

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



ANÁLISIS DE DISEÑO DEL PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL: HACIA UNA
VERDADERA POLÍTICA DE DISMINUCIÓN DEL DESEMPLEO EN MÉXICO.

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN GERENCIA PÚBLICA

PRESENTA

EDUARDO ANDRÉS MUÑIZ LEAL

DIRECTORA DE LA TESINA: DRA. LAURA HELENA ATUESTA BECERRA

AGUASCALIENTES

SEPTIEMBRE, 2018

Índice de contenido.

1. Resumen Ejecutivo	1
2. Introducción.....	3
3. Análisis de la Situación Problemática	4
4. Discusión de Posibles Cursos de Acción.....	23
5. Propuesta de Solución	27
6. Conclusión y Discusión.....	45
7. Bibliografía.....	48
8. Anexos	51

Índice de tablas.

Tabla 1. Rubros de Atención del Programa de Empleo Temporal.....	6
Tabla 2. Indicadores por elemento de cadena causal.....	18
Tabla 3. Objetivo General.....	27
Tabla 4. Población Objetivo.....	28
Tabla 5. Criterios y Requisitos de Elegibilidad.....	29
Tabla 6. Proceso de Operación.....	32
Tabla 7. Instancia Normativa.....	33
Tabla 8. Rubros de atención y Distribución de Recursos.....	37
Tabla 9. Apoyo económico (jornales) mediante la presentación de un proyecto.....	38
Tabla 10. Instancias ejecutoras.....	39
Tabla 11. Evaluación.....	40
Tabla 12. Operacionalización de Variables.....	42

Índice de figuras.

Figura 1. Árbol de Problemas del Programa de Empleo Temporal.....	15
Figura 2. Cadena Causal Principal del Programa de Empleo Temporal.....	16
Figura 3. Cadenas Causales Adicionales del Programa de Empleo Temporal.....	17
Figura 4. Cadena Causal Principal de la Propuesta de Rediseño del Programa de Empleo Temporal.....	44

Resumen.

Los objetivos del presente estudio fueron, primero el realizar una evaluación al diseño del Programa de Empleo Temporal del Gobierno Federal en México, y posteriormente formular propuestas de modificaciones y reestructuración, a fin de incrementar su capacidad de proveer alternativas efectivas para disminuir problema público del desempleo en el país. Se descubrió que existe una desconexión entre las herramientas que posee el programa y la solución ideal para las personas que pierden su empleo, es decir, obtener una nueva fuente de trabajo. Asimismo, el diseño actual permite tanto el desplazamiento de la población objetivo como la priorización de los resultados físicos de las obras realizadas y no de los beneficiarios de un empleo temporal. Por lo anterior se propone un rediseño enfocado en la planeación a largo plazo para la generación de capacidades de las personas, la vinculación con fuentes concretas de empleo y la coparticipación en la ejecución del PET de los tres órdenes de gobierno, el sector privado, la academia y la sociedad civil.

1. Resumen Ejecutivo.

- I. El Programa de Empleo Temporal (PET) tiene como objetivo general y particular “la mitigación del impacto económico y social que las personas y familias experimentan en su ingreso debido a situaciones económicas adversas”, de las cuales la principal es el desempleo. Sin embargo, uno de los problemas detectados del PET es que existe un desplazamiento de la población objetivo, los desocupados, por personas en situación de pobreza estructural pertenecientes a la Población No Económicamente Activa (PNEA), debido en parte a que el pago ofrecido a través del empleo del PET es similar o superior al pagado en el mercado laboral de bajos ingresos para personas en situación de pobreza. Por otra parte, el PET nada hace para incrementar las probabilidades de conseguir un empleo para la población participante o atender las causales del desempleo en México. Una de estas causales es que existe un desempate entre los conocimientos y competencias de las personas que componen la oferta laboral y aquellas demandadas por los potenciales empleadores.
- II. El presente estudio propone rediseñar el PET, a través de en primer lugar, la creación de herramientas, obras y proyectos por medio de los cuales dotar de educación y capacitación a las personas en situación de desempleo. El segundo aspecto fundamental de la propuesta de modificación del diseño es dotar al Programa de la flexibilidad para adaptarse a las demandas específicas de los mercados de trabajo locales, ya que, en caso de diseñar un programa rígido con un diseño general para toda la República, incrementa sustancialmente los riesgos del fracaso de la política pública, debido a que la propuesta de este estudio descansa sobre diagnósticos puntuales y necesidades heterogéneas en cada entidad federativa.
- III. Será tomado como ejemplo de caso de éxito el programa de empleo temporal denominado *New Deal*, implementado en Gran Bretaña durante el periodo comprendido de 1998 a 2009, para la transferencia y adopción de elementos de política pública que resulten de utilidad para el rediseño del PET. El programa obtuvo resultados favorables en la disminución de las tasas de desocupación, principalmente para el desempleo de

largo plazo, al implementar programas de capacitación laboral complementados con vinculación al sector privado. Sin embargo, la principal crítica hacia el New Deal por parte de sus detractores, fue el hecho de que se concentraba en atender el lado de la oferta del mercado laboral, dejando de lado a los empleadores, al no proveer los suficientes estímulos para fomentar su participación en el programa. El rediseño del PET busca evitar caer en este error con un enfoque fundamentado en el diagnóstico y planeación sistemático de los ejercicios fiscales, con la coordinación y participación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno, la iniciativa privada y las instituciones de educación superior mediante la apertura a estos actores a los Comités Estatales del Programa de Empleo Temporal (CEPET) de cada entidad federativa, integrando así la perspectiva de cada sector involucrado en el mercado laboral.

- IV. La definición del problema se basa en las metodologías del árbol de problemas y marco lógico. La primera metodología fue útil para lograr identificar los factores que limitan la implementación y el cumplimiento de los objetivos del PET, así como los elementos a considerar en el rediseño, contingencias y posibles riesgos de la implementación del nuevo programa. La segunda metodología se empleó para descubrir las cadenas causales del diseño actual del PET y sus debilidades, y en una segunda instancia para definir las nuevas cadenas causales de la propuesta de rediseño, con el objetivo de establecer vínculos fuertes entre cada proceso.

2. Introducción.

El Programa de Empleo Temporal (PET) fue creado en 1995 como una medida emergente a consecuencia de la crisis desatada en México a partir de diciembre de 1994 y el desempleo que ésta generó en el medio rural del país. De acuerdo con Scott (2002) “el PET fue concebido teóricamente como un programa tradicional de empleo temporal contra-cíclico”, enfocado en los jornaleros agrícolas de las localidades rurales, principalmente aquellas clasificadas como de extrema pobreza. Pero, en el transcurso del tiempo, el PET ha sido objeto de frecuentes modificaciones, ocasionadas por diversos factores, desde la situación económica imperante en el momento, la metodología para la medición de la pobreza, así como condiciones políticas de las administraciones federales en turno.

La principal situación problemática detectada es la incompatibilidad o desconexión que existe entre los objetivos e instrumentos del PET y el ofrecer una solución al problema público que le da origen: el desempleo. La pérdida del empleo es un problema que tiene mayores implicaciones y causales que la privación súbita de la fuente de ingreso y la disminución en el ingreso disponible para las personas que se convierten en la población objetivo, por lo que un programa de transferencias monetarias que sólo atiende esta consecuencia, como es el caso del PET, en el mejor de los casos ofrece una solución efímera a las circunstancias socioeconómicas precarias que enfrentan las personas, pero no representa una solución verdadera al desempleo en México.

El objetivo del presente trabajo es contestar la pregunta: ¿qué herramientas posee y qué solución ofrece con ellas el Programa Empleo Temporal (PET) para disminuir el desempleo, el problema público que justifica su existencia? Para ello, se realizará un análisis de la problemática que limita sus efectos, tanto en temas de diseño, implementación y el entorno en el cual se encuentra inmerso, para así finalizar con una propuesta de rediseño de elementos del Programa.

El fin último del presente trabajo es que dicha propuesta cumpla en el mayor grado posible su utilidad social, dadas las circunstancias socioeconómicas y políticas actuales. Se analizará la posibilidad de otorgarle al PET la capacidad de beneficiar a la población objetivo no sólo con el empleo de transferencias monetarias directas, sino a través de la creación de mecanismos de

generación de capacidades, conocimientos y vinculación que incrementen las probabilidades de las personas de reinsertarse en el mercado laboral formal. Lo anterior deberá ir acompañado de la flexibilidad necesaria de las Reglas de Operación (ROP) para adaptarse a las condiciones de los mercados de trabajo locales y sus cambios en el tiempo.

Este estudio consta de cuatro partes. En la primera se realiza una descripción de la situación problemática descrita en los párrafos anteriores, tomando como base el marco lógico y el árbol de problemas del PET, a fin de descubrir sus alcances y limitaciones. En la segunda parte se contemplan los posibles cursos de acción, llevando a cabo una revisión de las experiencias internacionales que han implementado políticas asistenciales de empleo público (workfare) similares, sus enseñanzas y las posibilidades de tomar elementos que sean útiles en el contexto nacional.

En la tercera parte se describirá la propuesta de rediseño del PET basada en la modificación de su marco lógico que establezca una línea causal clara y directa entre las acciones emprendidas y la contribución en la disminución del problema de la desocupación en la población beneficiaria. En la cuarta y última parte se detallan las conclusiones y se lleva a cabo una discusión sobre las limitantes, alcances y potencial del nuevo Programa Empleo Temporal propuesto.

3. Análisis de la situación problemática

a) Descripción del Proceso Operativo del PET

El proceso operativo del PET comienza con las solicitudes de apoyo de manera voluntaria mediante oficio por parte de las instancias ejecutoras, dirigido a una de las delegaciones de las dependencias responsables del PET en los estados. Éstas son aquellas que diseñan y llevan a cabo las obras o proyectos, reciben los recursos económicos y son responsables de la comprobación del ejercicio de los mismos, definidas en el numeral *3.7.1 Instancias Ejecutoras*, de las ROP:

- Las dependencias responsables del Programa (SEDESOL, SCT, SEMARNAT).
- Dependencias o entidades de la Administración Pública Federal

- Gobiernos estatales.
- Gobiernos municipales.
- Organizaciones de la Sociedad Civil que cuenten con Clave Única de Inscripción al Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil.

La solicitud de apoyo es acompañada por los anexos estipulados en las ROP, de entre los cuales se pueden destacar los que contienen la siguiente información:

1. Descripción básica de la obra o proyecto (Anexo 3), la cual incluye la propuesta del número de beneficiarios directos, es decir, los que participan como mano de obra y reciben como contraprestación un pago en jornales¹; e indirectos, aquellos que se benefician de los resultados del proyecto.
2. Estructura de inversión (Anexo 5), que describe los conceptos a los que se destinarán los recursos económicos solicitados, sus cantidades y montos. De acuerdo al numeral 3.5.1 de las ROP, se deberá destinar como mínimo el 75% de la inversión federal para el pago de los conceptos de mano de obra.
3. Ubicación geográfica georreferenciada del lugar donde se ejecutará la obra (Anexo 6).
4. Calendario de ejecución.
5. Documentación que compruebe la personalidad jurídica y la capacidad legal del ejecutor para llevar a cabo los proyectos para lo que solicita el subsidio².

Una vez integrada la documentación necesaria, las solicitudes son presentadas ante el Comité Estatal del PET (CEPET), máximo órgano del programa a nivel estatal, integrado por los delegados federales en las entidades federativas de la SEDESOL, SEMARNAT, SCT, STPS y el Director General del Servicio Nacional de Empleo (SNE) en el estado, que a través de sesiones analiza y aprueba las solicitudes que se consideran pertinentes. Las dependencias mencionadas cuentan con voz y voto dentro de las sesiones, exceptuando el titular del SNE, quien únicamente cuenta con voz. El delegado de la SEDESOL cuenta con el voto de calidad.

¹ Un jornal equivale al 99% del salario mínimo vigente; en el ejercicio fiscal 2018 el jornal fue fijado en \$87.00 pesos. Fuente: ROP PET, 2018.

² La documentación específica y el resto de requisitos se pueden consultar en el numeral 3.3 Criterios y Requisitos de Elegibilidad de las ROP.

Las solicitudes aprobadas por el CEPET son propuestas mediante oficio por la Delegación en el estado a ser sometidas a los procesos de validación técnica y validación normativa, llevadas a cabo por la Coordinación General del Programa a nivel central, a fin de comprobar su pertinencia, viabilidad y disponibilidad presupuestal.

Para aquellas propuestas que cumplan con estos tres últimos criterios, le será emitido un oficio de autorización de recursos dirigido a la Delegación. Posteriormente se formaliza la aprobación de la obra para la ministración de los recursos a través de la firma de un convenio de concertación con las instancias privadas o un acuerdo de coordinación con las dependencias de gobierno.

La instancia ejecutora recibe mediante depósito en cuenta o cheque los recursos autorizados, contando con responsabilidad, administración y control de los mismos para la ejecución de las obras.

