

## ABSTRACTO DE CT

### INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

▪ País/Región:	México
▪ Nombre:	Capacidades Institucionales para Políticas Estatales para la Productividad en México
▪ Número:	ME-T1260
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Carlo Pietrobelli Jefe de Equipo (IFD/CTI), Gregorio Arévalo (CTI/CME), Joan Oriol Prats (IFD/CMF), Ernesto Hugo Stein (RES/RES), Juan Carlos Perez-Segnini (LEG/SGO), Carmen Masters (IFD/CTI)
▪ Tipo de CT:	Apoyo Operativo
▪ Número de la operación que apoyará la CT:	ME-L1114
▪ Referencia a la Solicitud <sup>1</sup> : (IDB docs #)	<a href="#">IDBDOCS #38424941</a>
▪ Fecha del Abstracto de CT:	16 de Enero de 2014
▪ Beneficiario:	México, y Estados Mexicanos
▪ Organismo ejecutor y nombre de contacto:	SHCP de México
▪ Fondo Solicitado del BID:	US\$ 450,000 (US\$400,000 FFCI y US\$50,000 KEF)
▪ Contrapartida Local:	US\$ 400,000
▪ Plazo de Desembolso (incluye plazo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerida:	1 de Mayo de 2014
▪ Tipos de consultor	Consultores Individuales/firmas
▪ Preparado por:	IFD/CTI
▪ Unidad Responsable de Desembolsos:	IFD
▪ Incluida en estrategia de país:	Si
▪ Incluida en la Programación 2014 con el Gobierno:	Si
▪ Prioridad Sectorial GCI-9:	Instituciones de Promoción del Crecimiento y el Bienestar Local

### I. ANTECEDENTES

1.1. El Gobierno de México del Presidente Enrique Peña Nieto ha puesto como objetivo central de su estrategia el mejoramiento de la productividad y su democratización, y ha reconocido la necesidad de desarrollar buenas políticas públicas e instituciones sólidas para logra este resultado. La evidencia internacional confirma la necesidad de políticas públicas proactivas para apoyar el sector productivo a superar los obstáculos estructurales a la innovación, a la transformación productiva, a la coordinación de acciones. También hay consenso sobre la idea de que dichas políticas no responden a

---

<sup>1</sup> Una copia de la Carta de Solicitud, ayuda memoria de la misión o reunión de Programación/Revisión de Cartera, o Informe solicitando la CT deberá ser presentada con el Abstracto de CT.

una receta fija y replicable, y que se trata de un proceso social de alianzas entre el Gobierno y el sector productivo y de construcción de capacidades institucionales.<sup>2</sup>

## II. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN

- 2.1. **Objetivo general** de la Cooperación Técnica es el fomento e impulso a la construcción de capacidades para el diseño e implementación de las políticas estatales de mejoramiento y democratización de la productividad en México y contribuir al fortalecimiento institucional de los estados a menor nivel de desarrollo relativo para reducir sus indicadores de pobreza relativa a través de la creación de empleo y del mejoramiento de la productividad.
- 2.2. **Objetivo Específico.** Apoyar la creación y el fortalecimiento de los Consejos Estatales de Productividad, en especial en los estados de menor desarrollo relativo. Para lograr este objetivo se realizarán varias actividades como el análisis de las capacidades existentes en los estados mexicanos y al nivel federal para el diseño e implementación de políticas de desarrollo productivo, el fortalecimiento de la articulación entre actores, y el fortalecimiento de la gobernanza y de las capacidades de las instituciones relevantes. La creación y el fortalecimiento de los Consejos Estatales de Productividad es una condición prevista por el ME-L1114, préstamo programático de políticas para impulsar la productividad en México.
- 2.3. **Justificación 1: Gran heterogeneidad regional de las capacidades institucionales y del desempeño socio-económico en México.** Muchos países en desarrollo presentan disparidades regionales que afectan la productividad de las empresas y su desempeño económico. La gran heterogeneidad tiene dos vertientes que se refuerzan mutuamente: por un lado hay grandes diferencias en el dinamismo y en el desempeño socio-económico, y por el otro también las instituciones locales no tienen la fortaleza y estructura adecuadas. Un desarrollo equilibrado y sostenible requiere capacidades institucionales sólidas y dinamismo económico.
- 2.4. En México, los estados presentan grandes diferencias en términos de características económicas, instituciones y políticas públicas, lo que afecta el ambiente de negocios, el desempeño de las empresas y consecuentemente la capacidad de creación de empleo.<sup>3</sup> En las últimas décadas, la productividad laboral en muchos estados mexicanos ha tenido un pobre desempeño, aunque existe un grupo de entidades que sí ha logrado mejorar significativamente sus niveles de productividad. Hay muchos estados “perdedores” entre los estados Mexicanos, que al tener una productividad relativa baja hace unos años, han visto su productividad aún reducida (Gráfica 1).<sup>4</sup> Al tener grandes diferencias estructurales y de desempeño, las políticas de innovación y competitividad regionales deben definir sus objetivos e instrumentos en un análisis del contexto geográfico específico. Sin embargo, actualmente los programas federales parten de un diseño

