

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 9 años de trabajo"

El programa de Empleo Temporal

Cornelio Martínez López



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 108
2011

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas
Secretario

Dip. Alberto Esquer Gutiérrez
Secretario

Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz
Secretario

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Efrén Arellano Trejo
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva
Coordinadora Técnica

Juan Pablo Aguirre Quezada
José Guadalupe Cárdenas Sánchez
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Cornelio Martínez López
Jesús Mena Vázquez
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Roberto Ocampo Hurtado
Gabriela Ponce Sernicharo
Investigadores

Trinidad Otilia Moreno Becerra
Elizabeth Cabrera Robles
Carena Díaz Petit
Luz García San Vicente
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

El Programa de Empleo Temporal

Cornelio Martínez López¹

En este trabajo se revisan diferentes evaluaciones y documentos recientes generados a propósito de la operación del Programa de Empleo Temporal (PET), el cual forma parte de la operación de programas sociales en apoyo del ingreso familiar. El objetivo es presentar una síntesis de los alcances y cómo se ha concretado en México la aplicación de un instrumento del gobierno federal. A casi 16 años del inicio de su operación, el programa ofrece oportunidades de ingreso y la creación de capital humano, el desarrollo de infraestructura social y productiva, así como la preservación del medio ambiente.

I. Antecedentes del programa

En 1995 se introdujo el Programa de Empleo Temporal (PET), el cual desde entonces 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.

A decir de John Scott,² el PET fue concebido como un programa tradicional de empleo temporal de carácter contra-cíclico, con un nivel salarial establecido para asegurar la participación exclusiva de trabajadores en pobreza extrema.

¹ El autor es candidato a doctor en Ciencia Política por la UNAM e investigador del área de Estudios Regionales del CESOP.

² John Scott, *Programa de Empleo Temporal (PET): una evaluación preliminar*, Documento de Trabajo núm. 237, CIDE-División de Economía, México, 2002, p. 2.

El mismo autor sostiene que este tipo de programas se orienta comúnmente a la construcción de obra pública y representa uno de los instrumentos más antiguos de lucha contra la pobreza en el mundo. Su presencia se remonta a lugares tan diferentes como Asia, África o América Latina.³

En México es posible ubicar los antecedentes del PET en el sexenio de Luis Echeverría en los programas de construcción de caminos rurales intensivos en el empleo de mano de obra. Este tipo de experiencias es distinta al PET porque su objetivo primario era la construcción de caminos rurales —la mitad de la red de caminos rurales fue construida en ese sexenio— y sólo de manera secundaria se dio prioridad a la generación de empleos temporales.⁴

Para exponer de forma breve algunas características de cómo ha sido la implementación de este programa en México, en la primera parte de este trabajo se destaca la importancia de la coordinación intergubernamental, a la luz de la evolución organizativa contenida en la reglamentación del PET; posteriormente se retoma la evidencia sobre las metas, cobertura y eficiencia del programa. Finalmente el último apartado revisa la situación del PET en la agenda legislativa.

A lo largo del estudio se intenta no abandonar la idea básica de que una parte creciente de la población atendida por el programa, al parecer, no se encuentra en situación de desocupación temporal, sino permanente y estructural, además de que el componente de carácter emergente en el PET ha sido muy relevante en los últimos años.

³ *Ibid.*, p. 2.

⁴ *Idem.* También es importante señalar que desde otros puntos de vista, el Programa de Empleo Temporal surgió de la necesidad de atender una situación de sequía extrema en todo el país en 1995, teniendo como objetivo central enfrentar y dar solución a la problemática, generada por la falta de agua, en que se vio inmerso un porcentaje amplio de la población de las localidades rurales vinculada a algún tipo de actividad agropecuaria. Si bien éste fue su origen, el programa ha ido creciendo, no en una manera proporcional con las emergencias, sino en relación con las necesidades de la zona rural, cuyas condiciones de vida son de una alta vulnerabilidad. Esto implica que si bien el programa ha sufrido modificaciones a lo largo de su desarrollo, en el sentido de que las necesidades y la demanda de la población rural han crecido exponencialmente, no ocurre lo mismo con el monto asignado de recursos.

II. Evolución de normatividad contenida en Reglas de Operación (RO)

En el ámbito de la coordinación interinstitucional en la que se ejecuta el programa, éste integra y aplica recursos provenientes de los ramos administrativos: 20 Desarrollo Social, 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales y 09 Comunicaciones y Transportes.⁵

El Programa de Empleo Temporal genera oportunidades temporales de empleo para la mano de obra rural, a través de un apoyo económico por su participación en la construcción, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social básica, productiva y de capital familiar, respetando la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Se dirige a la población rural pobre de localidades de alta y muy alta marginación, hombres y mujeres, mayores de 16 años, pudiendo ser productores rurales, jornaleros con o sin tierra que habiten las áreas rurales de los municipios establecidos, según la clasificación definida en las reglas de operación del programa.

A efecto de articular la oferta de empleos temporales con la demanda que existe, e impulsar la sinergia de acciones y recursos que se traduzcan en la mayor cobertura posible, a partir de 2009 se incorporó al programa la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), por medio de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (SNE).⁶

De acuerdo con una evaluación que realizó la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) sobre el PET, sus objetivos explícitos se encuentran plasmados en las reglas de operación. En dicha evaluación se hace énfasis sobre el análisis en los años 2001, 2002 y 2003, y en las aclaraciones correspondientes a los años 2004 y 2005. En estos dos últimos años no hubo reglas de operación.

