



# ESTUDIOS DE DIAGNÓSTICO

---

## CHIAPAS

**SHCP**  
SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO



 **BID**  
Mejorando vidas

# LA COMISIÓN ESTATAL DE PRODUCTIVIDAD DE CHIAPAS: HACIA UN FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

ROBERT DEVLIN\*

\*Profesor Adjunto de la Escuela Para Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad de Johns Hopkins. Las opiniones expresadas en el documento son exclusivamente del autor y no de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los Estados Unidos Mexicanos (SHCP) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Agradezco los comentarios de Mabel Cabezas y Carlo Pietrobelli. También agradezco el apoyo logístico de la Unidad de Productividad de la SHCP y Juan Carlos Morales Orantes y Mónica Moreno de la Secretaría de Trabajo del Estado de Chiapas.

## Índice

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Resumen Ejecutivo del Análisis y las Recomendaciones.....</b>                       | <b>3</b>  |
| <b>I. Antecedentes.....</b>  | <b>10</b> |
| <b>II. La Situación General de Gobernanza de la CEP de Chiapas: Marco General.....</b> | <b>12</b> |
| <b>III. Análisis y Recomendaciones.....</b>  | <b>16</b> |
| <b>IV. Conclusión.....</b>   | <b>33</b> |
| <b>V. Bibliografía.....</b>  | <b>34</b> |

## Resumen Ejecutivo del Análisis y las Recomendaciones

La Comisión Estatal de Productividad (CEP) del Estado de Chiapas fue establecida por Reglamento en el mes de mayo del 2013. El Reglamento estableció cuales Secretarios del Estado y Delegados Federales serían titulares de la CEP y estableció que se nombrarían tres representantes de los sectores empresarial y obrero y dos de las universidades públicas, identificados en Cuadro 1 del texto principal. También determinó que el Presidente de la CEP es el Gobernador, que su Vicepresidente es el Secretario de Trabajo y que la responsabilidad del Secretariado corresponde a la Delegación Federal de Trabajo. De esta forma se definió que hay un total de 18 titulares. Si bien entre las trece atribuciones de la CEP citadas en el Reglamento se encuentra “elevar la productividad y la competitividad de cada sector y rama de producción”, el enfoque principal en ellas es en torno de los temas del mercado laboral. En este marco el Reglamento nombra nueve Subcomisiones temáticas, cada una de estas Subcomisiones con sus términos de referencia que también están enfocados principalmente en temas del mercado laboral. Se establece que cada Subcomisión debe contar con un presidente, secretario y vocales los cuales representan los mismos sectores que participan en el comité plenario de la CEP. El Reglamento plantea algunas normas básicas de procedimiento tales como: las atribuciones de los titulares en sus diferentes roles en la CEP, el número de reuniones ordinarias (trimestral en el caso de la CEP y bimestral para las Subcomisiones), las reglas de quórum y de votación y la exigencia de preparación de actas e informes anuales.

La CEP de Chiapas ha sido bastante activa; hasta junio de 2015 se reunió siete veces. Se nombraron los vocales no públicos, se establecieron la mayoría de las Subcomisiones y se formó un Subgrupo Regional para Tapachula con doce Grupos de Trabajo. En las sesiones del plenario se realizaron presentaciones y discusiones contundentes sobre el mercado de trabajo. También se expandió la representación de los distintos sectores en la CEP a través de la incorporación de invitados especiales. En total la CEP quedó conformada por 22 representantes titulares.

Si bien se observa que la CEP de Chiapas se lanzó exitosamente, este informe realiza un análisis y propone recomendaciones que tienen el objetivo de generar una mejor gobernanza institucional para fortalecer la contribución de la CEP al logro de una mayor productividad y su democratización. De la experiencia internacional es claro que deficiencias en la gobernanza erosionan la eficacia de consejos público-privados y si ellas no son corregidas oportunamente se genera el riesgo de convertir el consejo en una instancia formal burocrática, sin un impacto significativo sobre los objetivos que dieron lugar a su creación. A continuación se presentan el resumen de las recomendaciones y su análisis conexo.

### **1. *Reacomodar la Agenda de Trabajo de la CEP***

Los temas laborales ya abordados en la agenda actual de la CEP de Chiapas constituyen uno de los pilares fundamentales para el logro del objetivo de impulsar una mayor productividad y reflejan bien las atribuciones asignadas a las CEPs (y al CNP) en el texto de la reforma de la Ley Federal de Trabajo de 2012 que es el origen de su creación. Sin embargo, el texto de dicha Ley, junto con iniciativas posteriores como la nueva Ley Federal para impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional de 2015, indican que el mejoramiento de la productividad involucra un enfoque más amplio que el mercado laboral. De hecho, se pueden lograr avances en temas laborales, como por ejemplo la capacitación, y no lograr una mayor productividad debido a restricciones a la productividad no superadas en otras áreas no laborales de la economía.

Para ser efectiva la CEP de Chiapas debe integrar en la agenda actual otros temas y pilares fundamentales para promover la productividad, algunos de los cuales probablemente estarían alineados con áreas también cubiertas por el CNP y el Programa Especial para la Productividad y la Competitividad que surgió en la anteriormente mencionada Ley Federal para impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional. En el texto principal de este Informe se hace un breve resumen de algunas áreas que probablemente merecen ser consideradas en la agenda de la CEP. No obstante, tomando en consideración que los estados, y en especial el Estado de Chiapas, cuentan con capacidades financieras y humanas limitadas, la CEP a partir de diagnósticos hechos “en casa” y/o aportados por otros --como por ejemplo los estudios recientes disponibles para Chiapas, citados en el texto principal, debido a una iniciativa del Centro de Desarrollo Internacional (CID por sus siglas en inglés) de Harvard, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)--debería desarrollar una agenda acotada, priorizada y realizable que incluya acciones que “cosechan fruta” en el corto plazo, como por ejemplo simplificación de trámites y regulación. En efecto, la agenda debería contribuir a una estrategia de desarrollo con enfoques selectivos que construyan una secuencia de acciones públicas coherentes con un impacto acumulativo sobre la productividad.

La agenda de la CEP también debería considerar la cooperación con programas federales que puedan contribuir a una mayor productividad como, por ejemplo, el “Programa Regional de Impulso a la Competitividad Sectorial” del Instituto Nacional del Emprendedor (IADEM) de la Secretaría de Economía del Gobierno Federal, que se dirige a las MIPYMES y está implementado en fases organizadas por grupos de estados; así como el Foro Consultivo Científico y Tecnológico y su Programa de Diagnósticos Estatales de Ciencia, Tecnología e Innovación.

## **2. Lograr una Verdadera Representación Pública al Más Alto Nivel**

Cuando una iniciativa de un consejo público-privado es prioritaria para el estado y/o nación, la representación del sector público debe ser al más alto nivel posible. Sin una representación pública de alto nivel, es difícil atraer la presencia de los titulares privados también de alto nivel y asegurar que las dependencias estatales implementen los acuerdos logrados.

El Reglamento de la CEP incorpora los principios señalados respecto al nivel de participación del sector público estatal. Sin embargo, hasta junio de 2015 en la práctica estos principios no se han cumplido. El Gobernador de Chiapas oficialmente es el Presidente de la CEP, otorgando al foro una jerarquía política formal apropiada para una iniciativa prioritaria y de alto nivel. No obstante, el Gobernador no ha presidido las reuniones de la CEP, siendo esta función en la práctica delegada al Vicepresidente de la CEP, el Secretario de la Secretaría de Trabajo estatal. Se observa que los Secretarios claves para el apoyo a la productividad; es decir los representantes de las Secretarías de Economía, Planeación y Educación también enviaron suplentes. Adicionalmente, Hacienda, que es fundamental para asegurar que los programas de fomento de la productividad estén financiados, también participó con un representante suplente. Francamente hasta junio del 2015, pese a las exhortaciones repetidas del Vicepresidente en las reuniones, la representación pública de la CEP de Chiapas se ha convertido en la práctica **en un foro de suplentes.**

Para relanzar la CEP como un foro de alta prioridad política del Estado chiapaneco, se recomienda que los titulares del sector público estén siempre presentes y que el foro sea liderado por el Gobernador del Estado de Chiapas, lo que garantizará la presencia de los otros titulares públicos. Considerando que el Gobernador tiene una agenda de trabajo con muchos temas de alta relevancia, se deben generar

mecanismos que aseguren su participación; por lo tanto se deben programar las reuniones de la CEP con la debida antelación para que se realice en fechas cuando el Gobernador pueda destinar dos (2) horas de su tiempo a este nuevo e importante foro.

### **3. Reforzar la Representación Federal, Empresarial, Sindical y Académica**

Se observa que hasta junio del año 2015 hay dos problemas respecto a la participación de los representantes de las distintas instituciones que conforman la CEP. Una es obvia y es que los suplentes han dominado la representación de los sectores federal, empresarial y académico; por otra parte se observa también la ausencia de representantes, es decir, hay una cantidad indebida de “no shows”. En este contexto, la participación del sector académico ha sido especialmente débil. Este comportamiento era anticipable, teniendo en cuenta la débil participación de los titulares del sector público estatal y la ausencia del Gobernador.

La segunda limitación es que la representación de la CEP podría incluir más actores “en la primera línea de la productividad” por cuanto un consejo público-privado como la CEP no es un ejercicio burocrático, sino un ejercicio que busca resolver problemas de productividad reales para el bienestar de todos en el Estado de Chiapas.

Respecto al problema de la débil participación de los titulares se recomienda: primero, como ya se mencionó, se debieran organizar las reuniones de la CEP en fechas en las que sea posible que el Gobernador presida la reunión. La presencia del Gobernador, junto con una agenda contundente y relevante al mejoramiento de la productividad (Recomendación No.1), es un incentivo muy fuerte a la participación de los titulares que representan a los sectores no públicos. Segundo, previo a la primera reunión en plenaria de la CEP presidida por el Gobernador, sería aconsejable que el Gobernador, sin la presencia de las dependencias del Estado, realizara una ronda de reuniones bilaterales privadas con los representantes titulares de los respectivos sectores empresarial, sindical laboral y académico, con el objetivo de discutir las expectativas y mecanismos para generar un diálogo franco y efectivo en las reuniones.

Respecto a reforzar la presencia en la CEP de actores en la primera línea del tema de la productividad vale la pena que la Presidencia, junto con la Secretaría, realicen una evaluación profunda de la representatividad de los titulares actuales de la CEP, especialmente teniendo en consideración que la CEP no debe ser un foro burocrático; tiene un mandato de fomentar un diálogo entre actores muy relevantes para identificar y resolver problemas de productividad y su democratización. Basados en esta evaluación, se determinará si es recomendable hacer algunos ajustes. Una evaluación de la representatividad de los participantes frente a los problemas a discutir en el foro es siempre un ejercicio periódico muy saludable para el adecuado funcionamiento de un consejo público-privado.

También se recomienda que la Presidencia considere el nombramiento de algunos vocales adicionales, *a título personal*, sin una regla de representación sectorial propiamente tal. Esta opción podría servir para reforzar la representación con actores en la primera línea de la productividad. Los vocales deben ser personalidades que cuenten con un gran prestigio y reconocimiento por su conocimiento y acciones concretas personales en materia del mejoramiento de la productividad e innovación, con un fuerte compromiso colectivo para el desarrollo de Chiapas y con una vocación de alcance de acuerdos por medio del diálogo. Los vocales a título personal podrían ser empresarios, académicos, una figura de una ONG o incluso un trabajador reconocido por sus aportes prácticos relevantes para mejorar la productividad en su empresa. Una posibilidad es nombrar tres vocales a título personal lo que subiría el número total de

representantes en la CEP, incluyendo los invitados, a veinticinco (25) que es un número que está dentro del rango manejable desde el punto de vista de la gobernabilidad.

El Reglamento de la CEP no es claro respecto a la duración del nombramiento de los vocales. Muchos consejos tienen la norma de dos años, renovable una vez. De todos modos una idea conexas es asignar a un porcentaje fijo de ellos mandatos en la CEP de cuatro años, renovable una vez por un nuevo período de tres años. Un plazo de cuatro años renovable por una vez asegura que la participación de un titular, o su reemplazo, se extiende al próximo sexenio de gobierno, aportando continuidad y memoria institucional a la CEP.

