas están muy cerca de ser cumplidas, suponiendo que la situación macroeconómica de México no cambie drásticamente, lo cual no se espera que suceda. Los indicadores de productividad y contenido nacional de las exportaciones han tenido una evolución peor a la línea base de 2012, por lo que en una situación económica sin cambios relevantes, no se espera que se recuperen a los niveles necesarios para alcanzar sus metas.

Por su parte, los indicadores de percepción cuya fuente es el Foro Económico Mundial, han tenido comportamientos heterogéneos, con algunos rebasando ya sus metas (capacidad de innovación), otros están cerca de alcanzarlas (intensidad de competencia) y otros alejándose de ellas (pilar de sofisticación y reglas de IED). En general, se considera que el comportamiento de estos indicadores y, por lo tanto, el logro de sus metas dependen en gran medida de la percepción de los empresarios, que se considera generalmente bien informada, pero no necesariamente refleja la realidad con total objetividad.

Las metas en los dos indicadores de gestión "Número de días para abrir una empresa" y "Participación de la mujer en actividades productivas financiadas con recursos del FINAFIM" si son alcanzables puesto que los dos dependen de programas presupuestarios activos con ya importantes avances en estos componentes.

En relación a los actores gubernamentales y no gubernamentales que contribuyen a los objetivos sectoriales, la Secretaría ha creado diversos canales de coordinación para que con acuerdos y voluntad de cooperación, los diferentes sectores de la economía, se dirijan a lograr metas comunes. Como resultado, hoy en día, en el Manual de Organización de la Secretaría de Economía se pueden

identificar más de novecientos instrumentos jurídicos (tratados, acuerdos, convenios, contratos y decretos, entre otros) que fundamentan la relación que dicha Secretaría ha ido creando con varias contrapartes en el marco de la planeación nacional.

La sección de hallazgos y resultados resume las evidencias encontradas y se incorporan a un cuadro de Fuerzas, oportunidades, debilidades y amenazas. Basado en esto último se elaboró la sección de recomendaciones y conclusiones como el insumo último de este documento.

Introducción

La Ley de Planeación⁴ establece la responsabilidad del Ejecutivo Federal en la conducción de la planeación nacional. A partir de esta ley, se sientan las bases para que en cada nuevo periodo de gobierno se dirijan las actividades de la Administración Pública Federal (APF) a la consecución de prioridades nacionales a través de objetivos, metas y estrategias a las que se le asignan recursos y responsables de su ejecución (artículo 3, Ley de Planeación). El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el principal instrumento de planeación en México y a partir de éste se desprenden programas de carácter más específico como los de ámbito sectorial, institucional, regional y especial.⁵ Los Programas derivados del PND permiten la alineación de los programas presupuestarios y las acciones institucionales de las dependencias con la planeación nacional. Es decir, establecen la implementación de políticas públicas que responden a los problemas nacionales, identificados durante el ejercicio de la planeación al que convoca el Ejecutivo Federal.

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

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas (artículo 72 de la LGDS).⁶ De igual manera, en el Programa Transversal para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 se

⁴ Última reforma publicada DOF 06-05-2015

⁵ Entre los Programas Especiales se encuentran tres Programas de carácter transversal definidos directamente en el PND, nos referiremos a ellos a lo largo del documento como Programa Transversal.

⁶ Última reforma DOF 01-06-2016

establece como línea de acción promover evaluaciones estratégicas sobre el avance y cumplimiento de los programas, objetivos, políticas y estrategias derivados del PND⁷ señalando a CONEVAL, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Secretaría de la Función Pública (SFP) como los responsables de ello. En este contexto y en atención a lo establecido en el numeral 29 del Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016, que faculta al CONEVAL para monitorear y evaluar los Programas derivados del PND 2013-2018, el Consejo coordinó la evaluación de diez programas derivados del PND con el objetivo de identificar hallazgos y recomendaciones que permitan mejorar aspectos de la planeación nacional, en la consecución de objetivos y con ello contribuir a la rendición de cuentas. El objetivo de estas evaluaciones es proveer información útil para la toma de decisiones en materia de planeación estratégica, programación y presupuesto.

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

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

⁷ Línea de acción 2.3.1 señalada en el Programa Transversal para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018. DOF: 30/08/2013

institucionales a cargo de la dependencia. Finalmente, analizar cómo se miden los resultados del Programa y el avance en su desempeño.

El instrumento de evaluación se diseñó utilizando como referente la normatividad emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP) para la elaboración y el seguimiento de los Programas derivados del PND, a decir el "Acuerdo 01/2013 por el cual se emiten los Lineamientos para dar seguimiento a los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018"⁸, que incluye los elementos y características que deben contener los Programas para que estos sean dictaminados por la SHCP; la "Guía técnica para la elaboración de los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", que indica las disposiciones y recomendaciones que las dependencias y entidades deberán observar de acuerdo con sus competencias. Finalmente, los "Criterios para la publicación de logros de Programas derivados del PND", que incluye los términos en los que deben publicarse los logros de los Programas derivados del PND. Dicha normatividad es de aplicación generalizada y obligatoria para todos los Programas derivados del PND.

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

Figura 1. Programas derivados del PND 2013-2018 evaluados

⁸ Publicado el 7 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.



Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

Existe un desfase de al menos dos años en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo. En primera instancia, la Ley de Planeación exhorta al ejecutivo a la elaboración del PND en el que se plasman las prioridades nacionales que serán las directrices del periodo sexenal. Para ello establece un plazo de 6 meses, a partir de la toma de posesión del Presidente, para su publicación.⁹ Los programas derivados del PND deben guardar congruencia con este, pero la fecha de publicación es posterior. En el caso de los Programas Transversales estos se dictaminaron a más tardar en agosto de 2013, los Programas Sectoriales en octubre de 2013 y los programas especiales y regionales entre diciembre de 2013 y febrero de 2014.¹⁰ Considerando que la SHCP debe remitir a la Cámara de Diputados en junio de cada año la estructura programática del Presupuesto de Egresos para que este sea discutido y aprobado por el Congreso en noviembre del mismo año, y que es mediante la estructura programática que se implementan los objetivos planteados en los programas derivados del PND, es evidente que existe un desfase de al menos dos años entre la planeación nacional y la implementación de las modificaciones programáticas necesarias para cumplir con el nuevo PND y sus Programas derivados.

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

En la normatividad para la planeación nacional se identifican esquemas rígidos y por tanto no es posible reflejar el contexto nacional dinámico. El contexto nacional es dinámico y existen problemas emergentes que, dada la rigidez en la planeación,

⁹ Artículo 21 de la Ley de Planeación.

¹⁰ Numeral 24 del Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

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

Existe dificultad para identificar problemáticas en los diagnósticos sectoriales y vincularlo con objetivos. Un hallazgo consistente en las evaluaciones a los Programas derivados del PND es la necesidad de continuar avanzando en la construcción de diagnósticos sectoriales. Más allá de la rigidez de la estructura o formato requerido para integrarlos (en particular en términos del espacio) es necesario identificar con mayor claridad dos aspectos: la población (o poblaciones) que beneficia el sector, trascendiendo la definición de la población de los programas presupuestarios, e identificar las causas y efectos de las problemáticas enunciadas. Contar con la cuantificación de las poblaciones objetivo por sector en los diagnósticos podría apoyar a las dependencias a demarcar el tamaño de los problemas identificados en el diagnóstico y, a la vez, facilitar un método para estimar los costos de atención de la problemática; información que es de utilidad en la definición de metas y en la vinculación programática-presupuestaria. Conocer las causas y efectos de los problemas que se buscan atender permite identificar qué intervenciones deben llevarse a cabo y con qué prioridad. De igual manera, esclarece los objetivos que son atribución del sector y facilita que estos sean atendidos a cabalidad, tomando en consideración diversas líneas de acción en función de las propias causas de un problema específico. En este contexto, la vinculación programa presupuestario-objetivo sectorial no se ha definido de la manera más adecuada. En particular de cara a la reestructuración programática de 2016, algunos objetivos sectoriales quedaron desatendidos o fuera de las atribuciones de la dependencia.

Se considera un acierto la inclusión de indicadores que permitan medir el avance en la consecución de los objetivos transversales y sectoriales. Esta innovación en la manera en la que se establecieron los Programas derivados del PND vigentes permite establecer metas y medir el avance en el desempeño de los objetivos de la planeación nacional. Contar con indicadores orientados a resultados permite

monitorear y tomar decisiones oportunas, cuando se observan avances modestos. Queda aún espacio para mejorar la definición de estos indicadores, pues algunos son más apropiados para medir la gestión gubernamental en lugar de los resultados estratégicos. Otros indicadores fueron pertinentes al momento de su definición, pero actualmente no pueden estimarse debido a que las instituciones (nacionales o internacionales) que generaban las fuentes de información decidieron no levantarlas, existen fuentes de información adicional que pueden mejorar su estimación, o en algunos casos, los indicadores no dan cuenta de las acciones de la dependencia pues su diseño resultó lejano al quehacer de las instituciones e influido por otros elementos de la dinámica nacional o internacional, que están fuera del control gubernamental.

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

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

II. Posición institucional¹¹ de la Secretaría de Economía

i) Aspectos relacionados con el Sector Social de la Economía.

Cómo parte del objetivo sectorial 3 del Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 (PRODEINN), se establecen estrategias enfocadas al sector social de la economía, a cargo del Instituto Nacional de la Economía Social. Dicho Instituto resectorizado al sector de desarrollo social; por ello, resulta necesario eliminar dichas estrategias del PRODEINN y reflejarlas en el programa sectorial del sector de desarrollo social.

Así, la Secretaría de Economía llevará a cabo la modificación que corresponda del PRODEINN respecto a la denominación del objetivo sectorial 3, así como la eliminación de las estrategias referidas. Lo anterior, atendiendo los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ii) Aspectos relacionados con los indicadores.

Ante la recomendación de contar con indicadores que reflejen en forma clara y monitoriable los resultados del Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 y los avances en todas las áreas, la Secretaría de Economía llevará a cabo la sustitución de dos de los indicadores estratégicos, con la finalidad de brindar seguimiento a los resultados asociados a cada objetivo.

2. Posición Institucional respecto de la evaluación

Ha resultado de suma importancia para el Sector Economía la realización de la evaluación del Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018. Las recomendaciones emitidas permiten contar con elementos adicionales que permiten aplicar mejoras a ese instrumento de planeación, reflejándose en un fortalecimiento de los procesos aplicados al diseño y operación de los programas presupuestarios, así como a los instrumentos de seguimiento en el cumplimiento de los objetivos y metas.

El proceso de evaluación implicó solicitudes y entregas de información entre la entidad evaluadora, el CONEVAL y la Secretaría de Economía; lo que permitió el

¹¹ La posición institucional es una opinión fundada, respecto a las estrategias de seguimiento de las recomendaciones, los resultados de la evaluación, al proceso de evaluación, al desempeño del equipo evaluador, así como, a la coordinación por parte de CONEVAL.

adecuado desarrollo de la evaluación. De esa manera, fue posible identificar las diversas etapas y trabajos realizados al interior del Sector Economía en el diseño y elaboración del PRODEINN 2013-2018, el ámbito de aplicación de cada uno de los objetivos sectoriales, así como la definición de las estrategias y líneas de acción, a partir de las cuales se busca alcanzar las metas trazadas.

Es importante resaltar que, con base en las recomendaciones formuladas por la entidad evaluadora, la Secretaría de Economía buscará reflejar las modificaciones viables, tales como la resectorización de Instituto Nacional de la Economía Social y la actualización de los indicadores estratégicos.

3. Comentarios específicos

3.1 Sobre los resultados de la evaluación

Se considera el Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 como un programa estructurado con una visión de política pública global lógica y pertinente, resaltando la consistencia que presenta en torno a su alineación al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. La definición de los objetivos sectoriales muestra una coherencia respecto a la atención de las problemáticas identificadas en el diagnóstico. El programa sectorial tiene como ejes principales la innovación, el fortalecimiento de los sectores maduros, dinámicos y emergentes, así como la integración de MIPYMES en Cadenas Globales de Valor, dentro de un adecuado ambiente de negocios, fomentando el incremento de los flujos de comercio e inversión extranjera directa.

Si bien el Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 atiende líneas de acción correspondientes al Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, así como una estrategia enfocada a la conciliación de la economía de mercado con la defensa de los derechos del consumidor, no se cuenta dentro del diagnóstico con la identificación y el análisis de las problemáticas que serán atendidas con dichas estrategias. Ante esto, reconocemos la necesidad de contar con información que permita conocer la problemática en esos temas específicos y con ello, observar el avance en la atención a dichas problemáticas.

Ante la definición de estrategias enfocadas al impulso de los sectores minero, comercio y servicios, resulta fundamental profundizar en el análisis de la

problemática observada en dichos sectores, así como la necesidad de contar con indicadores de resultados enfocados al seguimiento del cumplimiento de las metas trazadas para ello.

Un elemento a destacar en los programas es el establecimiento de indicadores que permitan observar el cumplimiento y seguimiento de los objetivos y metas. Para ello, en el PRODEINN se definieron 12 indicadores estratégicos, los cuales cuentan con el seguimiento de sus resultados de manera anual, a través del Reporte de Logros del PRODEINN. Como resultado de la evaluación, se considera que existen áreas de oportunidad respecto a contar con indicadores que permitan observar de manera más directa el avance en la consecución de las metas. Reconociendo la importancia que conlleva contar con instrumentos de seguimiento adecuados, la Secretaría de Economía ha considerado la modificación de ciertos indicadores que reflejen de manera más oportuna, el cumplimiento de los objetivos trazados.

Considerando la naturaleza de los programas sectoriales, y que éstos representan instrumentos de planeación a partir de los cuales son definidos programas presupuestarios, no se considera viable acotar el análisis de los instrumentos de política a aquellos que se encuentren asociados a temas de desarrollo social (competencia del CONEVAL), debido a que el ámbito de aplicación de los programas sectoriales y programas presupuestarios, obedecen a la lógica y ámbito sectorial correspondiente, por lo que estaría condicionado el análisis en cada programa sectorial.

Asimismo, destacamos la inconveniencia de llevar a cabo la cuantificación respecto al costo que significaría la atención de las problemáticas y su comparativo respecto al presupuesto asignado para cada uno de los objetivos sectoriales. Al ser instrumentos de planeación, los programas sectoriales consideran objetivos y estrategias que atienden diversas problemáticas, por lo que pudiera resultar sesgado el análisis respecto a la atención con el presupuesto asignado para cada objetivo sectorial. Adicionalmente, no pueden aplicarse directamente las directrices de evaluación para un programa sectorial que las dirigidas a programas presupuestarios, dada la diferencia en su lógica de operación.

3.2 Sobre el proceso de la evaluación

Se considera indispensable que los ejercicios de evaluación de los programas sectoriales sean realizados considerando su entrada en vigor, con la finalidad de observar su desarrollo y realizar las adecuaciones pertinentes, con miras a contar

con mejores instrumentos de planeación y programación presupuestal en la Administración Pública Federal.

3.3 Sobre el desempeño del equipo evaluador

Destacamos la participación de la entidad evaluadora, dada su experiencia en este tipo de procesos y el conocimiento por parte de sus integrantes del entorno nacional e internacional en el que se desempeñan las áreas de la Secretaría de Economía y su sector coordinado, mostrando en todo momento una actitud de apertura, capacidad de diálogo y disponibilidad de interacción en cuanto al intercambio de conceptos y profundización de la información analizada.

3.4 Sobre la institución coordinadora

Reconocemos ampliamente el profesionalismo que ha mostrado el personal del CONEVAL, encargado del seguimiento del proceso de evaluación. Mostrando en todo momento su disponibilidad de atención y orientación para el cumplimiento de las diversas etapas de la evaluación.

III. Evaluación del Programa Sectorial de la Secretaría de Economía 2013-2018

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

La evaluación se realizó considerando todos los objetivos, las estrategias y líneas de acción independientemente de si son de competencia del CONEVAL, es decir, se consideraron todos los temas y no solo aquellos temas de desarrollo social. En

cumplimiento al objetivo específico 1, relacionado con la sección de Consistencia del Programa, se analizó el diagnóstico contenido en dicho Programa para identificar problemáticas, se hizo la identificación de la vinculación de las problemáticas con los objetivos redactados en el Programa Sectorial para determinar la oportunidad y orientación a resultados de éstos.

Para cumplir con el objetivo específico 2, sobre la Coherencia en la alineación, se realizó un análisis sobre la coherencia en la alineación de los programas presupuestarios vinculados al Programa. El análisis se basó en identificar tanto una lógica vertical como horizontal de los programas presupuestarios alineados.

En el objetivo específico 3, asociado a la sección de Pertinencia en la Instrumentación, se elaboró el análisis integral de la vinculación del Programa Sectorial, y considerando las secciones anteriores se hace la valoración de la instrumentación, basándose en el análisis de prioridades y de suficiencia, del presupuesto asignado, así como de complementariedades y coincidencias entre programas presupuestarios.

En cumplimiento al objetivo específico 4, sobre la Medición del Desempeño, el análisis de los indicadores utilizados para medir el desempeño del Programa Sectorial, consistió en considerar si estos son relevantes para medir resultados, si son actualizados y publicados oportunamente, así como si estas formas de evaluar el desempeño del Programa, influyen en las adecuaciones de la estructura programática del sector o promueven cambios en la planeación estratégica.

Con toda la información anterior, se realiza la sección de hallazgos y resultados la cual contiene el análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), que son resultado de esta evaluación.

Por último, se presenta la sección de recomendaciones y conclusiones de esta evaluación y los anexos en los que se detalla la información relativa a cada pregunta desarrollada en el apartado de criterios técnicos de la evaluación.

Consistencia del Programa derivado del PND

Sobre el diagnóstico de las problemáticas que atiende el Programa Sectorial

1. En el diagnóstico de las problemáticas que atiende el Programa Sectorial existe:

- a. Una identificación clara y acotada del(os) problema(s) que pretende atender.**
- b. Información sobre las causas, efectos y características de la población que presenta el problema.**
- c. Información sobre las tendencias históricas de la problemática, de al menos cinco años previos, y sobre la situación actual.**
- d. Políticas que se han sido instrumentadas en México para resolver la problemática y sus resultados.**

El diagnóstico del PRODEINN utiliza la integración a las Cadenas Globales de Valor (CGV) como un paraguas a partir del cual se desarrollaran las problemáticas y oportunidades. Este es un acierto del PRODEINN, ya que toma un marco teórico reconocido para desarrollar y presentar una visión unificadora de todos los problemas y sus soluciones.

De acuerdo con el diagnóstico, las CGV se caracterizan porque las actividades que comprende el proceso de producción de un determinado bien o servicio se desarrollan en distintos países. Una cadena de valor comprende la vinculación del proceso de producción desde la materia prima hasta el producto terminado pasando por actividades como el diseño, producción mercadotecnia, distribución y servicios al consumidor.

Las CGV han modificado de manera significativa la forma en que la economía global opera, incrementando la interdependencia económica entre los países o regiones comerciales. La competitividad en este tipo de cadenas implica el fortalecimiento de los factores de producción que no son susceptibles a la circulación a través de las fronteras. De ahí la importancia del capital basado en el conocimiento y de la inversión en innovación e infraestructura de alta calidad. Aunado a ello, las CGV inducen a que los países integrantes de una determinada región no sólo comercien bienes finales, sino que compartan su producción debido a la propia fragmentación de los procesos productivos.

En el diagnóstico se presentan 7 problemáticas a través de las cuales se dan a conocer los obstáculos que limitan la integración a las CGVs o las oportunidades que el país tiene para integrarse efectivamente a ellas:¹²

1) Inversión Extranjera Directa (IED). La problemática se presenta como la disminución de la IED como porcentaje del PIB. Esta es una problemática clara y

¹² En el "Anexo complementario de la pregunta 1" se analizan por separado todos los incisos de la pregunta para cada problemática u oportunidad identificada.

acotada que limita la integración a las CGV al haber menos capital extranjero interesado en invertir en empresas que pudieran convertirse en un eslabón de las cadenas.

2) Exportaciones. Las problemáticas relacionadas con las exportaciones son dos, reducción de la participación de México en las exportaciones mundiales y bajo contenido nacional en las exportaciones. Estos son problemas claros y acotados que refleja la necesidad de hacer los bienes y servicios mexicanos más atractivos para el mundo, ya sea para que formen parte de las CGVs o como productos finales.

3) Sectores Industriales Maduros y Dinámicos. Esta problemática establece que la industria ha perdido competitividad gradualmente, por el rezago tecnológico y escasa capacidad de innovación para el desarrollo de nuevos productos. En el diagnóstico, la problemática se presenta en forma clara para el sector maduro industrial, mientras que para en el sector dinámico se utiliza una visión desde el punto de vista de oportunidad de más crecimiento.

4) Sector Servicios. De acuerdo con el diagnóstico, las empresas de este sector tienen la capacidad de convertirse en innovadores, productivos y comerciables. En particular, se observa una oportunidad de crecimiento en el sector servicios enfocados a empresas intensivas en conocimiento. Este tema si está acotado, aunque en el diagnóstico se presenta como una oportunidad de integración a las CGV, y no como una problemática per se.

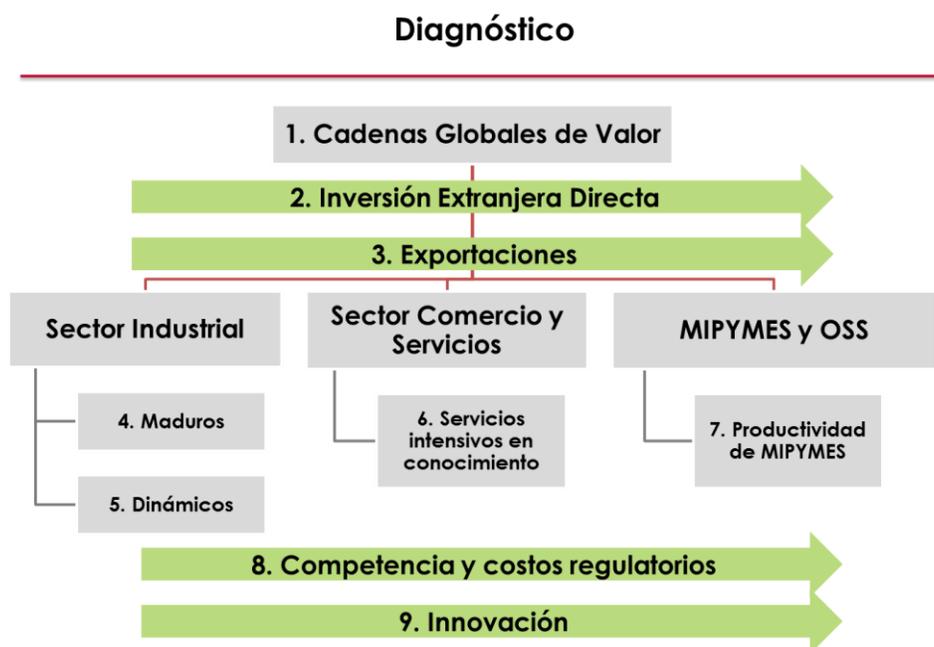
5) Productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). Para las MIPYMES, el problema es el bajo nivel de productividad, lo que dificulta no sólo su acceso al mercado internacional y a las CGVs, sino su propia subsistencia en el mercado interno. Esta problemática es clara y acotada.

6) Competencia y Costos Regulatorios. El problema se identifica como competencia económica limitada, altos costos regulatorios y de transacción. Esta problemática se relaciona directamente con los obstáculos que pudiera tener México para la integración a las CGV, al hacer al país menos competitivo para la IED, la inversión interna y el comercio internacional.

7) Innovación. Se reconoce un problema de rezago en innovación ya que los pilares que la sostienen e impulsan son débiles. La problemática de la innovación es clara, acotada y es un tema transversal a todos los sectores que permea directamente en la integración a las CGV, pues al no ofrecer productos, servicios o procesos innovadores, México se vuelve menos atractivo para el exterior.

La interrelación de las problemáticas plasmadas en el diagnóstico se puede observar en el siguiente diagrama, en el cual se observa que hay temas transversales que se relacionan con todos los sectores de la economía sin importar su tamaño, como son la falta de crecimiento de la IED y Exportaciones, y la necesidad de mejora en Competencia y Costos Regulatorios. Adicionalmente, el diagnóstico también analiza las problemáticas específicas de los sectores industrial y servicios, dándole un especial énfasis a los retos de MIPYMES, como un subgrupo que interseca a ambos sectores. El tema de la innovación, aunque se toca en un apartado específico del diagnóstico, es recurrente en todas las problemáticas, pues, como lo dice el nombre del programa sectorial, la innovación podrá insertar a México en un ambiente de competencia global.

Figura 4 Diagnóstico Cadena Globales de Valor



Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018

La forma global de ver los retos del país, bajo el paraguas de las CGV, y con un desglose en temas transversales y sectoriales, es muy importante, pues con ella se establece una visión de política pública que lleva al diseño de soluciones (objetivos, estrategias y líneas de acción) con una perspectiva que hace énfasis, precisamente, por un lado en temas transversales y por otro en temas sectoriales.