Se debe destacar que a las reglas de operación del PET en los años 2001 y 2003 se incorporaron las ideas de responsabilidad individual, bien común, integración social y

⁵ Auditoría Superior de la Federación, Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y Programa de Empleo Temporal, en el Estado de Guerrero; Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 09-0-20100-02-0309, México, 2010, p. 3.

⁶ Sedesol-Semarnat-SCT-STPS, *Marco de referencia único para la operación del Programa de Empleo Temporal en zonas urbanas*, p. 2. Disponible en <http://www.cipet.gob.mx> (fecha de consulta: 2 de febrero de 2011).

corresponsabilidad social. Asimismo, se agregaron los conceptos de obras y acciones de desarrollo de la infraestructura social y productiva, y preservación del medio ambiente (Cuadro 1).

A partir de 2001 se ha diferenciado la aplicación de los recursos del PET en modalidades que van del PET normal al PET emergente y/o PET inmediato. Al primero históricamente se ha llegado a asignar entre 50 y 80% de los recursos totales de obras productivas de beneficio comunitario, dependiendo del año, así como a obras productivas y de beneficio familiar y, adicionalmente, a otro tipo de infraestructura social básica. El segundo, el PET emergente, con recursos asignados inicialmente de 20% para casos de desastres naturales, comenzó a operar por acuerdo de la Comisión Intersectorial de Gasto Financiamiento (CIGF) con base en las reglas de operación del Fondo Nacional de Desastres Naturales (Fonden). Como puede apreciarse en el Cuadro 1, a partir de 2003 el PET inmediato se diferenció respecto del emergente para atender zonas rurales que demandaran inmediata y prioritaria aplicación de recursos sin calendarizaciones, definición para jornales y materiales y el número máximo de jornales por año.

Asimismo, durante el periodo 2006-2011, los cambios en el objetivo general del programa fueron tres: 1: Se matizó, por lo menos en este apartado, la mención del propósito casi exclusivo de superación de la pobreza; 2. Se reubicó la mención del tipo de actividades a las que se encaminan los apoyos, y 3. Se dejó de mencionar que los apoyos se centrarían de forma exclusiva a la mano de obra temporalmente desocupada.

Especial mención merecen las modificaciones promovidas por el titular del Ejecutivo federal en razón de la crisis económica internacional de 2009 y sus repercusiones negativas en todos los países del orbe, incluido México, a través del Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo para Vivir Mejor,

mediante el cual se incrementó a 2,200 millones de pesos el presupuesto del PET para 2009.⁷

Para 2011, en el objetivo general de las reglas de operación se hizo referencia a la protección social de la población afectada por baja demanda de mano de obra o una emergencia, más que a la superación de la pobreza.

Así, mientras que el carácter transitorio de los apoyos ha permanecido a lo largo de los años, en los cuadros 1A y 1B del anexo estadístico es posible apreciar que entre 2001 y 2011 ocurrieron importantes modificaciones a los objetivos específicos plasmados en los documentos normativos del PET. Dichos cambios orientaron los apoyos de forma más genérica a hombres y mujeres de 16 años de edad o más, sin circunscribirse exclusivamente a las zonas marginadas del medio rural, pero relajando la condición de pobreza con que inicialmente se operó el PET.⁸

⁷ *Idem.* Como puede apreciarse en el Cuadro 3A del anexo estadístico, el presupuesto federal destinado al PET había llegado a 994 millones de pesos ejercidos en 2008, lo que significa que para 2009 hubo un incremento de 26.7% de su presupuesto.

⁸ Véanse además los cuadros 1A y 2A del anexo de este documento.

Cuadro 1
Consideraciones generales que fundamentan al PET en distintas etapas

<i>Consideraciones básicas 2001</i>	<i>Modificaciones 2002</i>	<i>Modificaciones 2003</i>	<i>Modificaciones 2006</i>	<i>Modificaciones 2007-2011</i>
<p>Generar alternativas de empleo temporal y permanente por medio de la realización de obras con uso intensivo de mano de obra.</p> <p>Rehabilitar y mejorar la infraestructura social y productiva básica de las zonas marginadas del medio rural. Generar proyectos productivos que propicien el arraigo de la población.</p> <p>Proteger los ingresos de la población rural en pobreza extrema.</p>	<p>En las RO 2002 y 2003 se agregan conceptos de responsabilidad individual, de bien común e integración social; de mejora de la calidad de vida de los mexicanos a través de la emancipación individual y colectiva que promueva la capacidad, fuerza y voluntad de todos para bastarse a sí mismos; de crear estrategias que reduzcan la desigualdad.</p> <p>Además se añade la preocupación de fomentar la solidaridad de los mexicanos por el bien común y la integración social.</p> <p>Se especifican las microrregiones como áreas de focalización.</p>	<p>Hasta 2002 se hacía referencia a la operación del PET en localidades de muy alta y alta marginación con población inferior a 2,500 habitantes, en tanto que para 2003, 2004 y 2005 se redefinieron localidades de muy alta y alta marginación con población de hasta 5 mil habitantes.</p>	<p>En la óptica contenida en la normatividad del PET, se ubican a la falta de oportunidades de educación, capacitación y empleo de los mexicanos en pobreza extrema como los aspectos que impiden su participación eficiente y constructiva en sus comunidades, frenando el desarrollo humano.</p> <p>Desde esa óptica, es importante transferir recursos económicos y canalizarlos a la infraestructura productiva, comunitaria y de capital familiar.</p> <p>Además se precisa la reducción de la desigualdad social y la superación de la pobreza extrema.</p>	<p>Los cambios en el objetivo general del programa son tres: 1. Se matiza la mención del propósito de superación de la pobreza; 2. Se reubica la mención del tipo de actividades a las que se encaminan los apoyos; y 3. Se deja de mencionar el perfil de la mano de obra temporalmente desocupada a la que se enfocan los apoyos.</p> <p>Para 2011, en el objetivo general de las RO del PET no se hacía más referencia a la superación de la pobreza, sino a la protección social de la población afectada por baja demanda de mano de obra o una emergencia.</p>