#### **4. Hacer Cumplir una Norma Estricta para los Suplentes**

Los suplentes tienen un papel muy importante que cumplir para la gobernanza efectiva de los consejos público-privados. Incluso en el caso de los titulares más comprometidos, hay ocasiones en las cuales ellos no pueden participar en una reunión. El suplente tiene el papel de asegurar que se pueda conformar quórums, realizar votos en el nombre del titular y guardar continuidad para el diálogo en el consejo. En principio el suplente debiera ser estable, de un nivel muy alto, e.j., segundo en la línea de mando, y estar presente en todas las reuniones, aun cuando el titular participa, para que él/ella esté plenamente informado del desarrollo y dinámica de la agenda del consejo e integrado en el grupo de representantes

#### **5. Fortalecer el Apoyo de las Subcomisiones**

Una manera de fortalecer la representatividad de un consejo sin crear trabas para un dialogo efectivo en las sesiones plenarias debido a un número excesivo de titulares, es la creación de grupos de trabajo o Subcomisiones que trabajan bajo la autoridad y supervisión del comité plenario. En ellos pueden participar otros representantes relevantes para los temas específicos tratados; a partir del proceso de discusión y análisis de estudios, los representantes en el subgrupo preparan recomendaciones para la consideración y aprobación del comité plenario.

El Reglamento de la CEP de Chiapas planteó la creación de nueve Subcomisiones y su temática *antes* de la primera reunión de los titulares. Así, la agenda fue establecida sin contar en el seno de a CEP de un diagnóstico previo sistemático, con priorización, de las restricciones a la productividad del sector productivo; se dio a la CEP una agenda muy focalizada en el mercado laboral con la exclusión de otras áreas potencialmente claves para promover una mayor productividad y su democratización. Los Grupos de Trabajo en el Grupo de Trabajo Regional surgieron en un contexto más o menos similar.

Por otra parte, el gran número de Subcomisiones y Grupos de Trabajo creados representan una carga difícil de manejar por parte de la Secretaría de la CEP, especialmente si dentro de su trabajo se considerará en algún momento otorgar apoyo técnico a las deliberaciones de las distintas instancias de trabajo, adicional al apoyo administrativo actual. Si bien los representantes en las Subcomisiones podrían llevar sus propios conocimientos técnicos, la presencia de apoyo técnico por parte de la Secretaría es importante para equilibrar el acceso a información relevante entre los grupos de interés con diferentes capacidades.

Respecto a la operación de las Subcomisiones, el reglamento de la CEP establece una normativa general similar a la mesa plenaria, con la excepción de que deben reunirse bimestralmente. Si bien el alcance de la misión en terreno realizada en el mes de junio no contempló un estudio pormenorizado de las nueve

Subcomisiones, el Grupo de Trabajo Regional y sus doce Subgrupos, parece que las limitaciones de gobernanza identificadas en este Informe para el Comité Plenario de la CEP son relevantes para el caso de las Subcomisiones y Subgrupos en igual o probablemente mayor importancia.

Se recomienda que la CEP realice una pausa en el trabajo actual de las Subcomisiones y Subgrupos de trabajo, hasta que el Comité Plenario decida cómo lanzar un diagnóstico profundo de las oportunidades y restricciones para una mayor productividad en Chiapas, o acepte las conclusiones de los anteriormente mencionados estudios de CDI-SHCP-BID como la guía principal para lanzar iniciativas concretas. Es decir, el número y agendas de las Subcomisiones y los Subgrupos de Trabajo tiene que ser reformulado para concentrarse primero en consensuar los diagnósticos para posteriormente abocarse a la definición de las prescripciones y políticas que permitan superar los principales obstáculos identificados. También es claro que se debiera limitar el número de instancias, tomando en consideración la capacidad real de la Secretaría de la CEP para administrarlas efectivamente y proveer el apoyo técnico en la medida que sea deseable. Una vez que el tema de sub-instancias sea reformulado, se recomienda que el Comité Plenario cree un pequeño “Comité de Dirección” (e.j. con 3 a 4 de sus titulares) para supervisar, con apoyo de la Secretaría, los Subcomisiones y el Grupo de Trabajo Regional.

## **6. Preparar una Guía Escrita Oficial de Normas de Procedimientos de la CEP que incluya un Código de Conducta**

Es evidente de las entrevistas que no siempre existe claridad entre los integrantes respecto a los procedimientos y normas del y los subgrupos. La elaboración y distribución de una guía escrita a los titulares y suplentes de la CEP de Chiapas sería muy conveniente. Esta guía debería incluir temas de procedimientos como los que ya están en el Reglamento de la CEP junto con otras normas fundamentales de procedimientos y aspectos éticos para una adecuada gobernanza que se encuentran en el texto de este Informe.

La mayoría de los principios para una buena gobernanza de los subgrupos es similar a los principios para un adecuado funcionamiento del plenario que se revisa en este Informe. La selección del presidente de un subgrupo es un punto clave: debe ser una persona conocedora del tema a trabajar y la naturaleza de la operación del sector público, así como con “competencias sociales” para llevar un diálogo efectivo entre los participantes. Por otra parte, como se mencionó, se propone que los titulares del plenario constituyan un “Subcomité de Dirección” de 2-3 titulares para supervisar el trabajo de los subgrupos, lo que es muy aconsejable si hay varios subgrupos funcionando.

## **7. Fortalecer la Secretaría de la CEP.**

La experiencia internacional confirma que una Secretaría capacitada y neutra que apoya a un consejo público-privado, es un aspecto muy crítico y relevante para la buena gobernanza y el éxito de dicho foro. Hay varios niveles de recomendaciones respecto al funcionamiento de la Secretaría que se abordan en el documento. La CEP de Chiapas tiene una Secretaría que es la Delegación Federal de Trabajo.

- a. *Presupuesto Dedicado.* Si bien inicialmente la Secretaría de la CEP puede operar dentro del presupuesto existente de la Delegación Federal de Trabajo, en algún momento la Secretaría necesitará un plan de trabajo y presupuesto dedicado si va a otorgar el apoyo profesional que una



CEP con una agenda contundente necesitará para ser efectiva y creíble. De hecho, la implementación de las recomendaciones de este Informe tiene implicaciones presupuestarias para la Secretaría de la CEP.

- b. *Acotar la Carga del Trabajo Procesal Administrativo de la Secretaría.* Se observa que el Delegado Federal de Trabajo y la planta de su oficina tienen la capacidad para manejar bien las tareas de procedimiento de la CEP. No obstante, el gran número de Subcomisiones y Grupos de Trabajo actuales parecen estresar dicha capacidad. Si la recomendación anterior de realizar una pausa y reconfigurar los subgrupos que apoyan la CEP es implementada, en el corto plazo (o hasta que haya una agenda contundente de la CEP) la Secretaría debiera poder cumplir con sus funciones administrativas con los recursos existentes sin mayor dificultad. Otra alternativa a evaluar es transferir las funciones del Secretario a la Secretaría de Economía en la medida que dicha repartición tenga disponible más recursos dedicados financieros y técnicos/administrativos para realizar esta función. Por otra parte dicha transferencia también puede servir para estimular una participación más activa de esta Secretaría en la CEP, especialmente si el enfoque de la agenda de la productividad se amplía como se recomienda en este Informe.
- c. *Fortalecer la Capacidad Técnica de la Secretaría en materia de productividad.* Si bien la CEP puede organizar grupos de trabajo que pueden movilizar apoyo técnico propio a través sus representantes, es importante para la gobernanza y neutralidad de la CEP que la Secretaría tenga una capacidad técnica independiente para apoyar el diálogo. Esta capacidad es especialmente importante para los sindicatos de trabajadores, que parecen no tener mucha capacidad técnica en materia de productividad. Hasta junio del año 2015 la Secretaría no tuvo la capacidad de aportar a la CEP conocimientos técnicos sobre el conjunto de dimensiones de la productividad. El Delegado Federal de Trabajo del Estado de Chiapas hasta junio del año 2015, estaba negociando un convenio de colaboración con la UNACH. Si bien el borrador del Convenio está enfocado en el mercado laboral (consistente con el enfoque actual de la CEP), quizás se pueda negociar un *addendum* al Convenio que aborde el tema de apoyo a la Secretaría de la CEP en materia de análisis de productividad. Se constata que la Facultad de Ciencias Sociales de UNACH tiene economistas que pueden aportar, y hay otras facultades que manejan temas claves para la productividad. Mientras tanto, otras universidades pueden ser contactadas para aportar en temas puntuales.  
En la medida que sea posible agregar la propuesta de *addendum* al Convenio con UNACH, se recomienda que se defina con un cierto grado de precisión sobre: qué miembros de las facultades podrían colaborar con el trabajo técnico de la Secretaría de la CEP, cuándo y por cuánto tiempo. La experiencia internacional sugiere que arreglos más informales o no explícitos pueden resultar en compromisos vagos e inciertos en términos de implementación.
- d. *Fortalecer las TICs de la Secretaría.* La experiencia internacional demuestra que el uso de TICs es muy importante para la operación efectiva de un consejo público-privado. En esta materia la Secretaría de la CEP de Chiapas tiene serias limitaciones de presupuesto que debieran ser estudiadas y abordadas para aportar al uso de TICs que se explica en este Informe.
- e. *Un Programa de Divulgación y Comunicación.* Chiapas debe fomentar una sociedad productiva e integrada a la sociedad mundial de conocimiento y aprendizaje. Tanto por esta razón, y por transparencia, la Secretaría de la CEP va a tener que construir e implementar un programa de divulgación pública que aproveche medios tradicionales (publicaciones, conferencia de prensa, etc.) y no tradicionales (media social).
- f. *Seguimiento y Evaluación.* Una Secretaría eficaz tiene un rol importante en el seguimiento y evaluación del comportamiento de la CEP. Sin embargo, el Secretario de la CEP todavía tiene que desarrollar las herramientas que permitan el adecuado seguimiento y evaluación.

## **8. Crear un Consejo Externo de Asesores para la CEP**

Es recomendable, para ciertos temas o inquietudes, poder contar con opiniones originadas fuera de la comunidad de Chiapas e incluso México. Para ello se recomienda la creación de un Consejo Externo de Asesores compuesto de expertos de la productividad radicados en otros estados de México o en otras naciones. Los asesores estarían disponibles para responder a consultas (en persona donde se financien los costos de viaje y estadía correspondientes o por video conferencia/SKYPE), pero sin un pago de honorarios. A cambio de sus servicios, se reconocería su papel como asesor en el sitio WEB y en las publicaciones de la CEP de Chiapas.

## **9. Fortalecer los Lazos con el Comité Nacional de Productividad (CNP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

Como primera actividad de cooperación, se sugiere que la CEP de Chiapas y su Secretaría patrocinen un taller con la Unidad de Productividad Económica (UPE) de la Secretaría de Hacienda (la Secretaría del CNP) en una sesión Plenaria, para que su personal explique el concepto de la productividad, las metodologías, bases de datos e índices que se utilizan para los diagnósticos, así como las posibilidades de establecer un convenio de colaboración con el CNP. Se entiende que esta recomendación, mencionada durante la misión realizada en terreno por el autor, está siendo implementada.

## **10. Evaluación Externa de la CEP y la Secretaría**

Periódicamente la CEP debiera contratar un estudio independiente sobre el desempeño y relevancia su trabajo, así como el de su Secretaría y subgrupos. Una fórmula propuesta sería, por ejemplo, someterse a dicho ejercicio cada 4 años.

## **Informe La Comisión Estatal de Productividad de Chiapas: Hacia un Fortalecimiento Institucional**

### **I. Antecedentes**

La reforma de la Ley Federal del Trabajo de noviembre del año 2012, Artículos 153-K y 153-Q, exigió la formación de un Comité Nacional de Productividad (CNP) junto con Comisiones Estatales de Productividad (CEP) en las entidades federativas y el Distrito Federal. Estas comisiones están constituidas por representantes de los sectores público, empresarial, sindical laboral y académico. En el mes de agosto del año 2013 se aprobó por Decreto el Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018. El programa contiene un diagnóstico y estrategias y lineamientos de acción para impulsar una mayor productividad en México, la que se debería alcanzar en conjunto con una mejor distribución de sus beneficios. Por otra parte, en mayo del año 2015 se emitió la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional y la inclusión del Artículo 21 Bis a la Ley de Planeación<sup>1</sup>. La Ley estableció que la política nacional de fomento económico contará con un Programa Especial para la Productividad y la Competitividad a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que “será de observancia obligatoria para las dependencias y entidades en el ámbito de sus respectivas competencias”. También dicho programa expandió las atribuciones del CNP, entre las cuales se incluyó, “proponer esquemas de coordinación y suscribir convenios con .....las Comisiones Estatales de Productividad respecto al diseño, ejecución y evaluación de políticas, programas, reglas de operación, proyectos, y cambios regulatorios, necesarias para potenciar la productividad de la economía nacional o de un sector o región específicos”. Por su parte el Artículo 21 Bis estableció que el Plan Nacional de Desarrollo, y los proyectos derivados de él, considerarán una visión de largo plazo de hasta veinte años y deberán guardar, en lo que corresponda, congruencia con la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y Competitividad de la Economía Nacional.