Cabe hacer énfasis en que en la definición de las principales problemáticas se identificaron dos temas muy relevantes en la sección de planeación que no están

presentes en el diagnóstico, estos son los relacionados con la participación de las mujeres en la economía y el bienestar de los consumidores. El primero es relevante por la importancia que le da este gobierno a la equidad y la inclusión de la perspectiva de género en el diseño de la política pública, mientras que el segundo es un tema relevante que se busca atender a través de estrategias y programas presentados en el Objetivo 4, relacionado con competencia y el bienestar del consumidor.

Adicionalmente, el diagnóstico no desarrolla problemáticas específicas del sector minero, aunque podría considerarse dentro de los sectores dinámicos de la industria. La importancia de hacer referencia explícita a este sector se encuentra en que hay cinco programas presupuestarios relacionados con minería, por lo que sería relevante destacar los problemas específicos que justifican su existencia.

Para cada una de las problemáticas identificadas en el diagnóstico es posible determinar causas, o en el caso de plantearse como áreas de oportunidad, detonantes de crecimiento. Al encontrarse los temas interrelacionados, se pudieron identificar algunas causas comunes para los problemas, como:

- Los altos costos de transacción, que se traducen en una menor IED, menos exportaciones, baja competitividad del sector industrial y baja productividad de las MIPYMES.
- La falta de capital humano especializado y el bajo desarrollo de competencias, los cuales también se relacionan con la baja capacidad de integración a las CGV, la poca competitividad de los sectores industriales dinámicos y de servicios, y la baja productividad de las MIPYMES; y,
- El rezago tecnológico y en innovación, que provocan problemática relacionadas con la baja integración a las CGV, el bajo contenido nacional de las exportaciones, la baja competitividad de los sectores industriales y de servicios y la baja productividad de las MIPYMES.

En el diagnóstico no se presentan abiertamente los efectos de las problemáticas en los temas de IED, exportaciones, sector industrial dinámico y MIPYMES. Para las problemáticas relacionadas con el sector industrial maduro, sector servicios e innovación se identifican efectos sobre la economía nacional como:

- Incrementos importantes de costos,
- Reducida incorporación en las cadenas de valor

- Rigidez en los precios al consumidor ante reducciones en los precios al productor
- Nivel de inversión subóptimo.
- Concentraciones indebidas e ineficiencias de mercado transferidas a toda la economía.¹³

Sobre la caracterización de la población que presentan las problemáticas del diagnóstico, la naturaleza transversal de algunos temas macroeconómicos, como las exportaciones, IED, regulación o innovación, hace que no sea necesario definir a una población acotada, ya que se sobreentiende que son problemas que afectan a todos los sectores de la economía. Por otro lado, se presentan problemáticas en donde la población si está identificada, aunque se podría profundizar en la caracterización de la misma, como es el caso de los Sectores Maduros y Dinámicos de la industria, las MIPYMES y el Sector Comercio y Servicios.

Dentro de la caracterización de las problemáticas, el análisis de las tendencias históricas es importante para saber de dónde venimos y hacia dónde vamos, lo cual permite fijar metas realistas y una planeación consistente.¹⁴ En este caso, se encontró que solo para los temas sobre la IED y las Exportaciones se presenta información de las tendencias históricas. Se incluye la tendencia histórica de la IED como porcentaje del PIB de 1980 a 2013 y el índice de apertura comercial y de las exportaciones de los últimos 20 años, así como estadísticas sobre la participación de las importaciones de México en el mercado de Estados Unidos en los últimos 12 años. Para el caso del problema de menor productividad de las MIPYMES, se incluyen datos sobre la situación actual de la problemática de las MIPYMES y sobre la disparidad regional. Para el resto de las problemáticas se encuentra que, de manera general, no se incluye información sobre las tendencias históricas.

Adicionalmente, como parte del análisis histórico, es importante identificar qué políticas han sido instrumentadas para atender exitosamente algunas de las problemáticas planteadas. En el diagnóstico si se hace mención a algunas políticas, por ejemplo se hace una especial referencia a la apertura comercial, principalmente impulsada por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a través del cual se ha impactado tanto al tema de las CGV, como a la IED y a las exportaciones e importaciones. Uno de los resultados de la apertura

¹³ En el "Anexo complementario de la pregunta 1" se analizan por separado todos los incisos de la pregunta para cada problemática, identificando por separado causas y efectos.

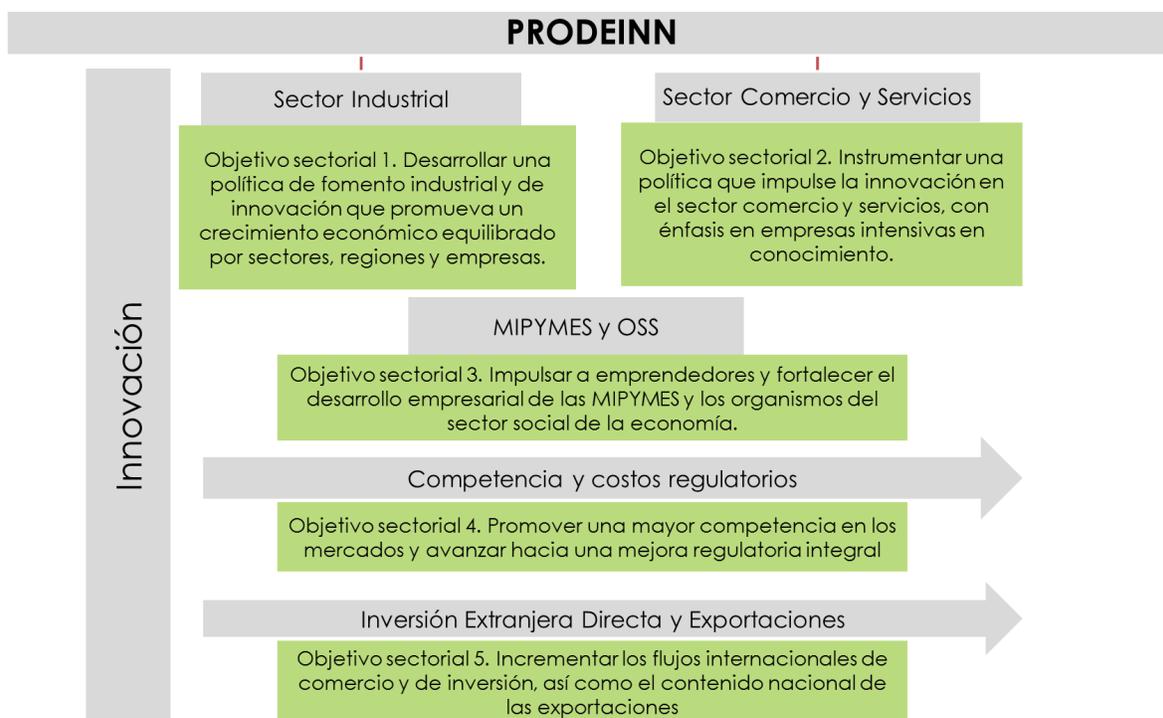
¹⁴ En el "Anexo complementario de la pregunta 1" se pueden consultar para cada problemática las gráficas históricas incluidas en el PRODEINN.

comercial es que el valor de las exportaciones, entre 1993-2012, se septuplicó y México se ubicó como el décimo sexto exportador a nivel mundial y el primero en Latinoamérica. Asimismo, en el diagnóstico se presenta al Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) como una de las políticas exitosas de desregulación, en donde gracias a la expansión de estos sistemas se ha propiciado un incremento directo de 5% en la creación de empresas y 2.8% en la generación de empleos. No se mencionan políticas específicas que se hayan instrumentado relacionadas con los otros problemas.

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

Todas las problemáticas identificadas en el diagnóstico fueron vinculadas con los objetivos sectoriales y todos los objetivos sectoriales están vinculados con una o más problemáticas identificadas en el diagnóstico.

Figura 5. PRODEINN



Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018.

Las problemáticas relacionadas con los sectores industriales maduros, se vinculan con el Objetivo 1. Desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que

promueva un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas.

Por su parte, la problemática del sector servicios se vincula con el Objetivo 2. Instrumentar una política que impulse la innovación en el sector comercio y servicios, con énfasis en empresas intensivas en conocimiento.

En lo que respecta a los problemas y oportunidades de las MIPYMES, es abordado con el Objetivo 3. Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía. Con respecto a los organismos del sector social vale la pena hacer dos comentarios relevantes, el primero es que no se incluye la problemática específica de ese sector en el diagnóstico y el segundo es que aunque la atención de este sector se presenta en el objetivo sectorial 3 y sus estrategias, desde 2016 las acciones relacionadas con los Organismos del Sector Social de la Economía quedaron como responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social por lo que probablemente en el futuro, este tipo de acciones se encontrarán alineadas con el Programa Sectorial de Desarrollo Social y no con el Económico.

La competencia y los costos regulatorios, se vinculan con el Objetivo 4. Promover una mayor competencia en los mercados y avanzar hacia una mejora regulatoria integral. Aquí se identifica una importante área de oportunidad, ya que dentro del Objetivo 4 se hace referencia a los consumidores (a nivel estrategias y líneas de acción), sin embargo no hay una problemática relacionada con los consumidores. Se recomienda que, tanto en el objetivo sectorial como en la problemática, se haga referencia al bienestar de los consumidores para así vincular y alinear mejor el objetivo con su problemática.

Las problemáticas relacionadas con los temas de Inversión Extranjera Directa y Exportaciones, se vinculan con el Objetivo 5. Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones. Sin embargo, se considera que estos son temas que se interrelacionan con otros problemas y afectan a todos los sectores al ser considerados temas transversales, así que estas problemáticas son atendidas de alguna u otra manera por todos los objetivos.

La última problemática, relacionada con la innovación, se vincula de alguna u otra forma con todos los objetivos del programa sectorial, pues al ser la innovación el elemento medular del programa, es un elemento que se incluye en todos los sectores de actividad y en todos los temas transversales. Como se presenta en los objetivos del PRODEINN, la innovación es central para la integración a las CGV de

la industria, los servicios y las MIPYMES, pero también es relevante para la creación de un mejor ambiente de negocios a través de regulaciones competitivas, trámites eficientes e incentivos y políticas públicas para la atracción de inversión y las exportaciones.

El análisis resumido de estas relaciones se puede consultar en el “Anexo de la pregunta 2” en el apartado de Anexos de esta evaluación.

3. El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD) señala que los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que elaboren las dependencias de la Administración Pública Federal deben incluir la perspectiva de género y las acciones afirmativas (concebidas como medidas efectivas a favor de la igualdad de oportunidades). Identificar si el Programa Sectorial incluye esta estrategia transversal con los siguientes criterios:

a. La perspectiva de género y las acciones afirmativas se establecen de manera explícita, para esto identificar cómo están incorporadas las líneas de acción del Programa PROIGUALDAD a los objetivos del Programa Sectorial evaluado. Entre otras, identificar si los indicadores para medir el avance del Programa Sectorial se presentan desagregados por género.

b. La perspectiva de género incluida en el Programa Sectorial promueve la reducción de la brechas de desigualdad de género. Se debe incluir una valoración de cómo las promueve y analizar si la inclusión de la perspectiva de género de manera transversal en la política pública agrega valor en su diseño, gestión, medición de resultados, etc.

a. De acuerdo con el INMUJERES¹⁵, la integración de la perspectiva de género en un programa o proyecto debe hacerse desde su planeación; el primer paso consiste en realizar un diagnóstico de la situación de mujeres y hombres de manera diferenciada, que como propone la teoría tienen puntos de partida distintos, y que pueden requerir formas de atención particulares. La incorporación de la perspectiva de género en el PRODEINN no incluye este primer paso. Más aún, no es posible identificar dentro del diagnóstico y las problemáticas, que se mencione la situación de una población objetivo a nivel personas, generalmente se hace referencia a unidades económicas.

¹⁵ INMUJERES (2010), “Desarrollo Económico con Perspectiva de Género”, se puede consultar en: http://ovsyg.ujed.mx/docs/biblioteca-virtual/Desarrollo_economico_con_perspectiva_de_genero.pdf

A pesar de la falta de una problemática sobre las brechas de género dentro del diagnóstico, se cumple con la incorporación explícita de las líneas de acción del Programa PROIGUALDAD en el PRODEINN, y esto se hace de tres formas: La primera es a través de una acción afirmativa integrada en las líneas de acción del Objetivo Sectorial 3, donde implícitamente se reconoce la existencia de brechas de acceso de las mujeres al financiamiento, a la capacitación y a la educación financiera para su desarrollo económico; la segunda es a través de la explícita mención de las líneas de acción del PROIGUALDAD para su aplicación transversal en cada objetivo sectorial, y por último, la tercer forma, se integra la perspectiva de género en la sección III del PRODEINN, a través de incluir las líneas de acción transversales aplicables a toda la Administración Pública Federal.

La acción afirmativa dentro del PRODEINN¹⁶ se puede identificar en un indicador sobre el avance del Programa Sectorial. El indicador 5 "Participación de la mujer en actividades productivas financiadas con recursos del FINAFIM", si distingue beneficiarios mujeres de otros; sin embargo se considera un indicador de gestión y no de impacto ya que con éste no es posible determinar si las beneficiarias están mejor o no gracias a la intervención.

"Un indicador de evaluación con perspectiva de género es una medida que permite verificar, valorar y visualizar las desigualdades entre mujeres y hombres y que muestra los cambios en la condición social de una y otros en un contexto y periodo dados" (INMUJERES, 2003)¹⁷

Al revisar las fichas técnicas de los 12 indicadores asociados dicho Programa Sectorial se encontró que en 11 de ellos no es posible, por su diseño, identificar beneficiarios desagregados por género, por lo que no es clara la forma en como el PRODEINN mide la incorporación de la perspectiva de género y es difícil de medir la contribución al cumplimiento del PROIGUALDAD. Adicional a esto, el único indicador del que se pueden desagregar por género los beneficiarios, es un indicador de gestión de un programa que es el PRONAFIM, no se puede considerar un indicador que mida el resultado desde la perspectiva de reducción de brechas de desigualdad.

¹⁶ Acción afirmativa: El considerar una acción específica en favor de las mujeres, como reconocimiento a la problemática de discriminación para ese sector de la población, y busca herramientas para mitigar dicho problema específico.

Para el caso del PRODEINN, esta acción afirmativa se encuentra en la Estrategia 3.3. Impulsar el acceso al financiamiento y al capital y en la línea de acción 3.3.4. Otorgar un mayor número de microcréditos, capacitación y educación financiera a mujeres.

¹⁷ Inmujeres (2003), "Manual para el desarrollo de indicadores de evaluación con perspectiva de género"

b. El PROIGUALDAD se plantea como el programa rector para garantizar la igualdad sustantiva y la reducción de las brechas de desigualdad entre las mujeres y hombres. Diseñado como estrategia transversal de la perspectiva de género, dicho programa establece que “todas las dependencias de la Administración Pública Federal deben incluir en sus programas la perspectiva de género y eso significa identificar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, los tipos de violencia y de discriminación que viven las mujeres y las niñas en las esferas familiar, escolar, laboral, comunitaria, social y política; e identificar los obstáculos para el avance de las mujeres, las prácticas excluyentes y discriminatorias, violentas, sexistas e irrespetuosas. Implica también realizar acciones afirmativas en favor de las mujeres y niñas que ayuden a eliminar las desigualdades”¹⁸.

Desde este marco normativo, que el PRODEINN haga mención explícita de las líneas de acción del PROIGUALDAD, confirma la intención de reducir las brechas de desigualdad de género, considerando que las líneas de acción, diseñadas desde el PROIGUALDAD e incorporadas al PRODEINN, fueron planteadas para dicho fin.

Adicionalmente, el PRODEINN incluye una acción afirmativa para las mujeres en el objetivo sectorial 3 “impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía”. En los programas presupuestales vinculados a dicho objetivo, tanto en el PRONAFIM como en el Fondo Nacional Emprendedor, es posible identificar esta acción afirmativa en su diseño. La forma de operar de ambos programas es mediante convocatorias al público objetivo, quienes deben inscribir proyectos económicos, dentro de los rubros de apoyo de dichos programas, mismos que son evaluados y calificados de acuerdo con criterios de sustentabilidad e impacto económico. Las acciones afirmativas consideran que a las participantes mujeres se les asigne un puntaje adicional en la calificación de sus proyectos, con lo que se busca equilibrar la oportunidad de acceso de las mujeres a este tipo de financiamiento y promover una mayor participación de las mujeres en el ámbito económico.

El valor agregado que se promueve al reducir las brechas de desigualdad es que “el empleo y las condiciones de vida de las mujeres son dos variables fundamentales para avanzar hacia el desarrollo equitativo y sostenible”¹⁹, en otras

¹⁸ “Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres PROIGUALDAD 2013-2018”, Diario Oficial de la Federación 30 de Agosto de 2013.

¹⁹ CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT (2013) “Informe Regional. Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y

palabras, promueven que las intervenciones en materia de política pública tengan los efectos intencionados de manera equitativa, promoviendo así la igualdad sustantiva. Bajo esta perspectiva, reducir la discriminación, la ciudadanía limitada, la desigualdad de recursos y de poder, reduce los riesgos sociales, es decir, los factores relacionados con que un grupo de personas quede excluido de las oportunidades de desarrollo y de los beneficios sociales, económicos y políticos de una sociedad; estos factores pueden ser causa de pobreza o impedimento del desarrollo económico.

A pesar de contar con acciones que promueven la reducción de brechas de desigualdad, se encuentran algunas dificultades en el PRODEINN desde el punto de vista de diseño con perspectiva de género, como no contar en el diagnóstico con la problemática asociada al tema de desigualdad de género, ni con las brechas de desigualdad, así como tampoco contar con mecanismos de medición de resultados (indicadores), lo que hace que la incorporación de la perspectiva de género en el PRODEINN no sea adecuada y suficiente, de forma que agregue valor a su diseño. Además, el indicador que busca medir el resultado de las acciones relacionadas con las mujeres, no cuenta con la profundidad o el diseño suficiente para medir resultados sobre las brechas de desigualdad.

En conclusión, para que la perspectiva de género incluida en el PRODEINN sea adecuada y suficiente, se deben identificar e incorporar en el diagnóstico las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres que se buscan atender en el sector economía y la problemática asociada a las mismas. Con esto se daría sustento a las acciones que ya está realizando el PRODEINN; permitiría valorar claramente como estos programas promueven la reducción de brechas; y serían el insumo fundamental para el diseño, la gestión y la medición de resultados de las acciones, de manera que agreguen valor al PRODEINN, para alcanzar la igualdad sustantiva.

Para más detalle sobre cómo se incorporan las líneas de acción del PROIGUALDAD al Programa Sectorial, se sugiere consultar en la sección de anexos, en "Anexos de la pregunta 3".

el Caribe", Santiago, CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT, 2013. Se puede consultar en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-santiago/documents/publication/wcms_233161.pdf

4. Identificar si el Programa Sectorial presenta objetivos con los siguientes criterios:

a. Se establecen como una declaración de resultados. Los objetivos sectoriales describen la solución a una problemática social, es decir presentan el beneficio concreto que buscan obtener y no están expresados en términos de gestión y servicios, no refieren a la entrega de bienes, servicios o acciones de gestión.

b. Incluyen a la población potencial o área de enfoque. Existe una afirmación precisa de la población o área geográfica que se pretende atender.

Los objetivos 1 y 2, se identifican como objetivos que están expresados en términos de gestión. Esto se debe a que en lugar de estar plasmados como la solución de un problema, se plantean en términos como “desarrollo de una política” o “instrumentación de una política”, lo cual los convierte por definición en acciones de gestión. La sintaxis de estos dos objetivos se puede cambiar para expresarse en términos de un beneficio concreto.

Objetivo Sectorial 1. Desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que promueva un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas.

Este objetivo no está expresado en forma de una declaración de resultados ya que lo que busca es “desarrollar una política”, lo cual no es un resultado, sino una acción para llegar a un resultado. Sin embargo, se puede identificar que el beneficio concreto esperado del objetivo es lograr el crecimiento equilibrado por sectores, regiones y empresas a través del fomento industrial y la innovación. Con este objetivo se solucionaría la problemática de baja competitividad de los sectores industriales maduros y dinámicos.

Aunque no es explícita la población objetivo o la región, se presume que la población objetivo son las empresas que pertenecen al sector industrial en todas las regiones de México. No se considera necesario ser más explícito con la población objetivo pues resultaría repetitivo hablar de fomento industrial en la industria.

Este objetivo se puede modificar para plantearse como un beneficio concreto si se expresara como alguna variante del siguiente enunciado: “Incrementar la competitividad y alcanzar un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas a través del fomento industrial y la innovación.”

Objetivo Sectorial 2. Instrumentar una política que impulse la innovación en el sector comercio y servicios, con énfasis en empresas intensivas en conocimiento.

Al igual que con el Objetivo 1, el Objetivo sectorial 2 no es una declaración de resultados, porque "instrumentar una política que impulse la innovación" es una acción de gestión y no un resultado final. Se entiende que el beneficio concreto que busca el objetivo es impulsar la innovación en el sector comercio y servicios, con énfasis en empresas intensivas en conocimiento. Sin embargo, el objetivo podría considerarse como un objetivo intermedio, cuyo fin último es el crecimiento y la productividad de las empresas del sector. Con el objetivo se establece una solución a la oportunidad planteada en el diagnóstico sobre la capacidad de hacer crecer a las empresas intensivas en conocimiento del sector servicios.

La población objetivo si está identificada como empresas del sector comercio y servicios y se focaliza aún más en las empresas intensivas en conocimiento.

Se sugiere modificar el objetivo para orientarlo a resultados a través de alguna variante de la siguiente propuesta: "Incrementar la productividad y la integración a las CGV de las empresas del sector comercio y servicios, con énfasis en empresas intensivas en conocimiento, a través del impulso a la innovación". De los cinco objetivos sectoriales, los objetivos referentes a las MIPYMES (Objetivo 3), la competencia y regulación (Objetivo 4) y a la IED y comercio exterior (Objetivo 5), se establecen como una declaración de resultados, es decir, se puede identificar una solución a una problemática; aunque en el caso de los objetivos 3 y 4 los resultados que se declaran son un paso intermedio antes de llegar al beneficio final.

Objetivo Sectorial 3. Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía (OSSE).

En este objetivo se establece el beneficio concreto de emprendedores impulsados y empoderados, así como el de MIPYMEs y OSSEs con desarrollo empresarial, lo que representa un beneficio intermedio para llegar al beneficio final que es resolver la problemática del sector que hace referencia a baja productividad y vulnerabilidad de la MIPYMEs.

La población objetivo si está identificada claramente en el objetivo como los emprendedores y las MIPYMEs, así como los organismos del sector social.

Se considera que hay un área de mejora en establecer el objetivo sectorial como una solución explícita a la problemática de productividad y supervivencia de las

MIPYMES. El objetivo podría ser parecido al siguiente: "Incrementar la esperanza de vida y la productividad de las MIPYMES a través del impulso a los emprendedores y el fortalecimiento del desarrollo empresarial."

Objetivo Sectorial 4. Promover una mayor competencia en los mercados y avanzar hacia una mejora regulatoria integral.

En este objetivo sectorial la competencia en los mercados y la mejora regulatoria integral pueden verse como un resultado por sí mismo, aunque también pueden verse como un resultado intermedio, antes de llegar al fin de crear un ecosistema competitivo propicio para el beneficio del consumidor y la creación y crecimiento de empresas. Se buscan solucionar los problemas establecidos en el diagnóstico relacionados con competencia limitada y altos costos de transacción y regulación, aunque también se busca beneficiar al consumidor, lo que no se hace explícito en la sintaxis del objetivo.

No se define población objetivo o región de atención del objetivo sectorial, por lo que se recomienda incluir explícitamente a los consumidores y a las empresas competitivas.

El objetivo podría ser cambiado para incluir beneficios concretos de la siguiente forma: "Incrementar el bienestar del consumidor y la creación de nuevos negocios a través de la competencia en los mercados, leyes para los consumidores y una mejora regulatoria integral." Objetivo Sectorial 5. Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones.

El objetivo sectorial 5 si se observa como una declaración de resultados, que se busca alcanzar mediante estrategias y líneas de acción definidas. El resultado directo es un mayor flujo de comercio exterior, mayor IED y mayor contenido nacional en las exportaciones. Con este objetivo se busca solucionar las problemáticas relacionadas con la disminución de la IED como porcentaje del PIB, la disminución de la participación de México en las exportaciones mundiales y el bajo porcentaje nacional de las exportaciones.

En este objetivo no es explícita la población objetivo o región de atención del objetivo sectorial; sin embargo al ser las exportaciones y la IED un concepto macroeconómico, se entiende que se refiere a las empresas que están o que podrían estar en el país. No se recomienda agregar una mención explícita de la población objetivo a conceptos macroeconómicos.

Se considera que este objetivo no debe de modificarse.

Para información complementaria, ver “Anexo de la pregunta 4” al final de esta evaluación.

Coherencia en la alineación

5. ¿Las matrices de indicadores para resultados (MIR) de los programas presupuestarios presentan una vinculación con el Programa Sectorial?