La apertura programática del PET, es decir, la naturaleza y actividades de los proyectos a ejecutar a través del programa son definidos en el numeral 3.5.2 *Rubros de Atención y Distribución de Recursos*, los cuales se describen en la Tabla 1:

Tabla 1. Rubros de Atención del Programa de Empleo Temporal

Rubro de Atención	Descripción
Mejoramiento de la salud	Acciones y obras preventivas relacionadas con la salud, tales como: deschatarrización y limpieza entre otros
Preservación del Patrimonio Histórico	Apoyar en el mantenimiento y rehabilitación del Patrimonio Histórico y Cultural.
Mejoramiento de infraestructura local	<ul style="list-style-type: none"> - Mejoramiento de vialidades. - Dotación de agua, saneamiento, ampliación de drenaje y alcantarillado, construcción, mejoramiento y rehabilitación de espacios e inmuebles públicos e infraestructura básica en vivienda.

	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura educativa. - Acciones de construcción y ampliación de infraestructura de electrificación. - Proyectos que contribuyan a mejorar la infraestructura local con acciones de rehabilitación y mantenimiento del entorno urbano. - Proyectos de limpieza, rehabilitación, mejoramiento y construcción de caminos. -Otros proyectos que contribuyan a mejorar la infraestructura local.
Conservación y reconstrucción de la red rural y alimentadora	Acciones de conservación y reconstrucción de caminos rurales y alimentadores.
Conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales	Acciones de protección, conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
Atención alimentaria a grupos en riesgo o Bancos de Alimentos	Proyectos de formación y rescate de la cultura alimentaria, proyectos productivos de autoconsumo, proyectos de recolección, acopio y distribución de alimentos.
Acciones para mitigar el impacto del Cambio Climático	<ul style="list-style-type: none"> - Acciones de mitigación - Acciones de adaptación - Infraestructura para el aprovechamiento responsable de los recursos naturales.
Proyectos productivos	- Proyectos de naturaleza productiva de tipo agropecuario, forestal, pesquero y agroindustrial
Acciones de encuestas y revisión	Acciones de levantamiento de encuestas para identificar a la población objetivo,

	<p>apoyo en la revisión del adecuado ejercicio de los recursos en beneficio de la población</p> <p>Otras acciones que contribuyan a la mejor atención de la población objetivo.</p> <p>Este rubro únicamente podrá ser ejecutado por las Delegaciones de la SEDESOL y Oficinas Centrales.</p>
--	---

Fuente: ROP del PET, SEDESOL, 2018.

b) Problemática Central.

El PET se impulsa a través de tres Secretarías Federales, a saber: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). De acuerdo al economista John Scott “el PET fue concebido teóricamente como un programa tradicional de empleo temporal contra-cíclico” (Scott, 2002), enfocado en los jornaleros agrícolas de las localidades rurales, principalmente aquellas clasificadas como de extrema pobreza. Sin embargo, en el transcurso del tiempo el PET ha sido objeto de frecuentes modificaciones ocasionadas por diversos factores, desde las condiciones y necesidades de la economía nacional, la metodología para la medición de la pobreza, hasta por el contexto administrativo y político imperante en el momento, entre otros.

Actualmente, el PET tiene como objetivo general y particular, de acuerdo a las Reglas de Operación (ROP) vigentes para el ejercicio fiscal 2018, publicadas anualmente en el Diario Oficial de la Federación (DOF), “la mitigación del impacto económico y social que las personas y familias experimentan en su ingreso debido a situaciones económicas adversas”. Dentro de estas situaciones adversas se encuentran las fluctuaciones en el mercado laboral, disminuciones en la demanda de trabajo por cuestiones cíclicas o estructurales agrícolas, manufactureras, económicas o de otra índole, y daños ocasionados por desastres naturales, entre otros.

Este solitario objetivo tiene fallas en el diseño ya que evita que el Programa tenga la capacidad de atender tanto las causales como el deterioro de largo plazo que tiene el desempleo en la situación socioeconómica y patrimonial de las personas que pierden su única fuente de ingreso. La intervención del PET se circunscribe a la atenuación de los efectos negativos que el

desempleo o cualquier fenómeno económico en general tiene en el bienestar de los hogares³. El instrumento diseñado para lo anterior es una transferencia monetaria directa a las personas a cambio de su participación como mano de obra en la ejecución de proyectos u obras de beneficio familiar y/o comunitario. Una vez agotado el recurso destinado a la población beneficiaria, ésta ya no es más el foco de atención del Programa. Esto significa que la vulnerabilidad económica y social de la población atendida sólo fue desplazada en el tiempo; sin embargo, persiste.

El PET nada hace para incrementar las probabilidades de conseguir un empleo para la población participante, principalmente de las personas en situación de pobreza. Una de las causales de la desocupación es que en los mercados laborales para las personas en situación de pobreza (las cuales generalmente carecen de un nivel educativo elevado) las condiciones de la demanda no son atractivas, debido al alto costo de oportunidad de la búsqueda de trabajo, por lo que en consecuencia optan por actividades de autoempleo y salen del mercado laboral; Rodrigo Negrete Prieto lo describe de la siguiente forma: “en los estratos socioeconómicos más bajos y en un contexto de rezago salarial hay menos diferencia en los ingresos que se pueden obtener mediante un empleo asalariado que con el autoempleo” (Negrete, 2011). Lo anterior no significa que estas personas al no figurar en la tasa de desocupación dejan de ser un problema de empleo o un problema público, ya que los ingresos que obtendrán a partir de estas actividades en la mayoría de los casos no les permitirá un nivel socioeconómico adecuado. Adicionalmente, al recurrir al autoempleo, las personas por lo general carecen de acceso a prestaciones de seguridad social⁴, uno de los principales problemas del mercado laboral en México.

Pero el autoempleo no es la única alternativa, éste se complementa y relaciona con la desutilidad marginal del trabajo en las zonas con rezago social, Los agentes económicos realizan una ponderación entre el beneficio que les representa emplear su tiempo en actividades no económicas contra el que les genera las actividades económicas. En otras palabras, “una hora de trabajo no económico genera un ahorro de gasto (...) mayor a lo que una hora de actividad económica de fuerza laboral poco calificada genera en ingresos” (Negrete, 2011). Para el propósito de este estudio, el factor clave del argumento anterior es la “fuerza laboral poco

³ Entiéndase “hogares” como un conjunto de personas que hacen vida común, comparten gastos de manutención y preparan sus alimentos en la misma cocina. Fuente: Cuestionario Único de Información Socio Económica. CUIS. SEDESOL. 2018

⁴ Derecho a incapacidad, servicios de salud, ahorro para el retiro, aguinaldo, pensión, entre otros. Fuente: Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. (Licona, 2010)

calificada”, ya que en México en el mejor de los casos existe un desempate entre los conocimientos, competencias y habilidades (calificación) de las personas que componen la oferta laboral, y aquellas demandadas por los potenciales empleadores, y en el peor de los casos una ausencia total de calificación. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) refuerza este argumento al explicar en sus reportes estadísticos la brecha existente entre el número de vacantes y personas desocupadas, mencionando que “el total de personas canalizadas a un empleo es inferior a las vacantes registradas debido, principalmente, a la falta de correspondencia entre las habilidades del trabajador y los requerimientos del puesto” (INEGI, 1994).

Esta falla de mercado perjudica a las empresas, quienes deben invertir recursos extraordinarios para la capacitación de sus empleados y prolonga las curvas de aprendizaje, retrasando la optimización y productividad de sus operaciones; así como la necesidad de buscar la mano de obra en centros de población no necesariamente cercanos al lugar de trabajo, lo que incrementa los costos de transporte del personal. Asimismo, afecta a las personas, quienes ven limitada su capacidad de ofertar su fuerza laboral de forma efectiva, creando ambos factores esta desconexión del mercado laboral.

Respecto a la población objetivo del PET, este problema se agudiza: de acuerdo a la información obtenida a través de los cuestionarios de incorporación en 2017, el 93 por ciento de la población beneficiaria contaba con educación básica terminada o trunca como grado máximo de estudios. Asimismo, 6 de cada 10 manifestaron no contar con experiencia laboral previa, es decir, que nunca han tenido un trabajo formal y no cuentan con calificación comprobable alguna. Esto último, además, evidencia principalmente dos problemas:

1. Existe un desplazamiento de la población objetivo del PET, aquella que recientemente perdió su empleo o vio disminuido su ingreso, por personas en situación de pobreza perteneciente a la Población No Económicamente Activa (PNEA), que demandan su incorporación al PET para incrementar temporalmente el ingreso de sus hogares, es decir, no se atiende un shock en el mercado laboral local sino situaciones de pobreza estructural.

2. Estas personas, al haber participado en el programa, no reciben mayor beneficio que la transferencia monetaria, por lo que una vez concluidas las obras y utilizado el ingreso extraordinario percibido, no habrán modificado sus condiciones socioeconómicas de largo

plazo, que los condujeron a solicitar el apoyo en primera instancia, ni su capacidad para participar en el mercado laboral, por lo que los recursos públicos invertidos en el pago por su mano de obra, se verán reflejados únicamente en el corto plazo con el incremento en la demanda por bienes y servicios en la localidad donde fue ejecutada la obra, así como la obtención de satisfactores para las familias, diluyéndose en el tiempo estos beneficios.

Sin embargo, el PET en su diseño inicial, al ser de trabajo rural, tenía un componente inherente de capacitación o adiestramiento: aquellas personas que participaban como jornaleros, adquirirían las habilidades y conocimientos propios de estas labores, por lo que podían ofertarse como tales en el mercado de trabajo agrícola en los ciclos subsecuentes. Aun cuando el PET no establecía explícitamente como un objetivo la adquisición de capacidades de los beneficiarios, ésto se daba como consecuencia natural, lo que incrementaba la probabilidad de que las personas se colocaran en el mercado de trabajo y dejar de ser parte de la población objetivo.

Scott detalla que en su diseño inicial “el PET fue concebido teóricamente...con un nivel salarial diseñado para asegurar una participación exclusiva de trabajadores en condiciones de pobreza extrema” (Scott, 2002). El mecanismo para asegurar que sólo los pobres extremos participaran en el PET, era a través del bajo ingreso ofrecido a los trabajadores participantes, estipulando el pago de un jornal por día, equivalente al 90 por ciento del salario mínimo vigente en la zona correspondiente a la entidad donde se ejecutase la obra, lo que elevaba de forma significativa el costo de oportunidad para todas aquellas personas capaces de obtener un ingreso superior por alguna otra fuente. A decir de Scott, éste era un mecanismo de selección altamente efectivo, que minimizaba “errores de inclusión (proporción de beneficiarios fuera de la población objetivo y de excepción (proporción de la población objetivo no beneficiada)” (Scott, 2002). Asimismo, el PET se encontraba enfocado en los municipios y localidades rurales del país, donde históricamente se localizaba la pobreza en México.

Actualmente, el PET permite el pago de hasta 2 jornales por día y con un máximo de 132 jornales por ejercicio fiscal por beneficiario, lo que significa que un beneficiario dado podrá recibir un máximo de \$11,484.00 pesos en un periodo aproximado de 10 semanas de trabajo. Por lo tanto, podemos apreciar que el citado mecanismo de selección del PET dirigido a focalizar los apoyos a la población en situación de pobreza extrema es más laxo que en su concepción

original, ya que, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)⁵, señala que al primer trimestre del 2018, el 45.19% de la población ocupada, 23.9 millones de personas, tenía un ingreso igual o inferior a 2 salarios mínimos diarios, lo que equivale en el año en curso a \$12,370.40 en el mismo periodo de 10 semanas, sólo marginalmente superior a lo ofrecido por el PET. La población anterior, sumada al 3.1% (1.71 millones de personas) que se encuentra en desocupación, representa prácticamente poco menos de la mitad de la fuerza laboral económicamente activa, que podría verse atraída a requerir su inclusión al PET. Sin embargo, como fue comentado anteriormente, la PNEA también tiene incentivos para buscar ser beneficiaria, incrementando aún más la proporción de la población potencialmente solicitante.

Al estar bajo la SEDESOL, el PET está diseñado actualmente como una herramienta para el combate a la pobreza (cuya efectividad en el tema puede ser motivo de un análisis independiente), desviando su atención a la disminución de las carencias sociales más allá de impactar positivamente en el mercado laboral y el desempleo, el problema público que motiva su existencia. Esto se analizará a continuación.

c) Árbol de Problemas del PET

El problema identificado que da origen al PET, tal como lo menciona el objetivo del programa, es la pérdida de la fuente de ingreso y las consecuencias socioeconómicas que derivan de ello. El ingreso insuficiente, una de las carencias sociales definidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), incide directamente de forma negativa en la capacidad para adquirir los satisfactores que cubran de forma adecuada el acceso a los derechos sociales definidos para la medición de la pobreza, a saber: educación, alimentación, salud, seguridad social, calidad y espacios en la vivienda y servicios básicos en la vivienda. El grado de cobertura de cada uno de estos derechos sociales es multifactorial y lo suficientemente complejo como para ameritar un estudio independiente sobre el tema, sin embargo, podemos dividir las causas que dificultan su acceso en dos grandes subgrupos: privadas y públicas.