Frente a estas iniciativas de mejoramiento de la productividad, en el marco de la colaboración entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno de México se ha concretado el “Programa para la Mejora de la Productividad en México (ME-L1141)”. 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, reforzando las instituciones que gobiernan los estados y definen su agenda de mejoramiento de la productividad.

Como parte de la iniciativa, y dada la marcada heterogeneidad socio-económica e institucional entre entidades federativas, se diseñó y envió a las 32 entidades federativas un Cuestionario que permite hacer un diagnóstico inicial del desempeño de las Comisiones Estatales de Productividad (CEPs) para diseñar esquemas de gobernanza eficaz acordes a los contextos locales. La compilación y evaluación de los

---

<sup>1</sup> Basado en Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Economía (2015).

resultados del Cuestionario, entregados en febrero del año 2015, se encuentra en un documento aparte<sup>2</sup>. Se recibieron las respuestas de solo 13 entidades federativas; no obstante, los estados que respondieron al cuestionario representan una buena muestra de la heterogeneidad de los estados mexicanos. Tanto por las respuestas recopiladas, como por el número significativo de respuestas incompletas por parte de dichos 13 estados y la falta respuesta de 19 entidades federativas, la conclusión general del informe respecto a los resultados del cuestionario es que a principio del año 2015, si bien todas las CEPs están establecidas por acuerdos, decretos o reglamentos, un número limitado de ellas está funcionando plenamente y operacionalmente presentaban todavía serias limitaciones y problemas de gobernanza.

El proyecto de cooperación técnica, con el mismo propósito de fortalecimiento institucional de las CEPs considera la preparación de estudios de caso sobre la gobernanza de las CEPs de los Estados de Chiapas y Jalisco, con el objetivo de generar recomendaciones para el fortalecimiento de la gobernanza de las CEPs de estos estados y para generar recomendaciones que puedan ser potencialmente útiles para el fortalecimiento de las CEPs de los otros estados. La selección de los dos estados piloto se basó en la lógica de incorporar un estado con una economía relativamente avanzada (Jalisco) y otro menos avanzada (Chiapas).

Este documento presenta análisis sobre la gobernanza de la CEP del Estado de Chiapas<sup>3</sup>. La sección II resume la situación en materia de gobernanza hasta junio del año 2015---fecha en la que se realizó la misión de investigación en terreno en Chiapas-- y la Sección III hace una evaluación de dicha situación y recomendaciones para el fortalecimiento de la misma. Esta evaluación también se beneficia del conocimiento de experiencias internacionales en materia de la gobernanza de consejos público-privados<sup>4</sup>.

Finalmente, es importante tener en consideración que durante la misión de junio, el autor de este informe realizó observaciones preliminares a las autoridades respecto a acciones para mejorar la gobernanza de la CEP. Por ende, es posible que algunas de las recomendaciones mencionadas en este documento ya hayan sido incorporadas total o parcialmente.

---

<sup>2</sup> Devlin y Cabezas (2015a). Un cuestionario “auxiliar”, más corto, fue enviado a los vocales de las CEPs y se recibieron respuestas de 19 estados. Las conclusiones derivadas del Cuestionario Auxiliar son similares a las del Cuestionario Completo (Devlin y Cabezas, 2015b).

<sup>3</sup> Por gobernanza se entiende un marco institucional de factores y normas, tangibles y no tangibles, que explícitamente o tácitamente regula o guía el trabajo de los participantes de una CEP y condiciona la calidad del esfuerzo para lograr objetivos acordados entre ellos y la sociedad.

<sup>4</sup> Devlin (2013 y 2014); Gómez y Mitchell (por aparecer); Devlin y Moguillansky (2011 y 2013); Moguillansky (2012); Inter-American Development Bank (2014); Schneider (2010); Schneider (2015) y Herzberg y Wright (2006).

## II. La Situación Actual de la Gobernanza de la CEP de Chiapas: Marco General

En el mes de mayo del año 2013, el Estado de Chiapas estableció su CEP a través de un Reglamento<sup>5</sup>. El reglamento establece que el cargo de Presidente de la CEP le corresponde al Gobernador de Chiapas, el de Vicepresidente al Secretario del Trabajo y el de Secretario al Delegado Federal de Trabajo. El Reglamento considera el nombramiento de 15 vocales. Los vocales corresponden a: cuatro representantes del gobierno estatal -- los Secretarios de Economía, Hacienda , Planeación y Educación--; tres representantes del gobierno federal-- los titulares de la Delegación Federal de la Secretaría de Economía, la Delegación del Instituto Mexicano del Seguro Social y la Delegación Especial de los Servicios Federales de Apoyo a la Educación--; tres representantes del sector empresarial; tres representantes del sector laboral y dos representantes del sector académico. El Reglamento describe las atribuciones del Presidente, el Secretario y los vocales. Cada titular debe nombrar un suplente<sup>6</sup>.

La CEP debe realizar una reunión ordinaria cada trimestre y se puede convocar a reuniones extraordinarias en materias que así lo requieran. El quórum establecido para sesionar requiere la presencia de la mitad más uno de los miembros y la asistencia del Presidente o Vicepresidente de la CEP. En el caso de que no se constituya el quórum requerido, se realizará una segunda convocatoria en la cual los acuerdos logrados son obligatorios. Los acuerdos son alcanzados con un voto de mayoría simple y el Presidente tiene el voto de calidad en caso de producirse un empate en la votación.

El Reglamento también establece nueve Subcomisiones temáticas y una descripción de las materias que debe cubrir su trabajo<sup>7</sup>. La descripción de los temas tratados por cada una de las Subcomisiones (quizás salvo la de “Productividad, Calidad, Competitividad y Estímulos a los Trabajadores y a las Empresas”) se relaciona fundamentalmente con temas laborales, lo que es consistente con el espíritu general del texto del Reglamento<sup>8</sup>. Cada Subcomisión tiene asignado un presidente y un secretario técnico; por ejemplo, según el Reglamento, la Subcomisión de Capacitación y Adiestramiento tiene al Secretario de Economía

---

<sup>5</sup> Periódico Oficial del Estado de Chiapas, 29 de mayo del año 2013, Publicación No. 113-A-2013 “Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Estatal de Productividad”  
<http://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/Estatal/P2013.asp>

<sup>6</sup> En términos de representación, según la ley federal, las CEPs debieran tener representación de: el gobierno, el sector empresarial, sindicatos de trabajo y la academia. En cuanto al número de representantes no hay límite predeterminado.

<sup>7</sup> Capacitación y Adiestramiento; Estudios e Investigaciones sobre Trabajo y Previsión Social; Promoción de Empleo; Productividad, Calidad, Competitividad y Estímulos a los Trabajadores y a las Empresas; Seguimiento y Evaluación de las Inspecciones y la Aplicación de Sanciones; Equidad y Género; Defensa de los Derechos Laborales; y Prospectiva del Entorno Laboral.

<sup>8</sup> “La creación de la Comisión Estatal de Productividad, independiente de dar cumplimiento a lo mandatado por la Federación, favorecerá alternativas que eleven la productividad laboral, así como la elaboración de planes y programas de capacitación y adiestramiento, programas de remuneración al personal, competencias laborales certificación de habilidades, entre otros....”

como Presidente y un representante (por designarse) del sector empresarial como Secretario. Los vocales de las Subcomisiones son designados por los integrantes de la CEP<sup>9</sup>.

**Cuadro 1  
COMPOSICIÓN DE LA CEP DE CHIAPAS (JUNIO DE 2015)**

| Dependencia  | Responsable                            |
|--|--|
| <b>Sector Público Estatal</b>  |  |
| Gobernador (Presidente)  | MANUEL VELASCO COELLO                  |
| Secretario del Trabajo (Vicepresidente)  | JORGE ABDEL GALAN RAMIREZ (encargado)  |
| Secretario de Planeación   | CARLOS MARIO SOTO PINTO (encargado)    |
| Secretario de Economía   | OVIDIO CORTAZAR RAMOS                  |
| Secretario de Hacienda   | M. EN D. JUANA MARIA DE COSS LEON      |
| Secretario de Educación  | RICARDO A. AGUILAR GORDILLO            |
| <b>Sector Público Federal</b>  |  |
| Secretaría de Economía   | JUAN CARLOS LOPEZ FERNANDEZ            |
| Secretaría de Educación Pública (Delegación Especial)                                  | JOSEFA LOPEZ RUIZ DE LADAGA            |
| Instituto Mexicano del Seguro Social   | AARON YAMIL MELGAR BRAVO               |
| <b>Empresarial</b>   |  |
| Centro Empresarial de Chiapas  | LUIS ALEJANDRO ESCANERO GONZALEZ       |
| Cámara de la Industria de Chiapas  | ERIC ENRIQUE AGUILAR GOMEZ             |
| Consejo Coordinador Empresarial  | ALBERTO ZAMORA RINCON                  |
| <b>Sindical de Trabajadores</b>  |  |
| Secretaría de la Confederación de Trabajadores de México (CTM)                         | C. MARIA DE JESUS OLVERA MEJIA         |
| Secretario General de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC)   | C. JUAN RAMON GARCIA RODRIGUEZ         |
| Secretario de la Confederación Regional Obrera Mexicana en el Estado de Chiapas (CROM) | C. GERARDO ORTEGA LOPEZ                |
| <b>Academia</b>  |  |
| Universidad Autónoma de Chiapas  | CARLOS EUGENIO RUIZ HERNANDEZ          |
| Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas   | ROBERTO DOMINGUEZ CASTELLANOS          |
| ICATECH  | ABRAHAM HERNANDEZ GARCIA (encargado)   |
| <b>Secretario</b>  |  |
| Delegado Federal de Trabajo  | EDGAR EDUARDO LARGHER CRUZ (encargado) |
| <b>Invitados Especiales</b>  |  |
| Club de Industrias de Chiapas  | RAFAEL CASTILLEJOS                     |
| Instituto Tecnológico de Tuxtla Gutiérrez  | JOSE LUIS MENENDEZ NAVARRO             |
| INFONACOT  | RUTH LIZAOLA HUERTA                    |

Fuente: Secretaría de la CEP de Chiapas.

<sup>9</sup> El Reglamento establece que las municipalidades pueden participar.

Las reuniones ordinarias de las Subcomisiones deben ser bimestrales. La regla para determinar la existencia de quórum es similar a la regla establecida para la Comisión y requiere la presencia del presidente o secretario de la Subcomisión. Las decisiones son alcanzadas por voto de mayoría y el presidente cuenta con voto de calidad.

El Cuadro 1 contiene el nombre los titulares de la CEP a la fecha de la misión realizada al Estado de Chiapas en junio del año 2015. Respecto al Reglamento original, se observa que se agregó un delegado más a los representantes del sector académico: se incorporó el instituto de capacitación ICATECH. También se acordó la participación de los invitados especiales. En relación a las reuniones, hasta junio del año 2015 la CEP ha realizado siete, dos en 2013, cuatro en 2014 y una en 2015. Respecto al desarrollo de las reuniones y a la gobernanza de la CEP, algunos elementos que se destacan en relación con estas materias son:

En la primera reunión se realizó la constitución de la Comisión.

En la segunda reunión del año 2013 (una hora de extensión) se nombraron los presidentes, secretarios y vocales de las Subcomisiones y se acordaron las fechas para las cuatro reuniones ordinarias del año 2014. También el Vicepresidente hizo un recordatorio de la necesidad de que los titulares nombren sus suplentes.