Para responder a esta pregunta se deben analizar dos tipos de vinculaciones: de sintaxis y lógica. En cuanto a la vinculación de sintaxis, se debe valorar si la MIR de los programas presupuestarios presenta un Fin asociado a un objetivo sectorial que siga la siguiente sintaxis:

Contribuir + objetivo del Programa + mediante o a través + solución del problema (propósito del programa presupuestario).

En cuanto a la vinculación lógica, se debe analizar si el Propósito de los programas presupuestarios contribuye al logro del Fin, es decir, si lo que se espera lograr con el programa presupuestario contribuye al logro del objetivo sectorial (Fin). En esta respuesta se presenta el análisis de los 24 programas de la SE con Matriz de Indicadores de Resultados 2016.²⁰

A manera de resumen, se desprende que, en la mayoría de los casos, los programas tienen vinculación de sintaxis con el PRODEINN, en otras palabras, en las MIRs de los programas de la Secretaría de Economía el “Fin” tienen la siguiente sintaxis: Contribuir + objetivo del Programa + mediante o a través + solución del problema (propósito del programa presupuestario).

En cuanto a las vinculaciones lógicas, se considera que la mayoría de los programas si tienen vinculación lógica con el PRODEINN, aunque se encontró que en algunos programas, que existían previos al diseño del programa sectorial, adaptaron sus fines en las MIRs para que coincidieran con los objetivos del sectorial sin que estos necesariamente reflejaran el fin real del programa. Esto representa un problema a nivel MIR, pues es el instrumento que debe de apoyar el diseño y la evaluación de los programas, pero al tener fines que por lineamientos deben de ser iguales a los objetivos sectoriales, se crea un conflicto de alineación cuando estos objetivos no están orientados a resultados o cuando el objetivo abarca a una población que no coincide perfectamente con la del programa presupuestario.

²⁰ Ver Anexos de la pregunta 5.

El problema de alineación entre el PRODEINN y algunos programas trae consigo otros retos, pues los programas no solamente deben de usar los objetivos del PRODEINN en sus MIRs, sino también sus indicadores, lo que puede ser problemático cuando los indicadores tampoco están orientados a resultados.

Esta situación se ilustra con dos casos específicos:

S151. Programa para el desarrollo de la industria de software (PROSOFT) y la innovación Fin: Contribuir a instrumentar una política que impulse la innovación en el sector comercio y servicios, con énfasis en empresas intensivas en conocimiento mediante la innovación y las tecnologías de la información en México. Propósito: Contribuir a incrementar la productividad de las empresas apoyadas por el programa, a través del impulso al desarrollo, la adopción y la apropiación de tecnologías de la información (TI) y el fomento de una cultura de la innovación. Vinculación del programa con PRODEINN en los Objetivos 1 y 2, de acuerdo con las Reglas de Operación (ROP): PRODEINN - Objetivo 1. Desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que promueva un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas.

PRODEINN - Objetivo 2. Instrumentar una política que impulse la innovación en el sector comercio y servicios, con énfasis en empresas intensivas en conocimiento.

Vinculación de sintaxis: De acuerdo con las ROP del PROSOFT, el Programa contribuye tanto con los Objetivos 1, como con el 2 del PRODEINN. Sin embargo, como las reglas para el diseño de la MIR establecen que el Fin del programa debe de contribuir a un solo objetivo sectorial, tuvieron que elegir uno, el cual fue el Objetivo 2. Esto generalmente ocurre cuando los programas presupuestarios ya existen y al crearse el programa sectorial se adapta el Fin del programa presupuestario para lograr la alineación vertical. Tomando lo anterior en consideración, el fin del PROSOFT si tiene, en general, vinculación de sintaxis con el Objetivo 2 del PRODEINN en lo que se refiere a la forma: Contribuir + objetivo del Programa + mediante o a través. Sin embargo, el Propósito del Programa y "la solución del problema", que es parte de la sintaxis, no se encuentran exactamente alineadas, lo que se debe a que el Propósito del programa reformuló marginalmente la sintaxis del objetivo sectorial para incluir a todas las empresas, y no solo a las de servicios y comercio. Esto se hizo porque el PROSOFT tiene como población objetivo a sectores industriales estratégicos y no a servicio y comercio. Se considera que no se debió de elegir el Objetivo 2, de servicios, para establecer la vinculación del programa con el PRODEINN, pues, en las ROP, como ya se mencionó, el sector comercio y servicios no se considera como parte de la

población objetivo, la población objetivo son los sectores estratégicos industriales, por lo que el Objetivo 1, sobre fomento industrial, hubiera tenido una vinculación de sintaxis más adecuada.

Vinculación lógica: PROSOFT sí se vincula lógicamente con el Objetivo 1, de industria, y con el 2, de servicios y comercio, del PRODEINN porque impulsar el desarrollo, la adopción y la apropiación de TI y el fomento de la cultura innovadora en las empresas debe de tener como resultado mayor innovación en todos los sectores, entre ellos, los sectores industrial, comercio y servicios.

Sin embargo, al establecerse en las ROP del programa cuáles son los sectores estratégicos de apoyo en la población objetivo, el comercio y los servicios no son considerados, por lo que la vinculación con el Objetivo 2 se relaciona más con el hecho de que las empresas dedicadas a TI (consideradas de servicios) también son apoyadas e impulsadas por el programa. Los sectores estratégicos que forman parte de la población objetivo de PROSOFT son todos industriales:

- Maduros: el metal mecánico, el textil-vestido y cuero-calzado, el de madera y muebles, el siderúrgico, y el de alimentos y bebidas.
- Dinámicos: el automotriz y de autopartes, el aeroespacial, el eléctrico, el electrónico y el químico.
- Emergentes: la biotecnología, el farmacéutico, el de tecnologías de la información, el de las industrias creativas, y el de equipo y dispositivos médicos.

Cabe aclarar que aunque la población beneficiaria del PROSOFT son los sectores industriales estratégicos, se cree que en su sintaxis de Fin se eligió el Objetivo 2 (relacionado con comercio y servicios) porque la forma de apoyar a la industria es apoyando la adquisición o el desarrollo interno del servicio de tecnologías de información. En este sentido, el programa si apoya "la innovación en el sector comercio y servicios, con énfasis en empresas intensivas en conocimiento" pero se considera forzada la elección de este objetivo sobre el de industria. B002. Promoción de una cultura de consumo responsable e inteligente Fin: Contribuir a promover una mayor competencia en los mercados y avanzar hacia una mejora regulatoria integral mediante un aumento en el uso de información para el consumo. Propósito: Los consumidores usan información del Programa para la toma de decisiones de compra y conocen sus derechos.

PRODEINN - Objetivo 4. Promover una mayor competencia en los mercados y avanzar hacia una mejora regulatoria integral. Vinculación de sintaxis: El fin del Programa de promoción de una cultura responsable e inteligente si tiene vinculación de sintaxis con el Objetivo 4 del PRODEINN. Vinculación lógica: El Programa de Promoción de una cultura de consumo responsable e inteligente y las estrategias relacionadas con los consumidores son parte del Objetivo 4, pese a que en este no se hace referencia a los consumidores, por lo que el objetivo no está orientado a resultados relacionados hacia esta población. Como ya se mencionó, esta situación puede darse cuando los programas ya existían antes del diseño del PRODEINN y tienen la obligación de utilizar como fin un objetivo sectorial. El Objetivo 4 es sobre competencia en los mercados y mejora regulatoria, los cuales no son una consecuencia directa de una mejor cultura de consumo, sino que más bien la competencia y los programas para los consumidores son complementos que llevan al bienestar del consumidor como fin. Adicionalmente, la falta de alineación con el PRODEINN se evidencia con el indicador de Fin del programa presupuestario de "Índice de protección de los derechos de consumidor con base en estudio de mejores prácticas para América Latina", el cual no hace referencia alguna a resultados relacionados con competencia o a mejora regulatoria. Por lo tanto, se recomienda que el Objetivo 4 incluya en su sintaxis el bienestar de los consumidores. Los retos de alineación de programas presupuestarios y programas sectoriales pudieran reducirse si los lineamientos de planeación dejan abierta la opción de que se puedan modificar las debilidades que se encuentren en los programas sectoriales, aún después de su publicación, y que los programas presupuestarios puedan diseñar sus mejores MIR's posibles, justificando abiertamente si se considera que el fin o los indicadores no deberían de ser los mismos del sectorial. (Una justificación válida podría ser que el objetivo con el que se relaciona el programa, no se plantea como un resultado, sino como gestión)

A pesar de los retos de alineación, no se considera que esto se traduzca en un problema de instrumentación para los programas, pues en la práctica los programas dejan ver sus fines reales en sus reglas de operación (al establecer que atienden a más de un objetivo), en sus reportes de avances (al darle seguimiento a indicadores que consideran relevantes) y en sus evaluaciones de impacto, cuando las tienen (al reportar resultados en términos de objetivos que consideran relevantes). En la sección de "Anexos de la Pregunta 5", al final de la evaluación, se puede consultar, de manera esquemática, los hallazgos del análisis, así como el análisis detallado por programa presupuestario y sus MIRs. .

6. ¿Las estrategias de cada objetivo sectorial se pueden vincular a los programas presupuestarios? Si existen estrategias que no se encuentran cubiertas por programas presupuestarios ¿se identifican otras intervenciones del gobierno dentro del mismo sector u otro que atiendan dichas estrategias?

Se deberá analizar: i) si existe una vinculación entre los programas presupuestarios con las estrategias del Programa Sectorial, ii) si es coherente dicha vinculación, es decir, si se reconocen coincidencias entre el Propósito de cada programa presupuestario y sus componentes, con la declaración de cada estrategia sectorial, iii) proponer una vinculación con alguna estrategia en caso de no existir, e iv) identificar si existen otras intervenciones del gobierno, además de los programas presupuestarios, que atiendan la problemática de cada objetivo sectorial.

El PRODEINN cuenta con 31 estrategias distribuidas en los 5 objetivos sectoriales, cada una de estas estrategias se puede vincular a uno o más programas presupuestarios o con alguna intervención del gobierno dentro del mismo sector y, en algunos casos, también con intervenciones de otros sectores. No se identificaron estrategias que no estuvieran atendidas.

Sin embargo, esta alineación tiene imperfecciones, una de las principales omisiones del PRODEINN se relaciona con las políticas para el sector minero, pues no se hace referencia explícita a este sector en el objetivo sectorial 1 y sus estrategias, que son los relacionados con la producción industrial. La SE considera a este sector como prioritario, pues tiene diversos programas presupuestarios dirigidos a los sectores de minería y sal, por lo que una de las recomendaciones se emite en el sentido de incorporar políticas para este sector en el PRODEINN. También se ubica una acción que realiza la Secretaría de Economía, que no tiene una vinculación directa con el PRODEINN, esta es la relacionada con el Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados (SNIIM), el cual proporciona información sobre el comportamiento de los mercados y la evolución de precios al mayoreo, pues en el programa sectorial, no hay objetivo sectorial, estrategias o líneas de acción que mencionen explícitamente la elaboración de sistemas de información de mercados. Por último, están los programas de los consumidores que encuentran una alineación de sintaxis y de lógica forzadas.

En esta pregunta, el análisis de la vinculación estrategias-programas presupuestarios, se realizó desde dos ópticas, la formal y la informal. La vinculación formal es aquella que se encuentra definida normativamente mediante la planeación para cada programa presupuestal (reglas de operación, matriz de

indicadores, diagnósticos, etc.). La vinculación informal es aquella que se define más por la lógica causa-efecto, donde las acciones de un programa y sus resultados pueden impactar alguna estrategia u objetivo adicional al que formalmente están vinculados.

Como se ha mencionado con antelación en este documento, las problemáticas y sus causas, están intrínsecamente relacionadas unas con otras, así como se detectan problemáticas transversales. Es debido a esto que es posible identificar vinculaciones lógicas más amplias de las vinculaciones formales, como es el caso del PROSOFT y del Fondo Nacional Emprendedor, programas que a través de sus diversos componentes, categorías y convocatorias, se pueden relacionar con más de uno de los objetivos del PRODEINN.

Formalmente el análisis revela que para cada estrategia, las vinculaciones existentes son coherentes, ya que se reconocen coincidencias entre el Propósito y los componentes de cada programa con la declaración de cada estrategia. Al no identificarse estrategias sin atención, no fue necesario proponer vinculaciones adicionales.

Adicionalmente a los programas presupuestales, las estrategias del PRODEINN están siendo atendidas por un gran número de intervenciones de gobierno, tanto del sector Economía como de otros sectores de la Administración Pública. Aquí se contabilizan acciones que realiza la Secretaría de Economía como el seguimiento de precios, fomento y acercamiento con las cámaras comerciales, las acciones en contra del desabasto en caso de desastres naturales, la firma de tratados comerciales, convenios de colaboración con la iniciativa privada, entre muchos otros instrumentos que aportan al cumplimiento de estrategias del PRODEINN.

También, se mencionan acciones que realizan otras instituciones con resultados importantes para el PRODEINN, como los programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para el fomento a la innovación en conjunto con las empresas, el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) con el programa de Fomento a la Economía Social, ahora adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social, y los programas de facilitación para el sector manufacturero y de exportación promovidos desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) por medio del SAT.

El objetivo sectorial 1 y sus estrategias, buscan “Desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que promueva un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas” y están dirigidos al sector industrial nacional, como se puede identificar de la redacción del objetivo. A este objetivo es al que

se vinculan más programas presupuestarios con 10 de manera formal²¹, ya sea por la MIR o por las reglas de operación de los programas, como es el caso del PROSOFT. Los programas más relevantes de acuerdo a su vinculación con las estrategias son el Programa para la Productividad y Competitividad Industrial y el Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT) y la Innovación. El análisis arroja la importancia del sector minero al cual se le asignan cuatro programas presupuestarios. Otros tres programas están asociados con actividades de planeación y aportan al cumplimiento del objetivo desde una óptica de instrumentación coordinada. El último programa para completar la decena, es el relativo a la exportación de sal.

Ampliando el análisis a los aportes informales, se debe incluir al FNE, que a través de la Categoría I denominada "Programas de Sectores Estratégicos y Desarrollo Regional", abona al cumplimiento de este objetivo 1 al contar con componentes (convocatorias) de apoyos a MIPYMES relacionadas con los sectores industriales estratégicos²², así como la política de asignar puntuación adicional (15 puntos) si un proyecto apoya a dichos sectores. Es preciso hacer referencia a la estrategia 1.7, donde se incluyen líneas de acción relativas a competencia y exportaciones, por ejemplo, donde se puede identificar claramente la vinculación de muchas de las problemáticas con el sector industrial, y por ende la interrelación entre objetivos.

²¹ En los anexos complementarios de la pregunta 6 se incluye el listado de programas presupuestarios con su modalidad y clave, el cual es útil para revisar los cuadros resumen de las vinculaciones programas presupuestarios-estrategias de los objetivos sectoriales.

²² Los sectores estratégicos a los que se refiere son aquellos definidos en la Agenda Sectorial de la Subsecretaría de Industria y Comercio que para 2016, por decisión estratégica, son los siguientes: S1. Automotriz, S2. Aeronáutico, S3. Eléctrico, S4. Electrónico, S5. Cuero-calzado, S6. Textil – vestido, S7. Energético, S8. Agroindustrial.

Cuadro 1 Resumen de vinculación de programas presupuestales con estrategias del Objetivo 1²³

Objetivo y estrategias sectoriales PRODEINN	Programas presupuestales																							
	S220	S151	S020	S021	B002	E005	U004	B001	E006	E007	E008	F002	F003	F005	G001	G003	G007	P002	P006	P007	P008	P009	P010	
Objetivo sectorial I. Desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que promueva un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas.																								
- 1.1. Impulsar la productividad de los sectores maduros.																								
- 1.2. Incrementar la competitividad de los sectores dinámicos.																								
- 1.3. Atraer y fomentar sectores emergentes.																								
- 1.4. Incentivar el desarrollo de proveeduría, para integrar y consolidar cadenas de valor que coadyuven a la creación de clústeres.																								
- 1.5. Disminuir el costo logístico de las empresas.																								
- 1.6. Promover la innovación en los sectores, bajo el esquema de participación de la academia, sector privado y gobierno (triple hélice).																								
- 1.7. Alinear los programas e instrumentos de la Secretaría y de otras dependencias a los requerimientos de los sectores.																								

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018.

En el Objetivo sectorial 2, que establece “Instrumentar una política que impulse la innovación en el sector comercio y servicios con énfasis en empresas intensivas en conocimiento”, se tiene vinculación formal con solo un programa presupuestal, el PROSOFT que apoya a empresas del sector servicios con énfasis en conocimiento como es el sector de tecnologías de la información. Como se mencionó en la pregunta anterior, la vinculación de PROSOFT con el objetivo 2 no es perfecta, porque aunque apoya a empresas de servicios, estas deben ser en servicios de tecnología y estar vinculadas a proyectos del sector estratégico industrial. Sin embargo, de manera informal se identifica vinculación lógica de varios programas presupuestarios, el FNE que apoya a emprendedores y MIPYMES del sector comercio y servicios, desde aspectos de capacitación para la creación de una empresa comercial o de servicios y apoyos para la innovación, hasta apoyos a los servicios de logística y distribución (abasto); el programa de Aplicación y modernización del marco regulatorio y operativo en materia mercantil, de normalización e inversión extranjera, abona informalmente ya que tiene un componente que promueve generar normas que den certeza a los usuarios, como lo establece la primer línea de acción de la estrategia 2.3 “dinamizar la modernización de los servicios”; por último el programa de Promoción del desarrollo, competitividad e innovación de los sectores industrial, comercial y de

²³ Elaboración propia con información del PRODEINN, en los anexos de la pregunta 6 se incluye el listado de programas de acuerdo a las claves presupuestales utilizadas en los cuadros. Los códigos de color indican lo siguiente: los programas sombreados en azul son los incluidos en el Inventario CONEVAL, el programa sombreado en gris pertenece al Ramo 20 (SEDESOL), los cuadros con color sólido (morado) representan la vinculación formal y en color tenue (lila) la vinculación informal.

servicios, abona al fomentar la proveeduría nacional y desarrollo de cadenas productivas, incluyendo el sector servicios.

También se identificaron diversas acciones, en forma de instrumentos y convenios con otras instituciones, que promueven el cumplimiento de este objetivo, aquí se encuentran los convenios con CONACYT y el empresariado para fomentar la innovación y el emprendedurismo en el sector bajo el esquema triple hélice, los convenios con las cámaras de comercio en apoyo a la atribución de la SE de regular, promover y vigilar la comercialización; los mecanismos de coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) para la comercialización de productos; entre otras acciones que, mediante el impulso de prácticas competitivas, buscan evitar asimetrías entre compradores y proveedores con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población. De igual forma que el objetivo 1, el objetivo 2 cuenta con una estrategia 2.7 cuyo fin es reconocer y atender de manera específica para el sector comercio y servicios, problemáticas que se identificaron de manera transversal como temas de competencia, mejora regulatoria y exportaciones, lo que hace que de manera informal se vinculen acciones de otros programas al cumplimiento de este objetivo sectorial.

Cuadro 2 Resumen de vinculación de programas presupuestales con estrategias del Objetivo 2

Objetivo y estrategias sectoriales PRODEINN	Programas presupuestales																							
	S220	S151	S020	B002	E005	U004	B001	E006	E007	E008	E009	F002	F003	F005	G001	G003	G007	P002	P006	P007	P008	P009	P010	
Objetivo sectorial 2. Instrumentar una política que impulse la innovación en el sector comercio y servicios, con énfasis en empresas intensivas en conocimiento.																								
- 2.1. Aprovechar los servicios intensivos en conocimiento como fuente de productividad y diversificación de exportaciones.																								
- 2.2. Contribuir al desarrollo del sector comercio.																								
- 2.3 Dinamizar la modernización de los servicios.																								
- 2.4 Facilitar el desarrollo del ecosistema de economía digital.																								
- 2.5. Incrementar las competencias y habilidades de talento en el sector comercio y servicios.																								
- 2.6. Promover la innovación en el sector servicios bajo el esquema de participación academia, sector privado y gobierno (triple hélice).																								
- 2.7. Alinear los programas e instrumentos de la Secretaría y de otras dependencias a los requerimientos del sector servicios.																								

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018.

El objetivo sectorial 3 promueve "Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía" y cuenta con vinculación formal (a través de la MIR) con 4 programas

presupuestarios de manera clara y coherente, el FNE, el PRONAFIM, el programa de Atención de trámites y promoción de los programas de la Secretaría en las entidades federativas y el de Instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas. Este objetivo está expresamente dirigido a los emprendedores, MIPYMES y organismos del sector social de la economía, sin distinción del sector económico (industrial, comercio y servicios). Es preciso mencionar que el objetivo sectorial 3 incluye las estrategias 3.6 y 3.7, relacionadas específicamente al sector social de la economía, mismas que son atendidas por el Programa de Fomento a la Economía Social, a cargo del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES). El INAES, desde 2016 por instrucción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se determinó resectorizar de la Secretaría de Economía a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), integrándose a la política social del país. Sin menoscabo de esto, el INAES continúa como responsable de las estrategias del PRODEINN para fomentar y consolidar al Sector Social de la Economía. Mediante el Programa de Fomento a la Economía Social (S017), ahora sectorizado al Ramo 20, se continúa promoviendo el surgimiento y crecimiento de los Organismos del Sector Social de la Economía, ahora en concordancia y vinculación con el Programa Nacional de Desarrollo Social y con el Programa Sectorial de Desarrollo Social.

La Secretaría de Economía publicó en febrero de 2016 el Reporte de Logros 2015 del Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018, dentro del cual fueron incluidos los logros y acciones que llevó a cabo el INAES durante 2015 en esas estrategias.

Por lo anterior, la SE continúa como responsable del seguimiento al cumplimiento de las estrategias relacionadas con los OSSEs, pero existe una clara desvinculación de sintaxis con el PRODEINN por lo que están a la espera de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emita los lineamientos correspondientes para modificar los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, con la finalidad de realizar los ajustes correspondientes.

En el anexo de la pregunta 6 en la sección referente al objetivo 3 estrategias 3.6 y 3.7 se explican a mayor detalle.

Cuadro 3 Resumen de vinculación de programas presupuestales con estrategias del Objetivo 3

Objetivo y estrategias sectoriales PRODEINN	Programas presupuestales																									
	S220	S151	S020	S021	B002	E005	U004	B001	E006	E007	E008	E009	F002	F003	F005	G001	G003	G007	P002	P006	P007	P008	P009	P010	S017	
Objetivo sectorial 3. Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía.																										
- 3.1. Impulsar una cultura emprendedora a través de un ecosistema de fomento a emprendedores y MIPYMES.																										
- 3.2. Desarrollar las capacidades y habilidades gerenciales.																										
- 3.3. Impulsar el acceso al financiamiento y al capital.																										
- 3.4. Promover la adopción de tecnologías de la información y la comunicación en los procesos productivos.																										
- 3.5. Diseñar e implementar esquemas de apoyo para consolidar a los emprendedores y fortalecer a las MIPYMES.																										
- 3.6. Incrementar las oportunidades de inclusión productiva y laboral en el sector social de la economía.																										
- 3.7. Contribuir al fortalecimiento del sector de ahorro y crédito popular.																										

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018.

Al objetivo sectorial 4 se vinculan 7 programas presupuestales de manera formal, a través de la MIR, con los cuales se busca “Promover una mayor competencia en los mercados y avanzar hacia una mejora regulatoria integral”. Este objetivo no tiene un sector específico al cual atiende, por lo que se infiere que está dirigido a todos los sectores de la economía. Además de los programas presupuestarios, se identifican otras acciones de gobierno que impactan en el cumplimiento de este objetivo, como programas en conjunto con otros organismos públicos, como el Servicio de Administración Tributaria a través de Aduanas.

Cabe destacar que la atención de este objetivo sectorial se realiza de dos formas, la atención a la problemática desde la visión macro, es decir a nivel mercados, donde la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) promueve la eficiencia de los mercados, o la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) promueve la mejora regulatoria integral; como lo establece explícitamente el objetivo. La otra forma es a través de informar y empoderar a los consumidores con los programas de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), vinculación que no es explícita en la redacción del objetivo. En el análisis se argumenta que, aunque sí puede relacionarse el empoderamiento del consumidor para lograr mayor eficiencia de los mercados, esta relación es por lo general en el otro sentido, es decir, los consumidores se ven beneficiados por mercados más eficientes. En las recomendaciones que se hacen para este objetivo, se considera mejorar la alineación, sobre todo de sintaxis de esta última parte relacionada con los programas en beneficio de los consumidores.

Cuadro 4 Resumen de vinculación de programas presupuestales con estrategias del Objetivo 4

Objetivo y estrategias sectoriales PRODEINN	Programas presupuestales																							
	S220	S151	S020	S021	B002	E005	U004	B001	E006	E007	E008	F002	F003	F005	G001	G003	G007	P002	P006	P007	P008	P009	P010	
Objetivo sectorial 4. Promover una mayor competencia en los mercados y avanzar hacia una mejora regulatoria integral.																								
- 4.1. Promover la eficiencia de los mercados de bienes y servicios.																								
- 4.2. Fortalecer el clima de inversión y eliminar sus inhibidores.																								
- 4.3. Promover una mejora regulatoria integral con los tres órdenes de gobierno, que facilite el cumplimiento y tránsito a la formalidad.																								
- 4.4. Optimizar las transacciones de comercio exterior dentro de un esquema de facilitación comercial.																								
- 4.5. Conciliar la economía de mercado con la defensa de los derechos del consumidor.																								