Fuente. Elaboración propia a partir de Programas Operativos Anuales del PET 2005, 2006 y 2007; Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2007 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal; Coneval, SHCP, SFP, Reglas de Operación Programa de Empleo Temporal 2000, 2001 y 2002, Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, México; Reglas de Operación Programa de Empleo Temporal 2003 (modificación 29 de julio 2003), Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, México; Reglas de Operación Programa de Empleo Temporal 2003 (modificación 10 de octubre 2003), Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, México; Reglas de Operación Programa de Empleo Temporal 2006, Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, México.

III. Metas, cobertura y eficiencia del programa en diferentes etapas

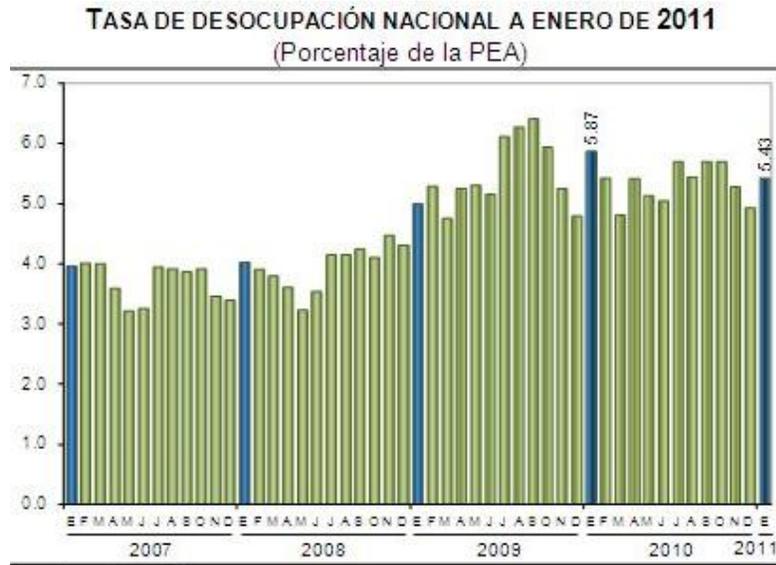
Según documentos oficiales que analizan la situación del empleo en México —en situaciones de crisis—, el programa se ha articulado para proteger a los grupos vulnerables más afectados, a través de programas de empleo directo que les proporcionan un ingreso, al tiempo que desarrollan una actividad de valor social.⁹

La reciente evolución de la desocupación nacional, materia básica del programa, se refleja en la Gráfica 1. En ella es posible apreciar que aun después de varios meses de detonada la crisis de 2009, el porcentaje de desocupación de la población económicamente activa superó el 5% mensual, con lo que aún se ubica muy por encima de los promedios registrados entre 2006 y 2007 (de 4%). Esto implica que a pesar de la aplicación de instrumentos por parte del gobierno federal y los anuncios de incrementos sustanciales de recursos para revertir el desempleo,¹⁰ no fue posible diluir los efectos de la crisis reciente.

⁹ Regina Galhardi, *México Programa Temporal de Empleo Ampliado (PETA)*, disponible en www.ilo.org/pls/apex (fecha de consulta: 1 de febrero de 2011).

¹⁰ 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 organizó 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.

Gráfica 1



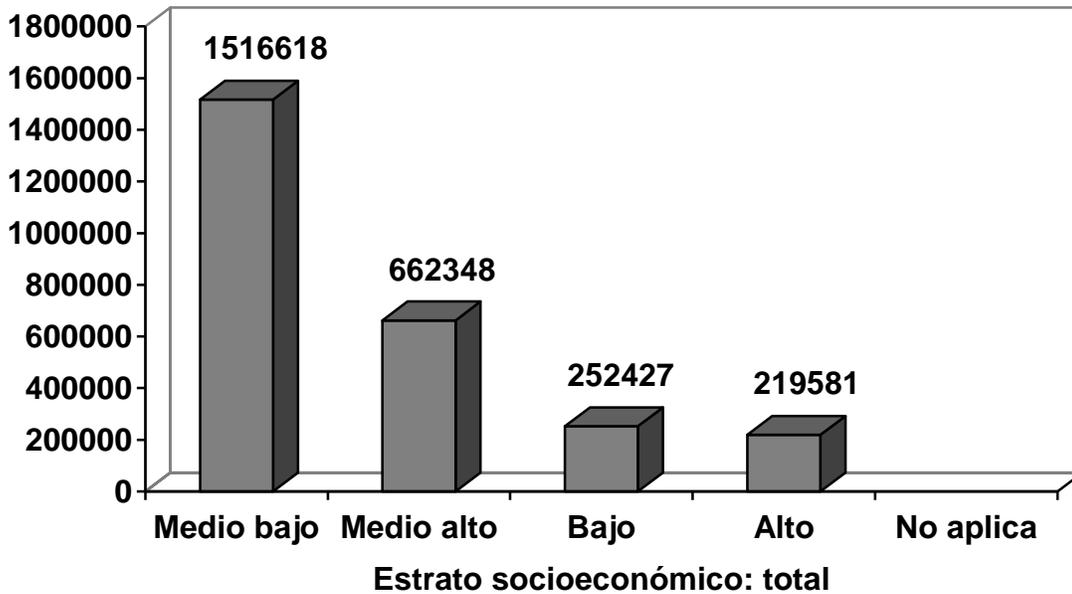
Fuente: Elaborado a partir de Coneval, *Tasa de desocupación* con información de la ENE y la ENOE, reportadas por el INEGI. Disponible en coneval.gob.mx (fecha de consulta: 1 de febrero de 2011).