---

<sup>2</sup> “... una buena política industrial consiste en los arreglos y practicas institucionales que organizan una eficaz colaboración entre el sector público y el sector privado” (Hausmann, Rodrik, Sabel, 2007)

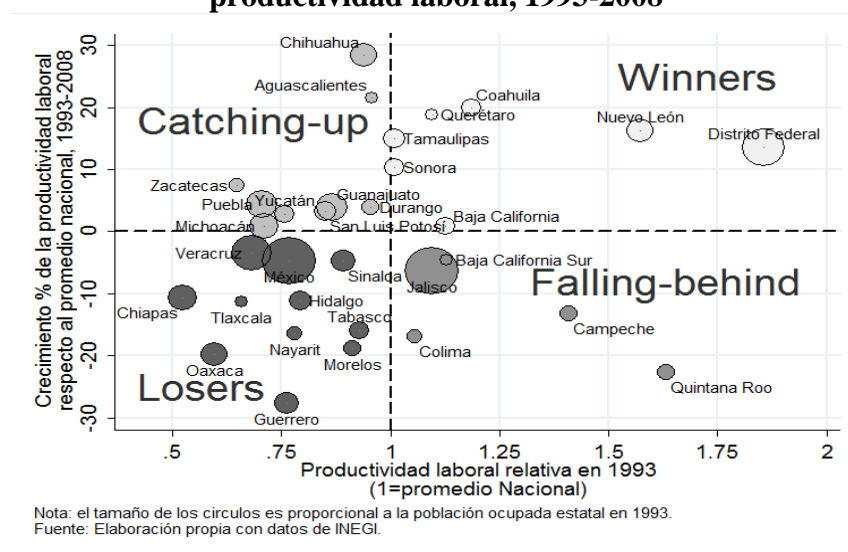
<sup>3</sup> Esto en parte se debe a distorsiones significativas en la asignación de factores productivos entre empresas y sectores, y en específico en el mercado del trabajo (Busso et al., 2012), y en parte a una escasa articulación de las políticas estatales con las políticas federales, y de los actores privados, públicos y de la academia.

<sup>4</sup> De 1993 a 2008, la productividad laboral de la economía mexicana decreció 6.8%. Por la definición de la delimitación regional, los estados con tasas de crecimiento positivas, *winner*s y *catching-up*, registraron un crecimiento de 5.1% y 2.0% en todo el periodo, respectivamente. Sin embargo, tanto la región *falling-behind* como la región *losers* presentaron tasas de crecimiento media anual cercanas al -1.1%, implicando una caída en todo el periodo del 15%. Esta diferencia regional evidencia una **clara tendencia a la divergencia en las tasas de productividad**.

vertical o de “arriba hacia abajo” (*top-down*), lo que deja poco espacio a un diseño que se ajuste mejor a las características y necesidades propias de cada estado.

- 2.5. Los estados Mexicanos presentan también grandes diferencias en términos de la capacidad de sus instituciones, lo que a su vez afecta el dinamismo económico y la capacidad de generar empleo.<sup>5</sup> Varios estudios recientes han tratado de medir la eficiencia de las instituciones en los Estados Mexicanos, y la evidencia muestra que los estados relativamente más rezagados son los que tienen una capacidad institucional relativamente inferior.<sup>6</sup> Consecuentemente son estos estados que tienen mayor urgencia de desarrollar capacidades institucionales adecuadas. Dichas capacidades podrán ayudar a estimular el desarrollo económico, la creación de empleo y la reducción de los altos niveles de pobreza.

