

MÉXICO

PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL AMPLIADO (PETA)

Regina Galhardi¹

La desocupación estructural junto con el descenso de la oferta laboral en coyunturas tales como emergencias o cambios en los ciclos productivos producen una disminución en los ingresos y patrimonio de la población de escasos recursos. Esta situación afecta principalmente a grupos vulnerables tales como poblaciones indígenas y poblaciones de atención prioritaria, especialmente en municipios con alta marginación. Con el fin de aumentar los ingresos de estos grupos en el contexto de la crisis financiera, el Gobierno de México ha lanzado a comienzos de 2009 el Programa de Empleo Temporal Ampliado (PETA), el cual extiende el alcance del antiguo Programa de Empleo Temporal (PET) de beneficiarios de áreas rurales a zonas urbanas, ya que presentan actualmente la tasa de desocupación más alta (6.09%). El Programa apunta a la entrega de apoyos temporales a los ingresos de los beneficiarios en periodos de baja demanda laboral como la presente y en emergencias naturales mediante la participación en proyectos de beneficio familiar o comunitario en el área de salud, educación y preservación del medio ambiente entre otros. Con un presupuesto de 2.200 millones de pesos (equivalentes aproximadamente a 165 millones de dólares) el gobierno espera asistir mediante esta acción a 250.000 beneficiarios.

1. Introducción

La población económicamente activa suma alrededor de 46.4 millones de personas, de las cuales aproximadamente 2.4 millones están desocupadas,² por lo cual la tasa de desocupación fue de 5.14% para el segundo trimestre del 2009. Por su parte, en las áreas urbanas la tasa de desocupación alcanzó a un 6.09% y en las zonas rurales a un 4.19%.

Adicionalmente, a lo largo del año, la oferta laboral disminuye en algunas regiones del país a causa de alguna emergencia o por efecto de los ciclos productivos afectando particularmente a la población de escasos recursos que ve disminuidos sus ingresos y patrimonio de manera significativa.

Ambas situaciones justifican aplicar instrumentos de política social y económica que se orienten a apoyar temporalmente el ingreso de las familias afectadas, principalmente cuando se concentran en municipios de alta y muy alta marginación y en aquellos con alta presencia de población indígena o de atención prioritaria.

En 1995 se introdujo el Programa de Empleo Temporal (PET), el cual se orienta a apoyar transitoriamente el ingreso de hombres o mujeres en periodos de baja demanda laboral y en emergencias naturales o económicas, complementando las estrategias de otros programas sociales a través del desarrollo de infraestructura social básica y actividad productiva.

1 Especialista Principal en Desarrollo del Empleo de la Oficina de la OIT para México. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de la autora y no necesariamente representan el pensamiento de la Institución.

2 Según la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación (ENEO) en el II trimestre –mayo a junio– de 2009.

En respuesta a varias críticas al PET, según las cuales el mismo era insuficiente para combatir los elevados índices de desempleo, tanto por su monto como por su cobertura, se modificaron las Reglas de Operación para el ejercicio fiscal 2009 a partir de un acuerdo de los integrantes del Comité Técnico del Programa integrado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Comunicación y Transporte (SCT).³

Al inicio de 2009, en el marco del Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y el Empleo,⁴ el PET que hasta el momento operaba únicamente en zonas rurales y de muy alta marginación, se extendió por primera vez a áreas urbanas –poblaciones mayores a 15.000 habitantes– lo que abre la posibilidad para que más de 60 mil familias que viven en las ciudades tengan acceso a una fuente de ingresos.

El Programa de Empleo Temporal Ampliado fue puesto en marcha el 23 de febrero del 2009 con el propósito de hacer frente a los efectos actuales de la crisis económica internacional, mediante la generación de empleos de emergencia. Este Programa ampliado no se limita a las pequeñas comunidades rurales del país, sino también abarca las zonas urbanas. Además, permite la realización de nuevos proyectos de desarrollo en salud, educación y preservación del medio ambiente. Para ello contará con un presupuesto adicional de cerca de 500 millones de pesos con respecto al año 2008, totalizando 2.200 millones de pesos (equivalente, aproximadamente a 165 millones de dólares).