De acuerdo con un diagnóstico basado en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) contenido en las propias reglas de operación 2011 del PET,¹¹ la población nacional económicamente activa suma alrededor de 47.1 millones de personas; de éstas, cerca de 2.6 millones están en búsqueda de empleo. La ausencia de una fuente estable de ingresos impide a los integrantes de varias familias fomentar su desarrollo humano. Obtener y conservar un empleo constituye no solamente uno de los mayores retos que enfrentan las familias del estrato socioeconómico bajo (con 252,427 desocupados), sino en mayor cuantía el estrato medio bajo, que alcanza una dimensión de 1, 516,618 desocupados (Gráfica 2).

A lo largo de cada año la oferta laboral puede disminuir en algunas regiones del país debido a emergencias o por efectos de los ciclos productivos, afectando particularmente a la población de escasos recursos, que enfrentan una disminución en sus ingresos y patrimonio de manera significativa.

¹¹ Véase Sedesol, *Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal 2011*, DOF, 31 de diciembre de 2010.

Gráfica 2
Población desocupada por estrato socioeconómico
Periodo de encuesta: tercer trimestre de 2010

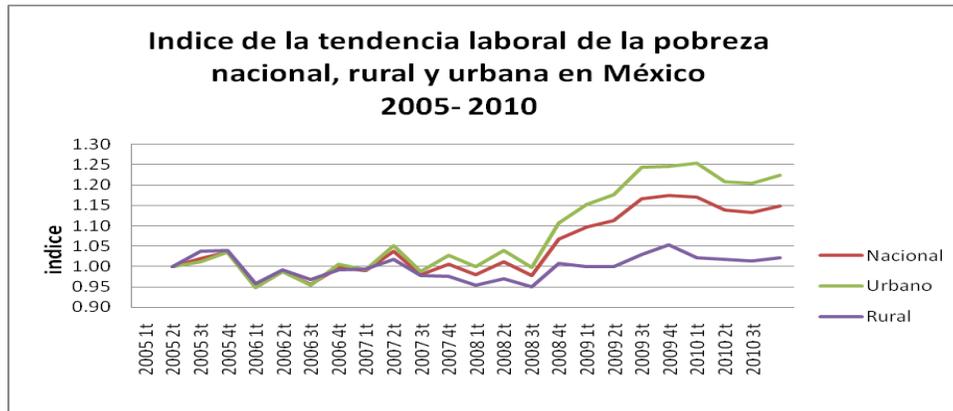


Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Desde una perspectiva distinta, pero complementaria porque liga los niveles de bienestar, el seguimiento del índice de la tendencia laboral de la pobreza¹² (ITLP) del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) muestra trimestralmente la proporción de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo. De acuerdo con la Gráfica 3, se observa claramente que el componente urbano ha cobrado especial relevancia a partir del tercer trimestre de 2008.

¹² El índice de la tendencia laboral de la pobreza muestra trimestralmente la cantidad de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo. El punto de partida de esta serie es el primer trimestre de 2005, pues es el periodo en el cual el INEGI empezó a levantar la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Este indicador tiene información disponible a escala nacional y para cada una de las entidades federativas. Véase <http://medusa.coneval.gob.mx> (fecha de consulta: 31 de marzo de 2011).

Gráfica 3



Fuente: Elaborado con datos del Coneval, *Índice de la tendencia laboral de la pobreza nacional, rural y urbana en México*, disponible en coneval.gob.mx (fecha de consulta: 10 de febrero de 2011).

Las distintas manifestaciones de la desocupación y falta de ingresos han justificado implementar instrumentos de política social y económica orientados a apoyar el ingreso de las familias afectadas cuando se ubican en municipios de alta y muy alta marginación, y en aquellos con alta presencia de población indígena o de atención prioritaria. A continuación se revisa la forma en que se ha implementado el PET en términos de sus metas, cobertura y eficiencia por parte de las dependencias federales para los periodos 1995-2000 y 2001-2011.

a) Periodo 1995-2000

Al revisar el desempeño del PET entre 1995 y 2000, es posible apreciar que tuvo un incremento porcentual de casi 74% de su presupuesto y, de forma paralela, un aumento de empleos generados en cinco años de 72 por ciento.

Cuadro 2
Presupuesto ejercido por dependencias federales y empleos generados
en torno al PET 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	%
Gasto ejercido (millones \$2000)							
Sedesol	1,617.3	1,731.0	1,512.4	1,763.0	1,867.9	1,892	47
SCT	6,83.3	609.7	1,108.6	1,195.5	1,093.6	1,309	33
SAGAR			444	518.6	671.9	686	17
Semarnap					76.9	110	3
Total de presupuesto	2,300.6	2,340.7	3,065	3,447.1	3,710.4	3,998	
Empleos (miles) 1 empleo = 88 jornales							
Sedesol	495.3	696.5	427.3	486.8	624.5	519	49
SCT	166.9	158.8	276.1	310.9	275.4	278.1	26
SAGAR			141.8	186.6	263.8	228.1	22
Semarnap					25.9	30.4	3
Total de empleos	622.1	851.3	845.2	984.2	1,189.7	1,055.5	

Fuente: Tomado de John Scott, *op. cit.*, p. 1.