En la primera reunión del año 2014 (una hora de extensión) el Vicepresidente sometió a la consideración de la comisión aspectos relacionados con su funcionamiento. Sometió al grupo que los titulares deben estar presentes en las sesiones de la CEP "...y solo exclusivamente en caso de fuerza mayor podrán estar los suplentes acreditados en cada uno de los miembros integrantes de la comisión, que igual no podrán ser cambiados..." Por otra parte, se acordó la participación en las reuniones de la CEP de invitados especiales que tendrán derecho a voz pero sin derecho a voto<sup>10</sup> (véase otra vez el Cuadro 1). Finalmente se acordó que se recaben las firmas de los que asistan a cada sesión, que las actas sean firmadas por el Vicepresidente y el Secretario y que la lista de asistencia forma parte de dichas actas. También en esa sesión se acordó formar un Grupo de Trabajo Regional con sede en Tapachula debido a las características especiales de la economía de esta área geográfica y a la iniciativa del Gobierno Federal de crear una Zona Económica Especial en torno de Puerto Chiapas.

En la segunda reunión del año 2014 (dos horas y dieciocho minutos) el Vicepresidente expresó "... la necesidad de que exista una presencia constante de los titulares, a fin de que no estén cambiando de suplentes..." Se aprobó un único e inamovible suplente del titular. Se aprobó también el diseño de la lona de su Grupo de Trabajo Regional.

En la tercera reunión del año 2014 (dos horas) se registró que se enviaron oficios a los presidentes (cuatro) que todavía no han conformado sus Subcomisiones. También se confirmó que el Grupo de Trabajo Regional realizó su segunda reunión y se aprobó la conformación de doce grupos de trabajo, nueve de los

---

<sup>10</sup> Pero de hecho los invitados especiales aparentemente han votado.

cuales son homólogos a los de las Subcomisiones de la CEP<sup>11</sup>. El Vicepresidente reclamó y dejó constancia de la ausencia de cinco integrantes de la CEP. También informó que para la siguiente reunión “se están haciendo los trámites necesarios a fin de que se encuentre presente el Presidente de la Comisión el Gobernador del Estado de Chiapas...”

En la cuarta reunión del año 2014 (treinta minutos) se aprobó el calendario de reuniones para 2015.

El Acta de la primera reunión realizada en el año 2015, no se encontraba disponible todavía a la fecha de la elaboración de este documento, por lo cual su contenido no pudo ser analizado e incorporado en este Informe.

En relación al alcance y contenido del trabajo de las sesiones, las reuniones de la CEP de Chiapas han estado dominadas por temas y programas públicos relacionados al mercado laboral, especialmente capacitación, certificación, y difusión y cumplimiento de normas de trabajo, condiciones generales y medidas preventivas de seguridad, salud y medio ambiente, junto con inspecciones y sanciones conexas. En la tercera reunión del año 2014 la Secretaría de Planeación, Gestión Pública y Programa de Gobierno realizó y presentó un buen informe sobre el estado del mercado laboral de Chiapas.

---

<sup>11</sup> Se creó también un “Grupo de Trabajo sobre Normas Oficiales Mexicanas”, “Convenios Internacionales de Trabajo y Programas y Proyectos de Seguridad” y “Medio (*sic.*) Ambiente de Trabajo”.



### III. Análisis y Recomendaciones

1. **Reacomodar la Agenda de Trabajo de la CEP.** Si bien no es el objetivo de este informe proponer una agenda de trabajo para la CEP de Chiapas—la responsabilidad de establecer la agenda de trabajo es labor de los integrantes del consejo-- es importante tener en consideración que una agenda contundente y relevante respecto a los objetivos de un consejo público-privado es una condición clave para su buena gobernanza. Sin una agenda relevante, el Consejo perderá participación e impulso, quedando una instancia puramente burocrática. En este caso, la iniciativa Federal de crear comisiones estatales tiene el objetivo de contribuir al desarrollo de una estrategia de mejoramiento y democratización de la productividad en cada estado para superar uno de los mayores obstáculos para el crecimiento y empleo formal en el Estado de Chiapas y en el conjunto de Estados de México<sup>12</sup>. Respecto a las temáticas principales de la CEP de Chiapas hasta junio del año 2015, se observa una discusión y análisis muy limitado sobre la productividad, ya sea laboral, del capital o total de factores (PTF).

La productividad es la base de la competitividad, diversificación y escalonamiento de la actividad económica, así como la creación de empleo formal y el aumento de salarios. Una percepción común de la productividad—y articulada bastante en las entrevistas en Chiapas-- a menudo es “hacer más con menos y más rápidamente”. Esta concepción de la productividad es incómoda para algunos, especialmente para los sindicatos de trabajadores. En realidad la productividad es un concepto dinámico y no estático: la empresa, el Estado y la ciudadanía *deben invertir* en aspectos tanto tangibles como no tangibles para una mayor productividad, en efecto haciendo más con más y haciéndolo mejor que en el pasado.

Los temas laborales ya abordados en la agenda actual de la CEP de Chiapas constituyen uno de los pilares fundamentales de una mayor productividad y reflejan adecuadamente algunas atribuciones importantes asignadas a las CEPs (y al CNP) en el texto de la reforma de la Ley Federal de Trabajo del año 2012 que llamó a su creación. Sin embargo, el texto de dicha Ley, junto con iniciativas posteriores como la nueva Ley Federal para impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional hace claro que el mejoramiento de la productividad involucra un enfoque más amplio que el mercado laboral. De hecho, se pueden lograr avances en temas laborales como la capacitación y no lograr una mayor productividad debido a restricciones a la productividad no superadas en otras áreas no laborales de la economía.

Para ser efectiva la CEP de Chiapas debe integrar en la agenda actual otros temas y pilares fundamentales de la productividad, algunos de los cuales probablemente estarían alineados con áreas también cubiertas por el CNP y el Programa Especial para la Productividad y la Competitividad. En efecto, la agenda de la CEP debiera contribuir a la construcción de una visión estratégica estatal de mediano y largo plazo consensuada y coherente que se mantenga relevante durante los distintos gobiernos de turno, al reflejar el tipo de economía y sociedad que Chiapas quiere y pretende lograr en los próximos 10 a 20 años (véase la Figura 1). Ejemplos de algunos temas relevantes que se podrían discutir para fortalecer la agenda de la

---

<sup>12</sup> La constelación de las CEPs y el CNP también facilita la comunicación entre las estrategias estatales y la nacional.

CEP se presentan a continuación. A partir de esta lista de temas, y otros que se considere importante incluir<sup>13</sup>, se debe evaluar y priorizar cuáles merecen ser incorporados en la agenda actual de la CEP; la selección y priorización de los temas deben tener como horizonte consensuar una estrategia selectiva basada en los requerimientos y capacidades del Estado de Chiapas y la potencialidad de la CEP de lograr avances e incidir en la materia.

- Diagnósticos e indicadores, incluyendo análisis comparativo tanto nacional como internacional, de la productividad a nivel del Estado y sectores de bienes y servicios. También se debiera considerar dimensiones particulares del Estado, incluyendo análisis que incorporan las características de las unidades productivas (e.j., firmas exportadoras o competidoras de importaciones; servicios públicos, empresas nacionales/extranjeras, empresas grandes/MIPYMES, etc.)
- Identificación de las oportunidades más idóneas para crear empleos formales y mejorar la productividad, identificando las restricciones primarias para aprovechar dichas oportunidades y las medidas para superar dichas restricciones. Por ejemplo:
  - El entorno de negocios (simplificación de trámites y regulación, certeza jurídica, seguridad, etc.).
  - Formación de habilidades claves.
  - Innovación y adopción de tecnologías.
    - Formación de un sistema estatal y los subsistemas sectoriales conexos de Innovación<sup>14</sup>.
    - Apoyo al emprendimiento e incubación.
    - Fomento de una ciudadanía innovadora e integrada en la economía global de conocimiento con capacidad de aprender<sup>15</sup>.
  - Acceso al financiamiento, especialmente para las MIPYMES.
  - Mejoramiento de la infraestructura clave para el mejoramiento de la productividad.
  - Identificación y profundización de cadenas de valor.
  - Fomento y atracción de inversiones, especialmente inversión extranjera, ya que una estrategia de atracción de inversiones focalizada puede ser un canal importante para efectos de demostración positiva y aprendizaje; el logro de la incorporación de

---

<sup>13</sup> Para apoyar esta tarea de la CEP de Chiapas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco Interamericano de Desarrollo han colaborado con el Centro de Desarrollo Internacional (CID por sus siglas en inglés) de la Universidad de Harvard en el desarrollo de varios productos: i) el Atlas de Complejidad Económica de México; y ii) análisis de las capacidades productivas del estado de Chiapas y el diseño de una estrategia de desarrollo productivo. (Véase: Hausmann, Cheston y Santos, 2015; Hausmann, Espinoza y Santos, 2015; Campante y Solé, 2015; Santos Dal Buoni, Luseti y Garriga, 2015 ; Levy, Hausmann, Santos, Espinoza y Flores, 2015 y <http://complejidad.datos.gob.mx/>.)

<sup>14</sup> Véase Devlin (2013)

<sup>15</sup> Joseph Stiglitz, premio Nobel en economía, argumenta que crear una sociedad con la capacidad continua para aprender (“aprendiendo cómo aprender”) es el clave para el crecimiento y desarrollo socio-económico (Stiglitz and Greenwald, 2014). Por supuesto la cobertura y calidad del sistema de educación es un clave al respecto.

nuevas tecnologías y un aumento de la productividad; la diversificación productiva; y el empleo formal de calidad y mejores sueldos<sup>16</sup>.

- Sustentabilidad del medio ambiente.
- La construcción de un sistema de servicio público profesional que sea estable, independiente de los gobiernos de turno, pero en un marco institucional que premia una vocación para el desarrollo de Chiapas, capacidad técnica, delegación de autoridad, honestidad, mérito y la rendición de cuentas<sup>17</sup>. Merece atención especial el fortalecimiento de las unidades o agencias ejecutores especializadas de las secretarías del Estado ya que son ellos que interactúan operacionalmente con el sector privado.

Tomando en consideración que los estados, y en especial el Estado de Chiapas, cuentan con capacidades financieras y humanas limitadas, vale reiterar que la CEP, a partir de diagnósticos realizados “en casa” y/o aportados por otros (como los estudios CID-SHCP-BID mencionado anteriormente en el pie de página número 14), debiera desarrollar una agenda acotada, realizable y que contribuya a una estrategia de desarrollo con enfoques selectivos que construyan una secuencia de acciones públicas coherentes con un impacto acumulativo sobre la productividad. También con respecto a nuevos programas públicos de fomento en que el Estado no tiene mucha experiencia previa, quizás sea una práctica eficiente comenzar con un proyecto piloto de alcance y aplicación restringida o limitada hasta que se determine si el impacto del programa es consistente con los objetivos señalados *ex ante*.<sup>18</sup> Para que eso sea factible, el gobierno