2. Descripción del Programa

Objetivos

Objetivo general

Contribuir a abatir el rezago social de la población afectada por la baja demanda de mano de obra o por emergencias naturales o económicas, mediante la entrega de apoyos temporales a su ingreso por su participación en proyectos de beneficio familiar o comunitario.

Objetivo específico

Proporcionar a hombres y mujeres de 16 años de edad o más, apoyos temporales en su ingreso para afrontar los efectos de una emergencia o de baja demanda laboral, incorporando la perspectiva de género y de etnia.

Población beneficiaria (criterios y requisitos)

El Programa establece que su población objetivo son mujeres y hombres de 16 años o más de edad, que enfrentan una disminución temporal en su ingreso por baja demanda de mano de obra o por los efectos de una emergencia, para realizar proyectos en beneficio familiar o comunitario. El Programa no presenta restricciones a la participación de más de una persona por familia. Sin embargo, considerando las limitaciones presupuestarias se promueve que así sea, de forma que los apoyos alcancen al mayor número de familias posible.

El Programa impulsa la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres a través de la incorporación gradual de la perspectiva de género en diversas fases de su operación.

Para ser beneficiario del Programa se necesita presentar una solicitud mediante escrito libre, donde el solicitante manifieste estar de acuerdo en cumplir con su corresponsabilidad dentro de un proyecto de beneficio familiar o comunitario, no ser servidor público ni recibir apoyos de otros programas federales para el mismo fin.

Las actividades desarrolladas consisten en el mantenimiento de aceras y edificios, cuidado del medio ambiente, preservación de caminos rurales, arreglo de fachadas de edificios públicos (escuelas, hospitales, entre otros), actividades relacionadas con el ecoturismo y la rehabilitación de zonas arqueológicas.

3 Diario Oficial, 29/12/2008, Séptima Sección, SEDESOL.

4 El 8 de enero de 2009, los Gobernadores, el Poder Legislativo, organizaciones sociales, empresariales y obreras, así como el Ejecutivo Federal, firmaron el “Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo”. La actuación del gobierno se organiza a través de cinco ejes fundamentales: i) Apoyo al empleo y a los trabajadores; ii) Apoyo a la economía familiar; iii) Apoyo a la competitividad y las PyMES; iv) Inversión en infraestructura para incentivar la competitividad y el empleo; v) Impulso de acciones para promover un gasto público más transparente y eficiente.

Cobertura

La meta calculada es cubrir aproximadamente a 250 mil personas para el año 2009. Este número puede variar debido a modificaciones en el presupuesto, así como a la permanencia de los beneficiarios en el Programa debido a las características especiales de cada proyecto. Es posible que existan beneficiarios con diferentes permanencias, como también pueden salir del mismo en el caso que consigan un empleo.

El Programa opera a nivel nacional en localidades de hasta 15.000 habitantes con preferencia en las localidades de hasta 5.000 habitantes pertenecientes a los municipios establecidos en los lineamientos de cada Dependencia. Por decisión del Comité Técnico del PET, se autoriza operar en el presente ejercicio fiscal en localidades con población superior a 15.000 habitantes.

Apoyo económico al beneficiario (montos)

Los beneficiarios reciben un apoyo económico (invariablemente en forma monetaria) por haber cumplido con su corresponsabilidad, consistente en jornales equivalentes al 99% de un salario mínimo general diario vigente en la zona económica en que se desarrolla el proyecto. Dicho apoyo se entrega en forma monetaria en un máximo anual de 176 jornales por beneficiario, sujeto a la validación técnica del proyecto y a la autorización de la instancia normativa. Aunque las reglas de operación establecen un máximo de 176 jornales, posteriormente, el Comité Técnico del PET decidió limitar la entrega en hasta 132 por año, de forma de beneficiar a un mayor número de personas. La permanencia de los participantes en el Programa depende del proyecto, no pudiendo exceder los 132 jornales, aunque cabe señalar que la entrega de apoyos no es por el tiempo transcurrido, sino de acuerdo al número de jornales que un proyecto pueda generar.