**Gráfica 3. Clasificación de los estados según el crecimiento de la productividad laboral, 1993-2008**



- 2.6. Los estados mexicanos manifiestan diferencias significativas en las capacidades construidas para avanzar en la estrategia de mejoramiento de la productividad. Hay estados como Nuevo León, Jalisco o Guanajuato que ya cuentan con capacidades de diseño de políticas e instituciones sólidas, mientras que otros aún están lejos de contar con capacidades en estos ámbitos. El problema resulta especialmente grave en estados con mayores niveles de pobreza y marginalidad, que requieren un apoyo focalizado y específico para que los estados desarrollen sus capacidades y sus vocaciones, sus instituciones y su capacidad de articulación de intereses y de instrumentación de políticas. En síntesis, las entidades federativas menos desarrolladas requieren fortalecerse para: i) articular de manera continua a los actores relevantes; ii) diagnosticar periódicamente las fortalezas y debilidades clave en su productividad y competitividad; iii) realizar ejercicios de análisis prospectivo que permitan limitar prioridades sectoriales de la entidad, y iv) diseñar, ejecutar y evaluar programas y políticas estatales.

5 La necesidad de tener buenas instituciones para el desarrollo productivo y del empleo ha sido ampliamente reconocida (e.g. Ross-Schneider, 2012, Devlin y Moguillanski, 2012). Además, son los estados más débiles los que tienen las mayores necesidades de buenas instituciones.

6 Tecnológico de Monterrey, La competitividad de los Estados Mexicanos 2012, y Stezano y Padilla-Pérez, 2012, “Gobernanza y coordinación entre el ámbito federal y estatal en las instituciones y programas de innovación y competitividad en México”, BID, Nota Técnica no. IDB-TN-512, Marzo

- 2.7. **Justificación 2: La reforma reciente de la institucionalidad: Consejo Nacional y Consejos Estatales de Productividad.** La reforma reciente a la Ley Federal del Trabajo (LFT, Diario Oficial de la Federación 30-Nov-2012), ordena a las entidades federativas y al Distrito Federal a establecer Comisiones Estatales de Productividad (CEPs). La LFT señala que los CEP tendrán funciones similares a las del Comité Nacional de Productividad (CNP), creado también por la LFT, aplicadas al ámbito estatal.
- 2.8. El *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* establece que democratizar la productividad será una estrategia transversal del programa de gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto. Democratizar la productividad tiene como objetivo el que las oportunidades de desarrollo lleguen a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población, para lo cual es necesario llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que impiden alcanzar su máximo potencial a amplios sectores de la vida nacional. El *Programa para Democratizar la Productividad* (PDP) establece los objetivos, estrategias y líneas de acción que seguirá el gobierno para hacer operativa dicha estrategia.
- 2.9. **Alineación estratégica:** este proyecto se enmarca dentro las prioridades del Banco definidas con el GCI-9 y pretende aportar al fortalecimiento de las instituciones de promoción del crecimiento y el bienestar social. Además, está alineado con las prioridades de la nueva estrategia de país del BID para México. El BID ha venido acompañando la agenda de reformas del Gobierno de México (GDM) a través del Programa para la Mejora de la Productividad en México (ME-L1141), recién aprobado. La presente Cooperación Técnica acompañará el cumplimiento de las condiciones previstas por dicho programa. En el marco de dicho programa, el Gobierno de México ha solicitado el acompañamiento del Banco mediante recursos de asistencia técnica para fortalecer el marco institucional de la agenda de productividad, en especial para apoyar su implementación a nivel sub-nacional.