---

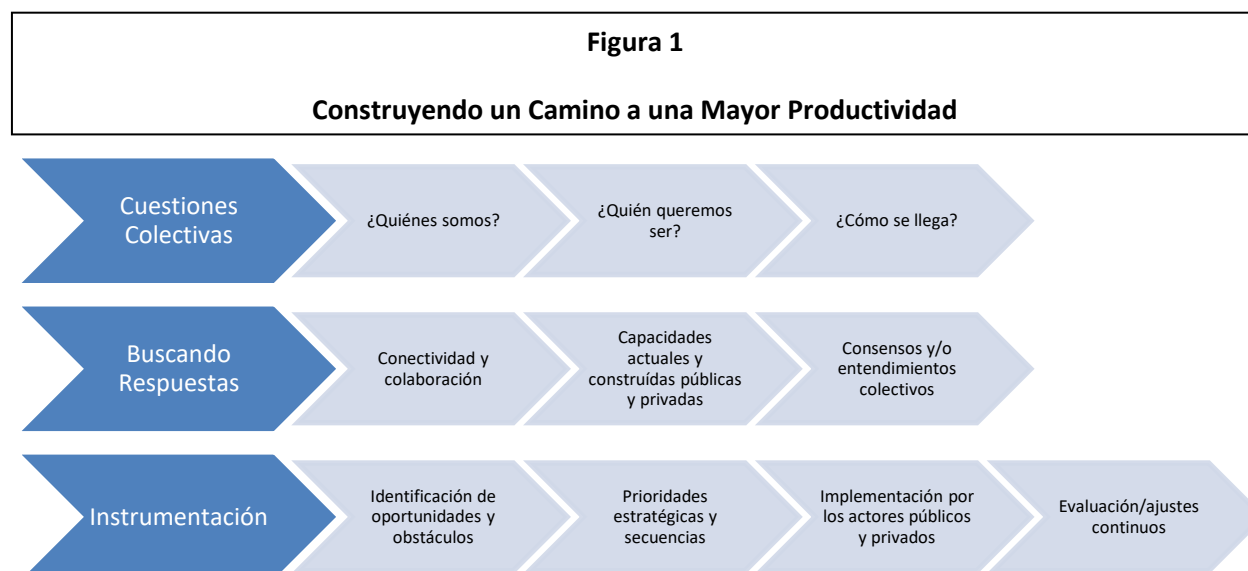
<sup>16</sup> Dado el alto nivel de informalidad de la economía en Chiapas, un programa profesionalmente organizado de atracción de nuevas inversiones, tanto extranjeras como mexicanas, probablemente debiera ser un componente central de una estrategia para alcanzar una mayor productividad y empleo formal en el estado. Además, empresas extranjeras y empresas exportadoras suelen ofrecer mejores sueldos y condiciones laborales. De todos modos, un programa efectivo de atracción de inversiones sería un catalizador para estimular la generación de acciones concretas en frentes claves para la productividad, tales como, simplificación de trámites y regulación y la formación de habilidades. Adicionalmente inversiones atraídas con criterios de selectividad estratégica pueden significar la incorporación de nuevas tecnologías y estimular competencia e innovación en la economía de Chiapas. En países federalizados la tarea de atracción de inversiones es normalmente más efectiva si se realiza a nivel de estado o departamento. Así, vale la pena examinar las estrategias y programas de algunos estados de los EE.UU. (por ejemplo: Virginia, Carolina del Norte y del Sur) o países unitarios pequeños con mucho éxito en la atracción de inversiones, como por ejemplo las estrategias empleadas por la Industrial Development Agency (IDA) de Irlanda. Chiapas tiene ventajas relativas que son potencialmente atractivas para empresas fuera de la región; por ejemplo, salarios competitivos, disponibilidad de programas de capacitación y certificación, biodiversidad, Puerto Chiapas, la Zona Económica Especial, cercanía al mercado Centroamericano y seguridad, entre bastantes otras. Es necesario contar con una estrategia de fomento para que estos activos atraigan a los inversionistas.

<sup>17</sup> Un sector público eficaz es un componente vital para la productividad. Es el sector público estatal y sus funcionarios los que colaboran con las empresas, el sector laboral y el gobierno federal para instrumentar la estrategia de productividad. Si la planta pública profesional no es relativamente estable, altamente motivada en lograr el objetivo de una Chiapas desarrollada, técnicamente capacitada en materia de gestión administrativa y en temas técnicos relacionados con la productividad, que cuente con un presupuesto adecuado, es difícil que se logre implementar efectivamente la agenda de la CEP. Como destacó un ministro de Singapur, es importante para el desarrollo “reclutar personal calificado que quedará en el sector público; si no, Singapur perdería la ventaja que tiene respecto a otros países: la existencia de una administración pública que es honesta, competente y efectiva” (*Straits Times*, 2007)

<sup>18</sup> Esta es una estrategia que China emplea con frecuencia. (Devlin, Estevadeordal y Rodriguez, 2006).

necesitará contar con una capacidad técnica propia, o contratada externamente, para realizar evaluaciones *ex post* del impacto de sus programas de fomento de la productividad. Por otra parte, si bien una estrategia para lograr una mayor productividad es por definición una tarea de mediano-largo plazo, es importante que la agenda de la CEP incorpore acciones que “cosechan fruta” en el corto plazo (es decir, acciones que produzcan beneficios en un período relativamente más corto de tiempo, con un horizonte de 12-18 meses) para fomentar un sentido de relevancia y éxito en el seno de la Comisión. Simplificación de trámites y regulación es un buen ejemplo de ello.

Finalmente, la agenda de la CEP debiera considerar la cooperación con programas federales que puedan contribuir a una mayor productividad como, por ejemplo, el “Programa Regional de Impulso a la Competitividad Sectorial” del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) de la Secretaría de Economía del Gobierno Federal que se dirige a las MIPYMES y está implementado en fases organizadas por grupos de estados;<sup>19</sup> así como el Foro Consultivo Científico y Tecnológico y su Programa de Diagnósticos Estatales de Ciencia, Tecnología e Innovación.



Fuente: El Autor

**2. Lograr una Verdadera Representación Pública al Más Alto Nivel.** Cuando una iniciativa de un consejo público-privado es prioritaria para el estado y/o nación, la representación del sector público debe ser al más alto nivel posible. Sin una representación pública de alto nivel, será difícil atraer la presencia de los titulares privados también de alto nivel y asegurar que las dependencias estatales implementen los

<sup>19</sup> El contacto para el programa es: [saskia.bonnefoi@competitiveness.com](mailto:saskia.bonnefoi@competitiveness.com)

acuerdos logrados. Adicionalmente es importante que participe con regularidad una Secretaría del Estado chiapaneco poderosa (“un campeón”) que pueda, en el nombre del Presidente del consejo (que tiene una agenda de trabajo muy ocupada), hacer el seguimiento de los acuerdos logrados y facilitar la coordinación entre las dependencias públicas respecto a la implementación de dichos acuerdos. Finalmente, es importante que participen en la mesa del Consejo, Secretarías del estado que son relevantes para asegurar el cumplimiento de la agenda de productividad y que tienen la capacidad y el presupuesto necesarios para implementar los programas que surjan en apoyo a los acuerdos. Sin estas condiciones de gobernanza, es imposible inculcar un sentido de relevancia en las deliberaciones de la CEP para los sectores no públicos.

El Reglamento de la CEP refleja los principios señalados respecto al nivel de participación del sector público estatal (véase el Cuadro 1). Sin embargo, en la práctica estos principios no se cumplían. El Gobernador de Chiapas oficialmente es el Presidente de la CEP, otorgando al foro una jerarquía política formal apropiada para una iniciativa prioritaria<sup>20</sup>. Sin embargo, en el Cuadro 2 se puede observar que el Gobernador no presidió las reuniones de la CEP, siendo esta función en la práctica delegada al Vicepresidente de la CEP, el Secretario de la Secretaría del Trabajo estatal<sup>21</sup>. Se observa que las Secretarías clave para el apoyo a la productividad; es decir, las Secretarías de Economía, Planeación y Educación también enviaron suplentes. Adicionalmente, Hacienda, que es fundamental para asegurar que los programas de fomento de la productividad estén financiados, incluso con reasignación de recursos presupuestarios si fuese necesario, también participó con un representante suplente. Francamente hasta junio del año 2015, pese a las exhortaciones repetidas del Vicepresidente en las reuniones, la representación pública de la CEP de Chiapas se ha convertido en la práctica **en un foro de suplentes**<sup>22</sup>. También es notoria la ausencia en la CEP de un representante (nombrado de vocal o invitado especial) del Consejo de Ciencia y Tecnología de Chiapas (COCYTEC), un organismo público descentralizado (OPD) trabajando con el Foro Consultivo Científico y Tecnológico de México en un programa de fomento de la innovación en el Estado de Chiapas.

Resumiendo, es difícil generar una participación vigorosa de los otros titulares que representan instituciones no estatales, si los representantes titulares del sector público estatal están sistemáticamente ausentes. Adicionalmente al tema del grado de compromiso político con la CEP por parte del Estado de Chiapas, el desbalance de la agenda actual de la Comisión respecto a la inclusión de otros temas claves relacionados con la productividad en Chiapas también puede ser un factor que desincentive la

---

<sup>20</sup> También otorga estabilidad a la CEP por cuanto el Gobernador del Estado es el único representante estatal que tiene garantía de continuidad durante el período o ciclo del gobierno ya que la duración de su mandato es por seis años no renovable.

<sup>21</sup> En las entrevistas bastantes titulares comentaron sobre la ausencia del Gobernador como un factor debilitante de la CEP de Chiapas.

<sup>22</sup> La falta de eficacia de las exhortaciones del Secretario del Trabajo (como Vicepresidente) para lograr la participación de los titulares, es un elemento que podría llevar a cuestionar si esta Secretaría tiene el poder político suficiente en el gabinete del gobierno para servir como el “campeón” público de la CEP. Este es un punto relevante de reflexión.

participación de las dependencias que no son directamente responsables de los temas laborales, que son los que actualmente dominan la agenda de la CEP.

Para relanzar la CEP como un foro de alta prioridad política del Estado chiapaneco, se recomienda que los titulares del sector público estén siempre presentes y que el foro sea liderado por el Gobernador del Estado de Chiapas. Considerando que el Gobernador tiene una agenda de trabajo con muchos temas de alta relevancia, se deben generar mecanismos que aseguren su participación; por lo tanto se deben programar las reuniones de la CEP con la debida antelación y coordinación con la oficina del Gobernador para que se realice en fechas cuando el Gobernador pueda destinar dos (2) horas de su tiempo a este nuevo e importante foro.

**3. Reforzar la Representación Federal, Empresarial, Sindical y Académica.** Se observa que hasta junio del año 2015 hay dos problemas respecto a la participación de los representantes de las distintas instituciones que conforman la CEP. Una es obvia y es que los suplentes han dominado la representación de los sectores federal, empresarial y académico; por otra parte se observa también la ausencia de representantes, es decir, hay una cantidad indebida de “*no shows*”. En este contexto, la participación del sector académico ha sido especialmente débil. Este comportamiento era fácil de anticipar teniendo en cuenta la débil participación de los titulares del sector público estatal, la ausencia del Gobernador y una agenda excesivamente estrecha o limitada en su temática. Otro problema que se enfrenta es que los titulares que representan a una Secretaría estatal/Delegación Federal o una institución oficial pueden cambiar debido a nuevos nombramientos de sus direcciones, lo que puede impactar negativamente la continuidad en la participación de los representantes.

La segunda limitación es que la representación de la CEP podría incluir más actores “en la primera línea de la productividad” por cuanto un consejo público-privado como la CEP no es un ejercicio burocrático, sino un ejercicio que busca resolver problemas de productividad reales para el bienestar de todos en el Estado de Chiapas.

Respecto al problema de la débil participación de los titulares, a continuación se presentan las siguientes recomendaciones. Primero, como ya se mencionó, se debieran organizar las reuniones de la CEP en fechas en las que se asegure que el Gobernador presida la reunión. La presencia del Gobernador es un mecanismo claro y directo de asegurar la presencia de los titulares de los sectores públicos estatales y federales y seguramente será un incentivo muy fuerte a la participación de los titulares que representan a los sectores no públicos. Segundo, previo a la primera reunión en plenaria de la CEP presidida por el Gobernador, sería aconsejable que el Gobernador realizara una ronda de reuniones bilaterales con los representantes titulares de los respectivos sectores empresarial, sindical laboral y académico, con el objetivo de discutir las expectativas y mecanismos para generar un diálogo franco y efectivo en las reuniones. Estas tres reuniones a puertas cerradas, permitirían un diálogo sincero y constructivo, con el Presidente de la CEP, de titulares no públicos; de la información recolectada en las entrevistas, algunos representantes aparentemente se sienten inseguros para dialogar francamente en la sesión plenaria debido a la presencia de dependencias estatales cuyos programas tienen consecuencias importantes para los sectores que representan. Solo el liderazgo político del Gobernador puede crear un ambiente que supere

los obstáculos para lograr un diálogo franco y constructivo en la CEP entre todas las partes que participan, con el objetivo de resolver los problemas que limitan un aumento de la productividad y empleo formal en el Estado de Chiapas.

En cuanto a rotación de titulares no públicos debido a cambios de la dirección de la institución, la mejor manera de mantener la continuidad es que la Secretaría de la CEP organice para el nuevo titular, antes de su primera reunión de la CEP, una sesión de orientación informativa especial y comprensiva, con el objetivo de que el nuevo titular asuma con el adecuado nivel de preparación sus nuevas funciones.

Respecto a reforzar la presencia en la CEP de actores en la primera línea del tema de la productividad vale la pena que la Presidencia, junto con la Secretaría, realicen una evaluación profunda de la representatividad de los titulares actuales de la CEP, especialmente teniendo en consideración el mandato de fomentar un diálogo entre actores relevantes para identificar y resolver problemas de productividad y su democratización. Basados en esta evaluación, se determinará si es recomendable hacer algunos ajustes. Una evaluación de la representatividad de los participantes frente a los problemas a discutir en el foro es siempre un ejercicio periódico muy saludable para el adecuado funcionamiento de un consejo público-privado. Una idea conexa es considerar una regla de una rotación de titulares no públicos, asignándoles mandatos en la CEP de períodos de por ejemplo cuatro años, renovable una vez por un nuevo período de tres años. (Si no para todos los titulares se puede aplicar esta fórmula a un porcentaje de ellos, digamos una tercera parte.) Un plazo de cuatro años renovable una vez por tres asegura que la participación de un titular, o su reemplazo, se extienda al próximo sexenio de gobierno, aportando continuidad y memoria institucional a la CEP.