Marco Institucional

Con el objetivo de alcanzar una buena coordinación intersectorial, se estableció el Comité Técnico del Programa integrado por las dependencias participantes: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) que emiten las reglas de operación del Programa. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), por su parte, participa en la coordinación del mismo. A la SEDESOL, SCT y SEMARNAT les corresponde la generación de empleos temporales, mientras que a la STP le corresponde apoyar en la identificación y canalización de solicitantes de empleo susceptibles de ser beneficiarios del PET.

Podrán ser ejecutoras las dependencias o entidades de los gobiernos federal, estatal o municipal o las organizaciones de la sociedad civil que financien o inviertan para entregar los servicios y/o apoyos obtenidos a través de la coordinación y concertación interinstitucional.

La especificidad de la operación del Programa en cada dependencia se establecerá en los lineamientos correspondientes, los cuales se publicarán en la página del CIPET (www.cipet.gob.mx).

3. Resultados

En el año 2009 el PETA extendió su ámbito de acción desde las poblaciones rurales cubiertas con anterioridad a poblaciones urbanas, con el objetivo de atenuar el desempleo resultante del impacto de la crisis financiera internacional sobre México. El Programa tuvo un incremento importante en su financiamiento al pasar de 1.523 millones de pesos en 2008 a 2.200 millones de pesos en 2009.

Entre enero y el 25 de julio del 2009, el PETA ha realizado 13.084 proyectos de beneficio comunitario con una inversión de 1.637 millones de pesos. Con esta inversión se han beneficiado a 505.808 mujeres y hombres desempleados.

La SEDESOL benefició a 124.508 personas, principalmente en proyectos de infraestructura básica. La SEMARNAT amplió su radio de acción a localidades mayores de 15.000 habitantes incorporando a beneficiarios de zonas urbanas, con los cuales lleva a cabo proyectos de reforestación, manejo de residuos y mantenimiento de áreas verdes; beneficiando a 80.040 personas. La SCT realiza acciones de conservación y reconstrucción de caminos rurales, utilizando mano de obra local. En los primeros meses de 2009 ha beneficiado a 301.260 personas.

4. Conclusiones

En situaciones de crisis como la que actualmente está atravesando México como producto de la crisis financiera internacional, se considera oportuno proteger a los grupos vulnerables más afectados a través de programas de empleo directo que les proporcionen un ingreso, al tiempo que desarrollan una actividad de valor social. En ese contexto se debe entender la ampliación del Programa de Empleo Temporal implementado desde principios del presente año, que procura abarcar a las poblaciones rurales y urbanas más afectadas.

La experiencia en la aplicación de este instrumento ha permitido una rápida implementación de numerosos proyectos a lo largo de todo el territorio nacional. A su vez, la coordinación interinstitucional ha permitido que se desarrollen proyectos de infraestructura básica, reforestación y mantenimiento de áreas verdes y conservación de caminos rurales. Todas estas actividades son intensivas en el uso de mano de obra, permitiendo así abarcar un importante número de beneficiarios con recursos limitados.

Hay que señalar que el PETA también ha sido un importante instrumento de política gubernamental para atemperar la pérdida de ingresos de la población afectada por la situación por la emergencia epidemiológica registrada recientemente en el país, la cual impactó negativamente sobre la economía en forma importante. Si bien los empleos generados por este Programa son mucho menores que los 2.4 millones de desempleados reportados al mes de junio, se debe reconocer que sin su aporte el índice de desocupación de 5.14% sería superior.

Se estima que en 2009 habrá un déficit de empleo de más de un millón de personas. Obtener y conservar un empleo constituye uno de los mayores retos que enfrentan las familias vulnerables. En estas situaciones se justifican operar instrumentos de política social y económica que se orienten a apoyar temporalmente el ingreso de las familias afectadas, tal como el PETA. Sin embargo, la problemática que representa la falta de opciones productivas y de oportunidades de ocupación para miles de mexicanos necesita ser tratada de manera integral y, por tanto, se necesita mejorar los mecanismos de coordinación y colaboración con otros programas y dependencias.

Bibliografía

Diario Oficial de la Federación; Séptima Sección, Secretaría de Desarrollo Social, Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal (PET), lunes 29 de diciembre de 2008.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Comunicado Núm. 201/09, 28 de julio de 2009.

Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno de Felipe Calderón.

Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno de Felipe Calderón.