⁵ ENOE. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI.

En el caso de vivienda, tanto en tema de calidad como servicios, se identifican las siguientes condiciones que originan una situación precaria:

- Pisos, muros y techos de la vivienda contruidos a partir de material endeble, de desecho o en condiciones de grave deterioro.
- Hacinamiento.
- Falta de servicio eléctrico, drenaje y agua potable entubada.
- Falta de un sanitario.
- Cocina a base de combustible de leña o carbón sin chimenea y ventilación adecuada.

Existen programas públicos diseñados para atender estas carencias en los tres niveles de gobierno, así como dependencias específicas de vivienda social. Sin embargo, ya sea por fallas en el diseño, implementación o presupuestal, al año 2016, 14.8 millones de personas reportaron al menos una carencia en cuestión de espacios y calidad, mientras que 23.7 millones lo hicieron respecto al acceso a los servicios básicos, con un promedio de 3.1 y 2.9 carencias promedio por persona, respectivamente (CONEVAL, 2017). Esto evidencia una insuficiencia en las políticas públicas de acceso a una vivienda digna. Por parte del sector privado, uno de las causales es la construcción de desarrollos habitacionales sin la adecuada planeación urbana, así como la baja calidad de las viviendas ofertadas, principalmente para los deciles de población con mayor pobreza.

En referencia a la alimentación, los problemas son tanto la disponibilidad como el precio de los alimentos. Por una parte, en el aspecto público, las políticas de desarrollo agropecuario no han sido las adecuadas como para promover la suficiencia alimentaria en el país. Por parte de las empresas privadas, el mayor grado de inversión se realiza en aquellas actividades agropecuarias más rentables y los productos se encuentran enfocados a la exportación, por lo que el mercado interno no se encuentra debidamente atendido, tanto en calidad de los productos como en distribución. En caso de shocks económicos o ambientales que limiten la producción, los mercados internos locales son los que resienten sus efectos con una mayor intensidad. La población que presenta algún grado de inseguridad alimentaria en México fue de 24.6 millones al año 2016, 1 de cada 5 personas, con un promedio de 2.6 carencias (CONEVAL, 2017).

Respecto al acceso a servicios de salud, se encuentran ampliamente documentadas las dificultades de los sistemas públicos de salud en temas presupuestales, de infraestructura,

sostenibilidad, calidad en la atención y equipamiento, entre otros. Como consecuencia directa de lo anterior, los servicios privados de salud de calidad se ofrecen en el mercado a altos precios, lo que vuelve prohibitivo su acceso para la población en situación de pobreza, que se ve obligada a recurrir a servicios no certificados y métodos tradicionales de salud. En el año 2016, se reportaron más de 19 millones de personas sin acceso a servicios de salud, lo que representó el 15.5% de la población, con 2.7 carencias en promedio (CONEVAL, 2017).

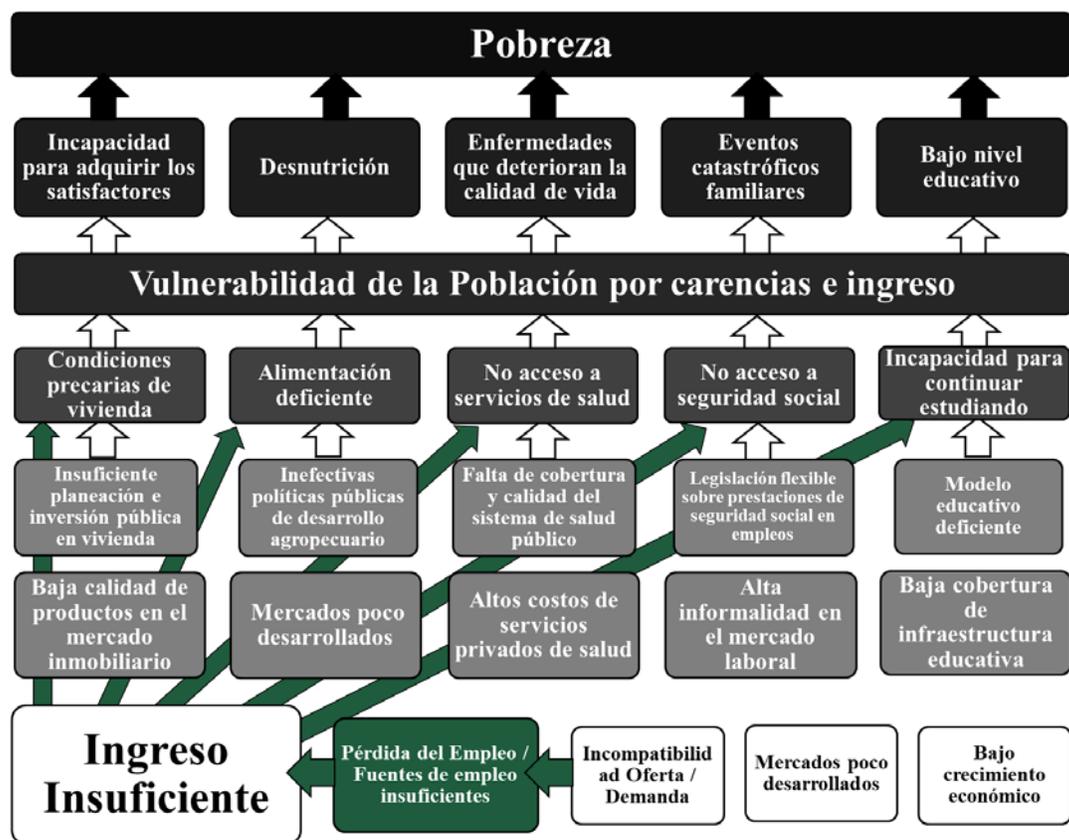
El tema de seguridad social se encuentra íntimamente relacionado con el laboral. En el tema público, las reformas laborales en el país han ido encaminadas a dotar de flexibilidad al mercado de trabajo, lo que ha abierto las puertas a esquemas de contratación que no contemplan ni requieren proveer de prestaciones básicas como aguinaldo, derecho a incapacidad, vacaciones pagadas, pensión, maternidad, entre otros. Asimismo, la economía informal en México representa un reto en el tema de seguridad social, ya que las personas que se encuentran en este sector carecen lógicamente de esquemas de seguridad social. Incluso en el PET, a las personas que reciben un empleo no se les otorga acceso a seguridad social durante los periodos de ejecución de las obras, al no establecer una relación laboral con los beneficiarios. Como consecuencia de lo anterior, al 2016, 68.4 millones de personas no contaban con un acceso adecuado a seguridad social en el país (2.2 carencias promedio), esto representó el 55.8% de la población total.

En el tema educativo, en el año 2016, 21.3 millones de personas contaban con algún nivel de rezago (2.6 carencias promedio), que es medido de la siguiente manera (CONEVAL, 2016):

- Que las personas de tres a quince años de edad asistan a un centro de educación básica o que hayan terminado la educación secundaria.
- Que las personas nacidas antes de 1982 cuenten al menos con primaria completa.
- Que las personas nacidas a partir de 1982 cuenten al menos con secundaria completa.

Las principales causas de las carencias en el tema educativo son la insuficiente infraestructura, tanto en cobertura como calidad, que no permite a toda la población acudir a un centro educativo, así como el rezago histórico de las generaciones hoy adultas que no recibieron la educación adecuada. Asimismo, el modelo educativo, con apertura a la educación privada, permite institutos de educación con altos precios, fuera del poder adquisitivo de un gran porcentaje de la población.

Figura 1. Árbol de Problemas del Programa de Empleo Temporal.



Fuente: Elaboración propia.

Todas las carencias anteriores, además de sus causas particulares, se relacionan directamente con el ingreso de las personas y los hogares; ya que es el ingreso disponible el que permite adquirir los bienes y servicios que cubren los derechos sociales mencionados. Todo aquello que no sea provisto por el Estado, debe de ser adquirido en el mercado para satisfacer las necesidades.

La población al no poder acceder a estos derechos sociales se encuentra en situación de vulnerabilidad social, es decir, con el paso del tiempo corre el riesgo de un deterioro de sus condiciones socioeconómicas familiares si la situación de carencia se mantiene, o a causa de eventos catastróficos que lo provoquen de manera súbita. Dichas privaciones tienen como consecuencia la situación de pobreza o pobreza extrema⁶ de la población.

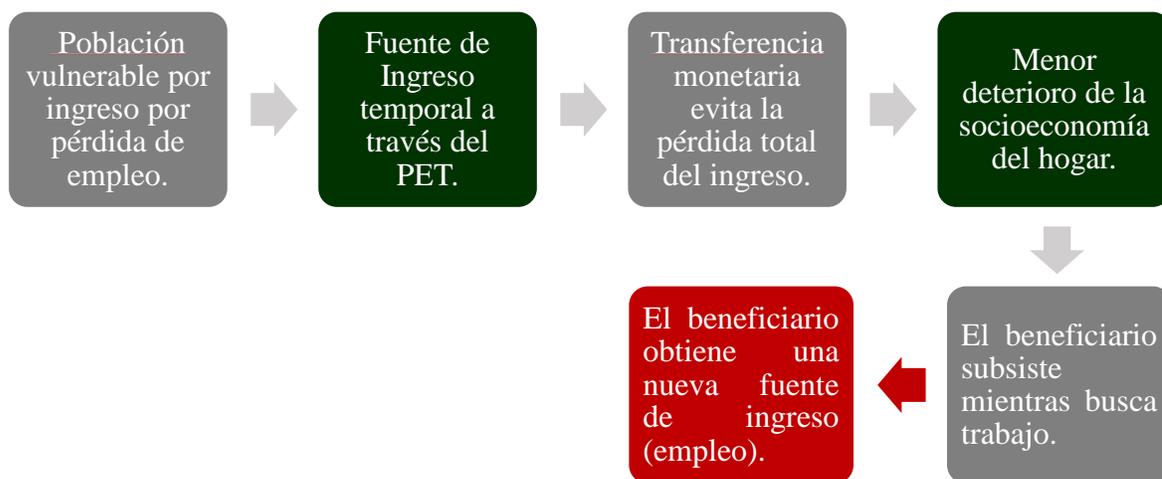
⁶ Se entiende por pobreza si las personas presentan al menos una carencia social e ingreso por debajo de la línea de bienestar; y pobreza extrema si cuentan con 3 o más carencias y un ingreso que aún si fuera destinado por completo a la adquisición de alimentos, no cubriría sus necesidades básicas de nutrientes. Fuente: Glosario CONEVAL.

Es aquí en donde el concepto insertado en el objetivo general del PET de “dotar de esquemas de seguridad social” cobra importancia, y donde el programa puede incidir directamente. El PET por diseño debe atender a las personas que perdieron su fuente de ingreso, proveyendo una fuente transitoria por medio de la transferencia monetaria por la participación en los proyectos y obras ejecutadas. Esto en teoría debe evitar o mitigar el deterioro social y prevenir la situación de vulnerabilidad de las personas durante el periodo de empleo.

d) Análisis del Marco Lógico Actual

El marco lógico que se presenta en la Figura 2 es resultado del análisis propio hecho a la principal cadena causal del diseño del PET. Se puede apreciar que esta cadena causal únicamente llega a nivel de “producto”, es decir, la transferencia monetaria, ya que no existe una relación entre la mitigación del impacto económico de la pérdida del ingreso y la obtención de un “resultado”, que sería que el beneficiario consiga una nueva fuente de empleo e ingreso estable en el tiempo, porque como se mencionó anteriormente, el PET no contempla instrumentos que faciliten al beneficiario su colocación en el mercado laboral.

Figura 2. Cadena Causal Principal del Programa de Empleo Temporal.



Fuente: Elaboración propia con información de las Reglas de Operación y Lineamientos del Programa de Empleo Temporal 2018.

Otras de las principales cadenas causales se detallan en la Figura 3. De acuerdo al numeral 3.1.3 *Proyectos de mejoramiento al entorno físico de la vivienda*, “...la SEDESOL podrá implementar proyectos que generen impacto directo a las y los habitantes de una localidad determinada e indirectamente beneficien su calidad de vida,..., priorizando las acciones relacionadas con las dimensiones de calidad, espacios y servicios básicos, todo ello en la vivienda”, es decir, si bien no es un objetivo explícito del Programa el atender estas dos subcarencias, se estableció este criterio de priorización para los proyectos presentados, ya que el PET es el único programa de la SEDESOL con la apertura en su diseño para disminuirlas. Asimismo, esta característica fue incluida, junto con el resto de los rubros de atención referentes a infraestructura, para disminuir la percepción y crítica de que los recursos públicos invertidos a través del Programa no generan beneficios de largo plazo, ya que al ser los resultados de las obras bienes duraderos y productos visibles físicamente, se mantiene evidencia con el paso del tiempo de la utilidad del PET más allá de la transferencia monetaria.

Figura 3. Cadenas Causales Adicionales del Programa de Empleo Temporal.