Independientemente de todos los aspectos mencionados anteriormente, también se recomienda que la Presidencia considere el nombramiento de algunos vocales adicionales, *a título personal*, sin una regla de representación sectorial propiamente tal.<sup>23</sup> Esta opción podría servir para reforzar la representación por actores en la primera línea de la productividad. Los vocales deben ser personalidades que cuenten con un gran prestigio y reconocimiento por su conocimiento y acciones concretas personales en materia del mejoramiento de la productividad e innovación, con un fuerte compromiso colectivo para el desarrollo de Chiapas y con una vocación de alcance de acuerdos por medio del diálogo. Los vocales a título personal podrían ser empresarios, académicos, un miembro de una ONG o incluso un trabajador reconocido por sus aportes prácticos relevantes para mejorar la productividad en su empresa. Una posibilidad es nombrar tres vocales a título personal lo que subiría el número total de representantes (incluyendo los invitados) en la CEP a veinticinco (o a 26 si se acepta la recomendación anterior de

---

<sup>23</sup> Es decir titulares no en representación formal de una confederación, gremio o universidad, pero más bien una voz independiente en representación genérica del tema de productividad en Chiapas.

**Cuadro 2**

**ASISTENCIA DE TITULARES A LAS REUNIONES DE LA CEP DE CHIAPAS**

|                                  | 1/2013 | 2/2013 | 1/2014 | 2/2014 | 3/2014 | 4/2014 | 1/2015 |
|----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Presidente                       | -      | -      | -      | -      | -      | -      | -      |
| Vicepresidente                   | *      | *      | *      | *      | *      | *      |        |
| Dependencias Sector Gob. Estatal |        |        |        |        |        |        |        |
| Economía                         | S      | *      | S      | Snuevo | Snuevo | S      |        |
| Planeación                       | S      | *      | S      | -      | Snuevo | S      |        |
| Educación                        | S      | *      | S      | -      | Snuevo | S      |        |
| Hacienda                         | -      | -      | -      | S      | Snuevo | S      |        |
| Gobierno Federal                 |        |        |        |        |        |        |        |
| Economía                         | S      | *      | S      | -      | -      | -      |        |
| IMSS                             | S      | *      | S      | *      | Snuevo | S      |        |
| Educación                        | S      | *      | S      | S      | S      | S      |        |
| Empresarial                      |        |        |        |        |        |        |        |
| CMIC                             | S      | *      | S      | S      | S      | S      |        |
| CCEC                             | -      | *      | -      | *      | S      | S      |        |
| CEC                              | -      | -      | -      | S      | -      | -      |        |
| Sindical Laboral                 |        |        |        |        |        |        |        |
| CTM                              | S      | *      | S      | *      | *      | *      |        |
| CROC                             | *      | *      | *      | *      | -      | -      |        |
| CROM                             | -      | -      | -      | S      | *      | *      |        |
| Academia                         |        |        |        |        |        |        |        |
| UNIACH                           | -      | *      | -      | -      | S      | S      |        |
| UNICACH                          | S      | -      | S      | -      | -      | -      |        |
| ICATEC                           | na     | na     | na     | -      | *      | S      |        |
| Invitados Especiales             |        |        |        |        |        |        |        |
| Club de Industrias               | na     | na     | na     | *      | *      | *      |        |
| Instituto Tecnológico            | na     | na     | na     | -      | *      | *      |        |
| INFONACOT                        |        |        |        |        | *      | *      |        |
| Secretaría                       |        |        |        |        |        |        |        |
| Delegación STPS                  | *      | *      | *      | *      | *      | *      |        |

Fuente: Minutas de las reuniones de la CEP.

(\*)= Titular; S= Suplente; Snuevo= Un suplente no consecutivo; (-) =ausente; na=no aplicable.

Incorporar COCYTEC a la CEP), que es un número que está dentro del rango manejable desde el punto de vista de la gobernabilidad<sup>24</sup>.

Finalmente, se sugiere discutir la posibilidad de introducir una nueva regla en los estatutos de la CEP que busca dar continuidad a la asistencia de los representantes titulares: si un representante titular está

<sup>24</sup> Una norma general es que más de veinte a veinticinco titulares en un comité puede debilitar un diálogo efectivo. Grupos de trabajo subordinados a la sesión plenaria es el mecanismo utilizado para expandir la participación y la representación sin congestionar el diálogo en la sesión plenaria (Devlin, 2014).



ausente en tres reuniones consecutivas, sin una justificación muy especial, el titular (y suplente) perdería su derecho de voto por un plazo o período determinado<sup>25</sup>.

**4. Hacer Cumplir una Norma Estricta para los Suplentes.** Los suplentes tienen un papel muy importante que cumplir para la gobernanza efectiva de los consejos público-privados. Incluso en el caso de los titulares más comprometidos, hay ocasiones en las cuales éstos no pueden participar en una reunión. El suplente asegura que se pueda conformar quórum, realizar votos en el nombre del titular y guardar continuidad para el diálogo en el consejo. En principio el suplente debiera ser estable, de un nivel muy alto, e.j., segundo en la línea de mando, y estar presente en todas las reuniones, aun cuando el titular participa en la reunión, para estar plenamente informado del desarrollo y dinámica de la agenda del consejo e integrado en el grupo de representantes.

Recientemente se observa que hay un mayor grado de estabilidad en la participación de los suplentes de la CEP (Cuadro 2). No obstante, sería conveniente que la Presidencia evalúe el adecuado nivel de los suplentes y promueva su presencia en las reuniones, incluso cuando se cuenta con la participación del titular. La misma recomendación es relevante para cualquier grupo de trabajo o subcomisión.

**5. Fortalecer el Apoyo de las Subcomisiones.** Los miembros titulares del plenario de un consejo público-privado deben ser representativos de los actores relevantes para el cumplimiento del mandato y los objetivos del consejo. No obstante, en la búsqueda de representatividad hay que tener la precaución de no extender el número de titulares más allá de lo que es manejable para un diálogo efectivo. Como se mencionó anteriormente, un límite razonable podría ser en torno a 20-25 miembros titulares.

Una manera de fortalecer la representatividad sin crear trabas para un diálogo efectivo en las sesiones plenarias es la creación de grupos de trabajo o subcomisiones, que trabajan bajo la autoridad y supervisión del comité plenario. En estos grupos de trabajo o subcomisiones pueden participar otros representantes relevantes para los temas específicos tratados; a partir de proceso de discusión y análisis de estudios los representantes en el subgrupo preparan recomendaciones para la consideración y aprobación del comité plenario. Normalmente el carácter del trabajo de estos subgrupos es más técnico que el trabajo del comité plenario. Los principios para una buena gobernanza de los subgrupos son similares a los principios de la sesión plenaria que se ha descrito en este documento., e.j., términos de referencia y una agenda contundente y relevante para los representantes, nombramiento de representantes reconocidos por su representatividad y conocimiento de los temas abordados, regularidad en las reuniones, participación permanente de los suplentes, reglas y normas de procedimientos claras y acordadas por escrito, apoyo técnico, informes de seguimiento, etc.

El Reglamento de la CEP de Chiapas planteó la creación de nueve Subcomisiones y su temática previa a la primera reunión de los titulares. Si bien las Subcomisiones fueron aprobadas en la segunda reunión de la CEP, esta aprobación fue realizada sin contar con un diagnóstico previo sistemático y priorización de las restricciones a la productividad del sector productivo y, como se señaló anteriormente en el punto

---

<sup>25</sup> La ausencia de titulares debilita la CEP y la credibilidad de los votos. La sanción indicada tendría fuerza o “dientes” solo si la agenda de la CEP es relevante e importante para todos los titulares y si el gobierno está financiando las acciones públicas acordadas.

primero de estas recomendaciones, se les dio un mandato muy focalizado en el mercado laboral con la exclusión de otras áreas claves para promover una mayor productividad y su democratización. Los grupos de trabajo en el Grupo de Trabajo Regional surgieron en un contexto similar; incluso, algunos participantes del subgrupo aparentemente también se sienten aislados y que plantean la necesidad de una mayor coordinación con la CEP misma<sup>26</sup>. Por otra parte, el gran número de subcomisiones y grupos de trabajo creados representan una carga difícil manejar por parte de la Secretaría de la CEP, especialmente si dentro de su trabajo se considerará en algún momento otorgar apoyo técnico a las deliberaciones de las distintas instancias de trabajo, además del apoyo administrativo actual. Si bien los representantes en las Subcomisiones podrían aportar sus propios conocimientos técnicos, la presencia de apoyo técnico por parte de la Secretaría es importante para equilibrar el acceso a información relevante entre los grupos de interés que cuentan con diferentes capacidades.

Respecto a la operación de las Subcomisiones, como se vio anteriormente, el reglamento de la CEP establece una normativa general que es similar a la que rige la mesa del plenario, con la excepción de que se deben reunir bimestralmente. La misión técnica en terreno organizada por las autoridades, realizada por el autor, apenas proporcionó tiempo para examinar las dimensiones de la gobernanza del Comité Plenario de la CEP; no hubo citas preparadas con los delegados de las Subcomisiones, probablemente debido a dicha restricción de tiempo<sup>27</sup>. Como se mencionó anteriormente una reunión con representantes del Grupo de Trabajo Regional en Tapachula contó con una participación muy limitada. En cualquier caso, las limitaciones de gobernanza identificadas para el Comité Plenario de la CEP son relevantes para el caso de las Subcomisiones y Subgrupos en igual o probablemente mayor importancia.

Las Subcomisiones y Subgrupos son importantes por su labor de análisis de temas específicos y la generación de recomendaciones para el Comité Plenario. Se sugiere realizar un proyecto de cooperación técnica complementario que examine en detalle las nueve Subcomisiones y el Grupo de Trabajo Regional con sus doce subgrupos; la recomendación es que se analice y redefina el número de sub-instancias y agendas, teniendo como objetivo la necesidad de reenfocar las áreas de trabajo según los ajustes que se hagan en el programa del Comité Plenario (Recomendación No. 1). Con posterioridad a ordenar este tema “macro” de redefinición de los subgrupos y sus agendas se recomienda contemplar una segunda etapa del proyecto que considere una evaluación “micro” de los mecanismos de la gobernanza de Subcomisiones y Grupos de Trabajo previamente validados.

Concluyendo se recomienda que la CEP realice una pausa en el trabajo actual de las Subcomisiones y Subgrupos de trabajo, hasta que el Comité Plenario decida cómo lanzar un diagnóstico profundo de las oportunidades y restricciones para una mayor productividad en Chiapas, o acepte las conclusiones del estudio CID-SHCP-BID como la guía principal para lanzar iniciativas concretas. Es decir, el número y

---

<sup>26</sup> En la visita a terreno realizada las reuniones con el sector empresarial y laboral en Tapachula tuvieron un alcance muy limitado. Un factor que puede haber influido fueron las fuertes lluvias que desincentivaron la participación. De todos modos se observa que existe cierta frustración con respecto al desarrollo y relevancia de la agenda del Subgrupo y el liderazgo del Gobierno, así como una falta de conocimiento de la CEP misma y de coordinación entre las dos instancias.

<sup>27</sup> No se cuenta con una respuesta a una solicitud de información realizada en julio del año 2015 sobre los titulares de los subgrupos y copias de las minutas de las reuniones.

programas de trabajo de las Subcomisiones y los Subgrupos de Trabajo tienen que conformarse a la agenda reformulada del plenario de la CEP. También es claro que se debiera limitar el número de instancias, tomando en consideración la capacidad real de la Secretaría de la CEP para administrarlas efectivamente y proveer el apoyo técnico en la medida que sea requerido.