Una evaluación que la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) realizó al PET señala que entre 1995 y 2000 el monto de recursos financieros asignados incrementa, pero no de forma sostenida, ya que las aportaciones comienzan a disminuir a partir de 2001 y hasta 2006.¹³ En consonancia con ello, el número de empleos generados, que subió relativamente entre 1995 y 1999, disminuyó de forma sostenida. Esta situación se volvió relevante en razón de que el programa se diseñó para atender necesidades de empleo relacionadas con la estacionalidad de las poblaciones económicamente activas de las zonas rurales más pobres del país, mismas que, en conjunto, descendieron en sus condiciones de empleo y de vida en general.

b) Periodo 2001-2011

De acuerdo con el estudio en cuestión de la UAM, entre 2001 y 2002 el número de empleos generados representó poco más de la quinta parte de la población específica de las localidades focalizadas; mientras que para 2003 la proporción únicamente fue de 12.5%, situación que se mantuvo y se agudizó hasta el último trienio del sexenio

¹³ UAM, *Evaluación externa del Programa de Empleo Temporal, 2006. Evaluación del desempeño del PET a través de su información secundaria, periodo 2001-2006. Informe final*, mimeo, p. 180.

anterior, a tal grado que para 2006 el empleo generado por el PET sólo alcanzó a absorber (temporalmente) a 5% de la población de las localidades altamente marginadas. Esto significa que entre el principio y el fin del periodo considerado, el programa dejó de atender las necesidades de empleo de un número creciente de habitantes de las comunidades rurales.¹⁴

No obstante que esta misma tendencia se observa en el ámbito de operación de cada una de las cuatro dependencias participantes, los resultados del programa dejan entrever que los correspondientes a la SCT fueron más significativos en términos de la oferta laboral del PET global.¹⁵ Sin embargo, aunque continuó manteniendo los mayores niveles de generación de empleos temporales para 2006, la oferta de plazas de trabajo por parte de esta dependencia sólo alcanzó a cubrir poco más de 6% de la demanda (Cuadro 3).

Es importante resaltar la situación que se observa en la segunda mitad del sexenio. A partir de 2004 cambió el criterio de elegibilidad de localidades, al considerar a aquellas con población de hasta cinco mil habitantes. Esto permite inferir la dificultad que implicó atender a un mayor número de habitantes, con menores recursos financieros y materiales.

Por otro lado, la evolución de los resultados del PET en su conjunto puede apreciarse también si se considera el número de empleos generados como proporción de la población mayor de 16 años de las localidades atendidas por el programa, que pasó de 8.9% en 2001 a 4.2% en 2003, con una disminución considerable en 2004, año que el indicador se ubicó en 3.45 por ciento.

De la misma forma, al analizar los resultados de las dependencias federales en el Cuadro 3, se puede apreciar que los mayores índices se reportaron para el caso de la SCT, en que la tasa de atención de empleo del PET fue equivalente a 9.7% en 2001, 11.7% en 2002; 4.3% en 2003, 3.7% en 2004, 5.72% en 2005 y 2.9% en 2006.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.* Por el término *PET Global* se hace referencia a la sumatoria anual de las acciones de los distintos recursos operados por cada una de las dependencias federales.

Cuadro 3
Tasa de Atención de Empleo (TAE)^{1/}, PET 2001- 2006

<i>Año</i>	<i>PET Global</i>	<i>Sedesol</i>	<i>Sagarpa</i>	<i>SCT</i>	<i>Semarnat</i>
2001	8.91	6.89	5.12	9.73	3.62
2002	6.27	3.36	5.16	11.68	2.93
2003	4.23	2.83	3.03	4.33	2.47
2004	3.45	2.76	nd	3.68	1.07
2005	4.32	2.83	nd	5.20	1.97
2006	2.49	0.60	nd	2.94	0.83

1/Nota: TAE = Proporción de empleos = (Número de empleos generados por el PET/ Población específica atendida)*100

nd = información no disponible.

Fuente: UAM, *Evaluación externa del Programa de Empleo Temporal, 2006. Evaluación del desempeño del PET a través de su información secundaria, periodo 2001-2006. Informe final*, mimeo, p. 180.

El desarrollo histórico del PET también se puede analizar en términos del gasto público federal. Al respecto, las tasas de variación negativas que se verifican durante los años del periodo 2001-2006, a la par que la tasa de variación negativa del periodo 1995-2006 (-67%), muestran una tendencia a la baja que parece irreversible. En los últimos años esta tendencia prácticamente se verifica en todos los estados, así como en el periodo 1995-2006. Con todas las excepciones en lo que se refiere a comportamiento histórico de las asignaciones para la ejecución de PET en el plano estatal, los años 2003, 2005 y 2006 aparecen como los momentos críticos, resultado de la disminución de los recursos (cuadros 4 y 5).

De igual manera, al estimar la variación real de los recursos asignados a la operación del programa entre 1995 y 2006, se observa que el monto de los recursos asignados sólo representó poco más de 33% del monto asignado en el primer año en el que se implementó el programa.