Fuente: Elaboración propia con información de las Reglas de Operación y Lineamientos del Programa de Empleo Temporal 2018

De ser posible para cada uno los elementos anteriores de las cadenas, se deben construir indicadores que permitan cuantificarlos y medirlos. Desafortunadamente, en el estado actual del Programa, dichos indicadores no necesariamente cumplirán con los criterios establecidos por el Dr. David Arellano de relevancia, claridad, comparable, verificable, costo efectivo, atribuible y sensible (Arellano Gault, Lepore, Zamudio, & Blanco, 2012) que permitan asegurar su pertinencia y utilidad, los cuales se muestran en la Tabla 2. La información para los cálculos de

los indicadores se obtendrá de las respuestas proporcionadas por los beneficiarios y solicitantes a través del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS), cuestionario de incorporación que es obligatorio para los beneficiarios de los programas sociales federales, el cual recoge datos sobre aspectos de identidad, ubicación, alimentación, educación, salud, seguridad social, vivienda, ingreso y condiciones laborales de cada miembro de los hogares de los beneficiarios.

En el análisis, no fue posible definir un indicador para cada elemento del marco lógico. En el caso de “el beneficiario subsiste mientras busca trabajo”, el definir un indicador no es de utilidad, ya que la única condición para su cumplimiento es que el beneficiario se encuentre con vida. Respecto a “el beneficiario obtiene una nueva fuente de ingreso (empleo)”, como se explicó anteriormente, el PET no ejecuta acciones que lo propicien, este elemento se encuentra en el marco lógico como impacto deseable, no como consecuencia causal de la intervención del Programa.

En referencia a la superación de las carencias asociadas a la vivienda, nuevamente el último elemento es el impacto deseado de las obras, sin embargo, el PET no contempla un cuestionario de salida para los beneficiarios (al finalizar la participación en el programa), por lo que no es posible recabar esta información a través de los instrumentos actuales del PET, limitándose los indicadores a reportar los productos y resultados. Adicionalmente, el realizar en un solo momento el levantamiento de información socioeconómica no permite dar seguimiento a los indicadores en el tiempo para la población beneficiaria.

Tabla 2. Indicadores por elemento de cadena causal.

Elemento	Indicador	Fórmula
Población vulnerable por ingreso por pérdida de empleo	Porcentaje de la población incorporada respecto a la población solicitante	(Número total de beneficiarios / Número total de solicitantes) *100

Fuente de Ingreso temporal a través del PET	Promedio de jornales pagados por beneficiario en el ejercicio fiscal	(Sumatoria de jornales pagados totales en el ejercicio fiscal / Número total de beneficiarios)
Transferencia monetaria evita la pérdida total del ingreso⁷	Porcentaje de reducción en la pérdida de ingreso derivada de la pérdida temporal del empleo o de la principal fuente de ingreso.	(Cantidad de dinero total entregada a beneficiarios del programa) / (Sumatoria del ingreso mensual percibido por los beneficiarios del programa antes de su incorporación al mismo)
Menor deterioro de la socioeconomía del hogar	Jornales pagados en promedio por beneficiario como proporción del gasto en bienes y servicios básicos	Promedio (Jornales pagados por beneficiario / Valor de la sumatoria del gasto en bienes y servicios básicos por beneficiario)
El beneficiario subsiste mientras busca trabajo	N/A	N/A
El beneficiario obtiene una nueva fuente de ingreso (empleo)	N/A	N/A
Población Vulnerable por condiciones precarias de vivienda	Número total de beneficiarios con al menos una carencia de Calidad y Espacios en la Vivienda (CyEV)	Sumatoria de beneficiarios con al menos una carencia de Calidad y Espacios en la Vivienda (CyEV)
Obras de Calidad y Espacios en la vivienda	Porcentaje de obras de CyEV respecto al total de	(Total de obras que atienden carencias de CyEV / Total

⁷ Este indicador se encuentra definido en la Matriz de Indicadores de Resultados para el PET, se tomó al ser el único que se puede considerar obtiene un resultado de la operación del programa. Fuente: ROP PET 2018

	obras ejecutadas en el ejercicio fiscal	de obras ejecutadas en el ejercicio fiscal) *100
Disminución de las carencias sociales asociadas a la vivienda	Porcentaje de la población beneficiaria que disminuyó su carencia por calidad y espacios en la vivienda	(Sumatoria de beneficiarios directos de obras de CyEV / Sumatoria de beneficiarios con al menos una carencia por CyEV) *100
Menor vulnerabilidad social en el hogar por Calidad y Espacios en la Vivienda	Porcentaje de disminución de carencias por CyEV	(Sumatoria de acciones de obras en CyEV / Sumatoria total de carencias identificadas por CyEV en los hogares) *100
Superación de la pobreza por carencia en CyEV en el hogar	Porcentaje de la población que eliminó su carencia por CyEV	(Población que reportó solo una carencia por CyEV, y que fue atendida por la obra / Población total con carencia por CyEV en los hogares) *100
Población Vulnerable por falta de acceso a servicios básicos	Número total de beneficiarios con al menos una carencia de Acceso a Servicios Básicos en la Vivienda (SBV)	Sumatoria de beneficiarios con al menos una carencia por SVB
Obras de acceso a servicios básicos	Porcentaje de obras de SVB respecto al total de obras ejecutadas	(Total de obras de SVB / Total de obras ejecutadas en el ejercicio fiscal) *100
Disminución de las carencias sociales asociadas a los servicios básicos	Porcentaje de la población beneficiaria que disminuyó su carencia por SVB	(Sumatoria de beneficiarios directos de obras de SVB / Sumatoria de beneficiarios con al menos una carencia por SVB) *100

Menor vulnerabilidad social en el hogar por acceso a servicios básicos	Porcentaje de disminución de carencias por SVB	(Sumatoria de acciones de obras en SVB / Sumatoria total de carencias identificadas por SVB en los hogares) *100
Superación de la pobreza por SVB en la vivienda	Porcentaje de la población que eliminó su carencia por SVB	(Población que reportó solo una carencia por SVB, y que fue atendida por la obra / Población total con carencia por SVB en los hogares) *100

Fuente: Elaboración propia.

Existen cadenas causales adicionales similares a las de la figura 3 que se pueden obtener para cada rubro de atención del Programa⁸, los cuales como se vio anteriormente, cubren un amplio espectro de objetivos: desde acciones de mejoramiento de la salud; mejoramiento de la infraestructura local (incluyendo espacios privados, públicos y educativos), conservación y reconstrucción de caminos; hasta proyectos productivos y levantamiento de encuestas. Esto evidencia que el PET ha transitado de un programa eminentemente de empleo rural, hacia una herramienta multipropósito de desarrollo social, que abarca la atención de prácticamente la totalidad⁹ de las carencias definidas por el CONEVAL.

Lo anterior no representa en sí mismo un problema, sin embargo, con ello se hace evidente que el PET por diseño presta una mayor atención a los resultados y beneficios obtenidos a través de la ejecución de las obras, que a la problemática del desempleo en la población beneficiaria y la provisión de soluciones o atenuantes; por ejemplo, al dar prioridad presupuestal (como vimos anteriormente) a las acciones que incidan en la disminución de las carencias asociadas a la vivienda. Estas acciones, por su naturaleza su inversión es intensiva en materiales y herramientas, con un menor porcentaje destinado para el pago de mano de obra, contraviniendo

⁸ Para propósitos de este estudio no se considera necesario detallar la cadena causal de cada rubro, por la gran similitud que guardan entre sí. Por lo tanto, se toma como ejemplo los rubros de atención en vivienda al ser prioridad para el PET y representativos del resto de los rubros.

⁹ Excepto el acceso a seguridad social, que irónicamente es un beneficio básico de un empleo formal.

en principio la proporción establecida obligatoria de 75% del recurso invertido para el pago de jornales, es decir, las propias ROP parecen contradecirse de un numeral a otro.

En referencia a la ejecución del PET, generalmente las instancias ejecutoras son Asociaciones Civiles, con una participación marginal del resto de figuras consideradas. La selección de beneficiarios, de acuerdo a la normativa, debe de realizarse a partir de criterios de priorización, como que la persona sea beneficiaria del programa PROSPERA¹⁰, así como el “uso obligatorio”¹¹ del Sistema de Focalización del Desarrollo (SIFODE), base de datos que integra la información socioeconómica del padrón de beneficiarios de los programas sociales y la población objetivo identificada, detallada por carencia social. Sin embargo, en respeto del principio de “no discriminación” y dado el hecho de que las ROP definen a la población objetivo como cualquier individuo mayor de 16 años, el PET incorpora a toda aquella persona que lo solicite, bajo uno de los requisitos documentales de que firme un formato de manifestaciones bajo protesta de decir verdad¹², entre las que se encuentra la declaración que enfrenta una disminución temporal de su ingreso; por lo que más allá de ser servidor público y cumplida la edad mínima, no existen en la práctica restricciones para la incorporación de personas al Programa.

En la práctica, las instancias ejecutoras al conocer desde la solicitud de apoyo ante el PET, el número de beneficiarios directos correspondientes, realizan solo las acciones de incorporación estrictamente necesarias en las localidades donde se ejecuta la obra en cuestión, por lo que el número de beneficiarios solicitantes siempre será igual al número de beneficiarios incorporados.

Como agravante de esta situación, las instancias administrativas, en este caso, las Delegaciones, encargadas de verificar la calidad e integridad de la documentación proporcionada por los beneficiarios, incluyendo los CUIS, reciben dicha documentación con el resto de la comprobación del ejercicio de los recursos, por parte de la instancia ejecutora, por lo que frecuentemente sólo se puede realizar la revisión de la documentación una vez que las

¹⁰ PROSPERA, Programa de Inclusión Social. Órgano Administrativo Desconcentrado de la SEDESOL.

¹¹ Textualmente tomado de las ROP. Las reglas son ambiguas en este aspecto, ya que no especifica a que se refiere con este término. Una instancia ejecutora puede por lo tanto utilizar el SIFODE y ello no lo obliga necesariamente a elegir dentro de esta base de datos a los beneficiarios de sus obras.

¹² Anexo 4 de las ROP del PET, 2018.

personas ya fueron incorporadas y en casos ya han recibido el pago de sus jornales. Esta problemática es ocasionada en parte por la limitada capacidad operativa del Programa, debido al número reducido del personal en relación a la carga laboral, que imposibilita la revisión de expedientes de miles de beneficiarios en el periodo previo a la ejecución de las obras, ya que retrasaría por semanas de hacerlo de esta forma. Asimismo, el problema es alimentado por la falta de experiencia, capacidad o interés de las instancias ejecutoras, en su mayoría Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para realizar una selección de beneficiarios con base en las necesidades y condiciones socioeconómicas.

4. Discusión de Posibles Cursos de Acción.

Si bien el modelo del programa tiene su origen en las medidas keynesianas adoptadas para la paliación de las consecuencias de la crisis de 1929 en Estados Unidos, existen experiencias internacionales mucho más recientes y sofisticadas a través de las cuales se pueden tomar elementos útiles para su inclusión en el PET. A decir de Richard Beaudry “la reducción de beneficios y estrictos criterios de elegibilidad se convirtieron en la norma durante los últimos años de la década de 1980 e inicios de 1990. Los modelos de programas asistenciales por trabajo emergieron desde la periferia de la discusión de política hacia el primer plano de la reforma del sistema de bienestar de Estados Unidos¹³” (Beaudry, 2002).

Al transitar la economía de Estados Unidos a un modelo neoclásico y reduccionista del papel del gobierno en la economía, los programas de asistencia y transferencia no condicionados fueron modificados al establecer candados y requisitos para las personas solicitantes, entre ellos, la contraprestación que lleva a cabo el beneficiario de la transferencia al realizar un trabajo encomendado que disminuyera los costos relativos al erario público de dicha transferencia.

Ejemplos de lo anterior se pueden encontrar en el Acta de Reconciliación Presupuestal Omnibus (OBRA, por sus siglas en inglés) de 1981, por medio del cual “OBRA permitió a los estados establecer obligatoriamente Programas de Experiencia Laboral Comunitaria (CWEP) en los cuales los adultos que recibieran el programa de Asistencia para Familias con Niños

¹³ Traducción personal de la cita.

Dependientes (AFDC) podrían ser requeridos para participar en capacitación y actividades de adquisición de experiencia laboral para ayudar a transitar hacia un empleo formal¹⁴”(Wilseman, 1986). Éste y otros modelos de workfare implementados en Estados Unidos se diferencian del PET en el hecho de que funcionaron como complementos para otras políticas y programas de bienestar social (welfare), y en muchos de los casos, más allá de tener el objetivo de disminuir el problema del desempleo, buscaban desincentivar la solicitud de los beneficios gubernamentales para aligerar los costos que éstos generaban al gobierno. Estos programas descansaban en las teorías de la “pobreza por elección” (Beaudry, 2002), es decir, que las personas tenían motivaciones personales e incentivos para no buscar un empleo y mejorar su situación económica, porque significaría dejar de recibir las transferencias que los beneficios sociales le otorgaban sin esfuerzo. Es decir, las causas del desempleo las atribuyeron a factores personales y no a las condiciones de los mercados laborales y la economía. Una política formulada bajo este tipo de supuestos difícilmente podrá resolver un problema público más allá de reducir el gasto gubernamental.