En términos de los mecanismos de nombramientos de miembros que participan en un subgrupo, una opción es que sea la responsabilidad de los titulares en el plenario, o alternativamente puede ser “auto-organizado” por los agentes productivos relevantes para el tema en que el subgrupo va a trabajar. Esta última opción es bastante factible si los agentes ya están cooperando entre ellos y el comité plenario está alerta a potenciales conflictos de interés. La selección del presidente de un subgrupo es un punto clave: debe ser una persona con un alto grado de conocimiento del tema que se va a trabajar y de la naturaleza de la operación del sector público, así como contar con “competencias sociales” para llevar un diálogo efectivo entre las participantes<sup>28</sup>. Por otra parte, se propone que los titulares del plenario constituyan un “Sub-comité de Dirección” compuesto por dos o tres (2-3) representantes titulares para supervisar el trabajo de los subgrupos, lo que es muy aconsejable si se constituyen varios subcomités.

**6. Preparar una Guía Escrita Oficial de Normas de Procedimientos de la CEP que incluya un Código de Conducta.** Es evidente del análisis de las respuestas al Cuestionario emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a miembros de las CEPs de México, que no siempre existe claridad entre los integrantes respecto a los procedimientos y normas de sus consejos<sup>29</sup>. La elaboración y distribución de una guía escrita a los titulares y suplentes de la CEP de Chiapas sería muy conveniente. La guía debería incluir temas de procedimientos como los que ya están en el Reglamento de la CEP junto con la clarificación de normas fundamentales para una adecuada gobernanza de la CEP, entre las que destacan: la presencia de los titulares, el periodo de rotación, el rol y la inamovilidad de los suplentes (y su nivel apropiado), la necesidad de que los titulares estén preparados adecuadamente para discutir los temas en la agenda de las reuniones, la importancia de la civilidad en el discurso, los tiempos máximos permitidos para intervenciones y comentarios en la mesa<sup>30</sup>, cuando un titular/suplente debiera abstenerse (e.j. por un conflicto de interés respecto al tema a discutir/votar), el manejo apropiado de información confidencial o privilegiada, el procedimiento detallado (no está tan claro en el Reglamento<sup>31</sup>) para convocar reuniones

---

<sup>28</sup> Un Presidente no capaz de liderar adecuadamente un subgrupo o comité solo hará que el comité no sea eficaz, aun si se cuenta con la participación de buenos representantes.

<sup>29</sup> Devlin y Cabezas (2015a y 2015b).

<sup>30</sup> Establecer límites formales a los tiempos de las intervenciones/comentarios es muy importante teniendo en consideración que el tiempo de las reuniones está limitado a solo una a dos horas de duración. Un ejemplo de una regla es que las intervenciones tengan un tiempo máximo de cinco minutos y se limiten a dos veces por tema, mientras que el participante que presenta un informe o una propuesta agendada en el orden del día hace uso de la palabra por el tiempo determinado por el Presidente.

<sup>31</sup> ¿Se convoca una nueva reunión el mismo día o en otro día? El Reglamento debiera ser más específico y detallado al respecto.

si no hay un quórum en la primera instancia, la exigencia de un informe anual y cualquier otra recomendación de procedimiento adoptada a partir de las recomendaciones de este informe, etc.

**7. Fortalecer la Secretaría de la CEP.** La experiencia internacional confirma que una Secretaría capacitada y neutra que apoya a un consejo público-privado es un aspecto muy crítico y relevante para la buena gobernanza y el éxito de dicho foro. Hay varios niveles de recomendaciones respecto al funcionamiento de la Secretaría que se abordarán a continuación. La CEP de Chiapas tiene una Secretaría que es la Delegación Federal de Trabajo.

a. *Presupuesto Dedicado.* Si bien inicialmente la Secretaría de la CEP puede operar dentro del presupuesto existente de la Delegación Federal del Trabajo, en algún momento la Secretaría necesitará un plan de trabajo y presupuesto dedicado si va a otorgar el apoyo profesional, que una CEP con una agenda contundente necesitará para ser efectiva y creíble. De hecho, la implementación de las recomendaciones de este informe tiene implicaciones presupuestarias. Se puede explorar si parte de un presupuesto inicial dedicado a los requerimientos de la CEP pueda eventualmente obtenerse a través de aportes, financiero no condicionado por el sector empresarial o a través de un proyecto de cooperación técnica con un organismo nacional o internacional.

b. *Acotar la Carga del Trabajo Procesal Administrativo de la Secretaría.* Se observa que el Delegado Federal de Trabajo y la planta de su oficina tienen la capacidad para manejar muy bien las tareas de procedimiento de la CEP<sup>32</sup>. No obstante, el gran número de Subcomisiones y grupos de trabajo actuales parecen sobrepasar dicha capacidad. Si la recomendación anterior de realizar una pausa y reconfigurar los subgrupos que apoyan la CEP es implementada, en el corto plazo (o hasta que haya una agenda contundente de la CEP) la Secretaría debiera poder cumplir con sus funciones administrativas con los recursos existentes sin mayor dificultad. Además el hecho de que la Secretaría está radicada en la oficina de un Delegado Federal, parece otorgarle un grado de neutralidad respecto a los intereses de los sectores representados en la CEP de Chiapas.<sup>33</sup>

Otra alternativa a evaluar es transferir las funciones de Secretario a la Secretaría de Economía en la medida que dicha repartición tenga disponible más recursos financieros y técnicos/administrativos dedicados para realizar esta función. Por otra parte dicha transferencia también puede servir para estimular una participación más activa de esta Secretaría en la CEP, la que es muy importante dada la estrecha relación entre sus programas y el tema de la productividad y la competitividad. No obstante, un

---

<sup>32</sup> Por ejemplo, convocar reuniones, distribuir documentos, preparar actas, mantener una base de datos, preparar calendarios, apoyar el desarrollo de planes de trabajo, etc.

<sup>33</sup> No obstante, es importante tener en cuenta una observación: el hecho de que el Delegado tiene derecho de voto y también es el Director de la Secretaría de la CEP tiene el inconveniente potencial de crear un conflicto tipo “agente-principal”. El mismo sería el caso si la Secretaría se traspase a la Secretaría de Economía. No es un obstáculo absoluto a una buena gobernanza, sino un riesgo que la mencionado guía de procedimientos debiera prevenir.

riesgo que también es importante considerar en el análisis es una posible pérdida de neutralidad debido a la búsqueda de protagonismo que a menudo se observa entre Secretarías de un gobierno.

*c. Fortalecer la Capacidad Técnica de la Secretaría en Materia de la Productividad.* Si bien la CEP puede organizar grupos de trabajo que pueden movilizar apoyo técnico propio a través sus representantes<sup>34</sup>, es importante para la gobernanza y neutralidad de la CEP que la Secretaría tenga una capacidad técnica independiente para apoyar el diálogo y el Programa de Trabajo en las sesiones Plenarias y coordinar grupos de trabajo junto con sus términos de referencia respectivos<sup>35</sup>. Esta capacidad es especialmente importante para los sindicatos de trabajadores que parecen no tener mucha capacidad técnica en materia de productividad. Hasta junio del año 2015 la Secretaría no tuvo la capacidad de aportar a la CEP conocimientos técnicos sobre el conjunto de dimensiones de la productividad.

El Delegado Federal del Trabajo del Estado de Chiapas (en representación de la STPS Federal) hasta junio del año 2015, estaba negociando un convenio de colaboración con la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH)<sup>36</sup>. Si bien el borrador del Convenio está enfocado en el mercado laboral (consistente con el enfoque original de la CEP), quizás se pueda negociar un *addendum* al Convenio que aborde el tema de apoyo a la Secretaría de la CEP en materias del análisis de la productividad para acomodar los ajustes a la agenda recomendados en este Informe. Se constata que la Facultad de Ciencias Sociales de UNIACH tiene economistas que pueden aportar<sup>37</sup>, y hay facultades (como la de: Ciencias Agrícolas, Administración y Biociencias, entre otras) que manejan temas claves para la productividad<sup>38</sup>. En el tema de la innovación, se observa que la Dirección de Competitividad e Innovación de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH), también maneja temas importantes para la productividad y según la Rectoría de UNIACH la Universidad está fortaleciendo su Coordinación General de Innovación. Otra fuente de apoyo puede ser los centros de investigación independientes en Chiapas. La ventaja de que la Secretaría colabore con las universidades es que, pese a ser instituciones públicas, pueden por su orientación académica proporcionar una posición neutral respecto a los intereses particulares de las empresas, sindicatos laborales y la propia agenda política del gobierno estatal.

---

<sup>34</sup> Esto es claro respecto a los representantes de grupos de trabajo derivados del sector público estatal. El sector empresarial también tiene su propia capacidad analítica; por ejemplo, el Centro de Investigación Científica y Estudios Sociales, Económicos y de Mercados del Club de Industriales de Chiapas y Fomento Económico de Chiapas. Parece que los sindicatos laborales tienen baja o ninguna capacidad analítica en materia de productividad.

<sup>35</sup> También puede ser necesario apoyar la coordinación que debe realizar el “comité de dirección” propuesto en recomendación 5.

<sup>36</sup> Borrador del “Convenio General de Colaboración STPS de Estados Unidos Mexicanos-Universidad Autónoma de Chiapas” (sin fecha).

<sup>37</sup> Basado en una entrevista con Profesores Guillermo Valdivieso y Apolinar Oliva en San Cristóbal de las Casas.

<sup>38</sup> Basado en una reunión organizada por la Rectoría de la Universidad que también informó que la Universidad hace aportes técnicos al Plan Estatal de Chiapas.

En la medida que sea posible agregar la propuesta de *addendum* al Convenio con UNIACH, se recomienda que se defina con un cierto grado de precisión sobre: qué miembros de las facultades podrían colaborar con el trabajo técnico de la Secretaría de la CEP, cuándo y por cuánto tiempo. La experiencia internacional sugiere que arreglos más informales o no explícitos pueden resultar en compromisos vagos e inciertos en términos de implementación.

Finalmente la Secretaría va a necesitar establecer una red de contactos para movilizar proyectos de cooperación técnica, con su respectivo financiamiento, para apoyar tareas de la CEP que están más allá de sus capacidades. Es posible que esta tarea pueda realizarse en colaboración con el CNP<sup>39</sup>.

d. *Fortalecer las TICs de la Secretaría.* La experiencia internacional demuestra que el uso de TICs es muy importante para la operación efectiva de un consejo público-privado. En esta materia la Secretaría de la CEP de Chiapas tiene serias limitaciones de presupuesto que debieran ser estudiadas y abordadas.

- La Secretaría debiera poder construir una intranet con seguridad apropiada para la CEP que permita el archivo digital de documentos, la distribución e intercambio de documentos, reuniones virtuales entre los integrantes, conversaciones o chats entre ellos y comunicación con personas del equipo técnicos/administrativos.
- La Secretaría debiera contar con un sistema digital para hacer seguimiento de acuerdos y su implementación.
- Es necesario construir un sitio WEB atractivo e interactivo con el público, y tener los recursos necesarios para mantener el sitio actualizado.
- Es necesario contar con un equipo de video conferencia para uso de la CEP en Tuxtla Gutiérrez y el Grupo de Trabajo Regional en Tapachula. Esto permitirá reuniones a distancia ente la CEP y el Grupo de Trabajo Regional, el CNP, otras CEPs y expertos en el exterior.

e. *Un Programa de Divulgación y Comunicación.* Chiapas debe fomentar una sociedad productiva e integrada a la sociedad mundial de conocimiento y aprendizaje. Tanto por esta razón, y por transparencia, la Secretaría de la CEP va a tener que construir e implementar un programa de divulgación pública. Para eso hay que desarrollar un logotipo atractivo para la CEP de Chiapas como instrumento de *marketing*, un programa de producción y distribución de documentos con normas editoriales y de presentación, sistemas de comunicación por Facebook, Twitter , televisión, radio y diarios, conferencias de prensa y una mayor capacidad para organizar foros informativos públicos sobre el trabajo de la CEP y la importancia de la productividad y su democratización.

Un procedimiento a contemplar es la organización de un comunicado de prensa, junto con una conferencia de prensa presidida por el Gobernador, después de cada reunión de la CEP. Esto proyectaría

---

<sup>39</sup> Como una primera gestión se recomienda que el Secretario de la CEP contacte al Director de la Organización Internacional de Trabajo (OIT ) para México en el Distrito Federal, con el objetivo de explorar la posibilidad de que se organice un taller informativo sobre el tema de productividad para los sindicatos de trabajo de Chiapas.

públicamente la importancia de la CEP y también es un incentivo para que sus integrantes promuevan una agenda de trabajo y recomendaciones relevantes e importantes para Chiapas.

f. *Seguimiento y Evaluación.* Una Secretaría eficaz tiene un rol en de seguimiento y evaluación del comportamiento de la CEP. Un ejemplo muy sencillo, y solamente ilustrativo, de una carta de seguimiento y evaluación está en el Cuadro 3.