Llama la atención que del conjunto de entidades clasificadas con los mayores niveles de pobreza y marginación, únicamente el estado de Puebla presenta una variación real positiva durante el periodo 1995-2005 (5.8%). Sin embargo, la misma se vuelve negativa al extender el periodo hasta 2006, alcanzando una magnitud de -11.1% desde el inicio hasta el final del periodo. En el resto de este grupo de entidades —de mayor marginación—, así como en el resto del país, los resultados son desalentadores en relación con el monto de los recursos asignados.

De acuerdo con las enormes diferencias de información que exponen las tres fuentes de las que se da cuenta en el Cuadro 4 sobre el PET, existen elementos que permiten considerar —en el Cuadro 5— que la asignación de recursos no muestra un patrón consistente de atención a las entidades con mayores rezagos sociales.

En el plano estatal, los resultados correspondientes a 2006 arrojan evidencia en el sentido de que, en algunos estados como Baja California, Colima, Tlaxcala y Yucatán, el programa se hizo extensivo a segmentos de población radicados en localidades potencialmente elegibles, es decir, localidades que presentan características similares a las elegibles según lo establecido en las reglas de operación del programa, pero que no están consideradas en el padrón del Conapo o del INEGI como localidades de marginación alta y muy alta.

Cuadro 4

Comparativo de tres fuentes sobre empleos y recursos federales ejercido por el Programa de Empleo Temporal 1995-2010

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Empleos generados* (miles)	662.1	851.3	845.2	984.2	1,189.7	1 086.2	985.5	932.6	406.7	340.4	328.2	171.9
Recursos ejercidos* (millones de pesos)	1010.1	1 343.7	2 071.9	2 711.9	3 361.5	4 002.6	3 752.8	3 867.4	1 729.7	1 710.6	1 722.5	1 241.0
Variación porcentual	nd	33.02%	54.19%	30.88%	23.93%	19.07%	-6.25%	3.05%	-55.28%	-1.2%	.69%	-27.96%

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Recursos ejercidos** (millones de pesos)	1 272.9	1 064.4	1 002.3	907.2	929.3	1 175.8	791.9	979.9	994.9	1 260.6	1 694.7
Variación porcentual	nd	-16.38%	-5.84%	-9.49%	2.43%	26.52%	-32-66%	23.74%	1.53%	26.70%	34.43%

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Empleos generados (miles)***	nd	788,8	746,7	368,7	320,7	281,9	189,4	233,9	143,732	34,641,476	39,679,890
Recursos ejercidos*** (millones de pesos)	nd	2,199.7	2,932.3	1,629.5	1,595.3	1,481.3	1,044.4	1,371.5	835.4	2,219.6	2,787.8
Variación porcentual	nd	Nd	33.29%	-44.43%	-2.1%	-7.15%	-29.5%	31.31%	-39.09%	165.62%	25.59%

Fuentes: *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno de 2006, disponible en: <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx> (fecha de consulta: 28 de febrero de 2011).

** Anexo estadístico del Cuarto Informe de Gobierno del 2010, en <http://cuarto.informe.gob.mx/anexo-estadistico/> (fecha de consulta: 28 de febrero de 2011).

*** Centro de Información del Programa Empleo Temporal (CIPET). Disponible en <http://www.cipet.gob.mx> (fecha de consulta: 28 de febrero de 2011).

Cuadro 5
Gasto público federal en el programa de Empleo Temporal por entidad federativa. 1995-2006^{1/}
 Variación anual (%)^{2/}