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018.

Por último, el objetivo sectorial 5 promueve “Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones” y sus estrategias están vinculadas con 3 programas presupuestarios de manera formal, el de Proyectos para la atracción de inversión extranjera directa, que al alcanzar sus objetivos generaría un impacto en los flujos internacionales de inversión; el programa de Promoción del comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa, también impacta al cumplimiento del objetivo y el programa Negociaciones internacionales para la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor, con el cual se alcanzan los acuerdos y los instrumentos jurídicos que apoyan el intercambio comercial bajo el marco de las CGV. Al igual que el objetivo anterior, no se identifica un sector específico que atienda, se infiere que su ámbito de acción incluye a todos los sectores de la economía. Informalmente existen muchos instrumentos que son parte integral de la política y abonan al cumplimiento de este objetivo, sería imposible mencionarlos todos, pero solo para ejemplificar se menciona la red de Tratados de Libre Comercio con 46 países, los Acuerdos para la promoción y Protección Recíproca de las inversiones con 33 países, los Acuerdos de complementación económica, entre muchos otros.

Cuadro 5 Resumen de vinculación de programas presupuestales con estrategias del Objetivo 5

Objetivo y estrategias sectoriales PRODEINN	Programas presupuestales																								
	S220	S151	S020	S021	B002	E005	U004	B001	E006	E007	E008	E009	F002	F003	F005	G001	G003	G007	P002	P006	P007	P008	P009	P010	
Objetivo sectorial 5. Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones.																									
- 5.1. Acceder a nuevos mercados de exportación y consolidar los mercados en los que se dispone de preferencias comerciales.																									
- 5.2. Salvaguardar los intereses comerciales y de inversión de México en los mercados globales.																									
- 5.3. Fortalecer vínculos comerciales y de inversión con regiones que muestren un crecimiento dinámico e incentivar la internacionalización de empresas mexicanas.																									
- 5.4. Intensificar la actividad exportadora a través de -s de fomento y promoción.																									
- 5.5. Articular e implementar un esquema integral para atraer inversión extranjera directa.																									

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018.

En los “Anexos a la pregunta 6” que se desarrolla en la sección de Anexos, se puede revisar de manera específica, por objetivo sectorial y por estrategia, las vinculaciones formales e informales a los programas presupuestarios, la coherencia de esta vinculación, así como si se identificaron o no otras intervenciones del gobierno, que apoyan al cumplimiento de cada estrategia.

7. ¿De qué manera contribuye el conjunto de programas presupuestarios al cumplimiento de cada objetivo sectorial?

Para responder a esta pregunta se deberán analizar los dos aspectos siguientes:

a. Existen similitudes entre los programas presupuestarios vinculados a un mismo objetivo sectorial. En el análisis, al menos deberán considerarse el derecho social al que atiende, indicadores de carencia social, el Propósito de la MIR, los tipos de apoyo (componentes) y la población objetivo de los programas presupuestarios.

b. La suficiencia de los programas presupuestarios para el logro del objetivo sectorial. Para lo anterior, se debe analizar i) si el diagnóstico de la problemática del sector señala las principales causas de los problemas identificados, de acuerdo con la literatura en el tema. A partir de esto, ii) revisar si dichas causas se encuentran contenidas en las estrategias y líneas de acción sectoriales y en su caso, enunciar cuáles elementos quedan pendientes por atender, iii) recuperar las vinculaciones realizadas en la pregunta 5 para mostrar las vinculaciones establecidas entre los programas presupuestarios y las estrategias y, iv) discutir sobre la pertinencia de dichos programas presupuestarios para atender las problemáticas.

Las problemáticas atendidas por el PRODEINN, a través de los objetivos y sus estrategias, cuentan con programas presupuestarios y/o intervenciones de gobierno que en teoría contribuyen a su solución²⁴. Incluso las problemáticas que no se desarrollan en el diagnóstico, como las de género, consumidores o del sector minero, son atendidas por algún programa. Desde un punto de vista de alineaciones, no hay una alineación perfecta de los programas presupuestarios con los objetivos y estrategias, ya que algunas veces los programas existían previamente y la alineación parece forzada. Las alineaciones que parecen forzadas son aquellas en las que los fines de los programas que, por la Ley de Planeación, tienen que ser iguales a alguno de los objetivos sectoriales, tienen una relación muy indirecta con el propósito de los programas. Un ejemplo de alineación forzada se encuentra entre el programa de cultura del consumidor, cuyo propósito es que “los consumidores usan información del Programa para la toma de decisiones de compra y conocen sus derechos” y su fin, tomado del Objetivo Sectorial 4, relacionado con competencia y regulación, y en el cual no se hace mención al bienestar del consumidor.

Adicionalmente, al igual que las problemáticas y los objetivos, los programas presupuestarios también tienen elementos sectoriales y de transversalidad, que hacen que su alineación con los elementos del PRODEINN no sea perfectamente vertical (Objetivo → Estrategia → Programa Presupuestario). Un programa como el Fondo Nacional Emprendedor, colabora con el cumplimiento de los cinco objetivos, al atender MIPYMES de todos los sectores, promover mejor regulación e incluso fomentar una integración a los mercados internacionales. Otro ejemplo de esto es el PROSOFT, en donde se combina el apoyo a industria a través del fomento de empresas de servicios con énfasis en conocimiento y el fomento a la innovación, por lo que el programa termina atendiendo a los Objetivos 1 y 2, de industria y de servicios, respectivamente. Esto no quiere decir que en su conjunto estos programas y acciones no estén atendiendo los cinco objetivos del PRODEINN; lo que significa es que las alineaciones serían más precisas si todos los objetivos sectoriales estuvieran orientados a resultados e incluyeran a todas las poblaciones relevantes, como se recomienda en la pregunta 4, o si los programas pudieran establecer que atienden a más de un objetivo. Bajo el supuesto de que los objetivos de los sectoriales no siempre se encuentran orientados a resultados, como es el caso del PRODEINN, se recomienda que haya flexibilidad para modificarlos, aún después de su publicación, y que en su sintaxis puedan abarcar a todas las intervenciones que de facto ya se están realizando. Entre los programas presupuestarios no se

²⁴ Para conocer las contribuciones reales de los programas a la solución de los problemas se deberán de llevar a cabo las evaluaciones de impacto correspondientes.

identifican duplicidades en componentes y poblaciones objetivo que pudieran significar un problema, pues cuando los componentes son parecidos, las poblaciones objetivo son diferentes, y cuando las poblaciones objetivo son las mismas los tipos de apoyo son complementarios. Es importante destacar que la atención de los objetivos no solo se da con programas presupuestales, sino también se da con diversas acciones y convenios de colaboración entre diferentes actores relevantes, como el sector privado, las universidades u otros países. En este contexto, el éxito de las intervenciones para alcanzar los objetivos no está garantizado, pues dependerá de muchos factores internos o externos a los programas, como el presupuesto asignado, la eficiencia de operación de cada programa, la focalización y la situación de la economía nacional e internacional, entre otros. A manera de resumen, se encontró que las problemáticas identificadas y todas sus causas, están atendidas por uno o más programas presupuestales o acciones promovidas por la Secretaría de Economía. Aunque no sea completamente explícito, todos los programas y acciones persiguen el bienestar económico y derechos sociales como el acceso al trabajo, al ingreso o a la seguridad social. Sin embargo, por la naturaleza económica del PRODEINN, ninguno de los programas vinculados se identifica que contribuya directamente con información para los indicadores de carencia social. En general, por las características de los problemas definidos no se puede decir que las intervenciones identificadas sean suficientes para resolverlos, pues no son problemas que se puedan resolver por completo en el corto plazo, lo que sí se puede concluir es que se encuentra suficiente vinculación lógica como para afirmar que están abonando al cumplimiento del PRODEINN. Detalladamente se analizarán para cada objetivo sectorial, los programas presupuestarios, haciendo énfasis en aquellos con enfoque social, aunque se consideran todos los programas para determinar la suficiencia.

Objetivo sectorial 1. Desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que promueva un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas.

a) A este objetivo se vinculan formalmente 10 programas, de los cuales el Programa para la productividad y competitividad industrial (PPCI) y el Programa para el desarrollo de la industria de software (PROSOFT) y la innovación pertenecen al inventario CONEVAL de programas y acciones federales de desarrollo social. De

manera informal, se considera que el Fondo Nacional Emprendedor (FNE) cuenta con componentes que promueven un impacto sobre este objetivo sectorial²⁵.

Existen similitudes entre el PPCI, el PROSOFT y el FNE en cuanto al derecho social que atienden, pues se infiere que los tres persiguen el bienestar económico de manera directa y el derecho al acceso efectivo al trabajo de manera indirecta. Para el caso del FNE, éste además incorpora elementos para mejorar el acceso a la seguridad social.

Otra similitud importante de los tres programas, PPCI, PROSOFT y FNE, es que definen su propósito como incrementar la productividad de su población objetivo haciendo énfasis en los sectores estratégicos. Adicionalmente, y motivo por el que se considera que el FNE se vincula con este objetivo, es que dicho programa incorpora mecanismos que promueven el crecimiento económico equilibrado no solo por sectores estratégicos, sino también por regiones y por tamaño de las empresas.

Los tipos de apoyos entre PPCI y el PROSOFT se consideran complementarios, ya que atienden aspectos diferentes para aumentar la productividad y para población objetivo diferente. En el caso del FNE, tiene similitud con el PPCI con apoyos similares en cuanto a certificaciones, capacitación especializada y tecnología; así como con el PROSOFT, en los apoyos a incorporación de tecnologías de la información; sin embargo, las poblaciones objetivo son diferentes.

b) Para analizar la suficiencia de los programas presupuestales para el logro del objetivo, se identificaron en el diagnóstico las problemáticas que busca atender y sus causas. Este objetivo sectorial busca atender los problemas que enfrenta el sector industrial para integrarse a las cadenas globales de valor (CGV), la pérdida de competitividad del sector maduro y los retos del sector dinámico; así como también la necesidad de innovación.

Considerando la literatura sobre cadenas globales de valor²⁶, el diagnóstico si incorpora las principales causas que afectan la productividad de la industria y la capacidad de las empresas de integrarse a las CGV como son la baja productividad, la baja innovación, y la falta de diversos insumos como capital humano con capacidades y habilidades específicas, inversión en activos del

²⁵ Se puede consultar el cuadro comparativo en la Tabla anexa al final de esta pregunta.

²⁶ ELMS y LOW (2013), "Global Value Chains in a Changing World", WTO. Se puede consultar en https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/aid4tradeglobalvalue13_e.pdf

conocimiento como I+D, desarrollo de competencias y falta de infraestructura logística vinculada a las vocaciones regionales y las cadenas de valor.

Sobre el problema de baja competitividad por parte del sector maduro, se identificaron como causas el rezago tecnológico, la escasa capacidad de innovación para el desarrollo de nuevos productos y deficiencias del eslabón de comercialización.

Está ampliamente documentada la relación entre la ciencia, la tecnología y la innovación con la producción y la productividad²⁷, así como también sobre como los eslabones de comercialización llevan a un mejor desempeño de la industria²⁸.

En el siguiente cuadro se describe como se asocian las causas de los problemas identificados en el diagnóstico con las estrategias y/o líneas de acción y los programas presupuestales:

Cuadro 6 Causas de los problemas identificados en el diagnóstico con las estrategias y/o líneas de acción y los programas presupuestales

Causa del problema	Estrategia y/o línea de acción	Programas presupuestales
Baja productividad	1.1 Impulsar la productividad de los sectores maduros. 1.2 Incrementar la competitividad de los sectores dinámicos.	PPCI PROSOFT FNE* Producción, transportación y comercialización de sal marina Producción de información geológica del territorio nacional Protección y promoción de los derechos de propiedad industrial Financiamiento al sector minero y su cadena de valor Asistencia técnica y capacitación al sector minero y su cadena de valor

²⁷ GUARASCIO et al. (2015) "Business cycles, technology and exports", *Economía Política* 32(2), Agosto 2015.

²⁸ STAINER, Alan (1997), "Logistics a productivity and performance perspective", *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 2. Iss: 2, pp.53-62

Causa del problema	Estrategia y/o línea de acción	Programas presupuestales
		Regulación, modernización y promoción de la actividad minera
Falta de capital humano y desarrollo de competencias	1.6.1 Fomentar la alineación de formación de capital humano con las necesidades de los sectores, así como facilitar su especialización.	PROSOFT
Falta inversión en ciencia, tecnología e innovación	<p>1.3 Atraer y fomentar sectores emergentes.</p> <p>1.6 Promover la innovación en los sectores, bajo el esquema de participación de la academia, sector privado y gobierno (triple hélice).</p>	<p>PROSOFT</p> <p>FNE*</p> <p>Protección y promoción de los derechos de propiedad industrial</p> <p>Promoción del desarrollo, competitividad e innovación de los sectores industrial, comercial y de servicios.</p>
Falta de infraestructura logística/deficiencias del eslabón de comercialización	<p>1.4 Incentivar el desarrollo de proveeduría, para integrar y consolidar cadenas de valor que coadyuven a la creación de clústeres.</p> <p>1.5 Disminuir el costo logístico de las empresas.</p>	<p>PPCI</p> <p>FNE</p> <p>Planeación, elaboración y seguimiento de las políticas y programas de la dependencia.</p> <p>Promoción del desarrollo, competitividad e innovación de los sectores industrial, comercial y de servicios</p>

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018.

Programa para la productividad y competitividad de la industria (PPCI)

Este programa otorga apoyos para lograr que los sectores industriales (áreas estratégicas como prioridad, pero no exclusivas), incrementen sus capacidades a

través de componentes como capacitación, certificación, generación de información de mercados, mejora de procesos productivos, implementación de maquinaria y equipo, desarrollo de tecnología, así como equipamiento para capacitación especializada. Del análisis anterior, se identifica la pertinencia de este programa al alinearse a las causas de dos problemas identificados, el problema que enfrenta el sector industrial para incorporarse a las CGV y la problemática de baja competitividad de la industria del sector maduro.

Programa para el desarrollo de la industria del software (PROSOFT) y la innovación

La ciencia, tecnología y la innovación tienen una relación positiva con el impulso a la productividad y la competitividad, y dado que este programa tiene como fin apoyar a sectores industriales prioritarios para la adopción de tecnologías de la información, el incremento de la capacidad de innovación y el desarrollo de proveeduría, se considera pertinente para resolver las problemáticas relacionadas con la poca productividad, baja capacitación y falta de innovación. El programa tiene 2 características importantes a destacar: primero, está orientado a fortalecer el sector de tecnologías de la información a través de potenciar a las empresas de los 15 sectores estratégicos, dentro de un marco de innovación y de fomento al conocimiento; segundo, el PROSOFT se enfoca en promover la vinculación de las empresas de estos 15 sectores industriales, con empresas de TI que las ayuden a que a través de la adopción de tecnologías de la información, las impulsen en productividad, competitividad, logística y administración de procesos productivos.

Fondo Nacional Emprendedor*

De acuerdo a sus reglas de operación, el problema que busca resolver este programa es el de baja productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), que pudiera no asociarse directamente con el objetivo sectorial 1 del PRODEINN. Al realizar el análisis, se encuentra que este programa busca elevar la productividad y la innovación, y que dentro de los sectores industriales existen también MIPYMES. Más aún, el programa tiene mecanismos que promueven el crecimiento económico equilibrado, como dice el objetivo 1, es decir considera sectores industriales estratégicos, regiones y tamaños de empresas para el otorgamiento de apoyos. En conclusión, todas las causas establecidas dentro del diagnóstico están siendo atendidas por los programas mencionados, esto no quiere decir que esto sea suficiente para resolver el problema, pero se considera que abona al cumplimiento.

Objetivo sectorial 2. Instrumentar una política que impulse la innovación en el sector comercio y servicios, con énfasis en empresas intensivas en conocimiento.

a) Al igual que en el objetivo anterior, aunque por reglas de operación y matriz de indicadores de resultados únicamente se vincula con este objetivo el Programa para el desarrollo de la industria de software (PROSOFT) y la innovación, se considera que el Fondo Nacional Emprendedor cuenta con componentes que también pueden tener un impacto sobre este objetivo sectorial.

Dentro de las similitudes entre el PROSOFT y el FNE se identifican el derecho social que atienden, ambos alineados al derecho al acceso efectivo al trabajo. Adicionalmente, el FNE contiene un diseño que promueve la formalidad y por lo tanto se considera que también atiende el derecho social de acceso a la seguridad social.

Una similitud importante es que ambos programas definen su propósito como incrementar la productividad de su población objetivo haciendo énfasis en los sectores estratégicos.

Hay similitudes entre los tipos de apoyos entre PROSOFT y el FNE, como aquellos de incorporación de tecnologías de la información; sin embargo, los programas se diferencian en su población objetivo, pues el FNE está muy enfocada a emprendedores y MIPYMES, y el PROSOFT está abierto a empresas de cualquier tamaño de los sectores industriales prioritarios y de TI.

b) El objetivo 2 se enfoca en el sector comercio y servicios, y aunque el diagnóstico destina una sección a la importancia de dicho sector, no logra identificar en forma clara y acotada una problemática específica. Así, en lugar de las causas de una problemática, en el diagnóstico se presentan elementos detonadores para el crecimiento y la innovación en el sector, como: una mayor participación del conocimiento en la mayoría de los procesos de producción, el cambio tecnológico, una importante incorporación de mano de obra calificada, la introducción de nuevas tecnologías de la información y comunicaciones, y el rol cada vez más relevante de los insumos intangibles en la generación de productos. Estos elementos del diagnóstico van de acuerdo con la literatura, ya que existen diversos estudios que validan la relación entre la competitividad, la productividad y el desarrollo, con la innovación, la infraestructura, las tecnologías de la información y el desarrollo de nuevas empresas basadas en el conocimiento.

De acuerdo con el diagnóstico, el fortalecimiento del sector servicios, en especial el enfocado a empresas intensivas en conocimiento, podría tener como efecto la

diversificación de exportaciones a través de servicios especializados y la incursión en las CGV con servicios que apoyen la fabricación y respaldo de productos.²⁹

En el siguiente cuadro se describe como se asocian los detonantes del diagnóstico con las estrategias y/o líneas de acción y los programas presupuestales:

Cuadro 7 Detonantes del diagnóstico con las estrategias y/o líneas de acción y los programas presupuestales

Elementos detonadores para fortalecer el sector comercio y servicios	Estrategia y/o línea de acción	Programas presupuestales
Mayor participación del conocimiento en los procesos de producción económica	2.1 Aprovechar los servicios intensivos en conocimiento como fuente de productividad y diversificación de exportaciones.	PROSOFT FNE
	2.4 Facilitar el desarrollo del ecosistema de economía digital.	
El cambio tecnológico	2.6 Promover la innovación en el sector servicios bajo el esquema de participación academia, sector privado y gobierno (triple hélice).	PROSOFT FNE Promoción del desarrollo, competitividad e innovación de los sectores industrial, comercial y de servicios
Incorporar mano de obra calificada	2.5 Incrementar las competencias y habilidades de talento en el sector comercio y servicios.	PROSOFT Promoción del desarrollo, competitividad e innovación de los sectores industrial, comercial y de servicios
Introducción de nuevas tecnologías de la información y comunicaciones	2.2 Contribuir al desarrollo del sector comercio.	PROSOFT FNE
	2.3 Dinamizar la modernización de los servicios.	
Importancia de los insumos intangibles en la generación de productos	2.3 Dinamizar la modernización de los servicios.	PROSOFT FNE
	2.4 Facilitar el desarrollo del ecosistema de economía digital.	

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018.

²⁹ CRESPI, C y ZUÑIGA, P. (2010), "Innovation and productivity: evidence from six Latin American countries"; IDB Working Paper series No. IDB-WP-218, Octubre, BID, Washington D.C.
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2010a), "La necesidad de innovar. El camino hacia el progreso de América Latina y el Caribe", BID, Washington D.C.

Programa para el desarrollo de la industria del software (PROSOFT) y la innovación

La teoría y el diagnóstico coinciden en que el sector comercio y servicios, al igual que el industrial, debe aprovechar el círculo virtuoso que la ciencia, tecnología e innovación que promueven la productividad y la competitividad. Para lograrlo, el PROSOFT promueve la vinculación de los sectores estratégicos, con empresas de TI que las ayuden, para que a través de la adopción de tecnologías de la información, las impulsen en productividad, competitividad, logística y administración de procesos productivos, al hacerlo se promueve y fortalece el sector de servicios y comercio, especialmente aquellas empresas intensivas en conocimiento.

Fondo Nacional Emprendedor

De acuerdo con sus reglas de operación, el problema que busca resolver este programa es el de baja productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), incluyendo empresas de comercio y servicios. Así, el FNE busca elevar la productividad, mediante la innovación y la integración de tecnologías de la información y de comunicaciones.

Adicionalmente, está el programa Promoción del desarrollo, competitividad e innovación de los sectores industrial, comercial y de servicios, también colabora para el cumplimiento del objetivo.

Con los programas considerados se atienden todas las causas de las problemáticas asociadas a este objetivo. Esto no quiere decir que estos programas sean suficientes para atender la problemática; sin embargo, sí cuenta con acciones que contribuyen al cumplimiento del objetivo sectorial.

Objetivo Sectorial 3. Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y de los organismos del sector social de la economía.

- a) De manera formal los programas que atienden el objetivo sectorial 3 son:
- El Fondo Nacional Emprendedor (FNE),
 - El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM),
 - Atención de trámites y promoción de los programas de la Secretaría en las entidades federativas, e

- Instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas.

Todos son programas que buscan fomentar el emprendimiento y la creación de unidades económicas que puedan crecer, generar economía y empleos en sectores y regiones de manera equilibrada.

El Programa de Fomento a la Economía Social, que opera el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), a pesar de que fue re-sectorizado de la Secretaría de Economía a la Secretaría de Desarrollo Social en 2016, aún se encuentra vinculado con este objetivo sectorial. El INAES tiene como objeto instrumentar políticas públicas de fomento al sector social de la economía, con el fin de fortalecer y consolidar al sector, a través de la participación, capacitación, investigación, difusión y apoyo a proyectos productivos y organismos del sector. El objetivo de este programa es contribuir a mejorar el ingreso de personas en situación de pobreza mediante el fortalecimiento de capacidades y medios de los Organismos del Sector Social de la Economía, que cuenten con iniciativas productivas. El logro del objetivo del programa es a través de apoyos en efectivo para proyectos productivos; y apoyos en efectivo y en especie para desarrollar capacidades organizativas, empresariales y comerciales, y para la realización de eventos para difundir la Economía Social. Una tercera modalidad son los apoyos para Banca Social en efectivo o en especie para fomentar y apoyar a Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) de ahorro y/o crédito.

Entre el FNE y el PRONAFIM se pueden identificar similitudes como que los dos buscan atender el bienestar económico, el derecho social al trabajo, y el derecho de acceso a la seguridad social. Se considera que en los propósitos del FNE y PRONAFIM son complementarios, ya que el propósito del FNE es que las MIPYMES de sectores estratégicos sean más productivas, mientras que el del PRONAFIM es consolidar las unidades económicas de microempresarios. De acuerdo con la RAE³⁰, consolidar es dar firmeza y estabilidad, lo cual es un paso anterior en el desarrollo de unidades económicas. Esta complementariedad también se observa en los tipos de apoyos, mientras el FNE considera componentes enfocados a mejorar la productividad mediante capital humano especializado, certificaciones y tecnologías de la información, el PRONAFIM enfoca los apoyos al financiamiento para generar micro financieras que a su vez apoyen microempresarios a consolidar sus unidades económicas.

³⁰ Real Academia Española

La diferencia en los programas también se observa en la población objetivo, mientras que el FNE atiende a emprendedores que desean formalizar y a MIPYMES establecidas que buscan incrementar su productividad, el PRONAFIM atiende a personas que quieren convertir ideas en pequeñas unidades económicas, es decir, microempresarios, en su mayoría mujeres.

b) Para analizar si los programas descritos atienden la problemática, es necesario plantear el problema que fundamenta este objetivo sectorial, el cual se define en el diagnóstico como la problemática de bajo nivel de productividad entre las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y de los organismos del sector social (OSS). Este problema, no solo dificulta su participación en el mercado internacional, sino que es una amenaza para su propia subsistencia en el mercado interno. Adicionalmente, el diagnóstico toca el tema del sector social de la economía, los OSS, sector que enfrenta la exclusión laboral y financiera, provocando su exclusión patrimonial.

Las causas de la baja productividad de las MIPYMES se identifican como:

- Limitadas fuentes de financiamiento y acceso a capital.
- Insuficientes capacidades de gestión y habilidades gerenciales.
- Insuficientes capacidades productivas y tecnológicas.
- Carencia de información relevante para toma de decisiones.
- Escasa vinculación entre universidades y centros de investigación con MIPYMES y OSSE.
- Baja penetración en materia de microfinanciamiento.