**Cuadro 3**

**EJEMPLO ILUSTRATIVO DE UNA CARTA DE SEGUIMIENTO/EVALUACION PARA UNA CEP**

| Productos de la CEP  |   |                                     |   |                                  |  |  |   |
|----------------------|---|-------------------------------------|---|----------------------------------|--|--|---|
| AÑO                  | Número de reuniones plenarias               | Número de reuniones extraordinarias | Número de reuniones de grupos de trabajo (GT) | Número de acuerdos en GTs        | Número de acuerdos de GTs adoptados en reuniones plenarias | Número total de recomendaciones del plenario al gobierno | Número de recomendaciones implementadas por el gobierno |
| 1                    | 2   | 0                                   | 6   | 4                                | 4  | 2  | 0   |
| 2                    | 4   | 0                                   | 4   | 6                                | 4  | 4  | 3   |
| 3                    | 4   | 2                                   | 4   | 5                                | 3  | 8  | 6   |
| 4...                 | 4   | 1                                   | 6   | 3                                | 3  | 10   | 9   |
| ...8                 |   |                                     |   |                                  |  |  |   |
| Secretaría de la CEP |   |                                     |   |                                  |  |  |   |
| AÑO                  | Retraso promedio de entrega de actas (días) | Número de documentos preparados     | Número de estudios preparados                 | Número de consultas al sitio web | Número de talleres/seminarios organizados                  | Número de conferencias de prensa                         | Número de documentos distribuidos al público            |
| 1                    | 1.5   | 5                                   | 1   | 250                              | 2  | 1  | 4   |
| 2                    | 2   | 15                                  | 3   | 500                              | 4  | 2  | 8   |
| 3                    | 6   | 20                                  | 3   | 2,000                            | 6  | 1  | 16  |
| 4...                 | 0.5   | 25                                  | 4   | 12,000                           | 4  | 2  | 22  |
| ...8                 |   |                                     |   |                                  |  |  |   |

Fuente: El Autor, Inspirado en Malcom Toland (sin fecha)

Aparte de la ilustración, otras áreas que merecen ser incluidas en una carta de evaluación y seguimiento son<sup>40</sup>:

- Satisfacción de los representantes titulares con (i) la gestión de la CEP; (ii) el trabajo de sub grupos; (iii) el trabajo de la Secretaría; (iv) los resultados de la CEP y (v) la colaboración con el CNP.

<sup>40</sup> El mecanismo utilizado para generar la información puede ser a través de la elaboración y aplicación de un conjunto de encuestas confidenciales.

- Satisfacción de los representantes titulares con los diferentes servicios de la Secretaría, tanto administrativos como técnicos.
- Una evaluación periódica de la representatividad de los representantes titulares de todas las instancias que participan en la CEP.
- Evaluación del público respecto de la utilidad y calidad de los documentos distribuidos a ellos y del sitio WEB.
- Evaluación de la opinión pública sobre la CEP y su agenda de trabajo junto con los acuerdos logrados.

Respecto de una evaluación del impacto sobre la productividad de las recomendaciones de la CEP adoptadas por el gobierno, esta puede ser una tarea que realice una agencia del gobierno estatal (e.j., SEDECO), un comité especial de expertos, o un organismo externo independiente<sup>41</sup>.

**8. Crear un Consejo Externo de Asesores para la CEP.** Es recomendable, para ciertos temas o inquietudes, poder contar con opiniones que surgen fuera de la comunidad de Chiapas e incluso México. Por eso se recomienda la creación de un consejo externo de asesores compuesto de expertos de la productividad radicados en otros estados de México o en otras naciones (sería deseable que contaran con un conocimiento de la dinámica de los países en desarrollo y de México en particular). Se puede diseñar de forma tal que uno de ellos sea orientado al sector de negocios, otro al mercado laboral y otro al tema de productividad en general.

Los asesores estarían disponibles para responder a consultas (en persona donde se financien los costos de viaje y estadía correspondientes o por video conferencia/SKYPE), pero sin un pago de honorarios. Este sería un arreglo factible, especialmente para expertos de organismos internacionales. A cambio de sus servicios, se reconocería su papel como asesor en el sitio WEB y en las publicaciones de la CEP de Chiapas.

**9. Fortalecer los Lazos con el CNP.** La experiencia internacional sugiere que cuando hay consejos regionales homólogos de un consejo nacional, como es el caso de México, el sistema funciona mejor, sobre todo en regiones relativamente más atrasadas económicamente, cuando hay una fuerte colaboración entre la instancia nacional y la regional<sup>42</sup>. Por esto, se sugiere que la CEP de Chiapas negocie un Convenio de Cooperación con el CNP que aparentemente está estudiando las opciones para proveer servicios de apoyo a las CEPs.

Como primera actividad de cooperación, se sugiere que la CEP de Chiapas y su Secretaría patrocinen un taller con la Unidad de Productividad Económica (UPE) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (la Secretaría del CNP), en una sesión plenaria, para que su personal explique el concepto de la productividad, las metodologías, bases de datos e índices que se utilizan para los diagnósticos, así como las posibilidades

---

<sup>41</sup> Hay que recordar que la evaluación es un proceso iterativo de aprendizaje y que requiere de ajustes continuos.

<sup>42</sup> Véase Gomez y Mitchell (por aparecer) y Devlin y Moguillansky (2011)



de colaboración. Parece que esta recomendación ya está implementada. Se recomienda también que la UPE cree una instancia especial dedicada de funcionarios en la Unidad que colabore en una forma exclusiva con las CEPs estatales como la de Chiapas.

**10. Evaluación Externa de la CEP y la Secretaría.** Periódicamente la CEP debiera contratar un estudio independiente sobre el desempeño y relevancia del trabajo de la CEP, su Secretaría y subgrupos. Una fórmula propuesta sería, por ejemplo, someterse al dicho ejercicio cada 4 años.

#### **IV. Conclusiones**

Chiapas ha tenido éxito en lanzar su CEP y además ha sido bastante activa a través de las sesiones plenarias y del funcionamiento de un gran número de Subcomisiones y de un Grupo Regional para Tapachula con sus propios subgrupos. No obstante se han detectado algunas áreas donde se puede mejorar la gobernanza en el futuro; algunas de las cuales son fundamentales para cumplir con los objetivos de la CEP de Chiapas y el mejoramiento de la productividad y su democratización. Si bien hay debilidades identificadas en este informe, es seguro que muchas de estas debilidades también están siendo experimentadas en las CEPs de otros estados, o serán experimentadas cuando lleguen al nivel de avance de la CEP de Chiapas.

En definitiva, los consejos públicos-privados son complejas empresas conformadas por seres humanos, en las que interactúan múltiples partes interesadas en fluidos entornos democráticos y políticos. No es de extrañar que, incluso en las sociedades democráticas relativamente más desarrolladas, los consejos están lejos de la perfección desde el punto de vista de la gobernanza y los resultados. Sin embargo, juzgar su éxito o su fracaso de manera binaria sería un error: es necesario analizar en qué han tenido éxito o no y cuáles son las alternativas disponibles para cumplir en mejor forma con los objetivos. A la vista de los retos que plantean actualmente la globalización y el desarrollo, se puede concluir que los consejos público-privados son, por su propia naturaleza, un proceso de ensayo y error muy digno de desarrollarse y mejorarse. Esta es una tarea que ha emprendido dignamente la CEP de Chiapas con el objetivo de lograr una mayor productividad y su democratización que liderará a un mayor crecimiento y desarrollo económico en beneficio de todos los chiapanecos.

## V. Bibliografía

Campante, Felipe y Albert Sole (2015), "Implementando Políticas de Desarrollo Productivo en Chiapas: Marco Institucional", CID Working Paper No. 305, Center for International Development, Harvard University (septiembre)

Devlin, Robert y Graciela Mognillansky (2011), Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies, Washington D.C., World Bank Publishers.

\_\_\_\_\_ (2013), "What's New in the New Industrial Policy in Latin America?" en Joseph Stiglitz y Justin Lin (editores), The Industrial Policy Revolution I, Nueva York, Palgrave Macmillan.

Devlin, Robert (2013), "A Methodological Diagnostic Guide to Identify and Evaluate Bottlenecks in IDB Member Countries' Innovation Systems", División de Competitividad, Innovación y Tecnología, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. (diciembre)

\_\_\_\_\_ (2014), "Towards Good Governance of Public-Private Alliance Councils Supporting Industrial Policies", Technical Note IDB-TN 615, Division of Competitiveness and Innovation, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. (marzo)

Devlin, Robert, Antoni Esteveordal y Andrés Rodríguez (2006), the Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean, Washington, D.C., Inter-American Development Bank.

Devlin, Robert y Mabel Cabezas (2015a), "Informe y Evaluación de la Respuestas al "Cuestionario Completo" Enviado a los Presidentes y Secretarios Ejecutivos y/o Secretarios Técnicos de la Comisiones Estatales de Productividad de los Estados Unidos de México", Banco Interamericano de Desarrollo", Washington, D.C.

\_\_\_\_\_ (2015b), "Informe y Evaluación de las Respuestas al Cuestionario Auxiliar Enviado a los Integrantes de las Comisiones Estatales de Productividad de los Estados Unidos de México", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Gómez, Hernando José y Daniel Mitchell (por aparecer), "Comisiones Regionales de Competitividad de Colombia: Lecciones para el Fortalecimiento Institucional de las Comisiones Estatales de Productividad de México", División de Competitividad e Innovación, Banco Interamericano de Desarrollo., Washington D.C.

Hausmann, Ricardo, Luis Espinoza y Miguel Angel Santos (2015), "Diagnóstico de Crecimiento de Chiapas: La Trampa de la Baja Productividad, CID Working Paper No. 304, Center for International Development, Harvard University (octubre)

Hausmann, Ricardo, Timothy Cheston y Miguel Angel Santos (2015), “La Complejidad Económica de Chiapas: Análisis de Capacidades y Posibilidades de Diversificación Productiva”, Center for International Development, Harvard University (septiembre)

Herzberg, Benjamin y Andrew Wright (2006), the PPD Handbook, Washington D.C., World Bank.

Inter-American Development Bank (2014), “Two to Tango: Public-Private Collaboration” en Gustavo Crespi, Eduardo Fernandez-Arias y Ernesto Stein (editors), Rethinking Productive Development, New York, Palgrave Macmillan.

Levy, Don, Ricardo Hausmann, Miguel Angel Santos, Luis Espinoza y Miguel Flores (2015), “¿Por Qué Chiapas es Pobre?”, CID Working Paper No. 300, Center for International Development, Harvard University (julio)

Moguillansky, Graciela (2012), “Comisiones y Consejos Nacionales de Competitividad: Aunando los Intereses Público-Privado en Colombia y la República Dominicana”, Notas Técnicas IDB-TN 374, Sector de Conocimiento y Aprendizaje, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Santos, Miguel Angel, Silvio Dal Buoni, Celeste Luseti y Elisabeth Garriaga (2015). “Piloto de Crecimiento Inclusivo en Comunidades Indígenas de Chiapas”, CIV Research Fellow and Graduate Working Paper No.65, Center for International Development, Harvard University (noviembre)

Schneider, Ben Ross (2010), “Business -Government Interaction in Policy Councils in Latin America”, Working Paper Series IDB-WG 167, Department of Research, Inter-American Development Bank, Washington D.C. (octubre).

Schneider, Ben Ross (2015), Designing Industrial policy in Latin America: Business-State Relations and the New Developmentalism, Nueva York, Palgrave Macmillan.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público/ Secretaría de Economía (2015), “Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y Competitividad de la Economía Nacional y se Adiciona el Artículo 21Bis a la Ley de Planeación” Ciudad de México (marzo).

Stiglitz, Joseph and Bruce Greenwald (2014), Creating a Learning Society, Nueva York, Colombia University Press.

Straits Times (2007), “Ministerial Civil Services Salaries Expected to Go Up”, 3 de marzo, p.1.

Toland, Malcom (sin fecha), “Basics of M&E: PPD M&A Tools”, Banco Mundial, Washington, D.C.

Universidad de Harvard (2015), Mexican Atlas of Economic Complexity  
<http://complejidad.datos.gob.mx/>