Entidad federativa	1996/1995	1997/1996	1998/1997	1999/1998	2000/1999	2001/2000	2002/2001	2003/2002	2004/2003	2005/2004	2006/2005	2006/1995
<i>Total Nacional</i>	-1.0	27.8	12.9	7.6	7.5	-11.9	-1.9	-57.2	-5.6	-42.8	-41.0	-67.0
<i>Aguascalientes</i>	33.1	-61.1	71.3	35.6	-43.6	131.9	-22.1	-63.9	6.2	-32.1	-22.8	-68.1
<i>Baja California</i>	-3.1	-28.0	-2.0	8.0	-36.2	59.6	41.6	-66.2	26.3	-36.6	-25.9	-71.2
<i>Baja California Sur</i>	68.4	-45.0	-6.3	57.3	128.1	-15.3	17.5	-61.9	-16.5	-24.4	-12.2	-25.6
<i>Campeche</i>	31.0	73.5	37.5	0.5	-13.9	-2.4	7.7	-59.1	-6.1	-57.0	-39.1	-53.1
<i>Coahuila</i>	20.5	15.5	-37.8	126.9	-6.8	-3.5	-29.6	-58.4	23.0	-52.4	-30.3	-69.8
<i>Colima</i>	-19.7	-67.2	89.8	65.1	-12.2	1.1	-3.5	-15.8	-26.4	-49.5	-28.1	-77.8
<i>Chiapas</i>	-65.1	334.3	19.7	-17.7	-11.0	16.7	-10.1	-63.6	6.5	-48.1	-52.7	-71.9
<i>Chihuahua</i>	-72.3	229.1	38.1	-1.9	12.5	-15.6	-33.2	-38.5	-15.4	-39.7	-28.3	-75.5
<i>Distrito Federal</i>											-51.3	
<i>Durango</i>	-2.6	75.5	3.6	94.0	-10.4	-6.0	6.2	-69.1	17.8	-49.2	-25.4	-43.2
<i>Guanajuato</i>	-48.6	21.8	-13.8	-5.3	-7.6	125.8	-4.6	-62.3	-0.4	-55.6	-33.2	-83.0
<i>Guerrero</i>	105.4	72.7	2.4	-14.4	-5.8	3.3	-40.2	-46.9	10.3	-58.9	-40.8	-56.4
<i>Hidalgo</i>	-23.1	38.0	16.9	-2.5	6.7	2.7	-14.8	-61.3	-11.6	-37.1	-27.0	-75.7
<i>Jalisco</i>	-71.3	-10.1	-2.7	0.4	4.9	-17.6	58.4	-21.5	-28.8	-28.1	-9.2	-86.1
<i>México</i>	-29.2	98.5	57.2	4.1	18.1	-24.4	-2.1	-59.4	8.2	-57.3	-34.1	-62.3
<i>Michoacán</i>	25.2	-22.2	6.0	9.2	-3.7	0.0	-30.6	-52.5	18.3	-45.0	-22.5	-76.7
<i>Morelos</i>	-7.4	-16.5	10.6	-8.6	-18.9	-2.3	68.2	-54.4	-14.0	-64.7	-35.2	-85.6
<i>Nayarit</i>	-77.7	232.2	7.6	-4.3	2.8	-4.8	75.5	-49.2	-32.3	-57.8	-28.9	-81.0
<i>Nuevo León</i>	40.8	-38.6	13.7	23.4	10.9	-12.5	5.3	-56.3	4.7	-19.2	-29.3	-54.2
<i>Oaxaca</i>	156.7	71.3	2.6	4.5	-18.1	-0.7	-16.0	-37.2	-34.1	-41.2	-42.7	-21.6
<i>Puebla</i>	-39.4	315.6	13.9	27.0	-23.7	-9.1	-29.6	-24.7	6.3	-37.5	-31.0	-11.1
<i>Querétaro</i>	-36.9	140.7	1.0	-9.3	-5.1	13.1	-20.2	-66.7	43.1	-49.9	-26.7	-71.5
<i>Quintana Roo</i>	34.9	-17.9	27.9	-14.8	0.4	-5.5	-2.8	-28.8	-19.8	-25.9	-54.2	-53.0
<i>San Luis Potosí</i>	-27.8	43.7	48.7	16.8	5.9	-4.9	-25.9	-55.1	3.7	-36.8	-22.8	-60.3
<i>Sinaloa</i>	76.2	-36.6	31.9	78.8	8.4	-13.9	36.3	-75.0	17.6	-42.1	-39.6	-43.0
<i>Sonora</i>	21.6	60.6	5.8	25.0	-19.0	-3.9	25.3	-63.3	-1.8	-56.5	-32.9	-60.5
<i>Tabasco</i>	-42.6	-7.7	13.3	43.5	-11.4	-10.3	35.0	-68.7	2.0	-37.3	-31.0	-81.5
<i>Tamaulipas</i>	3.2	-18.7	-0.6	2.2	23.7	-15.2	26.3	-63.5	5.2	-31.1	-23.6	-70.1
<i>Tlaxcala</i>	35.3	10.6	38.4	-25.7	-6.7	3.0	-25.2	-23.6	-26.4	-48.9	-26.6	-68.2
<i>Veracruz</i>	-68.5	320.0	1.3	3.4	2.7	8.4	1.1	-57.3	-5.8	-40.9	-37.9	-62.9
<i>Yucatán</i>	1.6	5.7	12.8	-4.2	4.0	-22.7	117.4	-75.8	-22.0	-39.3	-55.4	-76.8
<i>Zacatecas</i>	-40.2	16.7	40.0	82.2	-9.2	-0.9	7.8	-75.2	-13.1	-36.9	-22.1	-76.5

Notas:

1/ La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

2/ Elaborado con base en los datos deflactados a precios de 2000.

Fuente: UAM *Evaluación externa del Programa de Empleo Temporal. Evaluación del desempeño del PET a partir de su información secundaria, periodo 2001-2006. Informe Final*, p. 24.

De acuerdo con la definición establecida en las reglas de operación del programa, y según la información contenida en el Cuadro 6, en los primeros dos años se registró una sobreatención de la población objetivo, lo que significa que el tamaño de la población atendida excedió de manera significativa a la población de las localidades que se ajustaban a los criterios establecidos en los lineamientos del programa.

Cuadro 6
Tasa de Atención de PEA1/, PET 2001-2006 (TAPEA))

Año	PET Global	Sedesol	Sagarpa	SCT	Semarnat ¹⁶
2001	155.80	207.61	33.22	18.64	17.26
2002	198.61	215.42	33.06	108.04	17.53
2003	58.09	93.97	14.91	29.04	59.16
2004	100.00	164.40	n.o.	6.70	10.00
2005	216.26	66.76	n.o.	354.98	12.71
2006	255.54	76.48	n.a	384.69	4.52

1/Nota: TAPEA = (Beneficiarios / PEA de Localidades Atendidas)*100.

Fuente: UAM, *Evaluación externa del Programa de Empleo Temporal, 2006. Evaluación del desempeño del PET a través de su información secundaria, periodo 2001-2006. Informe final*, mimeo, p. 180.

En cuanto al grado de atención que recibe la población por parte de las dependencias, el estudio de la UAM es el que reporta mayor nivel de atención, prácticamente en todo el periodo.¹⁷ Es decir, mientras que en 2001 se atendió a 76.8% de la población potencialmente atendible, en 2002 los beneficios del programa se hicieron extensivos a segmentos de la población radicada en localidades de más de 2,500 habitantes. Esto significa que se benefició a la población potencialmente atendible, más 20% que radicaba en otro tipo de localidades. En cuanto a 2003 y 2004 la situación observada resulta contrastante, en el sentido de que por cada 100 personas potencialmente atendibles, sólo se incorporaron 30 y 34.7% de ellas en forma respectiva al PET; mientras que en los

¹⁶ En diciembre de 1994 se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap). El 30 de noviembre de 2000 se cambió la Ley de la Administración Pública Federal, dando origen a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

¹⁷ UAM, *Evaluación externa del Programa...*, op. cit., p. 69.