Esta causalidad de la problemática expuesta coincide con otros estudios sobre la relación de las MIPYMES³¹ y la productividad. De acuerdo con el diagnóstico, la productividad de las MIPYMES y los OSS, tiene implicaciones en el crecimiento equilibrado, en la incorporación a las cadenas de valor y en la diversificación de exportaciones.

³¹ BARDÁN, E. (2002), "Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en México. Evolución, Funcionamiento y Problemática", Instituto de Investigación Legislativa del Senado de la República. Se puede consultar en: <http://www.scribd.com/doc/46518298/MPYMEM>

TOMTA, D. y CHIATCHOUA, C. (2009) "Cadenas productivas y productividad de las MIPYMES" en Criterio Libre, Vol. 7, No. 11, Bogotá (Colombia), Julio-Diciembre, pp. 145-164.

En el siguiente cuadro se describe como se asocian las causas de la problemática con las estrategias y/o líneas de acción y los programas presupuestales:

Cuadro 8 Causas de la problemática con las estrategias y/o líneas de acción y los programas presupuestales

Causas del problema baja productividad MIPYMES y OSS	Estrategia y/o línea de acción	Programas presupuestales
Limitadas fuentes de financiamiento y acceso a capital.	3.3 Impulsar el acceso al financiamiento y al capital. 3.4.4 Desarrollar un instrumento financiero para apoyar emprendedores, MIPYMES y el sector social que quieran participar en la economía digital.	FNE
Insuficientes capacidades de gestión y habilidades gerenciales.	3.2 Desarrollar las capacidades y habilidades gerenciales.	FNE PRONAFIM
Insuficientes capacidades productivas y tecnológicas.	3.4 Promover la adopción de tecnologías de la información y la comunicación en los procesos productivos. 3.5 Diseñar e implementar esquemas de apoyo para consolidar a los emprendedores y fortalecer a las MIPYMES.	FNE Instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas.
Carencia de información relevante para toma de decisiones.	3.1 Impulsar una cultura emprendedora a través de un ecosistema de fomento a emprendedores y MIPYMES.	FNE Atención de trámites y promoción de los programas de la Secretaría en las entidades federativas Instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas.
Escasa vinculación entre universidades y centros de investigación con MIPYMES y OSSE.	3.2 Desarrollar las capacidades y habilidades gerenciales.	FNE
Baja penetración en materia de microfinanciamiento.	3.3 Impulsar el acceso al financiamiento y al capital. 3.7 Contribuir al fortalecimiento del sector de ahorro y crédito popular.	PRONAFIM

Causas del problema baja productividad MIPYMES y OSS	Estrategia y/o línea de acción	Programas presupuestales
Desarrollo Social	3.6. Incrementar las oportunidades de inclusión productiva y laboral en el sector social de la economía.	INAES Fomento a la Economía Social

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018.

Fondo Nacional Emprendedor

De acuerdo a sus reglas de operación, el FNE es pertinente en atender el problema de baja productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). Para atender este problema, el FNE tiene como objetivo fortalecer de manera ordenada, planificada y sistemática el emprendimiento y el desarrollo empresarial para elevar la productividad y la innovación. Sus componentes consideran entrega de apoyos económicos dirigidos a: 1) incrementar la productividad total de los factores, la productividad laboral, las ventas y el uso de tecnologías, 2) posibilitar el acceso al financiamiento, 3) ingresar a nuevos mercados y 4) incrementar la calidad de los productos, procesos y/o servicios.

Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM)

Derivado del Presupuesto Base Cero, a partir de 2016, se integraron los programas presupuestarios Fondo de Microfinanciamiento a las Mujeres Rurales y Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, al considerarse que la población objetivo del primero, que estuvo dirigido a mujeres rurales con bajos ingresos, es un subconjunto de la población objetivo del segundo, dirigido a la población general de bajos ingresos. Esta integración no debe afectar entonces la vinculación de este programa. La literatura y el diagnóstico coinciden en que las MIPYMES se enfrentan a un limitado acceso al financiamiento y al capital, este acceso se hace aún más difícil cuando se trata de participantes de bajos ingresos. Por lo tanto, este programa tiene características propicias para contribuir al objetivo sectorial que se asocia con la problemática de baja productividad de las MIPYMES. Al tener como objetivo mejorar el acceso de financiamiento, atiende una de las causas de la problemática mencionada. El PRONAFIM atiende a su población objetivo mediante el desarrollo de un Sistema de Servicios Integrales de Microfinanzas para que instituciones de microfinanciamiento, intermediarios, organizaciones y profesionales, otorguen capacitación y microcréditos a mujeres y hombres, que se encuentran excluidos de los servicios financieros formales, para que desarrollen

unidades económicas en un entorno propicio para la comercialización de sus productos.

Además de los programas mencionados, se identificaron otras acciones que se relacionan al cumplimiento de este objetivo como son las de Instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas; y la de Atención de trámites y promoción de los programas de la Secretaría en las entidades federativas. Se considera que a través de los programas analizados, incluyendo el caso del Programa de Fomento a la Economía Social de SEDESOL, se atienden todas las causas identificadas en el diagnóstico, aunque no es posible determinar si son suficientes para la problemática, si contribuyen a su cumplimiento.

Objetivo sectorial 4. Promover una mayor competencia en los mercados y avanzar hacia una mejora regulatoria integral.

a) A este objetivo se vinculan 7 programas:

- Promoción de una cultura de consumo responsable e inteligente,
- Protección de los derechos de los consumidores y Sistema Nacional de Protección al Consumidor,
- Desarrollo tecnológico y prestación de servicios metrológicos para la competitividad,
- Aplicación y modernización del marco regulatorio y operativo en materia mercantil de normalización e inversión extranjera,
- Vigilancia del cumplimiento de la normatividad y fortalecimiento de la certeza jurídica entre proveedores y consumidores,
- Diseño e instrumentación de acciones en materia de competitividad, competencia y política regulatoria y
- Fortalecimiento de la competitividad y transparencia del marco regulatorio que aplica a los particulares.

Los dos primeros programas, relacionados con los consumidores, están incluidos en el inventario CONEVAL y tienen similitudes, ya que ambos promueven y protegen los derechos del consumidor, que en términos de los derechos sociales implica un mayor bienestar económico. Sin embargo, los resultados de estos programas no

tienen una vinculación directa con ningún indicador de carencia social, ya que su impacto no es directo.

Analizando los propósitos de los programas, se identifican características que los hacen complementarios. Mientras que el programa de Promoción de una cultura de consumo responsable e inteligente, tiene como propósito tener consumidores informados y conocedores de sus derechos, el de Protección de los derechos de los consumidores y Sistema Nacional de Protección al Consumidor, busca proteger esos mismos derechos. Entre los tipos de apoyos de estos dos programas, se fomentan el consumo inteligente y procuran la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Las acciones del primero tienen un enfoque más informativo general, mientras que el segundo centra sus acciones a casos específicos donde se identifican prácticas comerciales abusivas.

En ambos casos, la definición de población potencial y objetivo no aparece explícitamente definida.

b) Para analizar la suficiencia de los programas presupuestales para el logro del objetivo, es necesario identificar en el diagnóstico las problemáticas que busca atender y sus causas. Sin embargo, dentro del diagnóstico a pesar de que se identifican dos problemas, uno de competencia económica limitada y otro de altos costos regulatorios y de transacción, no se establecen causas para ninguno de los dos problemas.

De acuerdo con la literatura sobre el tema, una limitada competencia económica³² es causada por que los participantes del mercado pueden incurrir en prácticas desleales de competencia a efecto de elevar sus ganancias en perjuicio de los consumidores, también cuando en los mercados se presentan condiciones que cohiben la libre competencia o existen agentes externos que actúan en ese sentido. Para resolver estas situaciones, los entes reguladores deben generar una política económica que promueva al máximo la competencia de los agentes, que les garantice condiciones de igualdad, que castigue conductas ilegales en materia de competencia y que impida que en los mercados se produzcan condiciones de dominancia. De igual forma, el marco regulatorio (leyes y regulaciones), que supone requisitos, condiciones y/o límites para la actividad económica³³, impone costos al mercado que pueden generar barreras de entrada, aumentar costos o

³² FERNANDEZ, G. (2012) "Ley anti monopolios y la competencia económica en México" Documento de trabajo num. 131, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

³³ UNCTAD (2011) "Estudio de Medición del Impacto de las Barreras Burocráticas en el Mercado", Programa Compal.

disminuir la competencia, todo con un efecto perjudicial para los consumidores en términos de precios, variedad o relación calidad-precio.

En la siguiente tabla se resumen las causas teóricas y se vinculan con las estrategias y programas presupuestales:

Cuadro 9 Causas teóricas que se vinculan con las estrategias y programas presupuestales

Causas de las problemáticas	Estrategias sectoriales	Programas presupuestales
Participantes incurren en prácticas desleales de competencia.	4.1 Promover la eficiencia de los mercados de bienes y servicios.	Promoción de una cultura de consumo responsable e inteligente.
	4.5 Conciliar la economía de mercado con la defensa de los derechos del consumidor.	Protección de los derechos de los consumidores y Sistema Nacional de Protección al Consumidor. Vigilancia del cumplimiento de la normatividad y fortalecimiento de la certeza jurídica entre proveedores y consumidores
Mercados presentan condiciones de cohiben la libre competencia.	4.2 Fortalecer el clima de inversión y eliminar sus inhibidores.	Aplicación y modernización del marco regulatorio y operativo en materia mercantil de normalización e inversión extranjera.
		Diseño e instrumentación de acciones en materia de competitividad, competencia y política regulatoria.
Existen agentes que cohiben la competencia (injerencia gubernamental)	4.2 Fortalecer el clima de inversión y eliminar sus inhibidores.	Fortalecimiento de la competitividad y transparencia del marco regulatorio que aplica a los particulares.
Marco regulatorio inadecuado (sobreregulación y complejidad)	4.4 Optimizar las transacciones de comercio exterior dentro de un esquema de facilitación comercial.	Programa DRAWBACK
		Programa IMMEX
		Programas de Promoción Sectorial (PROSEC)
		Sistema Integral de Información de Comercio Exterior (SIICEX)
		Ventanilla Única
Regulación con baja racionalidad (relación costo-beneficio negativo)	4.3 Promover una mejora regulatoria integral con los tres órdenes de gobierno, que	Aplicación y modernización del marco regulatorio y operativo en materia mercantil

Causas de las problemáticas	Estrategias sectoriales	Programas presupuestales
	facilite el cumplimiento y el tránsito a la formalidad.	<p>de normalización e inversión extranjera.</p> <p>Diseño e instrumentación de acciones en materia de competitividad, competencia y política regulatoria.</p> <p>Fortalecimiento de la competitividad y transparencia del marco regulatorio que aplica a los particulares.</p>

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018.

Promoción de una cultura de consumo responsable e inteligente

Como ya se ha mencionado, se considera que los programas de consumo y los de competencia son complementarios, pero no se puede decir que el programa de consumo se traduce en competencia, a lo que viene la recomendación de incluir al consumidor en la sintaxis del Objetivo 4. En todo caso, se podría considerar que una mayor competencia y regulación benefician al consumidor.

Protección de los derechos de los consumidores y Sistema Nacional de Protección al Consumidor

El caso de este programa es exactamente el mismo al del Programa de Promoción de una cultura de consumo responsable e inteligente. No se considera que haya una relación directa de causalidad entre la protección de los derechos del consumidor y la promoción de una mayor competencia económica, más bien, la causalidad podría ir en el sentido opuesto.

El cumplimiento del objetivo es responsabilidad no solo de las acciones que implementa la Administración Federal, por lo que no podemos confirmar que sean suficientes para alcanzar el objetivo sectorial, sin embargo de acuerdo a sus propósitos y componentes podemos decir que apoyan al cumplimiento.

Objetivo sectorial 5. Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones.

a) Con este objetivo se vinculan tres programas presupuestarios, además de muchos otros instrumentos de política (tratados, convenios, decretos, etc.) con el fin de darle cumplimiento. En el caso del programa Proyectos para la atracción de

inversión extranjera estratégica, considerado en el inventario CONEVAL, el cual no se encuentra asociado directamente con ningún derecho social, ni genera información que aporte a algún indicador de carencia social.

b) Este objetivo se relaciona con tres temas desarrollados en el diagnóstico. El primer tema se puede definir como la reducción de la participación de México en las exportaciones mundiales, lo cual no representa un problema en sí, sino más bien como una oportunidad con sus factores detonadores de crecimiento.

- Los Tratados de Libre Comercio, han sido un detonante para la integración productiva a las CGV.
- Medidas que faciliten el comercio exterior.
- Reforzar el cumplimiento de contratos.

El segundo tema que sí se plantea en términos de problema es la baja participación de las MIPYMES en las exportaciones. La causa de esta problemática se explica debido a los altos costos de transacción para exportar que enfrentan las MIPYMES (30% de los costos finales) y sus dificultades para establecer vínculos comerciales. Esta relación entre capacidad exportadora y tamaño de la empresa se confirma en la literatura³⁴.

El tercer problema que se asocia con este objetivo es el de una menor Inversión Extranjera Directa (IED), para el cual se mencionan como causas las restricciones en determinados sectores que desincentivan la inversión. La literatura sobre el tema de IED confirma esta relación causal al afirmar que al liberalizar los regímenes de regulación de la inversión extranjera, esta se incrementó³⁵.

A continuación se resume la relación entre las causas de las problemáticas o factores detonantes, con las estrategias de este objetivo sectorial; así como también con los programas presupuestales considerados por CONEVAL:

Cuadro 10 Relación entre las causas de las problemáticas o factores detonantes, con las estrategias de este objetivo sectorial

³⁴ MIRANDA, S. y Salgado, M. "Limitantes del modelo exportador en México", en Revista trimestral de análisis de coyuntura económica, Vol. VI Núm. 4, Universidad Autónoma del Estado de México, Octubre-diciembre 2013, pp. 25-29.

³⁵ GALLAGHER et. al (Editores) (2009), "Inversión Extranjera Directa y Desarrollo Sustentable. Lecciones desde las Américas", Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas, Global Development and Environment Institute de Tufts University. Es posible consultar en: https://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/FDI_WG_May08_Span_Full.pdf

Causas /factores detonadores	Estrategia y/o línea de acción	Programas presupuestales considerados
Tratados de Libre Comercio y/o Acuerdos Comerciales	5.1 Acceder a nuevos mercados de exportación y consolidar los mercados en los que se dispone de preferencias comerciales	Negociaciones internacionales para la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor
Medidas que faciliten el comercio exterior	5.4 Intensificar la actividad exportadora a través de estrategias de fomento y promoción. 5.5 Articular e implementar un esquema integral para atraer inversión extranjera directa.	Fondo ProMéxico Promoción del comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa
Reforzar el cumplimiento de contratos.	5.2 Salvaguardar los intereses comerciales y de inversión de México en los mercados globales.	Negociaciones internacionales para la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor
Altos costos para exportar para las MIPYMES	5.3 Fortalecer vínculos comerciales y de inversión con regiones que muestren un crecimiento dinámico e incentivar la internacionalización de empresas mexicanas. 5.4 Intensificar la actividad exportadora a través de estrategias de fomento y promoción.	Promoción del comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa
Restricciones que desincentivan la IED	5.5 Articular e implementar un esquema integral para atraer inversión extranjera directa.	Fondo ProMéxico

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018.

Proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera (Fondo ProMéxico)

El objetivo general del programa es contribuir a la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) en México, a través de otorgar apoyos a proyectos que impulsen el crecimiento económico nacional. Anteriormente, se mencionaron los efectos positivos en la economía que genera la IED, así se puede concluir que este programa tiene un importante rol en el cumplimiento del objetivo sectorial.

Los programas, pero sobre todo los otros instrumentos y acciones para el cumplimiento de la problemática asociada a este objetivo sectorial, como los

tratados de libre comercio, atienden todas las causas de la problemática y aunque es complejo definir si son suficientes para resolverlo, si se puede confirmar que si apoyan a su cumplimiento.

Pertinencia en la instrumentación

8. Presentar una valoración breve de la vinculación de los elementos que integran el Programa Sectorial. La vinculación debe incluir las siguientes relaciones: problemáticas/objetivos sectoriales, objetivos sectoriales/programas presupuestarios y problemáticas-programas presupuestarios. El análisis debe considerar:

a) Resumir los principales hallazgos sobre las vinculaciones presentadas en las preguntas anteriores.

b) Exponer la forma que idealmente deberían presentar las vinculaciones, de tal manera que se reduzcan las similitudes entre los programas presupuestarios y se eliminen los vacíos de atención, tanto de las problemáticas, como de los objetivos sectoriales.

c) Incluir un análisis comparativo entre los costos de atención de las problemáticas (identificados en la pregunta 1) con los presupuestos asignados a cada objetivo sectorial a fin de identificar las prioridades del sector en la instrumentación de la política sectorial. Específicamente, identificar qué temas tienen mayor atención por medio de recursos asignados a programas presupuestarios con respecto al costo de atención de la problemática. En caso de que no se cuenten con aproximaciones en términos monetarios de los costos, se debe incluir una justificación y de ser posible un análisis en términos de prioridades en la instrumentación de la problemática. Se recomienda ilustrar los hallazgos con material gráfico que permita visualizar el análisis comparativo.

d) Analizar el alcance que tiene la instrumentación en la atención de la problemática, incluyendo hallazgos de las prioridades sectoriales, la vinculación encontrada y la vinculación ideal.

a. Considerando la teoría de Cadenas Globales de Valor, dentro de la cual se enmarca el diagnóstico, se considera que hay una adecuada atención de las problemáticas u oportunidades en los cinco objetivos sectoriales, ya que con estos se abarcan todas las áreas prioritarias establecidas por el gobierno. Los objetivos plasmados en un programa sectorial reflejan las prioridades de una administración, en el caso de este programa sectorial, los cinco objetivos dejan claro cuáles son

las prioridades para este sector (industria, comercio y servicios, MIPYMES, regulación y apertura comercial). En general, el diagnóstico desarrolla la problemática y cumple con establecer las bases de política sectorial plasmada en el PRODEINN. Se identifican relaciones en las que las alineaciones entre las problemáticas y las soluciones, no son necesariamente lineales, por ejemplo el caso de que un problema encuentra vinculación con varios objetivos, lo cual es fácilmente observable con el tema de innovación, que se considera una problemática común para todos los objetivos sectoriales; lo mismo sucede con el tema de exportaciones, que a pesar de encontrar su razón de ser global en el objetivo sectorial 5, cuenta con líneas de acción específicas dentro de los objetivos 1 y 2. Otro ejemplo de esta vinculación no lineal, es cuando un programa atiende a varios objetivos, y por consecuencia, a varias problemáticas. Los casos más claros de esto son el PROSOFT y el FNE.

En el caso extremo, tenemos programas presupuestarios que no cuentan con problemática definida, lo cual también complica su vinculación al objetivo sectorial. Caso específico son los programas creados por la Ley Federal de Protección al Consumidor, alineados al Objetivo sectorial 4, y los programas que promueven la reducción de brechas de género, alineados al Objetivo sectorial 3.

Algunos de los problemas de vinculación entre programas presupuestarios y objetivos sectoriales se deben a la pre-existencia de los programas y las complejidades de adaptarse a un nuevo sectorial. Una de las principales complejidades es tener que cambiar el Fin y los indicadores de los programas presupuestarios que ya existen para que coincidan con los objetivos del nuevo sectorial. El reto se da en particular cuando las problemáticas que atienden los programas no se incluyen en el diagnóstico, los objetivos sectoriales no están orientados a resultados o no están perfectamente alineados con sus estrategias o cuando no son lo suficientemente amplios para incluir a todos los temas de los que se ocupan los programas. Esto resulta en programas con indicadores y fines alineados por sintaxis, pero sin alineación lógica, tal y como se presenta en la pregunta 5.

Este es un problema que podría atenderse si la ley que rige la planeación permitiera que los programas presupuestarios utilizaran fines e indicadores de acuerdo con sus resultados esperados, siempre y cuando expliquen en sus ROP como contribuyen al cumplimiento del sectorial. Por otro lado, debe de haber flexibilidad para modificar los sectoriales cuando se identifiquen omisiones relevantes o cuando las prioridades cambien.

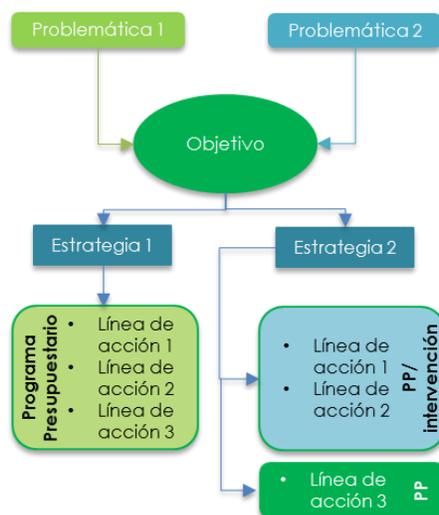
No se considera que la problemática de vinculación tenga un efecto relevante sobre la instrumentación, pues los operadores de los programas generalmente tienen claro los propósitos que quieren alcanzar, sin importar la vinculación perfecta con el Fin.

b. Alineación ideal. Idealmente, a través de la vinculación de las problemáticas con los objetivos y de estos con las estrategias, se deben cubrir todas las causas que ocasionan los problemas. Todos los problemas deben verse reflejados en los objetivos y atendidos por las estrategias. También las acciones deben indicar como colaboran a la atención de las problemáticas, y por eso idealmente estas otras colaboraciones como son los convenios, tratados, coordinaciones y acciones que estén documentadas oficialmente, y que no tengan una MIR, deben dejar clara su vinculación y relación al cumplimiento del PRODEINN.

Figura 6 Presentación ideal de vinculaciones (1)

Pertinencia de la instrumentación

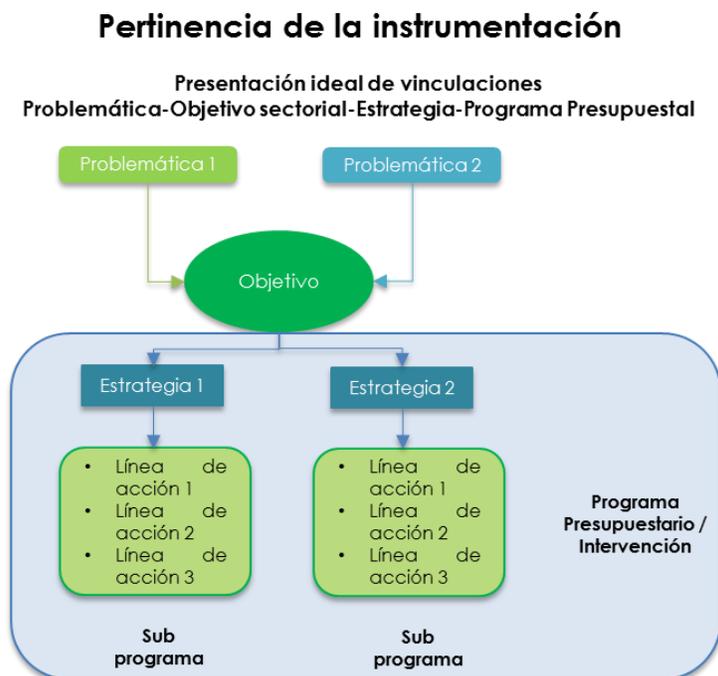
Presentación ideal de vinculaciones
Problemática-Objetivo sectorial-Estrategia-Programa Presupuestal



Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018.

En la alineación ideal cada estrategia se relaciona con uno o más programas y las líneas de acción se traducen en los componentes y actividades de los programas presupuestarios o de las Unidades Responsables. Si un programa presupuestal se va a asociar con más de una estrategia, como es el caso del FNE, este debe contener subprogramas o módulos específicos por estrategia.

Figura 7 Presentación ideal de vinculaciones (2)



Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018.

En un ideal no debería de suceder lo que pasa en los objetivos 3 y 4, en el cual se asignan estrategias y acciones a temas que no están desarrollados en el diagnóstico. Las estrategias deben estar relacionadas con problemáticas o causas, para dejar documentada su razón de ser, tanto en el diagnóstico como en el objetivo, tal es el caso de los programas relacionados con los consumidores o las acciones afirmativas en favor de las mujeres.

En conclusión, en el PRODEINN sí hay una alineación entre las problemáticas y las causas con las estrategias y con los programas presupuestales. Los programas sí se encuentran alineados. Se considera difícil que algunos programas no afecten a más de un objetivo. Idealmente, un programa debería afectar un solo objetivo, sin embargo, en temas tan interrelacionados esto no siempre va a ocurrir y es algo inherente a este sector. Se podría fortalecer la relación directa de los programas con las estrategias, como por ejemplo, idealmente cada estrategia estaría relacionado con un programa, o si un programa es muy grande como FNE que cada estrategia se relacione con cada subprograma. También en las áreas que se identifiquen problemáticas no atendidas se deberán crear paralelamente estrategias con sus programas correspondientes. Esto queda claro cuando se

establece una vinculación en la que se relaciona el propósito de los programas y sus componentes con las estrategias. c. Los recursos presupuestarios de los programas si se orientan de acuerdo con las necesidades del sector. Por ejemplo, se identifica a las MIPYMES y a los emprendedores como una de las áreas con mayor potencial de crecimiento y con mayores obstáculos para lograrlo, por lo que el Fondo Nacional Emprendedor es el programa que mayores recursos recibe. Este programa, además, realiza acciones que ayudan de una u otra forma al cumplimiento de las metas de los 5 objetivos sectoriales, por lo que tiene sentido que tenga el mayor presupuesto.