Estos programas, por lo tanto, comparten su origen, similitudes en su ejecución y transferencias con el PET. Sin embargo, los contextos sociales no son similares ya que las bases teóricas por el lado de Estados Unidos fueron de corte neoclásico, mientras que en México el Programa de Empleo Temporal tiene su base en el Estado benefactor.

Lejos del modelo de Estados Unidos, el caso más llamativo para los propósitos de este estudio es una política pública formulada e implementada en Gran Bretaña en el año de 1998 llamada *New Deal*. Esta política buscaba atacar los problemas del desempleo, principalmente el de largo plazo, y la reintegración de las personas al mercado laboral. La política contaba con cuatro subprogramas (Beaudry, 2002):

- ***New Deal para Población Joven (NDYP, por sus siglas en inglés).*** Dirigido a las personas desempleadas por 6 meses o más, en un rango de 18 a 25 años.
- ***New Deal para el Desempleo de Largo Plazo.*** Enfocado a personas de 26 años en adelante que han estado desempleadas por dos o más años.

¹⁴ Traducción personal de la cita.

- ***New Deal para Padres Solteros.*** Creado para atender las necesidades de reintegración al mercado laboral de las madres y padres solteros con hijos en edad escolar. Este subprograma incluyó una ayuda adicional para guardería.
- ***New Deal para las Personas con Discapacidad.*** Orientado a los beneficiarios de programas para personas con discapacidad para reintegrarlos al trabajo.

El New Deal prestó una mayor atención al NDYP, tanto presupuestal como operativamente, ya que derivado del análisis del mercado laboral realizado por el diseñador de esta política, el economista inglés Richard Layard, determinó que “los trabajadores manuales representan tres cuartas partes de los desempleados, y la población joven es también más susceptible a encontrarse en desempleo” (Layard, 1994). Esta es la primera lección importante para el PET y uno de los factores de implementación: el diseño es indispensable que parta de un diagnóstico preciso del problema público que se desea resolver.

Por el contrario, el PET parte de un análisis macroeconómico general del desempleo con base en la ENOE y está diseñado para disminuir los efectos negativos del desempleo de corto plazo, con la capacidad de combatir casi la totalidad las carencias sociales. Sin embargo, el PET no cuenta con los mecanismos de control necesarios para evitar el desplazamiento de la población objetivo, propiciando una selección discrecional de sus beneficiarios. El New Deal, por su parte, diseñó herramientas específicas para atender a los distintos segmentos de población identificados con problemas de empleo y sus dificultades, lo que le permitió darle a cada uno de estos segmentos poblacionales un seguimiento estadístico puntual en términos macroeconómicos, y tener una mayor probabilidad de éxito en disminuir el desempleo.

Otro aspecto a resaltar del New Deal es su énfasis en el desarrollo de habilidades y capacitación, para incrementar la probabilidad de que los beneficiarios consigan un nuevo empleo. Particularmente, el NDYP fue diseñado con diversas etapas de atención para los beneficiarios (Jarvis, 1997)¹⁵:

1. La Puerta de Entrada¹⁶. Es la primera fase del programa con una duración de 4 meses, a través de la cual se diagnostican las características del beneficiario, para posteriormente brindarle capacitación y asesoría para que pueda buscar empleo en el mercado.

¹⁵ Traducciones personales.

¹⁶ The Gateway, en idioma inglés.

2. Opción de Empleo. Se le otorga al beneficiario un subsidio y se le coloca en un empleo temporal en una empresa inscrita como proveedora al programa, la cual también recibe un subsidio por empleo temporal generado. El subsidio finaliza a los 6 meses, tras lo cual el empleador puede convertir este trabajo en permanente. Para minimizar riesgos y mal uso del programa, si el empleador no contempla convertir los empleos temporales en permanentes, debe apoyar al beneficiario en la búsqueda de otro empleo o con capacitación. Asimismo, los empleos actuales de la empresa no deben ser sustituidos por vacantes para recibir el subsidio y el salario destinado al pago del empleado temporal debe ser igual o superior al subsidio recibido por parte del programa.
3. Sector Voluntario y Fuerza de Trabajo Ambiental. Esta opción se activa después de los 6 meses, para darle la opción al beneficiario de trabajar en actividades de beneficio ambiental o de beneficio comunitario a cambio de una transferencia monetaria. El trabajo incluye un plan de capacitación y desarrollo personal.
4. Opción educativa. Hasta 52 semanas de un programa educativo y de capacitación para adquirir conocimientos y habilidades específicos, dentro de ambientes de trabajo realistas y acompañados de un tutor asignado.

El New Deal no consistió entonces únicamente en una transferencia monetaria, estaba diseñado específicamente para incrementar la capacidad de las personas de conseguir un empleo, mientras se les otorgaba una transferencia monetaria. Ésta es la segunda lección para el PET: un programa de empleo temporal debe enfocarse en incrementar las capacidades de sus beneficiarios para obtener un empleo, propiciando que éstos no sean más parte de la población objetivo al terminar su participación en el programa.

Una de las principales críticas al New Deal fue que éste se concentró en resolver problemas del lado de la oferta del mercado laboral, cuando el desempleo es eminentemente un problema de la demanda, así como que “el éxito de reintegrar a las personas a un empleo viene a costa del ingreso y la estabilidad” (Beaudry, 2002), es decir, la calidad de los trabajos que los beneficiarios consiguieron fue baja. Sin embargo, Richard Beaudry presentó evidencia estadística que respaldó los resultados positivos de este programa, principalmente para las personas en situación de desempleo de largo plazo¹⁷.

¹⁷ Véase *Workfare and Welfare: Britain's New Deal*. Richard Beaudry. 2002

5. Propuesta de Solución

La propuesta de modificación del diseño del PET, se plasmará en modificaciones de las Reglas de Operación, las cuales son sometidas a un proceso de revisión anual por el Comité Técnico del PET (CTPET), integrado por los Subsecretarios de: Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL; Infraestructura de la SCT; Planeación y Política Ambiental de la SEMARNAT y de Empleo y Productividad Laboral de la STPS¹⁸. A través de sesiones, el CTPET propone en su caso las modificaciones a realizar a las ROP del siguiente ejercicio fiscal; una vez aprobadas, son enviadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) para su autorización y dictamen, respectivamente. Los cambios que se describirán a continuación deberán ser propuestos entonces ante el CTPET, con la recomendación de realizar un periodo de consulta previo ante cámaras empresariales, instituciones de educación superior, CONEVAL, gobiernos estatales y municipales, a fin de evaluar la capacidad e interés de coordinación entre las partes interesadas.

Los cambios a proponer en las ROP serán en los siguientes rubros:

- a) Objetivos.

Tabla 3. Objetivo General

2.1 Objetivo general	
Vigente	Propuesta
Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante la mitigación del impacto económico y social de las personas de 16 años de edad o más que ven disminuidos sus ingresos o patrimonio ocasionado por situaciones	<i>Incrementar la capacidad y probabilidad para conseguir un empleo formal de las personas mayores de 16 años que se encuentran en desocupación, a través de la construcción de habilidades, educación y oportunidades de vinculación a empleos formales. Mitigación del impacto económico y social de las personas por la pérdida de su principal fuente de ingreso.</i>

¹⁸ Fuente: ROP del PET, 2018.

económicas y sociales adversas, emergencias o desastres.	
--	--

Fuente: ROP del PET, SEDESOL, 2018.

Se elimina la ambigüedad del objetivo al suprimir la frase “dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población”, y define a la población objetivo como aquella que perdió un empleo, es decir, a las personas económicamente activas. Pasa a segundo plano la mitigación del impacto económico del desempleo a través de las transferencias monetarias.

b) Población Objetivo.

Tabla 4. Población Objetivo

3.2 Población Objetivo	
Vigente	Propuesta
Mujeres y hombres de 16 años de edad en adelante que ven afectado su patrimonio o enfrentan una disminución temporal en su ingreso por baja demanda de mano de obra o por los efectos de situaciones sociales y económicas adversas, emergencias o desastres.	<p><i>Mujeres y hombres de 16 años en adelante en localidades rurales y urbanas que se encuentran en desocupación por un periodo mínimo de 8 semanas y que, por causas ajenas a su voluntad no les ha sido posible el obtener un empleo formal.</i></p> <p><i>a) El Programa dará prioridad máxima a las personas en situación de pobreza y pobreza extrema, es decir, aquellas que cuenten con dos o más carencias sociales.</i></p> <p><i>El Programa ponderará la incorporación de personas de acuerdo al tiempo que el solicitante se ha encontrado en situación de desocupación, aquellas personas con periodos más largos de desempleo serán prioritarias.</i></p>

Fuente: ROP del PET, SEDESOL, 2018.

La población objetivo se circunscribe ahora a las personas que tenían una fuente de trabajo, la perdieron y han sido incapaces de encontrar un nuevo empleo por un periodo de dos meses de búsqueda. Lo anterior promueve la atención de la oferta del mercado laboral, disminuye el desplazamiento de la población objetivo al minimizar la solicitud de apoyo de la población no económicamente activa interesada en la transferencia monetaria y prioriza la atención de aquellas personas que han buscado activamente un empleo.

c) Planeación.

Tabla 5. Criterios y Requisitos de Elegibilidad

3.3 Criterios y Requisitos de Elegibilidad	
Vigente	Propuesta
<p>Presentar en original y copia formato de solicitud de proyecto (Anexo 3) el cual contiene:</p> <p>a) Nombre del municipio o demarcación territorial y de la localidad en donde se propone la ejecución del proyecto.</p> <p>b) Descripción breve del proyecto que se planea realizar.</p> <p>c) Nombre completo de la o el interesado o persona que acuda en representación de las y los solicitantes del proyecto y su firma o huella dactilar, en su caso. Las solicitudes que se presenten ante la SEDESOL, también deberán incluir:</p> <p>1. Escrito libre en el que la comunidad señale su conformidad con el proyecto propuesto.</p> <p>2. Proyecto ejecutivo sólo si se trata de construcción de infraestructura en materia</p>	<p>Se añadirán los siguientes requisitos como una ampliación del Anexo 3 para la presentación de proyectos en solicitudes de apoyo:</p> <p>7. <i>Descripción de la problemática detectada y la oportunidad de creación de capacidades, que evidencie el respaldo adecuado y suficiente del proyecto u obra que se solicita, la demanda del mercado que lo justifica.</i></p> <p>8. <i>Objetivos de la obra o proyecto. Descripción de los entregables de la obra, así como de la correspondencia con la problemática y su contribución a disminuirla.</i></p> <p>9. <i>Esquema de desarrollo de capacidades. Se deberá especificar las actividades a realizar por los beneficiarios y qué tipo de habilidades y/o conocimientos</i></p>

<p>de agua potable, drenaje, y electrificación. En caso necesario, deberá acompañarse por permisos y autorizaciones emitidos por la autoridad competente.</p> <p>3. Croquis de localización de la obra. (Anexo 6)</p> <p>4. Presupuesto total del proyecto detallado por concepto de obra o acción, metas a alcanzar (jornales, beneficiarios -hombres y mujeres-). Debiendo señalar si se cuenta con aportaciones de otras instancias. (Anexo 5). En caso de contar con recursos de otras instancias se deberá señalar su carácter complementario y precisar que su aplicación es para realizar sinergias, por lo que no se duplican.</p> <p>5. Programa de trabajo calendarizado de ejecución de obra.</p> <p>6. Fotografías del estado actual de la ubicación de la obra. (Anexo 7)</p>	<p><i>adquirirán al participar en el proyecto u obra.</i></p> <p><i>10. Instancias participantes. Deberá incluir para cada instancia:</i></p> <p><i>a) Descripción detallada y justificación de su participación y entregables, en su caso</i></p> <p><i>b) Recursos financieros, humanos y materiales que serán aportados.</i></p>
<p>Una vez que el proyecto sea aprobado, se deberá presentar la siguiente información de los potenciales beneficiarios:</p> <p>1. Para acreditar la edad, deberán presentar copia legible de la Clave Única de Registro de Población, (CURP), la cual podrá ser verificada en la base del Registro Nacional de Población. En caso de no contar con ella, presentar copia y original para cotejo del acta de nacimiento y carta de “Beneficiario sin CURP” (Anexo 12).</p>	<p>Se añadirá:</p> <p><i>4. Comprobante del último ingreso percibido.</i></p> <p><i>5. Información de contacto del empleador más reciente, en su caso.</i></p> <p><i>Para determinar si las personas cumplen los criterios de elegibilidad, será necesario que un informante, de 16 años o más, otorgue los datos necesarios para el llenado del Cuestionario Único de Información</i></p>

<p>2. Mediante formato del Anexo 4, presentar manifestaciones de:</p> <p>a) No ser servidor público.</p> <p>b) Estar de acuerdo en cumplir con su corresponsabilidad dentro de un proyecto de beneficio familiar o comunitario.</p> <p>c) No encontrarse participando simultáneamente en más de un proyecto del PET.</p> <p>d) Que no ha recibido más de 132 jornales por su participación en proyectos del PET en su conjunto en SEDESOL, SCT y SEMARNAT, y de ser el caso si recibe algún beneficio del Programa de PROSPERA.</p> <p>3. Constancia de domicilio o carta de residencia. Recibo de pago de servicios con antigüedad no mayor a tres meses (energía eléctrica, agua, teléfono, impuesto predial), de los posibles beneficiarios.</p> <p>Solo para SEDESOL, para determinar si las personas cumplen los criterios de elegibilidad, será necesario que un informante, de 16 años o más, otorgue los datos necesarios para el llenado del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) y el Cuestionario Complementario (CC), que corresponda según los Anexos 08 y 09.</p>	<p><i>Socioeconómica (CUIS) y el Cuestionario Complementario (CC), que corresponda según los Anexos 08 y 09.</i></p>
--	--

Fuente: ROP del PET, SEDESOL, 2018.