### III. DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES Y RESULTADOS

- 3.1. **Componente 1: Definición de modelos organizativos y de gobernanza para el funcionamiento de los Consejos Estatales de Productividad.** Se analizarán modelos internacionales de coordinación entre la política nacional/federal y las políticas estatales de competitividad, productividad e innovación.
- 3.2. Con el fin de promover la difusión de las mejores prácticas internacionales y generar consenso entre los actores del sistema, se realizará un taller orientado a funcionarios públicos, del sector privado y académico. En el taller se discutirán las experiencias internacionales de coordinación de políticas de competitividad y productividad identificadas a nivel estatal/regional y nacional/federal, incluyendo la caracterización de instrumentos exitosos.
- 3.3. **Componente 2: Fortalecimiento Institucional de los Consejos Estatales de Productividad.** Se realizarán actividades de difusión y de capacitación orientadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Consejos Estatales. En particular las actividades se centrarán en la difusión de herramientas orientadas al mejoramiento de la gobernanza de los consejos y de su capacidad de diseñar y ejecutar estrategias. Eso incluirá modelos de organización de su actividad, como también herramientas de análisis de la especialización productiva, del potencial de

transformación productiva de los estados y de las capacidades necesarias de los estados Mexicanos. La contraparte Mexicana financiará la preparación de dichas herramientas.

- 3.4. Las actividades realizadas bajo este componente deberán incluir un especial énfasis en los estados más rezagados de la Federación. Se derivarán recomendaciones políticas y operativas para cada grupo de estados/regiones. Con el fin de promover la difusión de los resultados de los estudios y generar consenso entre los actores del sistema, se realizará un taller.
- 3.5. **Componente 3: Tres Proyectos “piloto” de elaboración de propuestas de política y construcción de capacidades institucionales en los estados.** Se seleccionarán tres (3) estados de la Federación en los cuales se elaborarán propuestas que incluyan recomendaciones enfocadas al diseño de políticas estatales que interactúen con la política federal de mejoramiento de la productividad y competitividad, propuestas de política pública, apoyo al diseño e implementación del Consejos Estatal de Productividad. Los proyectos se realizarán de forma participativa con consultas y participación del sector productivo, sociedad civil otros, y apoyando la labor de las instituciones estatales, realizando también actividades de capacitación y fortalecimiento institucional a funcionarios públicos, del sector privado y académico que participen en las actividades de los Consejos Estatales de Productividad.
- 3.6. Se dará prioridad al fortalecimiento institucional de los estados más pobres de la Federación, en particular los Estados del Sur-Suroeste, con el fin de apoyar políticas orientadas a la creación de empleo y a la inclusión en sectores priorizados para democratizar la productividad. Al término de las actividades previstas se producirá un documento con lecciones aprendidas sobre la organización, la gobernanza, y las herramientas de análisis y de políticas y se realizará un taller para discutir y difundir las lecciones aprendidas.

#### IV. PRESUPUESTO INDICATIVO

Componentes	Fondos BID US\$	Contrapartida Loca US\$I	Total US\$
1. Definición de modelos organizativos y de gobernanza para el funcionamiento de los Consejos Estatales de Productividad.	50.000		50.000
2. Fortalecimiento Institucional de los Consejos Estatales de Productividad	200.000	400.000	600.000
3. Tres Proyectos “piloto” de elaboración de propuestas de política y construcción de capacidades institucionales en los estados.	200.000		200.000
<b>Total</b>	<b>450.000</b>	<b>400.000</b>	<b>850.000</b>

#### V. AGENCIA EJECUTORA Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 5.1 Esta CT será ejecutada por la Unidad de Productividad Económica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México. Considerado el papel central de esta entidad en la definición y ejecución de la agenda de productividad del Gobierno mexicano, y en el apoyo a la institucionalidad correspondiente, se considera que se obtendrá un beneficio significativo en términos de adquisición y difusión del conocimiento y en eficiencia, si dicha Entidad ejecuta el proyecto

## **VI. RIESGOS IMPORTANTES**

- 6.1 El Riesgo de Desarrollo del programa (que no llegue a implantarse) es medio ya que el consenso político hacia las reformas que han creado el Consejo Nacional y los Consejos Estatales de Productividad se ha mostrado sólido, el estado de avance de las reformas es elevado, y la TC está estrechamente vinculada a la ejecución de las reformas previstas por el ME-L1114. La continua colaboración y retroalimentación con la ejecución de este último préstamo ayudará a monitorear y mitigar el riesgo. El riesgo de Gestión y Gobernabilidad del programa es también moderado dado las capacidades técnicas del país y la experiencia de la SHCP en la ejecución de programas de cooperación técnica.

## **VII. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES**

- 7.1. La clasificación ESG para esta CT es “C”. No habrá impactos sociales o ambientales potencialmente negativos asociados a esta cooperación técnica.