- Como se menciona arriba, el mayor presupuesto es el de los programas relacionados con los emprendedores y las MIPYMES, que atiende el Objetivo 3. Estos programas son el Fondo Nacional Emprendedor y el PRONAFIM y con un presupuesto de aproximadamente 7,500 millones de pesos atienden un problema cuya solución implica un importante crecimiento de las empresas y de la economía del país, así como avances en los temas industriales, servicios, regulación y exportaciones. Se considera que esta es una asignación adecuada del presupuesto, pues al mayor problema del sector interno, se le asigna el mayor presupuesto.
- El segundo mayor presupuesto es para el sector industrial que se relaciona con el Objetivo 1 de la industria con poco más de 2,300 millones de pesos. Se considera que por las relaciones causa efecto, el presupuesto relacionado con el sector industrial podrá afectar a los problemas de integración a las CGV y a las exportaciones, por lo también afecta al Objetivo 5.
- A los problemas del sector externo se le asigna un presupuesto de aproximadamente 1,700 millones de pesos. A primera vista, pareciera que no se le dedican suficientes recursos, pero se deben de considerar que las exportaciones también se ven afectadas por los programas que se relacionan con los Objetivos 1 y 3. Adicionalmente, gran parte del impacto en el sector externo se logra a través de cambios de regulación y de la firma de tratados internacionales.
- El siguiente mayor presupuesto es el que se relaciona con el Objetivo 4, de competencia y regulación, aproximadamente 1,637 millones de pesos. El costo de los problemas asociados es alto pues tienen un impacto importante en el crecimiento de los negocios y la IED. Se considera que la asignación de presupuesto es adecuada pues estos son programas regulatorios y no de entrega de subsidios directos a los negocios.

- Al Objetivo 2, relacionado con el sector servicios, en específico atendido por el PROSOFT, se le asigna un presupuesto que va dirigido tanto al sector servicios de TI como a los sectores industriales prioritarios, sin especificar tamaño de las empresas, por lo que este presupuesto también afecta a los Objetivos 1 y 3. Siendo el sector comercio y servicios el más grande de la economía, éste también está siendo atendido mediante recursos de otros programas como el FNE.

d. El alcance de la instrumentación de los programas presupuestarios para la atención de la problemática es limitado, esto debido a un presupuesto cada vez más bajo y a que muchos resultados dependen de actores ajenos al gobierno, como las mismas empresas, e incluso la situación de la economía mundial. Adicionalmente, muchos de los problemas, en particular los relacionados con decisiones de inversión, también se relacionan con situaciones ajenas al sector económico, como la seguridad o la corrupción.

Los programas instrumentados colaboran para crear un ambiente que facilite la inversión y promueva la productividad e innovación, pero al fin es el sector privado el que deberá de tomar las oportunidades que se le presenten.

Este ambiente lo crea la SE utilizando sus atribuciones para establecer las reglas del juego con leyes o tratados, como los relacionados con competencia o libre comercio, y con una regulación clara que intenta reducir los costos de transacción. Adicionalmente, la secretaría, a través de sus programas otorga apoyos, incentivos o subsidios directos a las empresas, universidades y gobiernos subnacionales para promover la inversión en innovación, la capacitación, la atracción de IED y las exportaciones. Estos apoyos pueden tomar forma de transferencias en efectivo o en especie (como apoyos en viajes), de reducción de costos, de capacitaciones o de asesorías, entre otros.

Con estas intervenciones la SE interactúa directamente con el sector privado y promueve la productividad e innovación al reducir los costos en los que incurren los negocios, que tienen acceso a los programas, para realizar inversiones que los hagan más innovadores y productivos. Por ejemplo, los apoyos de la secretaría pueden incluir subsidios para comprar maquinaria y software, para capacitación de alto nivel, para consultoría, para crear productos o procesos nuevos, para invertir en el país o para promover productos en el extranjero. Al mismo tiempo, se apoya a la productividad e innovación con leyes que den certeza jurídica a las empresas, como la de patentes, o con regulaciones y trámites eficientes que reduzcan costos y corrupción.

En los Anexos 6 y 7, así como en el Anexo complementario a la Pregunta 8, se pueden consultar los principales hallazgos sobre las vinculaciones reales y las ideales en la instrumentación del Programa Sectorial, así como la relación de presupuesto y dimensión de los programas.

Medición del desempeño del Programa derivado del PND

9. Identificar si el Programa Sectorial presenta indicadores para medir el avance de sus objetivos que cumplan con los siguientes criterios:

- a. Orientación a resultados, medir el beneficio concreto que busca alcanzar el objetivo.**
- b. Claridad, deben ser precisos e inequívocos.**
- c. Relevancia, deben reflejar la importancia del logro del objetivo y proveer información sobre lo que se busca medir del mismo.**
- d. Monitoreabilidad, es decir, si la información de sus medios de verificación es precisa e inequívoca, que se conozca el valor de la línea base del indicador y los datos precisos para consultar los medios de verificación y si éstos son recolectados de fuentes externas a la dependencia responsable.**

Valoración integral de los indicadores³⁶

El PRODEINN cuenta con 12 indicadores para medir los avances de sus 5 objetivos. Estos indicadores se pueden dividir en tres tipos, de acuerdo a su relevancia para medir resultados: indicadores de resultados, indicadores de percepción e indicadores de gestión.

Indicadores de Resultados: El programa tiene 6 indicadores que se pueden considerar relevantes para medir resultados. Estos indicadores son los que mejor miden los avances del programa, ya que son claros, objetivos, provienen de fuentes confiables y miden los avances a través de datos duros, tal es el caso de:

- Productividad Total de los Factores de las Industrias Manufactureras, que mide los avances del Objetivo 1.

³⁶ En el Anexo de esta pregunta se analiza independientemente la orientación a resultados, relevancia, claridad y monitoreabilidad de cada indicador.

- Diferencia de la tasa de crecimiento anual de la producción bruta total (PBT) de las MIPYMES con respecto al período anterior, que mide los avances del Objetivo 3.
- Medición de la carga regulatoria, que mide los avances del Objetivo 4.
- Inversión Extranjera Directa, que mide los avances del Objetivo 5,
- Contenido Nacional de las Exportaciones, que también mide los avances el Objetivo 5, y
- Apertura Comercial, que igualmente mide el Objetivo 5.

Estos indicadores tienen algunos detalles que pueden mejorarse en las fichas que se utilizan para describirlos en el PRODEINN, relacionados con las fórmulas o el acceso a sus fuentes; sin embargo, se considera que cumplen con su objetivo. La ficha de cada indicador contiene elementos como: Objetivo sectorial, Descripción general, Observaciones (Fórmula), Periodicidad, Fuente, Referencias adicionales, Línea base 2013 y Meta 2016. Se presenta como ejemplo la ficha del indicador 1.³⁷

Cuadro 11 Ejemplo de la ficha del indicador 1

Indicador 1	Productividad Total de los Factores de las Industrias Manufactureras
Objetivo sectorial	1. Desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que promueva un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas.
Descripción general	Este índice resulta de la división entre el Valor Bruto de la Producción de las industrias manufactureras y los insumos utilizados en el proceso productivo (capital, trabajo, energía, materiales y servicios).
Observaciones	<p>Índice de Productividad Total de los Factores de las Industrias Manufactureras.</p> $IPTF_M = IVBP_M / (IK_M^{\beta 1} IT_M^{\beta 2} IE_M^{\beta 3} IM_M^{\beta 4} IS_M^{\beta 5})$ <p>$IPTF_M$: Índice de la Productividad Total de los Factores de las industrias manufactureras. $IVBP_M$: Índice del Valor Bruto de la Producción a precios constantes de las industrias manufactureras. IK_M: Índice de los servicios de capital de las industrias manufactureras. IT_M: Índice de los servicios de trabajo de las industrias manufactureras. IE_M: Índice de los insumos energía de las industrias manufactureras.</p>

³⁷ En el Anexo complementario de la pregunta 9, se presentan las fichas y un análisis específico de cada indicador.

	<p>IM_M: Índice de los materiales de las industrias manufactureras. IS_M: Índice de los servicios de las industrias manufactureras. $\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5$: Importancia de cada insumo en los costos totales.</p>
Periodicidad	Anual
Fuente	INEGI
Referencias adicionales	Responsable de reportar: Subsecretaría de Industria y Comercio.
Línea base 2012	Meta 2018
100	106

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018.

En específico, las áreas de mejora de los indicadores de resultados son las siguientes:

Indicador 4. Diferencia de la tasa de crecimiento anual de la producción bruta total (PBT) de las MIPYMES con respecto al período anterior.

- Modificar la periodicidad, establecida como anual, pues en la ficha se hace referencia a dos fuentes, una el Censo Económico que es cada 5 años y otra a una nueva encuesta de MIPYMES para la cual no queda clara la periodicidad, pero pareciera que es a cada 3 años.
- Utilizar la tasa de crecimiento de la producción en lugar de utilizar la diferencia de dos tasas de crecimiento, lo que puede resultar confuso.
- El indicador será más monitoreable cuando se publique la nueva encuesta de MIPYMES del INEGI a la que se hace referencia en la sección de Fuentes.

Cuadro 12 Ejemplo de la ficha del indicador 4

Indicador 4	Diferencia de la tasa de crecimiento anual de la producción bruta total (PBT) de las MIPYMES con respecto al período anterior
Objetivo sectorial	3. Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y de los organismos del sector social de la economía.
Descripción general	Muestra la diferencia entre las tasas de crecimiento de la Producción Bruta Total de las MIPYMES en dos períodos diferentes.
Observaciones	Este indicador mide la diferencia de la tasa de crecimiento de la producción bruta total generada por las MIPYMES en 2018 en relación a la tasa de crecimiento del periodo anterior, es decir correspondiente a 2013.

	Indicador = $T_{2018}-T_{2013}$ Dónde: T2018 = Tasa de crecimiento anual de la Producción Bruta Total de las MIPYMES en 2018. T2013 = Tasa de crecimiento anual de la Producción Bruta Total de las MIPYMES en 2013.
Periodicidad	Anual
Fuente	Fuente 1. Elaboración propia con base de datos del INEGI (Censos Económicos). Fuente 2. Nueva encuesta de indicadores MIPYMES a ser realizada por el INEGI, para 2018 y años intermedios, considerando una muestra representativa de MIPYMES.
Referencias adicionales	INADEM
Línea base 2013	Meta 2018
Tasa de crecimiento anualizada de la PBT de las MIPYMES obtenida del Censo Económico 2014	Al final del periodo 2 puntos porcentuales adicionales a la línea base.
Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018.	

Indicador 9. Medición de la carga regulatoria.

- Darle un nombre autoexplicativo en el que se identifique que se está haciendo referencia a costos regulatorios federales como porcentaje del PIB.
- Incluir la fórmula del indicador en las Observaciones, para que sea aún más claro.
- Presentar los avances del indicador y su metodología en la página de COFEMER, pues no se encontraron publicados.

Cuadro 13 Ejemplo de la ficha del indicador 9

Indicador 9	Medición de la carga regulatoria
Objetivo sectorial	4. Promover una mayor competencia en los mercados y avanzar hacia una mejora regulatoria integral.
Descripción general	Diversas normas del marco regulatorio nacional inhiben la competencia, la inversión y exceden en costos a los riesgos prevenidos. Lo anterior, aunado a que la complejidad en trámites inscritos en el RFTS tiene un costo equivalente a un % del PIB. Se busca eliminar reglas de los ámbitos económico y social que inhiban inversión y competencia, que excedan en sus costos a los riesgos prevenidos,

	al tiempo que se busca reducir en un 25% las cargas administrativas de los trámites hacia el final del sexenio.
Observaciones	La línea base es a diciembre de 2012, fecha de inicio del sexenio. La depuración de normas innecesarias y la reducción de costos de los trámites, se hará conforme a las metas de los Programas Bienales de Mejora Regulatoria.
Periodicidad	Bienal
Fuente	Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
Referencias adicionales	Se utilizarán los modelos de MIR de Competencia y de MIR de riesgos y costeo estándar (http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=11), así como los datos del PIB del INEGI.

Línea base 2013	Meta 2018
4.25% del PIB	3.15% del PIB

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018.

Indicador 10. Inversión Extranjera Directa

- Expresar el indicador como una relación de dos variables, ya sea como porcentaje del PIB o como una tasa de crecimiento, ya que de acuerdo con los lineamientos para el diseño de indicadores, estos deben de expresarse como el resultado de dos variables.

Cuadro 14 Ejemplo de la ficha del indicador 10

Indicador 10	Inversión Extranjera Directa
Objetivo sectorial	6. Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones. 7.
Descripción general	Capta flujos de inversión extranjera directa en niveles adecuados para su contribución al desarrollo económico del país.
Observaciones	Se estiman los flujos de Inversión Extranjera Directa acumulada del periodo 2013 a 2018, con base en el análisis de los factores que determinan su comportamiento. Para 2013 se calculó el monto base con el acumulado 2006-2012 de las cifras de IED dadas a conocer preliminarmente de los seis años anteriores. Se

	utilizaron las cifras preliminares para no afectar el cálculo de esta línea base con las actualizaciones que se dan cada trimestre.
Periodicidad	Anual
Fuente	Banco de México y Secretaría de Economía
Referencias adicionales	Responsable de reportar: Subsecretaría de Competitividad y Normatividad
Línea base 2013	Meta 2018
131.3 miles de millones de dólares	157.6 miles de millones de dólares

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018.

Indicador 11. Contenido nacional de las exportaciones de la Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX)

- Incluir la palabra porcentaje al frente del nombre del indicador para hacerlo más autoexplicativo y escribir explícitamente la fórmula utilizada.

Cuadro 15 Ejemplo de la ficha del indicador 11

Indicador 11	Contenido nacional de las exportaciones de la Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX)
Objetivo sectorial	5. Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones.
Descripción general	Proporción de insumos totales nacionales utilizados por la Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX) respecto al total de insumos.
Observaciones	Este indicador refleja el promedio anual de la proporción de insumos totales nacionales utilizados por la Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX) respecto al total de insumos.
Periodicidad	Mensual
Fuente	INEGI
Referencias adicionales	Responsable de reportar: Subsecretaría de Industria y Comercio
Línea base 2013	Meta 2018
30%	36%

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018.

Indicador 12. Grado de apertura de la economía de México

- Utilizar un nombre que sea autoexplicativo, como "Exportaciones e Importaciones como porcentaje del PIB"

- Revisar la fórmula oficial, pues en la “Descripción general” se habla de una variación porcentual y lo que se presenta en la “Línea Base” y “Meta 2016” son porcentajes del PIB de comercio internacional total de cada año.

Cuadro 16 Ejemplo de la ficha del indicador 12

Indicador 12	Grado de apertura de la economía de México
Objetivo sectorial	5. Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones.
Descripción general	Variación porcentual de la participación del comercio total (exportaciones más importaciones) de México en el PIB en el año de reporte, respecto a la participación del comercio total en el PIB del año inmediato anterior.
Observaciones	En la línea base, se considera 2012 dado que es el último año del que se cuenta con información completa y disponible.
Periodicidad	Anual
Fuente	Datos del Producto Interno Bruto provienen del INEGI y datos para comercio exterior provienen del Banco de México.
Referencias adicionales	Responsable de reportar: Subsecretaría de Comercio Exterior
Línea base 2012	Meta 2018
63%	70.5%

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018.

Indicadores de Percepción: El programa también presenta 4 indicadores que provienen de la encuesta a inversionistas del Foro Económico Mundial, estos indicadores fueron utilizados también en el Plan Nacional de Desarrollo y son una referencia importante para muchos inversionistas interesados en el país. Sin embargo, se considera que al ser indicadores de percepción no pueden representar objetivamente los cambios realmente ocurridos en la economía. Aunque la percepción de los inversionistas es un proxy importante de los cambios a los que hacen referencia, la percepción puede verse afectada por factores ajenos a los avances que se pretenden medir, tales como la publicidad buena o mala, o experiencias personales con corrupción o violencia, o eventos aislados. Estos indicadores son:

- Calificación de México en el Pilar de Sofisticación Empresarial del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, que mide los avances del Objetivo 1.
- Calificación de México en la variable Capacidad para Innovar del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial que mide los avances del Objetivo 2

- Calificación de México en la variable Intensidad de la Competencia Local del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, que mide los avances del Objetivo 4.
- Calificación de México en la variable Impacto de las Reglas de Inversión Extranjera Directa en los Negocios del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, que mide los avances del Objetivo 4.

Estos indicadores de percepción podrían sustituirse por indicadores más objetivos que midan con datos duros provenientes de fuentes confiables los avances en los objetivos, por ejemplo datos relacionados para los Objetivos 1 y 2, datos relacionados con el valor agregado producido por las empresas o datos duros de innovación como el número de patentes o la inversión en Innovación, Ciencia y Tecnología en los sectores de interés. En el caso del objetivo 4, existen medidas objetivas relacionadas con la concentración económica de un mercado.

En algunos casos, dada la complejidad para obtener información o la periodicidad con la que esta se presenta, no se puede tener el indicador perfecto, por lo que no se deshecha la opción de usar lo mejor a lo que se tenga acceso, que podría ser indicadores de percepción.

Indicadores de gestión: El PRODEINN presenta 2 indicadores que no son relevantes para medir los resultados de los objetivos, ya que representan avances en gestión, estos indicadores son:

- Participación de la mujer en actividades productivas financiadas con recursos del FINAFIM, que mide los avances del Objetivo 3.
- Número de días para inscribir una empresa, que mide los avances del Objetivo 4.

Estos dos indicadores, incluso en las MIRs de los programas, se consideran para la medición a nivel componentes, ya que representan la entrega de servicios o apoyos del gobierno, pero no el resultado final que se espera obtener. Para el caso de la participación de las mujeres se sugiere utilizar algún indicador relacionado con el número de mujeres empresarias o el ingreso de las empresas de mujeres. Para el caso el número de días para inscribir una empresa se podrían utilizar los índices del Doing Business, que presentan qué tan fácil es hacer negocios en el país, y que incluyen variables relacionadas, entre otras cosas, con costos, tiempos o acceso a servicios.

Como parte del análisis, se pueden consultar los “Anexos de la pregunta 9” que incluyen el Anexo 8 “Análisis de indicadores sectoriales” y el “Anexo complementario de la pregunta 9”, en el cual se incluye un análisis por indicador, incluyendo recomendaciones específicas.

10. La dependencia responsable reporta los avances del Programa Sectorial con las siguientes características:

- a. Se reportan el avance de los indicadores para cada año, de acuerdo con la normatividad aplicable.**
- b. Disponibles en línea y de manera accesible.**
- c. Los reportes de avances están estandarizados, es decir, tienen una presentación homogénea entre todas las dependencias y/o entidades que participan en el cumplimiento de las metas.**
- d. El avance de los indicadores es congruente con la periodicidad establecida para cada uno de estos según las fichas técnicas.**
- e. Se reporta el total de los indicadores.**

Los Informes de Logros del Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 se presentan anualmente por la Secretaría de Economía con fundamento en lo establecido en el numeral 32 del Acuerdo 01/2013, por el que la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP emitió los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el cual se enuncia que:

“Las dependencias y entidades deberán difundir y publicar en sus páginas de internet los programas a su cargo, al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Asimismo, deberán publicar dentro del primer bimestre de cada año, en el mismo medio electrónico, los logros obtenidos de conformidad con los objetivos, indicadores y metas definidos en los programas”

- a. Si, la Secretaría de Economía, a través de los Informes del Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018, ha reportado en 2013, 2014 y 2015 los avances relacionados con el PRODEINN, entre los cuales se encuentran los de los indicadores.
- b. Los informes del Programa de Desarrollo Innovador se encontraron en la página de la Secretaría de Economía, en la sección de acciones y programas:

<http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/reglas-de-operacion-e-informes-del-sector-economia-programa-de-desarrollo-innovador-2013-2018-prodeinn>

Los informes en esta página si son accesibles.

c. Los reportes de avances, en particular los de los Informes del Programa de Desarrollo Innovador y los reportes anuales de los programas institucionales si están estandarizados con el mismo formato y contenido, en la mayoría de los casos.

La presentación homogénea del formato involucra que se utilizan plantillas similares para hacer los informes, incluyendo mismo tipo de letra, dos columnas y mismos márgenes; solamente para el primer informe, el de 2013, la portada y los encabezados de las páginas fueron diferentes a los de 2014 y 2015, que ya son iguales entre sí.

En cuanto al contenido, los 3 informes hasta ahora hechos presentan sus avances y resultados para cada objetivo y para cada estrategia en un orden similar, al igual que los avances de los indicadores. Sin embargo, el informe de 2013 se diferencia de los de 2014 y 2015 en que no tiene resumen ejecutivo, índice, glosario o abreviaturas, tampoco tiene para cada objetivo las secciones de introducción y logros. Esto no se considera un problema relevante pues para los últimos dos años ya se presenta una completa homogeneidad, la cual se espera que continúe en el futuro.

d. El reporte de los indicadores en los Informes del Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018, si es congruente con la periodicidad establecida en las fichas en la mayoría de los casos. Solamente se presenta una duda con respecto al indicador 4. "Diferencia de la tasa de crecimiento anual de la producción bruta total (PBT) de las MIPYMES con respecto al período anterior", el cual, de acuerdo con su ficha, se basará en una encuesta de MIPYMES del INEGI, que todavía no está disponible públicamente, o en el Censo Económico, el cual es cada 5 años; sin embargo, se presenta un avance anual del indicador.

En algunos casos, los avances de los indicadores que se presentan en el informe anual son preliminares, pues los finales aún no se encontraban disponibles al momento de la elaboración del documento.

e. En los informes anuales del Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 si se reporta el avance del total de los indicadores y se explica si son preliminares o no.

11. ¿Se considera que las metas de los indicadores sectoriales son alcanzables y orientadas a impulsar el desempeño de la política sectorial?

En esta pregunta se debe valorar si las metas son factibles de alcanzar considerando los plazos y recursos con los que se cuenta, y si están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.

a. Identificar si todos los indicadores son responsabilidad de al menos un programa presupuestario aunque su vinculación no sea por la vía normativa (por la sintaxis del Fin en la MIR).

b. Se deberá elaborar un análisis cualitativo en el cual se valore si las metas son alcanzables considerando como elementos mínimos: i) el contexto macroeconómico y socioeconómico del país –o algún otro que se considere relevante para el sector– así como, ii) los vacíos de acciones gubernamentales identificados en las preguntas anteriores y iii) el desempeño de los indicadores de resultados de los programas presupuestarios vinculados con cada objetivo sectorial.

a. 10 de los 12 indicadores son responsabilidad por la vía normativa (indicador de Fin o Componente en la MIR) de al menos un programa presupuestario, como lo indica la tabla anexa “Indicadores y Programas Presupuestarios Vinculados”. Los indicadores que no se vinculan por medio de la MIR con algún programa presupuestario son:

- Indicador 8. Calificación de México en la variable Impacto de las Reglas de Inversión Extranjera Directa en los Negocios del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, e

- Indicador 11. Contenido nacional de las exportaciones de la Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX). Este indicador depende del programa Industria Manufacturera Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), el cual no tiene una MIR.

Se considera que algunas de las vinculaciones por medio de la MIR entre los indicadores y programas presupuestarios son muy indirectas o apenas marginales. Tal es el caso de los indicadores de percepción como el relacionado con el “Pilar de Sofisticación Empresarial” que son afectados por programas como “Producción, transportación y comercialización de sal marina” y “Producción de información geológica del territorio nacional”. Estos programas de forma indirecta podrían afectar la sofisticación empresarial, pero sería muy complicado que también estén afectando la percepción de los pocos empresarios que están opinando sobre el tema en la encuesta del Foro Económico Mundial. Lo mismo ocurre con el indicador de “Intensidad de Competencia Local”, el cual formalmente se ve afectado por programas como “Desarrollo tecnológico y prestación de servicios metrológicos para la competitividad” y los relacionados con los consumidores. En

el caso de los servicios metrológicos, la relación es muy indirecta, aunque no inexistente, pues la estandarización de mediciones contribuye a la competencia, sin embargo, también es complicado que los impactos de este programa permeen en las encuestas del Foro. En el caso de los programas de consumidores, se considera que hay indicadores de bienestar de consumidores que podrían ser más relevantes que el indicador de competencia local, como "Porcentaje del monto recuperado en los procedimientos concluidos", esto se debe a que se considera que la competencia y los programas de consumidores son completos que llevan a un mayor bienestar de las familias.