Las instancias a las que hace mención el punto 10 de la propuesta podrán ser empresas que demandan la capacidad a desarrollar a través de la obra, quienes podrán orientar, proveer y/o supervisar las actividades, para incrementar la calidad de la capacitación, dependencias públicas de los 3 órdenes de gobierno en caso de coinversión y/o coparticipación, o instituciones de educación superior. Acerca de los requisitos adicionales para los beneficiarios, serán necesarios para la comprobación del periodo que la persona ha estado en situación de desempleo.

Tabla 6. Proceso de Operación

4.2 Proceso de Operación	
Vigente	Propuesta
<p>a) Difusión del Programa</p> <p>Cada dependencia, en coordinación con sus Representaciones, deberá establecer una estrategia de difusión del Programa y realizar las acciones conducentes para dar a conocer los requisitos de participación, la corresponsabilidad de las personas beneficiarias y los apoyos a otorgar, establecidos en las presentes Reglas.</p>	<p><i>a) Planeación: A más tardar, el día 31 de octubre o el día hábil posterior inmediato de cada ejercicio fiscal, las Delegaciones Estatales de las Secretarías enviarán a la Unidad de Microrregiones la propuesta general de planeación para el ejercicio fiscal siguiente. La propuesta deberá contener la actualización del diagnóstico del mercado de trabajo local con fecha de corte al mes de septiembre, donde se especifique la situación general del empleo y desempleo en la entidad, las áreas de oportunidad para la intervención del programa y su contribución a la disminución de la problemática detectada; requerimientos operativos, calendario de actividades y calendario de sesiones del CEPET¹⁹. Se deberá incluir a detalle las propuestas de obras y/o proyectos a ejecutarse y su calendario, a fin de evitar la</i></p>

¹⁹ Comité Estatal del PET.

	<i>duplicidad de proyectos entre las Delegaciones Estatales de la SCT, SEDESOL y SEMARNAT.</i>
--	--

Fuente: ROP del PET, SEDESOL, 2018.

Se añadirá al inicio del numeral el nuevo inciso, conservándose el resto de los numerales posterior a éste.

d) Coordinación interinstitucional e intergubernamental.

Tabla 7. Instancia Normativa.

3.7.2 Instancia Normativa	
Vigente	Propuesta
c) En cada entidad federativa, habrá un Comité Estatal del PET que coordinará las acciones del Programa y estará integrado por las y los representantes estatales de SEDESOL, SCT, SEMARNAT, STPS y el Titular del SNE en la entidad. La Presidencia del Comité estará a cargo de la SEDESOL. Cualquiera de las dependencias podrá convocar al Comité.	<i>En cada entidad federativa, habrá un Comité Estatal del PET que coordinará las acciones del Programa y estará integrado por las y los representantes estatales de SEDESOL, SCT, SEMARNAT, STPS, el Titular del SNE²⁰ en la entidad; un representante del Gobierno Estatal, que podrá ser elegido entre el titular de la dependencia correspondiente a Desarrollo Social o Desarrollo Económico; representantes de los Gobiernos Municipales, Instituciones de Educación Superior, Cámaras y Organizaciones Sectoriales de la iniciativa privada agrícola, industrial, comercial y de servicios. Todas las instancias participantes contarán con voz y voto en las</i>

²⁰ Servicio Nacional de Empleo.

	<p><i>sesiones. La Presidencia del Comité estará a cargo de la SEDESOL. Cualquiera de las dependencias podrá convocar al Comité.</i></p> <p>El Comité Estatal del PET tendrá las siguientes facultades:</p> <p>a) <i>La planeación del Programa para cada ejercicio fiscal deberá ser presentado ante el Comité y aprobado por éste para su envío a la Unidad de Microrregiones, verificando su pertinencia, viabilidad y congruencia con la realidad socioeconómica y laboral de la entidad.</i></p> <p>Se suprime la facultad:</p> <p>- <i>El Comité Estatal del PET únicamente será responsable de las acciones que se hayan acordado colegiadamente. Las actividades que las Dependencias realicen de manera individual, sin notificar a este órgano colegiado serán responsabilidad de cada Dependencia.</i></p>
--	---

Fuente: ROP del PET, SEDESOL, 2018.

Es necesario eliminar la facultad mencionada para asegurar que las obras y proyectos a ejecutar cuenten obligatoriamente con la validación del Comité Estatal del PET (CEPET), minimizando la probabilidad de uso discrecional de los recursos públicos autorizados al PET; el resto de las facultades se mantendrán sin modificaciones. Al incluir un gran número de participantes públicos y privados se disminuye la probabilidad del manejo discrecional del Programa y la corrupción.

A través de las sesiones se llevará a cabo la vital coordinación con los sectores privado, educativo y los gobiernos locales de cada entidad. El primero deberá establecer en las sesiones

sus necesidades de mano de obra y las capacidades específicas que requiere en el corto, mediano y largo plazo. El sector educativo es necesario para la formulación correcta de los esquemas de capacitación a ejecutarse por el PET y la mejor concordancia de los planes de estudio con la demanda del mercado laboral.

Los gobiernos municipales son las dependencias de la administración pública más cercanas y en contacto con las condiciones económicas y laborales específicas del territorio. Su aportación y coordinación es indispensable para llevar a cabo un diagnóstico y evaluación con una mayor efectividad, agregando sus reportes individuales para obtener el panorama general por entidad, así como para la ejecución intermunicipal de obras, ya que frecuentemente las características del mercado laboral y las actividades económicas abarcan más de un municipio. No necesariamente se requerirá una persona por municipio, una persona puede representar a más de uno si así es designado.

Respecto al gobierno del estado, su participación es vital a fin de promover sinergias y evitar duplicidad con los programas de empleo, vinculación y desarrollo estatales, además de la mencionada participación en el proceso de planeación con la contribución del plan de desarrollo estatal.

En particular el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) que pertenece al Servicio Nacional de Empleo, una dependencia de gobierno federal, pero cuya administración es asignada en algunas entidades a los gobiernos estatales²¹. El PAE cuenta con diversos subprogramas dirigidos a fomentar el empleo, que pueden ser agrupados en tres categorías:

1. Servicios de Vinculación. Estos subprogramas tienen el objetivo de colocar a los solicitantes en empleos formales a través de servicios de bolsa de trabajo presencial y por medios electrónicos, así como la realización periódica de ferias de empleo, en donde empresas ponen a disponibilidad vacantes y la población solicitante acude a ofertar su mano de obra.
2. Movilidad Laboral. El SNE facilita la colocación de trabajadores en Estados Unidos y Canadá, principalmente en el sector agrícola. Asimismo, la movilidad vincula a las

²¹ Aguascalientes, Ciudad de México, Nuevo León, Querétaro y Yucatán. Fuente: Manual de procedimientos de Movilidad laboral. SNE. 2018

personas con puestos de trabajo temporales en otras entidades federativas, impulsado a través de apoyos económicos para el traslado

3. Programa Bécate. El programa ofrece cursos de capacitación para la adquisición de habilidades, conocimientos técnicos y certificaciones con una duración de hasta 72 días, ya sea en centros de capacitación o directamente en empresas vinculadas con el programa, a fin de facilitar su colocación en las empresas o para desarrollar una actividad de autoempleo. Ofrece apoyo económico para los beneficiarios durante el periodo del curso.

El PAE cuenta con características similares a la propuesta de este estudio, sin embargo, se diferencian en que el PAE tiene su mayor utilidad para la solución de situaciones y necesidades del mercado laboral de corto plazo, motivado por la demanda inmediata de las empresas locales. El nuevo diseño del PET tendrá su fortaleza en la planeación y el desarrollo de los mercados laborales en el mediano y largo plazo, ya que tendrá la capacidad de realizar una planeación multianual de capacitación y generación de mano de obra calificada, atendiendo al modelo de desarrollo de la entidad y en su caso regional.

Por lo tanto, más allá del riesgo de duplicidad, surge la oportunidad de que los programas sean eficazmente complementarios: aquellas propuestas y solicitudes presentadas ante el CEPET, cuya evaluación arroje que pueden ser resueltas con programas del SNE, serán canalizadas a esta dependencia, permitiendo al PET enfocar sus recursos en necesidades menos apremiantes.

En caso de que las habilidades y conocimientos adquiridos por los beneficiarios a través de las obras del PET, el SNE podrá complementarlo con cursos para la certificación de capacidades, aprovechando la experiencia de la dependencia y los modelos de impartición de cursos, que podrán ser potenciados por la participación de las instituciones de educación superior.

e) Creación de instrumentos de generación de capacidades para beneficiarios.

Tabla 8. Rubros de atención y Distribución de Recursos

3.5.2 Rubros de atención y Distribución de Recursos	
Vigente	Propuesta
*Véase el contenido de la Tabla 1.	<p><i>a) Rubros de atención y Proyectos Tipo.</i></p> <p><i>Las dependencias podrán ejecutar obras de los sectores agrícola, minero, industrial, comercial, de servicios o actividades de conservación ecológica y/o ambiental, de acuerdo a su clasificación en el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN)²², atendiendo las actividades y necesidades propias de cada entidad federativa, así como los Planes de Desarrollo de los gobiernos estatales y municipales. Las obras y/o proyectos deberán ser de beneficio familiar, social o comunitario, no podrán ser de beneficio privado.</i></p>

Fuente: ROP del PET, SEDESOL, 2018.

A fin de poder ejecutar obras que promuevan la adquisición de capacidades, es necesario que los rubros de atención actuales incluyan un gran espectro de actividades económicas, por lo que se eliminarán los actuales y serán sustituidos por:

Con el objetivo de minimizar riesgos de la cooptación del PET por intereses privados, ningún proyecto puede beneficiarlos directamente, el incentivo principal será el obtener una mano de obra calificada de acuerdo a sus necesidades, con los costos de capacitación asociados

²² Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI.

transferidos al gobierno. Para maximizar la coordinación intergubernamental y destacar la importancia del Programa, se incluyen los planes de desarrollo locales, que teóricamente incluyen un diagnóstico socioeconómico integral de las entidades y municipios, y una visión de crecimiento conjunto.

Se eliminará la restricción porcentual de la estructura presupuestal del numeral 3.5.1, ya que es necesario que sea congruente con la flexibilización de los rubros de atención, y evitar descartar proyectos pertinentes por no cumplir con un rígido criterio de inversión. La conveniencia y justificación de la estructura será respaldada en los documentos de planeación y presentación de los proyectos.

Tabla 9. Apoyo económico (jornales) mediante la presentación de un proyecto

3.5.1 Apoyo económico (jornales) mediante la presentación de un proyecto	
Vigente	Propuesta
<p>Porcentaje mínimo del proyecto destinado al Apoyo Económico a la persona beneficiaria. 75%</p> <p>Porcentaje máximo del proyecto destinado a la adquisición o arrendamiento de materiales, conceptos de obra, herramientas, materiales, maquinaria o equipo, incluyendo implementos de protección para las personas beneficiarias, así como costos de transporte necesarios para realizar los proyectos autorizado. 25 %</p>	<p><i>Se suprime.</i></p>

Fuente: ROP del PET, SEDESOL, 2018.

f) Organismos ejecutores.

Tabla 10. Instancias ejecutoras

3.7.1 Instancias ejecutoras	
Vigente	Propuesta
<p>Podrán ser ejecutoras las Dependencias responsables del Programa. Asimismo, podrán ejecutar proyectos con recursos del Programa, las Dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos estatales, municipales, así como las organizaciones de la sociedad civil que cuenten con la Clave Única de Inscripción al Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI), de conformidad con lo establecido en los Lineamientos de cada una de las Dependencias.</p>	<p>Podrán ser ejecutoras las Dependencias responsables del Programa. Asimismo, podrán ejecutar proyectos con recursos del Programa, las Dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos estatales, municipales, <i>instituciones públicas de educación superior</i>, así como las organizaciones de la sociedad civil que cuenten con la Clave Única de Inscripción al Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI), de conformidad con lo establecido en los Lineamientos de cada una de las Dependencias <i>y en cuyo objetivo social se encuentre el realizar cursos de capacitación, educación o adiestramiento laboral</i></p>

Fuente: ROP del PET, SEDESOL, 2018.