También hay algunos programas para los cuales sus MIRS establecen a que indicadores del PRODEINN afectan, pero que además podrían estar afectando a otros indicadores. Tal es el caso de programas como PROSOFT y el Fondo Nacional Emprendedor (FNE). En el caso de PROSOFT, se cree que, además de su impacto oficial sobre el indicador 3 de capacidad para innovar, puede tener impacto sobre el indicador 1 de productividad del sector manufacturero, pues es un programa que apoya a sectores estratégicos industriales a través de promover el desarrollo y la adopción de las tecnologías de la información y la innovación, lo cual se debería de traducir en una mayor productividad y eficiencia en la industria. En el caso del FNE, el programa tiene diversos componentes para impulsar la innovación y la capacitación de los empresarios de las MIPYMES, por lo que además de su impacto oficial en el indicador 4, de producción de MIPYMES, podría impactar al indicador 1, de productividad de la industria (en el sector de las MIPYMES), o a los indicadores 2 y 3 de sofisticación empresarial y capacidad para innovar, b. Para analizar el alcance de las metas del PRODEINN se debe de considerar que varios de sus indicadores son indicadores macro de la economía nacional, los cuales podrían verse afectados por los programas instrumentados por la SE, pero también en gran medida dependen de la reacción de los mercados a políticas como la instrumentación de las Reformas Fiscal, Energética, Financiera, Laboral o en Materia de Competencia Económica, por citar solo algunos ejemplos. Adicionalmente, los indicadores relacionados con producción, apertura comercial o IED se ven fuertemente afectados por la situación económica mundial, en particular la de Estados Unidos, por lo que en algunos casos, los cambios quedarían fuera del ámbito de acción del gobierno federal. El análisis global del cumplimiento de metas se puede realizar retomando la división de indicadores de la pregunta 9 en tres tipos: Indicadores de resultados: Los indicadores de resultados relacionados con la productividad, las MIPYMES, los costos de regulación, la IED y la apertura comercial han tenido comportamientos en sentidos opuestos, por lo que en algunos casos se espera que se alcancen las metas y en otros no. El indicador de tasa de crecimiento

anual de la producción bruta total (PBT) de las MIPYMES ya alcanzó su meta. Mientras tanto, los indicadores de costos de regulación, IED y apertura comercial están cerca de alcanzar sus metas debido a que hay programas trabajando fuertemente en ellas, como es el caso de la regulación, o a que los avances en estos 3 años en la IED y en la apertura comercial son tales que las metas están muy cerca de ser cumplidas, suponiendo que la situación macroeconómica de México no cambie drásticamente, lo cual no se espera que suceda. Por su parte los indicadores de productividad y contenido nacional de las exportaciones han tenido una evolución peor a la línea base de 2012, por lo que en una situación económica sin cambios relevantes, no se espera que se recuperen a los niveles necesarios para alcanzar sus metas. Indicadores de percepción: Por su parte, los indicadores cuya fuente es el Foro Económico Mundial, han tenido comportamientos heterogéneos, con algunos rebasando ya sus metas (capacidad de innovación), otros están cerca de alcanzarlas (intensidad de competencia) y otros alejándose de ellas (pilar de sofisticación y reglas de IED). En general, se considera que el comportamiento de estos indicadores y, por lo tanto, el logro de sus metas dependen en gran medida de la percepción de los empresarios, que se considera generalmente bien informada, pero no necesariamente refleja la realidad con total objetividad. Indicadores de gestión: Las metas en los dos indicadores de gestión "Número de días para abrir una empresa" y "Participación de la mujer en actividades productivas financiadas con recursos del FINAFIM" si son alcanzables puesto que los dos dependen de programas presupuestarios activos con ya importantes avances en estos componentes.

Cuadro 17 Indicadores y Programas Presupuestarios Vinculados

Indicadores	Programas Presupuestarios
<p>Indicador 1. Productividad Total de los Factores de las Industrias Manufactureras</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Programa para la productividad y competitividad industrial (Fin)</u> • <u>Promoción del desarrollo, competitividad e innovación de los sectores industrial, comercial y de servicios. (Fin)</u> • <u>Planeación, elaboración y seguimiento de las políticas y programas de la dependencia (Fin)</u> • Programa para el desarrollo de la industria de software (PROSOFT) y la innovación • Fondo Nacional Emprendedor • Desarrollo tecnológico y prestación de servicios metrológicos para la competitividad • Producción de información geológica del territorio nacional • Protección y promoción de los derechos de propiedad industrial
<p>Indicador 2. Calificación de México en el Pilar de Sofisticación Empresarial del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial (Variables que conforman este índice)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Asistencia técnica y capacitación al sector minero y su cadena de valor (Fin)</u> • <u>Financiamiento al sector minero y su cadena de valor (Fin)</u> • <u>Protección y promoción de los derechos de propiedad industrial (Fin)</u> • <u>Producción, transportación y comercialización de sal marina (Fin)</u> • <u>Producción de información geológica del territorio nacional (Fin)</u> • <u>Regulación, modernización y promoción de la actividad minera (Fin)</u> • <u>Promoción del desarrollo, competitividad e innovación de los sectores industrial, comercial y de servicios (Fin)</u> • Programa para el desarrollo de la industria de software (PROSOFT) y la innovación • Programa para la productividad y competitividad industrial • Fondo Nacional Emprendedor • Desarrollo tecnológico y prestación de servicios metrológicos para la competitividad

Indicadores	Programas Presupuestarios
Indicador 3. Calificación de México en la variable Capacidad para Innovar del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial.	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Programa para el desarrollo de la industria de software (PROSOFT) y la innovación (Fin)</u> • Fondo Nacional Emprendedor • Protección y promoción de los derechos de propiedad industrial • Promoción del desarrollo, competitividad e innovación de los sectores industrial, comercial y de servicios.
Indicador 4. Diferencia de la tasa de crecimiento anual de la producción bruta total (PBT) de las MIPYMES con respecto al período anterior.	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Fondo Nacional Emprendedor (Fin)</u> • <u>Instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas. (Fin)</u> • <u>Atención de trámites y promoción de los programas de la Secretaría en las entidades federativas. (Fin)</u> • Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural • Promoción del desarrollo, competitividad e innovación de los sectores industrial, comercial y de servicios.
Indicador 5. Participación de la mujer en actividades productivas financiadas con recursos del FINAFIM	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (Fin)</u>
Indicador 6. Número de días para inscribir una empresa	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Aplicación y modernización del marco regulatorio y operativo en materia mercantil, de normalización e inversión extranjera (Componente)</u> • Fortalecimiento de la competitividad y transparencia del marco regulatorio que aplica a los particulares. • Atención de trámites y promoción de los programas de la Secretaría en las entidades federativas

Indicadores	Programas Presupuestarios
Indicador 7. Calificación de México en la variable Intensidad de la Competencia Local del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Diseño e instrumentación de acciones en materia de competitividad, competencia y política regulatoria. (Fin)</u> • <u>Desarrollo tecnológico y prestación de servicios metrológicos para la competitividad. (Fin)</u> • <u>Promoción de una cultura de consumo responsable e inteligente (Fin)</u> • <u>Protección de los derechos de los consumidores y Sistema Nacional de Protección al Consumidor (Fin)</u> • <u>Vigilancia del cumplimiento de la normatividad y fortalecimiento de la certeza jurídica entre proveedores y consumidores (Fin)</u> • <u>Aplicación y modernización del marco regulatorio y operativo en materia mercantil, de normalización e inversión extranjera. (Fin)</u>
Indicador 8. Calificación de México en la variable Impacto de las Reglas de Inversión Extranjera Directa en los Negocios del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial	<ul style="list-style-type: none"> • Negociaciones internacionales para la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor. • Diseño e instrumentación de acciones en materia de competitividad, competencia y política regulatoria. • Promoción del comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa
Indicador 9. Medición de la carga regulatoria	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Fortalecimiento de la competitividad y transparencia del marco regulatorio que aplica a los particulares. (Fin)</u>
Indicador 10. Inversión Extranjera Directa	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Proyectos para la atracción de inversión extranjera estratégica. (Fin)</u> • <u>Promoción del comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa (Fin)</u>

Indicadores	Programas Presupuestarios
Indicador 11. Contenido nacional de las exportaciones de la Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX)	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Industria Manufacturera Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX).</u> • Negociaciones internacionales para la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor. • Desarrollo tecnológico y prestación de servicios metrológicos para la competitividad • Promoción del comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa
Indicador 12. Grado de apertura de la economía de México	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Negociaciones internacionales para la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor. (Fin)</u> • Desarrollo tecnológico y prestación de servicios metrológicos para la competitividad • Promoción del comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa • Producción, transportación y comercialización de sal marina

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el PRODEINN 2013-2018.

12. Como complemento de la pregunta anterior, realizar un análisis organizacional en el que se identifiquen los actores gubernamentales – y no gubernamentales cuando sea el caso – que contribuyen a alcanzar cada uno de los objetivos sectoriales y, por lo tanto, a atender las problemáticas del sector. El análisis debe contener como mínimo:

- a. **Evaluar si existen canales de coordinación para la atención de cada problemática (objetivo sectorial), tales como lineamientos de coordinación o convenios, que sugieran que existe una labor conjunta en el tema.**
- b. **Indicar las ausencias de coordinación que se identifiquen.**
- c. **Recomendar posibles sinergias entre actores. Especificar acciones concretas de cooperación.**

La visión de desarrollo económico, definida en el PRODEINN, se fundamenta en el libre mercado y la apertura comercial y lleva implícita que la Administración

Pública debe de ser un organismo facilitador que utiliza los instrumentos públicos para promover la cooperación de todos los sectores, incentivar el crecimiento de las empresas y corregir las barreras que impiden la innovación. En otras palabras, el alcanzar las metas de crecimiento económico del país es un trabajo no solo del gobierno, sino del conjunto de todos los actores relevantes de la economía, principalmente el sector privado, para quienes el gobierno debe crear un ambiente propicio para desarrollarse. La interdependencia de los actores con el gobierno está regida por el principio de que la Secretaría de Economía no puede contradecir la estructura productiva definida por los agentes económicos, aunque si puede influir para modificarla. Bajo esta premisa, a través de los años, la Secretaría ha creado diversos canales de coordinación para que con acuerdos y voluntad de cooperación, los diferentes sectores de la economía, se dirijan a lograr metas comunes. Como resultado, hoy en día, en el Manual de Organización de la Secretaría de Economía se pueden identificar más de novecientos instrumentos jurídicos (tratados, acuerdos, convenios, contratos y decretos, entre otros) que fundamentan la relación que dicha Secretaría ha ido creando con varias contrapartes en el marco de la planeación nacional. La lista de actores que contribuyen a alcanzar cada uno de los objetivos del PRODEINN es amplia, y va desde gobiernos de otros países, gobiernos sub-nacionales y otras instituciones federales hasta organismos no gubernamentales, empresa y cámaras comerciales. Los principales canales de coordinación vinculados con los objetivos del PRODEINN se describen a continuación:³⁸

Objetivo 1. Desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que promueva un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas y **Objetivo 2.** Instrumentar una política que impulse la innovación en el sector comercio y servicios, con énfasis en empresas intensivas en conocimiento. El cumplimiento de los objetivos 1 y 2 se facilita a través de la creación de comités, acuerdos y convenios de la SE con los actores más importantes de la economía. En particular, destacan cuatro canales de cooperación:

- El Comité Nacional de Productividad (CNP), que como órgano consultivo, conformado por representantes del gobierno federal, el sector privado, los trabajadores y la academia, recomienda políticas y proyectos concretos que permiten aumentar y democratizar la productividad en México. Hasta ahora, las recomendaciones del comité han sido orientadas a los sectores de autopartes, proveeduría aeroespacial y Comercio al por menor. El CNP aporta a los objetivos 1

³⁸ En el Anexo de la pregunta 12 se presenta una descripción detallan los objetivos de las alianzas y de sus participantes.

y 2 a través de recomendaciones de políticas públicas que tienen como fin traducirse en incrementos de productividad, tanto para el sector industrial como para el de comercio y servicios. El papel de la SE es el de ser uno de los integrantes del comité que representan al gobierno federal junto con Presidencia, SHCP, STPS, SEP y CONACYT, así como cumplir con las partes de los acuerdos que le correspondan.

- El Comité Intersectorial para la Innovación (CII), cuyo fin es establecer elementos concretos que fortalezcan el ecosistema de innovación en México. Este Comité se integra por la SE, el CONACYT y la SEP, con participación activa de los sectores académicos y productivo, así como de otras dependencias de gobierno. El CII ha creado grupos de trabajo alrededor de temas como: Reconocer al México Innovador, Compra pública innovadora, Fortalecimiento de las cadenas de suministro y Fomentar la certificación de las competencias laborales.

El CII colabora con los objetivos 1 y 2 al impulsar la innovación en todos los sectores a través de la visión de triple hélice, con la que se promueven retos a la sociedad en busca de soluciones a las necesidades tecnológicas. El papel de la SE es formar parte de los grupos de trabajo, organizar los comités, cumplir con los acuerdos y, cuando corresponda, gestionar y contratar estudios.

- Convenios de la Secretaría de Economía con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT):

La Secretaría de Economía y CONACYT tienen diversas alianzas, acuerdos y fondos con el fin de incentivar la innovación, la investigación y el uso de tecnología en las empresas. Entre ellos se encuentran las Alianzas Estratégicas de Redes de Información para la Competitividad (AERIS), las cuales buscan impulsar la innovación a través del desarrollo de proyectos de alto impacto, el apoyo se canalizará a través del Fondo Sectorial de Innovación Secretaría de Economía – CONACYT. También se ha creado conjuntamente el Observatorio Mexicano de Innovación para el análisis, alineación y articulación de la política pública de innovación, que permita el impulso a los sectores industriales y de servicios. Con estas alianzas se contribuye a los objetivos 1 y 2 a través del fomento de la innovación en el sector industrial y de servicios, ya sea directamente apoyando a las empresas con fondos o indirectamente con la creación de políticas que la promuevan. Adicionalmente, con el FIT se impulsa la innovación tecnológica en la MIPYMES, con lo cual también se contribuye con el objetivo 3, que busca impulsar a emprendedores.

- El Acuerdo sobre Comercio de Servicios (TiSA) en el marco de la Organización Mundial del Comercio, agrupa a 24 países miembros, tiene el objetivo de alcanzar un acuerdo ambicioso para la liberalización de servicios y la profundización de disciplinas sobre servicios financieros, telecomunicaciones y movimiento temporal de prestadores de servicios; mismos que contribuirán a dinamizar el sistema multilateral de comercio y hacer más eficientes las Cadenas Globales de Valor. Con este acuerdo se contribuye con el objetivo 2, de servicios, con el cual se busca la integración a las cadenas de valor a través de empresas de servicios intensivas en conocimiento. El papel de la SE es representar a México en el grupo y cumplir con los acuerdos a los que se llegue.

- Otras acciones por parte de la SE incluyen la firma de diversos acuerdos o convenios con las entidades federativas en temas que pudieran apoyar el cumplimiento del Objetivo 2, de servicios, como los Convenios de Coordinación para la operación del Registro Público de Comercio de los estados o los Convenio de Coordinación para conjuntar esfuerzos y recursos para contribuir al crecimiento del Sector de Tecnologías de la Información en México. **Objetivo 3.** Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía. En el cumplimiento del Objetivo 3 colaboran diversos organismos gubernamentales, no gubernamentales y privados que orientan sus fuerzas al desarrollo de los emprendedores y las MIPYMES. Las acciones realizadas por estos actores afectan también los Objetivos 1 y 2, de industria y servicios, respectivamente, pues también tienen impacto sobre las empresas grandes. Varias de las acciones coordinadas entre actores gubernamentales y privados en apoyo a los emprendedores y las PYMES se realizan a través de fondos y acciones de colaboración que buscan:

- fomentar la investigación y desarrollo tecnológico,
- desarrollar recursos humanos especializados,
- desarrollar y consolidar negocios de alto impacto o alto valor agregado,
- apoyar al capital semilla e
- impulsar a los mercados de capital de riesgo.

Entre estos fondos y acciones se encuentran el Fondo Sectorial de Innovación Secretaría de Economía - CONACYT (FINNOVA), el Fondo Emprendedores CONACYT-NAFIN / AVANCE, el Fondo de Co-inversión del Capital Semilla SE-NAFIN, el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR), el Fondo de Fondos,

el Fondo de Innovación Tecnológica, el Programa de Desarrollo del Ecosistema del Capital Emprendedor y los Convenios Marco de Coordinación para el desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa.³⁹

Con estas colaboraciones se afecta positivamente el desarrollo de las MIPYMES y de los emprendedores (Objetivo 3), a través de la creación de mercados de capital y un ambiente empresarial orientado a la innovación que permite reconocer y apoyar, con inversiones, capacitación o consejo, a las empresas que tienen propuestas rentables pero no tiene acceso a capital. El papel de la SE, o el INADEM en su caso, es la creación de estas alianzas y coordinar su instrumentación; asegurar los recursos que le corresponden; participar en la selección de proyecto; y formar parte de los consejos de administración de los fondos, entre otros. **Objetivo 4.** Promover una mayor competencia en los mercados y avanzar hacia una mejora regulatoria integral.

Para el apoyo al cumplimiento del Objetivo 4, existen convenios tanto con el sector privados como con otros actores del gobierno federal y las entidades federativas que buscan mejorar las prácticas comerciales competitivas, crear un ambiente de negocios competitivo en los estados, difundir información de mercados o lograr una mejora regulatoria en los tres niveles de gobierno. Algunos de los convenios firmados por la SE son los siguientes⁴⁰:

- El Convenio de Concertación para la Mejora Continua de Prácticas Comerciales Competitivas. Convenio entre la Secretaría de Economía y el sector privado, Más de 400 organismos, asociaciones y empresas han solicitado su adhesión.
- Convenio para lograr un ambiente de negocios competitivo en los estados firmado con la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) para la modernización del Registro Público del Comercio.
- Convenios de coordinación para impulsar la agenda común en materia de mejora regulatoria entre la COFEMER, las entidades federativas y los municipios.
- Convenios de Coordinación para el establecimiento y operación del Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados (SNIIM) entre la Secretaría de Economía y las entidades federativas.

³⁹ En el "Anexo de la pregunta 12" se incluye una descripción de los objetivos específicos de los Fondos y programas para emprendedores.

⁴⁰ En el "Anexo de la pregunta 12" se incluye una descripción de los objetivos específicos de los convenios y así como de sus participantes.

A través de estos convenios de colaboración se logra apoyar el logro del Objetivo 4, sobre competencia y regulación, a través de acuerdos con los empresarios para la realización de mejores prácticas comerciales y con los gobiernos subnacionales para lograr una mejora regulatoria que fomente el orden, la inversión y la reducción de costos de transacción en los ámbitos que a cada uno les correspondan. El papel de la SE, o de la COFEMER cuando corresponda, es el diseño y promoción de los convenios con los actores relevantes, así como el seguimiento y la rendición de cuentas.

Objetivo 5. Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones.

En el cumplimiento del Objetivo 5 se involucran diversos actores, tanto nacionales como internacionales. Este objetivo en particular tiene mucha influencia externa, pues depende en gran medida de la situación económica mundial, principalmente de Estados Unidos, que es el socio comercial más importante de México.

En este contexto, México ha firmado diversos tratados y acuerdos internacionales para incrementar los flujos del comercio internacional y de inversión. El país cuenta con una red de 12 Tratados de Libre Comercio con 46 países (TLCs), 32 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) con 33 países y 9 acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Además, participa activamente en organismos y foros multilaterales y regionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la ALADI. Con la OMC, la SE tiene acuerdos de subvención, antidumping y salvaguardas.

Adicionalmente, existen otros actores nacionales que, a través de Consejos o Acuerdos, buscan incrementar el flujo de comercio y la inversión internacional evitando prácticas desleales, como por ejemplo, el Consejo Consultivo de Prácticas Comerciales Internacionales (CCPCI), el cual tiene como principal objetivo, formular recomendaciones metodológicas y técnicas en relación con las investigaciones sobre prácticas desleales de comercio internacional y salvaguardas. Por su parte, el Consejo Mexicano de Comercio Exterior (COMCE), ProMéxico y la CONAGO suscribieron una Carta de Intención para impulsar la promoción de las exportaciones e importaciones de empresas mexicanas y el Servicio de Administración Tributaria (SAT), a través de Aduanas, tiene un Acuerdo

por el que la Secretaría de Economía emite Reglas y Criterios de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

A través de estos convenios, los actores nacionales e internacionales aportan al incremento de flujos comerciales internacionales (Objetivo 5) a través de la reducción de costos de transacción en importaciones y exportaciones y de la promoción de los productos mexicanos en el exterior. Por otro lado, los tratados internacionales también buscan reducir las prácticas comerciales desleales que afectan negativamente la producción nacional y el comercio de los productos mexicanos en el exterior. El papel de la SE en los convenios y tratados tanto nacionales como internacionales es extenso, y va desde el diseño y negociación, hasta el seguimiento, denuncia de faltas y rendición de cuentas.

Dado que la Secretaría de Economía tiene más de novecientos instrumentos jurídicos (acuerdos, convenios, tratados, etc.) con actores relevantes del sector, tanto nacionales como internacionales, privados, académicos, de la sociedad civil y con todos los niveles de gobierno, antes de recomendar nuevas vinculaciones, sería más importante verificar la correcta aplicación de lo que ahora existe, que acuerdos siguen vigentes y cuales se han dejado en el olvido.

IV. Conclusiones

Hallazgos, resultados y conclusiones

Los hallazgos y resultados de la evaluación del PRODEINN son mayormente positivos, con diversas fortalezas y oportunidades y con algunas debilidades y amenazas externas.

En específico, se considera que los principales hallazgos y resultados de la evaluación son los siguientes:

Consistencia del programa sectorial

La principal fortaleza del PRODEINN es que la innovación toma un rol central, estando presente desde el diagnóstico, como una meta a alcanzar en todas las problemáticas, hasta en los objetivos, estrategias y líneas de acción, como un elemento esencial para alcanzar las metas.

En el diagnóstico es un acierto la utilización de un marco teórico con una visión unificadora bajo el paraguas de las Cadenas Globales de Valor. En este marco, las problemáticas se analizan por sector de actividad (industrial y comercio y servicios),

y por poblaciones objetivo prioritarias, como las MIPYMES; sin dejar desatendidos temas transversales relevantes como la competencia y costos regulatorios, inversión extranjera directa y exportaciones.

Se puede considerar como una omisión la falta de análisis con perspectiva de género y el desarrollo de la problemática del bienestar del consumidor en el diagnóstico. Asimismo, se ve como una debilidad la falta de profundidad en el análisis de algunas problemáticas, como las relacionadas con minería, servicios y comercio, competencia o innovación, para las cuales no se presentan datos sobre la evolución histórica, la situación actual o la población con el problema.

Desde un punto de vista de consistencia, se estableció que todas las problemáticas identificadas en el diagnóstico fueron vinculadas con los objetivos sectoriales y todos los objetivos sectoriales están vinculados con una o más problemáticas, lo cual no excluye la debilidad de que hay problemáticas no desarrolladas que tampoco se mencionan en los objetivos. Algunos de los retos se presentan en la sintaxis de los objetivos, los cuales deben de orientarse a resultados y no a gestión.

El programa atiende las líneas transversales relacionadas con perspectiva de género del PROIGUALDAD, principalmente en los temas relacionados con MIPYMES y emprendedores. Sin embargo, como ya se mencionó, se considera una debilidad la falta de diagnóstico respecto a este tema y la ausencia de indicadores relevantes para medir la participación y el crecimiento de las mujeres en la vida económica del país.

Coherencia en la alineación

El PRODEINN presenta fortalezas en la alineación de sus elementos, pues la mayoría de los programas presupuestarios tienen coherencia de sintaxis en su Fin con los objetivos del PRODEINN. Además, las 31 estrategias distribuidas en los 5 objetivos sectoriales están vinculados a uno o más programas presupuestarios o con alguna intervención del gobierno dentro del mismo sector y, en algunos casos, también con intervenciones de otros actores gubernamentales o no gubernamentales, por lo que no se identifican estrategias no atendidas.

Sin embargo, una debilidad es que la vinculación lógica (en la que se analiza si el Propósito de los programas presupuestarios contribuye al logro de su Fin y, por lo tanto, de los objetivos sectoriales) en algunas ocasiones parece forzada. Esto a veces se debe a la preexistencia de los programas presupuestarios, los cuales tienen que ir modificando su fin para adaptarse a los nuevos objetivos sectoriales de cada sexenio, tal es el caso de los programas de los consumidores. Lo mismo

ocurre con respecto a la alineación de algunos programas con las estrategias específicas, en donde los programas si atienden las estrategias, aunque en forma indirecta, por ejemplo, en el caso de los programas de minería y sal. El tema de la minería merece una mención especial pues aunque tiene 5 programas presupuestarios relacionados, no se menciona explícitamente en el diagnóstico, los objetivos, estrategias o líneas de acción del sectorial.

Pertinencia en la instrumentación

La mayor fortaleza en la instrumentación del PRODEINN es que las problemáticas atendidas a través de los objetivos y sus estrategias, cuentan con suficientes programas presupuestarios y/o intervenciones de gobierno que, por lo menos desde el punto de vista de su diseño, contribuyen a su atención y solución. Estos programas presupuestarios son complementarios y sin duplicidades relevantes.

Otra fortaleza en el diseño de la política pública de economía es que los recursos presupuestarios se orientan de acuerdo con las necesidades del sector. Por ejemplo, se identifica a las MIPYMES y a los emprendedores como una de las áreas con mayor potencial de crecimiento y con mayores obstáculos para lograrlo, por lo que el Fondo Nacional Emprendedor es el programa que mayores recursos recibe. Este programa además realiza acciones que ayudan de una u otra forma al cumplimiento de las metas de los 5 objetivos sectoriales.

Una de las debilidades en la instrumentación, que se relaciona con lo ya mencionado en la sección anterior, es que hay programas que se están instrumentando pero encuentran una débil base en el diagnóstico y en los objetivos, como es el caso de los programas de los consumidores o de minería.

Medición del desempeño del programa

El PRODEINN presenta algunos indicadores de impacto que son claros, relevantes y monitoreables para medir los resultados de las acciones de política pública, como los relacionados con productividad, producción y comercio exterior. Sin embargo, el programa también presenta indicadores de percepción y/o gestión que no reflejan objetivamente los resultados relacionados con sus objetivos. Adicionalmente, el conjunto de los indicadores para el seguimiento del programa dejan aspectos relevantes no cubiertos, como los relacionados con la evolución del sector comercio y servicios, el sector minero, género o bienestar de los consumidores.

También se observa que algunas de las vinculaciones por medio de la MIR entre los indicadores del PRODEINN y programas presupuestarios son muy indirectas o apenas marginales. Por ejemplo, el indicador “Pilar de Sofisticación Empresarial” es afectado por programas como “Producción, transportación y comercialización de sal marina” y “Producción de información geológica del territorio nacional”.

El programa sectorial da un seguimiento puntual a los indicadores a través de los Informes Anuales del Programa de Desarrollo Innovador, los cuales son públicamente accesibles.

Una fortaleza de la política de desarrollo industrial y de servicios es que la Secretaría de Economía mantiene una estrecha relación con los diversos actores públicos, privados, internacionales o no gubernamentales que pudieran afectar el cumplimiento de las metas del PRODEINN a través de más de 900 convenios, acuerdos, comités, consejos o tratados.

Las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del PRODEINN de sintetizan en el siguiente cuadro:

Cuadro 18 Análisis FODA

	Fortalezas	Debilidades
Internas	<ul style="list-style-type: none"> • Marco teórico con visión unificadora de las Cadenas Globales de Valor (CGV). • La innovación toma un rol central en el programa sectorial completo. • Se analizan problemáticas desde un punto de vista de sector de actividad y de temas transversales. • Todas las problemáticas fueron vinculadas con los objetivos sectoriales y todos los objetivos sectoriales están vinculados con una o más problemáticas. • El sectorial incluye líneas de acción transversales de acuerdo con el PROIGUALDAD. • La mayoría de los programas presupuestarios tienen vinculación de sintaxis con el PRODEINN. • Las 31 estrategias están vinculados a uno o más programas presupuestarios o con intervenciones del gobierno. • Las problemáticas cuentan con suficientes programas presupuestarios y/o intervenciones que, desde el punto de vista de su diseño, contribuyen a su cumplimiento. • Los programas presupuestarios son complementarios y sin duplicidades relevantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • El diagnóstico no incluye perspectiva de género en el análisis de las problemáticas para las que sería relevante. • El bienestar del consumidor no se menciona en diagnóstico y tampoco a nivel objetivo. • El diagnóstico no desarrolla los temas de minería y servicios y comercio. • Algunos objetivos sectoriales no se presentan como resultados. • Las vinculaciones lógicas entre los objetivos sectoriales y los programas presupuestarios, a veces, parecen forzadas debido a la preexistencia de los programas, los cuales van modificando su fin para adaptarse a los nuevos objetivos de cada sexenio. • Hay programas presupuestarios que se vinculan de una forma muy indirecta con las estrategias, como en el caso de las empresas del sector minería. • Se presentan indicadores de percepción y/o gestión que no reflejan los resultados vinculados a los objetivos. • Los indicadores dejan aspectos relevantes no cubiertos, como los relacionados con el sector

		Fortalezas	Debilidades
		<ul style="list-style-type: none"> • La prioridad en asignación de presupuesto coincide con la dimensión de las problemáticas. • Algunos indicadores son relevantes para medir los resultados, como los relacionados con productividad, producción y comercio exterior. • Hay un seguimiento puntual al cumplimiento de los indicadores a través de los Informes Anuales. • La SE mantiene una estrecha relación con los actores que afectan el cumplimiento de las metas del PRODEINN a través de convenios, acuerdos, comités o tratados. 	<ul style="list-style-type: none"> • servicios, minero, género o bienestar de los consumidores. • Algunas de las vinculaciones entre los indicadores y programas presupuestarios son marginales. • El indicador de perspectiva de género no es de resultados ni relevante. • En el PRODEINN se le da preferencia a indicadores usados en el PD, lo cual puede representar una limitante para escoger indicadores más relevantes para sus objetivos.
		Oportunidades	Amenazas
Externas		<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento moderado pero sostenido de Estados Unidos • Firma del Acuerdo de Asociación Transpacífico 	<ul style="list-style-type: none"> • Peligro de que se pudieran instrumentar políticas para elevar aranceles a productos mexicanos en EEUU. • Salida de Gran Bretaña de la Unión Europea, lo que deja a GB fuera de los tratados de libre comercio con la UE. • Violencia, movimiento sociales y corrupción que disuaden la inversión extranjera e interna, e incluso provoca el cierre de empresas. • Caída del precio del petróleo, que se puede traducir en más reducciones del presupuesto para los programas de la SE.

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C.

Recomendaciones

La Evaluación del Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 tiene como objetivo evaluar su congruencia lógica y pertinencia, así como la alineación de los programas presupuestarios, con la finalidad de generar información útil para la toma de decisiones en materia de planeación estratégica, programación y presupuesto.

De acuerdo con el análisis realizado, se llegó a las siguientes conclusiones:

El PRODEINN es un programa estructurado con una visión de política pública global lógica y pertinente basada en el Plan Nacional de Desarrollo, en donde la innovación toma un rol central. Al tener a la inclusión de México a las Cadenas Globales de Valor como aspiración principal, los objetivos y estrategias se alinean con una meta clara en común.

Las problemáticas analizadas en el diagnóstico encuentran su contraparte en los 5 objetivos, aunque se quedan un par de temas relevantes sin desarrollar. Desde el diagnóstico es evidente la interrelación de las problemáticas, las causas y efectos, por lo que para llevar a cabo un análisis ordenado, tanto los problemas u oportunidades, como los objetivos y estrategias, se estructuran por poblaciones objetivo primero (industria, servicios y MIPYMES) y por temas transversales después (competencia, regulación, exportaciones e IED).

En el diagnóstico y diseño de objetivos se presentan algunas debilidades, no estructurales, para las que se sugieren cambios sencillos de instrumentar, como las relacionadas con la omisión de los temas de género, consumidores o minería en el diagnóstico o las relacionadas con la sintaxis de los objetivos para que se presenten como orientados a resultados.

Por otro lado, el programa se encuentra con algunos problemas de alineación consecuencia de la preexistencia de los programas presupuestarios, este es un problema común para los que la metodología oficial para el diseño de programas sectoriales no propone solución. Esto se traduce en alineaciones a veces forzadas y en posibles evaluaciones de impacto midiendo un Fin no relacionado directamente con el programa, pero no representa un obstáculo mayor para la operación.

Con respecto a la medición de los resultados a través de indicadores, el programa tiene un área de oportunidad para usar más indicadores de resultados relevantes, claros y monitoreables, aunque a veces es complejo encontrar los que tengan

todas estas características. El desafío se presenta en la decisión de medir objetivos a través de indicadores que sean lo suficientemente aceptables, aunque no perfectos, en cambiar los objetivos para que sean completamente medibles con indicadores existentes o en diseñar instrumentos que puedan medir los aspectos más relevantes para cada administración.

Se espera que esta evaluación pueda ser utilizada por la Secretaría de Economía y por el CONEVAL como un referente para realizar las modificaciones que se consideren apropiadas al PRODEINN, para apoyar el diseño de los siguientes programas sectoriales y para sugerir cambios a SHCP con respecto a las leyes y lineamientos de planeación.

El mayor reto del seguimiento a la evaluación será valorar la pertinencia de instrumentar las modificaciones sugeridas a dos años de que termine el sexenio, pues incluso pequeños cambios en las sintaxis de los objetivos o la inclusión de indicadores nuevos involucran modificaciones de mayor alcance en las MIRs, indicadores, reglas de operación y evaluaciones de diversos programas presupuestarios.

En el siguiente cuadro, las principales debilidades de la evaluación vienen alineadas a recomendaciones específicas.

Cuadro 19 Recomendaciones específicas

Áreas sujetas a mejoras	Recomendaciones	Tiempos	Responsable
<p>Falta de profundidad en el análisis de algunas problemáticas, como las relacionadas con minería, servicios y comercio, competencia o innovación, para las cuales no se presentan en el diagnóstico datos sobre la evolución histórica, la situación actual o la población con el problema.</p>	<p>Desarrollar estos temas del diagnóstico para que incluyan explícitamente la evolución histórica de las problemáticas y las características de la población objetivo. De considerarse que se deban llevar a cabo cambios en el diagnóstico se debe de incluir una actualización a 2016 de todos los temas y no solamente de los que tienen debilidades</p>	<p>Corto plazo</p>	<p>Secretaría de Economía - Dirección General de Planeación y Evaluación (DGPE)</p>
<p>El PRODEINN no cuenta con un análisis del diagnóstico con perspectiva de género, en particular en los temas de las MIPYMES y los emprendedores. Tampoco se incluyen indicadores de resultados con visión de género.</p>	<p>Incluir en el diagnóstico el análisis de la problemática de participación y productividad de la mujer en los temas relacionados con las MIPYMES y los emprendedores, e incluir un indicador relacionado con las mujeres con orientación a resultados.</p>	<p>Corto plazo</p>	<p>Secretaría de Economía (DGPE)</p>
<p>El bienestar del consumidor, aunque es un tema relevante en las estrategias del objetivo sectorial 4, no se menciona en la sintaxis del objetivo, y tampoco se caracteriza en el diagnóstico o en los indicadores.</p>	<p>Incluir en el diagnóstico, en la sintaxis del Objetivo 4 y en los indicadores el tema del bienestar del consumidor.</p>	<p>Corto plazo</p>	<p>Secretaría de Economía (DGPE)</p>
<p>Los objetivos sectoriales 1, 2 y 4 no se establecen como una declaración de resultados, sino como de gestión.</p>	<p>Cambiar la sintaxis de los objetivos sectoriales 1, 2, 4 para que estén orientados a resultados, tal y como se recomienda en la Pregunta 9, en particular en el objetivo sectorial 4 hacer referencia al bienestar de los consumidores.</p>	<p>Corto plazo</p>	<p>Secretaría de Economía (DGPE)</p>

<p>Las vinculaciones lógicas entre los objetivos sectoriales y los programas presupuestarios, en algunas ocasiones parecen forzadas debido a la preexistencia de los programas presupuestarios, los cuales tienen que ir modificando su fin para adaptarse a los objetivos sectoriales cada sexenio. Este problema también puede ocurrir cuando los objetivos sectoriales no están orientados a resultados.</p>	<p>La metodología para el diseño de programas sectoriales debe de ofrecer lineamientos para como lograr una alineación adecuada cuando existan programas preexistente. Asimismo, los Pp deberían de poder hacer sus MIRs de la forma más profesional posible, justificando debidamente si consideran que el Fin del programa no debe ser exactamente igual al objetivo sectorial y explicando como, a pesar de esto, se alinean a la planeación nacional.</p>	<p>Mediano plazo</p>	<p>SHCP en los lineamientos y CONEVAL y la SE como impulsores de las reformas.</p>
<p>Hay programas presupuestarios que se vinculan de una forma muy indirecta con las estrategias, como en el caso de las empresas del sector minería y las estrategias relacionadas, en forma muy general, con las industrias dinámicas.</p>	<p>Los programas a los que se planea darles continuidad, pueden usarse como guía de los elementos que al programa sectorial no le pueden faltar. Por ejemplo, si hay cinco programas relacionados con minería y sal, sería recomendable que hubiera una referencia explícita a este sector en las estrategias o líneas de acción.</p>		
<p>La mayoría de las acciones relacionadas con el sector comercio y servicios no son programas presupuestarios y por lo tanto no tienen una MIR, por lo que el seguimiento de su alineación no se puede dar de la forma tradicional a través de sus indicadores de fines y propósitos.</p>	<p>Los documentos relacionados con la instrumentación de estas acciones de la SE deben establecer su vinculación de sintaxis y lógica con el PRODEINN. También se recomienda la inclusión de los avances de todas estas acciones en los informes de labores de la SE.</p>	<p>Mediano plazo</p>	<p>Se Secretaría de Economía (DGPE y SIC)</p>
<p>El PRODEINN incluye en el objetivo 3 y en sus estrategias aspectos relacionados con la economía social, la cual ya pasó a ser responsabilidad de la SEDESOL.</p>	<p>Se recomienda que se considere la opción de pasar al Programa Sectorial de Desarrollo Social las estrategias sobre los temas de economía social.</p>	<p>Mediano plazo</p>	<p>SHCP en los lineamientos, SEDESOL aceptando los cambios y CONEVAL y la SE</p>

como impulsores de la reforma.

El cambio del INAES de Economía a SEDESOL ha dejado un vacío la responsabilidad de darle seguimiento y reportar los avances relacionados con las estrategias sobre economía social.

La SE está a la espera de que la SHCP emita los lineamientos correspondientes para modificar los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, con la finalidad de realizar los ajustes correspondientes, por lo que se recomienda esperar y de ser posible presionar para que los lineamientos salgan lo antes posible.

Mediano plazo

El programa presenta indicadores de percepción y/o gestión que no reflejan los resultados relacionados con los objetivos.

Se recomienda utilizar indicadores relevantes que reflejen en forma clara y monitorea los resultados del PRODEINN y los avances en todas las áreas. En la respuesta a la pregunta 9 se sugieren cambios específicos.

Corto plazo

Secretaría de Economía (DGPE)

Los indicadores para el seguimiento del programa dejan aspectos relevantes no cubiertos, como los relacionados con la evolución del sector servicios, minero, género o bienestar de los consumidores.

Se deben reflejar los avances en todas las áreas relevantes, como comercio y servicios, minería y bienestar del consumidor.

Corto plazo

Secretaría de Economía (DGPE)

Una de las principales omisiones del PRODEINN se relaciona con las políticas para el sector minero, pues no se hace referencia explícita a este sector en el objetivo sectorial 1 (sectores industriales) y sus estrategias, a pesar de que la SE tiene 5 programas dirigidos a la minería, geología y la sal.

La SE considera a este sector como prioritario, por lo que se recomienda incorporar políticas explícitas para el sector minero en el PRODEINN.

Corto plazo

Secretaría de Economía (DGPE)

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el informe de evaluación.

Cuadro 20 Recomendaciones relacionadas con la normatividad en materia de planeación

Áreas sujetas a mejoras	Recomendaciones	Tiempos	Responsable
<p>Se considera que la planeación de políticas públicas de la Administración Pública Federal tiene elementos que la hacen poco flexible al limitar el contenido de los programas sectoriales al PND (en este caso se evidencia con la selección de indicadores) y al no dar espacio para modificaciones a los programas sectoriales después de su publicación.</p>	<p>Se recomienda que en los lineamientos para modificar los programas derivados del PND se permita cierta flexibilidad para incluir en los programas sectoriales todos los temas relevantes del sector, independientemente de si se encuentran explícitos en el PND. La misma recomendación aplica para la selección de indicadores de resultados.</p>	<p>Mediano plazo</p>	<p>SHCP en el cambio de los lineamiento y CONEVAL y la SE como impulsores de las reformas.</p>
<p>En la guía para la elaboración de Matrices de Indicadores para Resultados, se solicita que los Pp incluyan como Fin su contribución a un objetivo nacional o sectorial. Esto limita a los Pp pues en algunas ocasiones los objetivos no están orientados a resultados o no abarcan el propósito de los Pp.</p>	<p>Se recomienda dar flexibilidad a los Pp para poder incluir en sus MIRs fines que no sean exactamente iguales a los objetivos sectoriales, siempre y cuando tengan una justificación aceptable para hacerlo y demuestran su aportación para la planeación nacional. En algunas ocasiones, los programas sectoriales tendrán debilidades u omisiones sobre temas que sí se consideran relevantes para el gobierno y no es necesario que estas omisiones se trasladen al diseño de los Pp.</p>	<p>Mediano plazo</p>	<p>SHCP en el cambio de los lineamiento y CONEVAL y la SE como impulsores de las reformas.</p>
<p>La Secretaría de Hacienda no ha publicado los lineamientos para la modificación de Programas derivados del PND.</p>	<p>Esperar y de ser posible realizar gestiones para que los lineamientos salgan lo antes posible.</p>	<p>Mediano plazo</p>	<p>SHCP en la publicación y CONEVAL y la SE como impulsores de las reformas.</p>

<p>Los tiempo de diseño del sectorial y los de asignación de presupuesto no coinciden, por lo que el programa puede comenzar a instrumentarse por completo 2 años después de comenzado el sexenio.</p>	<p>Se deben de realizar una revisión a profundidad a la política de planeación y a su instrumentación, pues estos problemas no son nuevos y van a seguir sucediendo a menos que se lleven a cabo cambios importantes.</p>	<p>Mediano plazo</p>	<p>SHCP en la planeación y CONEVAL y la SE como impulsores de las reformas.</p>
--	---	----------------------	---

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. con base en el informe de evaluación.

Recomendaciones Generales:

- A raíz de la reforma energética, la Secretaría dirigirá una estrategia integral para crear y fomentar cadenas de valor en la proveeduría del sector energético, y se creará un Consejo Consultivo con representantes de la Secretaría de Economía, la Secretaría de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Comisión Reguladora de Energía, académicos y representantes de la industria, con el fin de apoyar la estrategia de fomento industrial y de contenido nacional. Por lo tanto, se recomienda incluir en el PRODEINN estrategias y líneas de acción que reflejen las nuevas atribuciones de la SE en el sector energético. Mediano plazo. Responsable: Secretaría de Economía.
- Realizar las evaluaciones de diseño de los programas sectoriales antes o inmediatamente después de su publicación, con el fin de dar la oportunidad a que se realicen cambios que sean relevantes para todo el sexenio. Mediano plazo. Responsable: CONEVAL
- Actualizar los programas sectoriales a la mitad del sexenio, con el fin de reformular prioridades con base en un diagnóstico actualizado. Mediano plazo. Responsable: Secretaría de Economía.

A partir de estas evaluaciones de diseño pueden surgir temas relevantes que deben ser atendidos desde la planeación de políticas públicas, se recomienda incluir explícitamente preguntas sobre el deber ser de la planeación y los obstáculos a los que se han enfrentado los diseñadores de los programas sectoriales.

Referencias

AGHION, P., BLOOM, N., BLUNDELL, R., GRIFFITH, R., y HOWITT, P. (2005), "Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship", *Quarterly Journal of Economics*, 120 (2): pp. 701-728.

ARNOLD, J., NICOLETTI, G., y SCARPETTA, S. (2011), "Regulation, Resource Reallocation and Productivity Growth", *European Investment Bank Papers*, Vol. 16, No. 1, pp. 90-115, se puede consultar en: <http://ssrn.com/abstract=1983971>

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2010a), "La necesidad de innovar. El camino hacia el progreso de América Latina y el Caribe", BID, Washington D.C.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2012), ""(In)Formal and (Un)Productive: The Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico" .

BARDÁN, E. (2002), "Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en México. Evolución, Funcionamiento y Problemática", Instituto de Investigación Legislativa del Senado de la República. Se puede consultar en: <http://www.scribd.com/doc/46518298/MPYMEM>

BARRY P. , BOSWORTH and COLLINS S. (1999), "Capital Flows to Developing Economies: Implications for Saving and Investment," *Brookings Papers on Economic Activity*:1, Brookings Institution, pp. 143-69.

BASSANINI, A. y SCARPETTA, S. (2001), "The Driving Forces of Economic Growth: Panel Data Evidence For The OECD Countries". *OECD Economic Studies*, No. 33.

CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT (2013) "Informe Regional. Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe", Santiago, CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT, 2013. Se puede consultar en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-santiago/documents/publication/wcms_233161.pdf

COE, D., HELPMAN, E., y ve HOFFMAISTER, A. (1995), "International R&D Spillovers and Institutions". *IMF Working Paper*, WP/08/104.

CONEVAL, Diagnóstico de los Objetivos e Indicadores de los Planes Derivados del PND 2013-2018.

CONEVAL (2014), "Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social".

CRESPI, C y ZUÑIGA, P. (2010), "Innovation and productivity: evidence form six Latin American countries"; IDB Working Paper series No. IDB-WP-218, Octubre, BID, Washington D.C.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016.

ELMS y LOW (2013), "Global Value Chains in a Changing World", WTO. Se puede consultar en https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/aid4tradeglobalvalue13_e.pdf

FELDSTEIN, M. (2000), "Aspects of Global Economic Integration: Outlook for the Future," NBER Working Paper No. 7899 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

FERNANDEZ, G. (2012) "Ley anti monopolios y la competencia económica en México" Documento de trabajo num. 131, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

FREIRE-SERÉN, M. (1999), "Aggregate R&D Expenditure and Endogenous Economic Growth", UFAE and IAE, Working Papers, No. WP 436.99

GALLAGHER et. al (Editores) (2009), "Inversión Extranjera Directa y Desarrollo Sustentable. Lecciones desde las Américas", Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas, Global Development and Environment Institute de Tufts University. Es posible consultar en: https://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/FDI_WG_May08_Span_Full.pdf

GUARASCIO et al. (2015) "Business cycles, technology and exports", *Economía Política* 32(2), Agosto 2015.

GUTMAN, JERG y VOIGT, S. (2014), "Lending a Hand to the Invisible Hand? Assessing the Effects of Newly Enacted Competition Laws". Se puede consultar en: <http://ssrn.com/abstract=2392780> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2392780>

HOTELLING, H., (1929), "Stability in Competition", *The Economic Journal* 39(153): pp. 41-57.

Instituto Nacional de las Mujeres (2003), "Manual para el desarrollo de indicadores de evaluación con perspectiva de género"

Instituto Nacional de las Mujeres (2010), "Desarrollo Económico con Perspectiva de Género", se puede consultar en: http://ovsyg.ujed.mx/docs/biblioteca-virtual/Desarrollo_economico_con_perspectiva_de_genero.pdf

KOVACIC, W., y SHAPIRO, C., (2000), "Antitrust Policy: A Century of Economic and Legal Thinking", *Journal of Economic Perspectives* 14(1): pp.43-60.

MIRANDA, S. y Salgado, M. "Limitantes del modelo exportador en México", en *Revista trimestral de análisis de coyuntura económica*, Vol. VI Núm. 4, Universidad Autónoma del Estado de México. Octubre-diciembre 2013, pp. 25-29.

OCDE, (2016), "GDP per hour worked (indicator)".

OECD (2013), "Product Market Regulation Database", www.oecd.org/economy/pmr.

PARK, W.G. (1995), "International R&D Spillovers and OECD Economic Growth", *Economic Inquiry*, 33(4), pp. 571-591.

Park, W.G. (1995). *International R&D Spillovers and OECD Economic Growth*. *Economic Inquiry*, 33(4), 571-591.

RAZIN, A. y SADKA, E. (2001), "Labor, Capital and Finance: International Flows", New York and Cambridge, England: Cambridge University Press.

RAZIN, A., SADKA, E. y YUEN, C. (1999), "Excessive FDI under Asymmetric Information," NBER Working Paper No. 7400 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013) "Guía Técnica para la elaboración de los programas derivados del PND 2013-2018"

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013), "Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD)".

Secretaría de Economía (2013) "Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018".

SELA (2013), "Cadenas de Valor, PYMES y Políticas Públicas. Experiencias Internacionales y Lecciones para América Latina y el Caribe" en *Relaciones Intrarregionales*, SP-CELAC/RFANDPIALC/DT N° 3. Se puede consultar en: http://www.sela.org/media/265368/t023600005385-0-dt_3-13-_cadenas__de_valor.pdf

SHAPIRO, C., (2012), "Competition and Innovation: Did Arrow Hit the Bull's Eye?" en The Rate & Direction of Economic Activity Revisited, Josh Lerner and Scott Stern, eds. Chicago: University of Chicago Press.

STAINER, Alan (1997), "Logistics a productivity and performance perspective", Supply Chain Management: An International Journal, Vol. 2. Iss: 2, pp.53-62

The World Bank, "Foreing direct investment, net inflows (% of GDP)". Se puede consultar en <http://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS>, (Accessed on 31 July 2016)

TOMTA, D. y CHIATCHOUA, C. (2009) "Cadenas productivas y productividad de las MIPYMES" en Criterio Libre, Vol. 7, No. 11, Bogotá (Colombia), Julio-Diciembre, pp. 145-164.

UNCTAD (2011) "Estudio de Medición del Impacto de las Barreras Burocráticas en el Mercado", Programa Compal.

Anexos