Las instancias capaces de ejecutar proyectos se amplían a las universidades públicas, se excluye a las privadas debido principalmente a la proliferación en el país de este tipo de universidades de calidad no certificada, reduciendo la posibilidad de simulación y actos de corrupción. Para las OSC, se incluyó este requisito, a fin de limitar la participación de aquellas organizaciones sin experiencia en las actividades relacionadas con el PET, para así disminuir el riesgo que los recursos públicos sean destinados a fines distintos a los objetivos de los programas.

g) Evaluación.

Tabla 11. Evaluación

5. Evaluación	
Vigente	Propuesta
<p>Conforme a lo establecido en el artículo 78 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y con la finalidad de identificar y atender posibles áreas de mejora en el diseño, gestión y resultados del Programa, y de esta forma fortalecer su mecanismo de intervención, se deberá realizar, al menos, una de las evaluaciones externas consideradas en el Programa Anual de Evaluación (PAE), que emitan la SHCP y el CONEVAL. Lo anterior permitirá fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de los recursos, ejercidos por el Programa.</p>	<p>Conforme a lo establecido en el artículo 78 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y con la finalidad de identificar y atender posibles áreas de mejora en el diseño, gestión y resultados del Programa, y de esta forma fortalecer su mecanismo de intervención, se deberá realizar <i>una evaluación impacto interna, de acuerdo a lo establecido en el Anexo 16 “Evaluación de impacto” de estas Reglas de Operación. La evaluación se llevará a cabo en 5 entidades federativas elegidas de forma aleatoria. Una vez que una entidad federativa ha realizado una evaluación de impacto, no será considerada en el proceso de selección hasta que el resto de entidades lo haya llevado a cabo.. Adicionalmente se realizará al menos con periodicidad bianual, una de las evaluaciones externas consideradas en el Programa Anual de Evaluación (PAE), que emitan la SHCP y el CONEVAL. Lo anterior permitirá fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de los recursos, ejercidos por el Programa.</i></p>

Fuente: ROP del PET, SEDESOL, 2018.

Para toda política y programa público es necesario incluir el componente de evaluación, a fin de asegurar la eficiencia en la inversión de los recursos públicos. Como se mencionó anteriormente, el único instrumento diseñado para el PET que intenta hacer las veces de una evaluación, adicional a la apertura en las ROP a evaluaciones externas, es la Matriz de

Indicadores de Resultados, que no cumple con este objetivo. El diseño de la evaluación se detallará e incluirá en un anexo de las ROP, contando como mínimo con lo siguiente:

1. Población Objetivo y Sesgo de Selección

Si bien el PET estará abierto para cualquier persona mayor de 16 años desempleada, la asignación de los apoyos no es aleatoria, ya que está influida por los criterios de priorización (situación de pobreza y tiempo en desempleo). Hay variables que influyen en la participación de los beneficiarios tales como la motivación, el interés personal por participar, la cercanía y capacidad de trasladarse a los lugares de solicitud e incorporación. Lo anterior significa que aquellas personas en localidades rurales alejadas de los centros urbanos, sin medios para desplazarse fácilmente, tienen una menor probabilidad de ser atendidos. Esto evidencia un sesgo de selección, es decir, que los grupos de tratamiento y control probablemente no serán iguales en promedio.

2. Identificación del Grupo Tratamiento y el Grupo de Control

A todos los solicitantes del Programa se les levantará un CUIS, independientemente de si resultan o no beneficiarios. El Grupo Tratamiento (GT) estará compuesto por beneficiarios, mientras que el Grupo Control (GC) se elegirá de los solicitantes que no recibieron el apoyo. Al finalizar el ejercicio fiscal, durante el mes de diciembre se seleccionarán de forma aleatoria un conjunto de personas del ejercicio fiscal anterior para cada grupo, a los cuales se les levantará nuevamente el CUIS. El tamaño del grupo será determinado cada año, considerando el número de solicitantes y beneficiarios en el ejercicio fiscal para cada entidad. Con esto se contará con una línea base y una línea de seguimiento. La razón del número de personas que integran cada grupo es con el fin de no extralimitar los costos operativos del PET,

Es necesario dejar correr un año para realizar la evaluación, ya que, de hacer la evaluación con los beneficiarios y solicitantes del ejercicio inmediato, existirían obvias diferencias entre el ingreso y la obtención del empleo entre ambos grupos, por el pago de jornales y la vinculación con las empresas respectivamente. Estas diferencias sesgarían los resultados; asimismo, es de mayor utilidad evaluar el impacto del Programa en el largo plazo, a fin de poder medir la estabilidad de los empleos conseguidos por los beneficiarios.

3. Identificación de la variable de tratamiento y la variable de resultados

Para efectos de la evaluación, la variable de tratamiento es la participación en el Programa, donde:

D=1. La persona participó en el PET.

D=0. La persona no participó en el PET.

La variable de resultados (Y) será definida como Desempleo, medida a través del número de personas que se encontraban desempleadas y modificaron su condición en el momento de la evaluación. Una variable adicional de resultados podría ser el ingreso de las personas, porque es de importancia para el Programa conocer si en caso de obtener un nuevo empleo, sus condiciones laborales mejoraron o empeoraron.

La pregunta de evaluación entonces sería: “¿Cuál es el impacto del Programa de Empleo Temporal en el desempleo y el ingreso de las personas beneficiarias?”

4. Operacionalización de las variables.

Para poder medir los cambios, es necesario operacionalizar las variables, lo cual se muestra en la Tabla número 12.

Tabla 12. Operacionalización de Variables

Persona	Beneficiario	Se encuentra en Desempleo	Ingreso reportado en CUIS Base (A)	Ingreso reportado en CUIS Final (B)	Diferencia entre ingresos (A-B)
Persona 1	Si	No	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Persona 2	No	No	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Persona 3	Si	Si	\$0.00	\$0.00	\$0.00

Fuente: Elaboración propia.

5. Variables adicionales.

Con el objetivo de medir con mayor amplitud el impacto del Programa, se podrían considerar variables de resultados referentes a la calidad del trabajo que consiguieron las personas. Por ejemplo, adicional al ingreso, el CUIS arroja información sobre tiempo de trabajo (si el empleo es regular, irregular o estacional y sus causas), prestaciones laborales como derecho de incapacidad, guardería, acceso a servicios de salud, sistema de ahorro para el retiro y pensiones. Un análisis de estas variables puede proveer información más completa tanto del impacto del Programa como de la evolución del mercado laboral en su conjunto.

6. Metodología de evaluación

Ya que se tiene la posibilidad de obtener una línea base (t1) y un segundo momento (t2), el método de evaluación más conveniente será el de Diferencia en Diferencias (DiD). Se obtendrán los resultados en las variables en ambos momentos para cada uno de los individuos del GT y el GC, promediando los valores en las variables cuantitativas y porcentajes en las variables dicotómicas.

Posteriormente, se restarán los resultados de:

$$GT_d = t2 - t1 \quad GC_d = t2 - t1$$

Donde:

GT_d = La diferencia entre los resultados para el Grupo Tratamiento para t1 y t2

GC_d = La diferencia entre los resultados para el Grupo Control para t1 y t2

t1 = Tiempo 1. Línea base.

t2 = Tiempo 2. Levantamiento de CUIS final.

Finalmente se obtendrán la diferencia en las diferencias:

$$Y = GT_d - GC_d$$

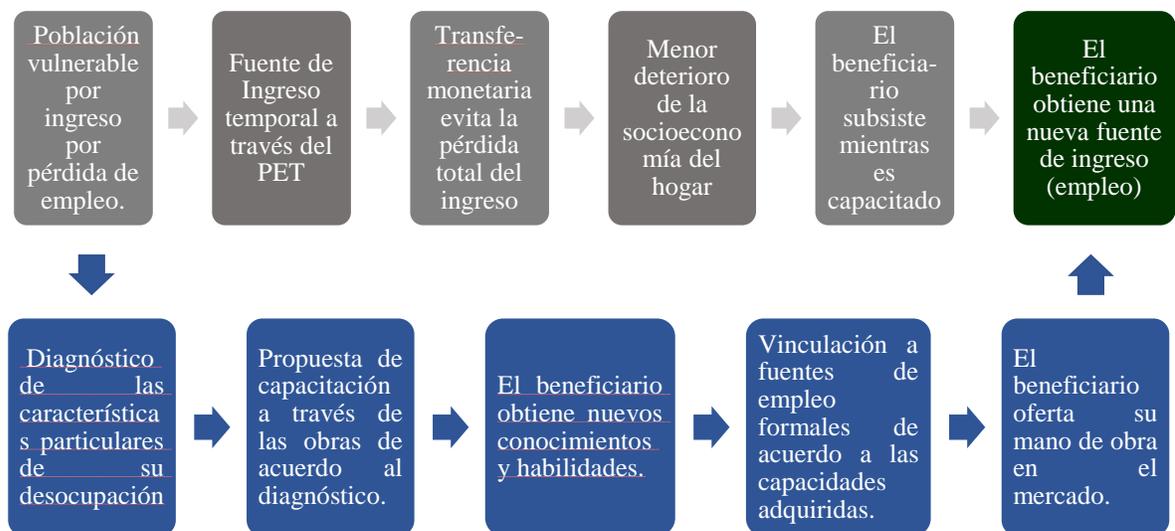
Donde:

Y= Impacto del Programa Empleo Temporal

La evaluación periódica del impacto del PET es esencial para su correcto funcionamiento, debido a que las condiciones y características del problema público que busca atender cambian constantemente, y son heterogéneas por región, entidad federativa y municipio. Por lo tanto, es necesario monitorear la efectividad del Programa a fin de tener la capacidad de modificar su diseño de acuerdo con las herramientas, procesos y aspectos que así lo requieran, o reforzar los aquellos que sean más efectivos. Lo anterior le otorgará la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios y ser una política pública útil en el combate al desempleo y la pobreza.

La evaluación también tendrá beneficios para las entidades de la administración pública, a fin de localizar la inversión en los programas y políticas que tengan un mayor impacto. Esto es de interés tanto para los gobiernos como para la ciudadanía en general, que tiene el derecho de conocer a donde se destinan los recursos públicos, así como la rendición de cuentas de las dependencias sobre sus actividades y resultados. En particular, para la SEDESOL, la evaluación sistemática del PET promoverá la transparencia, la eficiencia en la operación del programa y en el ejercicio del gasto.

Figura 4. Cadena Causal Principal de la Propuesta de Rediseño del Programa de Empleo Temporal.



Fuente: Elaboración propia.

El Programa, como se aprecia en la Figura 4, ahora genera una cadena causal adicional paralela a la transferencia monetaria para el beneficiario: la de capacitación, a través de la cual se genera el vínculo causal directo con el impacto deseado, esto es, la obtención de un empleo formal. Aunque existen diversos factores y variables que pueden debilitar los vínculos arriba plasmados, este diseño genera una propuesta inicial viable de solución al problema público.

6. Conclusión y Discusión

El Programa de Empleo Temporal cumple 23 años de su apertura, tiempo a través del cual ha experimentado numerosas modificaciones, entre las que se encuentran la ampliación para la inclusión de la población urbana en situación de pobreza, la apertura a nuevas actividades y obras a ejecutarse bajo el programa para la atención de diversas carencias sociales, la cobertura de la totalidad del territorio nacional y la inclusión de modalidades de ejecución simplificadas para la atención de emergencias y desastres, entre otras. Todas éstas, como se puede observar, tienen una tendencia incremental, progresivamente el PET ha tenido la capacidad para “hacer más”, lo que le ha permitido al PET ser actualmente el *Jack of all trades, master of none* de los programas sociales de la Administración Pública Federal.

El formular un programa “abanico”, para darle al gobierno federal la capacidad de atender un gran número de problemas socioeconómicos, principalmente a través de la SEDESOL, implica un *tradeoff* con la eficacia potencial para disminuirlos, es decir, pierde la oportunidad de especializarse en disminuir una carencia.

El contar con una apertura programática tan amplia, ocasiona que las obras y proyectos en algunos casos tengan origen en una necesidad concreta de obra pública en una localidad, desplazando los recursos económicos hacia la resolución de problemáticas sociales distintas a la de la población objetivo.

Es necesaria una reestructuración en su diseño para dirigirlo a atender el problema que le dio origen: el desempleo, y no como un programa multipropósito de atención de carencias sociales. Sin embargo, debido a que las características del mercado laboral en México han cambiado de

1995 a la fecha, junto con la permanente migración a las zonas urbanas, el retorno a un programa de empleo rural no sería lo más aconsejable.

El presente estudio contempla la propuesta de la creación de herramientas, obras y proyectos por medio de los cuales dotar de habilidades, educación y capacitación a las personas en situación de desempleo, tomando como ejemplo el caso de éxito para la transferencia y adopción de elementos de una política pública el programa de empleo temporal denominado New Deal, implementado en Gran Bretaña durante el periodo comprendido de 1998 a 2009. El programa obtuvo resultados favorables en la disminución de las tasas de desocupación, principalmente para el desempleo de largo plazo. Sin embargo, la principal crítica hacia el New Deal por parte de sus detractores, fue el hecho de que se concentraba en atender el lado de la oferta del mercado laboral, dejando de lado a los empleadores, es decir, a los demandantes. La transferencia aquí propuesta busca evitar caer en este error con un enfoque fundamentado en el diagnóstico y planeación sistemática de los ejercicios fiscales. Se propone además diseñar una efectiva coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno, la iniciativa privada y las instituciones de educación superior mediante la apertura a estos actores a los Comités Estatales del Programa de Empleo Temporal (CEPET) de cada entidad federativa.

El segundo aspecto fundamental de la propuesta de modificación del diseño es dotar al PET de la flexibilidad necesaria para adaptarse a las demandas específicas de los mercados de trabajo locales, ya que, en caso de diseñar un programa rígido con un esquema general para toda la República, se incrementan sustancialmente los riesgos del fracaso de la política pública, debido a que la actual propuesta descansa sobre diagnósticos puntuales y necesidades heterogéneas en cada entidad federativa.

Es importante hacer notar que una de las limitaciones más grandes de esta propuesta, será la resistencia política al cambio de enfoque del Programa. Como consecuencia de su discutida amplitud de capacidad de atención a la población y sus carencias sociales, así como la ambigüedad de su objetivo general, el programa tiene el potencial de ser aprovechado como herramienta de designación discrecional de recursos públicos, con la utilidad que esto conlleva. Asimismo, al contemplar un esquema limitado de participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil, es probable que la propuesta genere una resistencia por parte de este sector. Por

lo anterior, el proceso de propuesta de modificación sería el primer gran reto a superar por parte de esta propuesta.

La efectividad del nuevo PET también dependerá en cierta medida de la voluntad y capacidad de coordinación por parte de los gobiernos municipales y estatales con su contraparte federal, la cual estará influida por la situación política particular de cada entidad federativa. No obstante, confío en que una vez que se demuestre el potencial del PET para disminuir las fallas del mercado laboral en el largo plazo, sus beneficios superen la resistencia inicial.

La capacidad operativa y presupuestal del PET también es un aspecto importante a considerar. Principalmente, los recursos humanos destinados a la operación en las Delegaciones son limitados, por lo que la nueva propuesta no debe propiciar un incremento considerable en el gasto corriente. Sin embargo, considero que la coordinación interinstitucional es un factor clave para evitar esta potencial limitante: la carga operativa puede ser distribuida entre las dependencias e instancias participantes, dependiendo de los recursos humanos y materiales con los que cuente cada una de ellas, reforzando los mecanismos de coparticipación y corresponsabilidad.

De tener éxito, el PET tiene la capacidad de convertirse en uno de los motores de impulso del mercado laboral en México y una herramienta para atender una de las causas de la baja productividad de la mano de obra nacional: la incompatibilidad entre los conocimientos adquiridos y las capacidades de los oferentes, con los requerimientos de la demanda.

7. Bibliografía

- Aguayo, M. M. (1996). *Informe Anual 1995*. México, Distrito Federal: Banco de México. Obtenido de Banco de México: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/anual/%7BA7188884-E289-28A7-A856-9B83EF078AAF%7D.pdf>
- Arellano Gault, D., Lepore, W., Zamudio, E., & Blanco, F. (2012). *Sistemas de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas. ¿Cómo construirlos efectivamente?* Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE.
- Beaudry, R. (2002). *The Montreal Centre for International Studies*. Obtenido de The Montreal Centre for International Studies: <http://www.cceae.umontreal.ca/IMG/pdf/beaudry.pdf>
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión . (03 de diciembre de 2014). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de www.dof.gob.mx: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374053&fecha=03/12/2014
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión . (27 de noviembre de 2015). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de www.dof.gob.mx: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417699&fecha=27/11/2015
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. (30 de noviembre de 2016). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de www.dof.gob.mx: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016
- CONEVAL. (16 de Octubre de 2014). *Realiza CONEVAL estudios sobre la pobreza en las ciudades del país. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Obtenido de www.coneval.org.mx: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-urbana-en-M%C3%A9xico-.aspx>
- CONEVAL. (2015). *Indicadores de Carencia Social. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Obtenido de [coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx):

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx>

CONEVAL. (2016). *Informes de evaluación de programas sociales. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Obtenido de www.coneval.org.mx: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

CONEVAL. (30 de agosto de 2017). *Medición de la Pobreza. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Obtenido de www.coneval.org.mx: <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf>

CONEVAL. (2018). *Glosario. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Obtenido de www.coneval.org.mx: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>

CONEVAL, C. N. (2016). *CONEVAL*. Obtenido de www.coneval.org.mx: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

DGAGP, D. G. (14 de febrero de 2017). *GOB.MX*. Obtenido de www.gob.mx/sedesol: <https://www.gob.mx/sedesol/documentos/matriz-de-indicadores-para-resultados-2017>

INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (1994). *Una visión de la modernización de México en cifras*. México, Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.

Jarvis, T. (1997). *Welfare-toWork: The New Deal. Research Paper 97/118*. London, UK: Parliament Research Briefings. House of Commons Library. Obtenido de <https://www.parliament.uk>

Layard, R. (1994). *The Unemployment Crisis*. Nueva York: Oxford University.

Licona, G. H. (16 de junio de 2010). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Obtenido de www.coneval.org.mx: https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf

López, C. M. (2011). *El Programa de Empleo Temporal*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Obtenido de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP>

Scott, J. (2002). *PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL (PET): Una Evaluación Preliminar. Documento de Trabajo número 237*. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas. División de Economía.

SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social. (2017). *CIPET. Lineamientos Operativos del Programa de Empleo Temporal*. Obtenido de Sistema de Información Integral del Programa de Empleo Temporal: www.cipet.gob.mx

SEDESOL; SCT; SEMARNAT. (2017). *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal (PET) para el ejercicio fiscal 2017*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación.

8. Anexos.

Anexos Principales de las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal. Ejercicio Fiscal 2018

SEDESOL SEMARNAT SCT STPS
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA



ANEXO 3

Fecha: ____/____/20__

PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL Solicitud de proyecto

Delegado en SEDESOL Titular Dependencia Dir. Gral. del Centro SCT
Federal del Sector Medio Ambiente

en el Estado de _____
PRESENTE:

El/La que suscribe, C. _____ con ____ años
de edad, acudo en mi carácter de: Persona Física Representante Persona Moral
con la intención de solicitar apoyo para la ejecución, bajo el esquema del Programa de
Empleo Temporal, del proyecto (breve descripción del proyecto) _____

que se desarrollará en la localidad _____ del municipio _____.

Firma

(Persona Física o Representante Persona Moral)

(Huella dactilar en caso de no contar con firma)

Nombre de la Persona Moral que representa: _____

*Datos del solicitante

Nombre		RFC (En su caso)	
Calle	No. Exterior	No. Interior	Colonia
Municipio	Localidad	Código Postal	Entidad Federativa
Correo electrónico		Tel.	



SEDESOL EXCLUSIVAMENTE: (reverso de la hoja)

Documentos presentados por el/la solicitante:

Documentos del Proyecto	
Escrito de conformidad de la comunidad	Programa de trabajo
Proyecto ejecutivo	Fotografías del estado actual
Croquis de localización	Si el Proyecto requiere distribución porcentual diferente a: 75% jornales y 25% maneriales, presentar la justificación señalada en el apartado 1, del inciso b.1) del numeral 3.3 de las Reglas de Operación.
Presupuesto total del proyecto	

En caso de que el ejecutor sea un Organización de la Sociedad Civil:

Documentos de OSC	
Acta constitutiva	Estado de cuenta y contrato
CLUNI	Carta de cumplimiento de obligaciones fiscales
Cédula de identificación fiscal	Curriculum
Identificación oficial representante legal	Carta no presenta irregularidades
Comprobante de domicilio	* Se deberán presentar los 10 documentos
Formulario registro ante SHCP	

El representante de la OSC manifiesta tener conocimiento de la obligación de reportar a la autoridad competente todas las obligaciones que señala la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y su Reglamento, tales como informes de actividades, recursos recibidos y situación financiera, entre otras.

Nombre y Firma del Representante



Fecha: ___/___/20__

PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL
Manifestaciones y domicilio geográfico

Delegado en SEDESOL	Titular Dependencia Federal del Sector Medio Ambiente	Dir. Gral. del Centro SCT
------------------------	--	------------------------------

en el Estado de _____
P R E S E N T E:

Con motivo de mi participación en el Programa de Empleo Temporal (PET) para el ejercicio _____, del cual pretendo ser beneficiario en el proyecto denominado _____ que se va a desarrollar en la localidad _____, del municipio _____, del estado de _____, declaro bajo protesta de decir verdad lo siguiente:

1. Que no soy servidor público.
2. Que estoy de acuerdo en cumplir con mi corresponsabilidad dentro del proyecto.
3. Que no me encuentro participando simultáneamente en más de un proyecto del PET en la SEDESOL, SCT o SEMARNAT.
4. Que no he recibido más de 132 jornales por mi participación en proyectos del PET en su conjunto en SEDESOL, SCT y SEMARNAT.
5. Enfrento una disminución temporal de mi ingreso
6. SI NO Soy beneficiario del Programa PROSPERA

Así mismo, conozco los derechos y obligaciones señalados en los numerales 3.6.1 y 3.6.2 así como las causas de suspensión de apoyo señaladas en el numeral 3.6.3 de las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal.

Todos los datos incluidos en la solicitud son verídicos por lo cual autorizo a realizar las indagaciones necesarias para corroborar mi manifestación;

*Para SEMARNAT y SCT

En caso de que el suscrito migre o presente alguna imposibilidad física, enfermedad o fallecimiento y no pueda recibir los jornales a que tenga derecho, el monto del apoyo correspondiente será entregado al representante que en este momento designa:

Nombre: _____

Domicilio: _____

*Para el caso de SEDESOL, esta información se encuentra señalada en el Cuestionario Complementario



El beneficiario presenta:

CURP

Carta beneficiario sin CURP

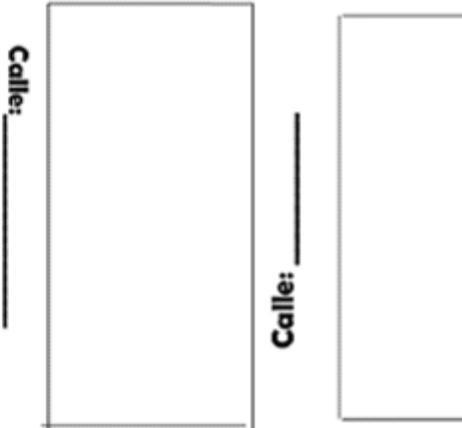
CROQUIS DE UBICACIÓN DE LA DIRECCIÓN GEOGRÁFICA DEL BENEFICIARIO: _____

Estado: _____

Municipio: _____

Localidad: _____

Calle: _____



Calle: _____

NOMBRE DEL CAMINO: _____

Nombre			
Calle	No. Exterior	No. Interior	Colonia
Municipio	Localidad	Código Postal	Entidad Federativa
Correo electrónico		Tel.	

*Datos del solicitante

Firma

(Huella dactilar en caso de no contar con firma)

PRESUPUESTO

FICHA TÉCNICA/ DATOS GENERALES

Localización del proyecto o acción

Entidad _____ Municipio _____ Localidad _____

Ubicación del proyecto (colonia, calle, entre que localidad y que localidad, etc.)

Ubicación georeferenciada _____

Características Generales del proyecto o acción

Nombre del proyecto o acción _____

Descripción del Proyecto o acción

Clasificación del proyecto o acción de conformidad con la apertura programática

Programa Subprograma Inciso

Beneficiarios

Beneficiarios Indirectos Hombres Mujeres

Beneficiarios Directos Hombres Mujeres

Presupuesto

	Federal	Estado	Municipio	Beneficiarios	Otros
Jornales					
Materiales					
Total					

Nombre y Firma del solicitante

Beneficiarios Directos: Las personas que reciben el pago del jornal

Beneficiarios Indirectos: Las personas que se beneficiarán de la ejecución del proyecto

PRESUPUESTO
DELEGACIÓN FEDERAL EN EL ESTADO DE _____.

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO		LOCALIDAD:	CANTIDAD	MUNICIPIO:	ACCIONES:		
ACT	CONCEPTO	UNIDAD		PREGO UNITARIO	FEDERAL	OTRO	
MANO DE OBRA					CANTIDADES EN PESOS		
1							
2							
3							
4							
5							
6							
SUBTOTAL							
MATERIALES							
1							
2							
3							
4							
SUBTOTAL							
HERRAMIENTAS							
1							
2							
3							
4							
5							
6							
SUBTOTAL							
COSTO DEL PROYECTO							
MANO DE OBRA			%				
MATERIALES Y HERRAMIENTA			%				
JORNALES POR nombre del proyecto			0.00	+	79	0.00	

NOMBRE Y FIRMA "OFICINAS CENTRALES"

NOMBRE Y FIRMA "DELEGACIÓN"