últimos dos años del periodo la población atendida representó cerca de 25 y 7.2% de la población potencial.

En el mismo orden, en dependencias como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) se presenta la misma tendencia, en el sentido de que de 2001 a 2002 los niveles de atención a la población registraron un crecimiento, el cual se interrumpió en 2003, cuando la caída en el nivel de atención resultó bastante considerable (de 47.5% en 2002 a 17.5% en 2003).

En la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) la tendencia en el grado de atención deja entrever que durante los tres primeros años del periodo se atendió a un número mayor del total de la población susceptible de ser incorporada al programa. A partir de 2004 esta tendencia se vio abruptamente interrumpida, ya que la tasa de atención a la población total sólo representó 25.8% respecto a la población total de las localidades atendibles; disminuyó aún más en 2005 (23.8%) y durante el último año (16.6%).

En relación con la población atendida por la Semarnat, se percibe un comportamiento bastante irregular, cuyas características permiten observar que en 2004 el programa estuvo mejor localizado, pues la población total susceptible de ser acogida al programa representó 9.6%. Así, a pesar que en 2001 se atendió a un porcentaje cercano a 7%, para el resto de los años el indicador se mantuvo cercano a 5 por ciento.

En general, de 2006 a 2010 es posible apreciar (Cuadro 7) una caída global de la asignación de recursos al PET en 2008, para después recuperarse en el contexto de la crisis de 2009.

En estos mismos años es posible advertir que estados como Chiapas, Guerrero, Coahuila, Hidalgo, Oaxaca y Veracruz presentan el mayor peso en la asignación de recursos en el periodo revisado.

Cuadro 7
Recursos federales del PET y variaciones porcentuales en la asignación a los estados
2007-2010

	Recursos del PET asignados a los estados				Estructura % de recursos federales del PET asignados a los estados				Variación %		
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Total nacional	\$1,371,524,684.40	\$835,495,313.88	\$2,220,000,713.75	\$2,685,463,347.41	100.00	100.00	100.00	100.00	-39.08	165.71	20.97
AGUASCALIENTES	\$18,367,282.93	\$19,985,447.94	\$30,560,415.21	\$45,929,866.68	1.34	2.39	1.38	1.71	8.81	52.91	50.29
BAJA CALIFORNIA	\$15,408,873.87	\$5,651,106.70	\$58,212,761.45	\$87,943,925.45	1.12	0.68	2.62	3.27	-63.33	930.11	51.07
BAJA CALIFORNIA SUR	\$23,492,889.75	\$13,947,131.86	\$38,442,527.27	\$45,960,308.13	1.71	1.67	1.73	1.71	-40.63	175.63	19.56
CAMPECHE	\$51,233,413.40	\$17,777,697.46	\$63,842,503.11	\$43,771,893.72	3.74	2.13	2.88	1.63	-65.30	259.12	-31.44
CHIAPAS	\$104,154,679.85	\$28,689,011.57	\$83,176,513.91	\$87,970,488.25	7.59	3.43	3.75	3.28	-72.46	189.92	5.76
CHIHUAHUA	\$43,486,711.80	\$12,961,171.01	\$40,815,460.56	\$26,589,873.49	3.17	1.55	1.84	0.99	-70.20	214.91	-34.85
COAHUILA	\$28,015,968.17	\$33,787,268.58	\$133,531,747.82	\$129,323,660.59	2.04	4.04	6.01	4.82	20.60	295.21	-3.15
COLIMA	\$19,063,067.89	\$9,252,732.68	\$96,408,940.99	\$76,690,525.98	1.39	1.11	4.34	2.86	-51.46	941.95	-20.45
DISTRITO FEDERAL	\$0.00	\$0.00	\$20,728,758.00	\$13,621,783.61	0.00	0.00	0.93	0.51	0.00	0	-34.29
DURANGO	\$37,285,050.80	\$37,248,004.33	\$62,425,595.05	\$70,990,464.71	2.72	4.46	2.81	2.64	-0.10	67.59	13.72
GUANAJUATO	\$27,991,792.80	\$30,036,607.79	\$70,085,600.21	\$45,953,236.96	2.04	3.60	3.16	1.71	7.31	133.33	-34.43
GUERRERO	\$71,069,338.62	\$15,509,400.00	\$65,761,698.33	\$98,730,716.68	5.18	1.86	2.96	3.68	-78.18	324.01	50.13
HIDALGO	\$63,952,383.80	\$62,190,248.08	\$87,972,631.51	\$104,315,272.42	4.66	7.44	3.96	3.88	-2.76	41.46	18.58
JALISCO	\$19,994,210.19	\$31,754,072.58	\$79,644,598.41	\$70,498,391.27	1.46	3.80	3.59	2.63	58.82	150.82	-11.48
MÉXICO	\$35,184,078.59	\$11,127,598.00	\$62,512,535.86	\$75,147,415.40	2.57	1.33	2.82	2.80	-68.37	461.78	20.21
MICHOACÁN	\$51,200,004.55	\$13,506,463.00	\$98,261,522.54	\$49,396,251.39	3.73	1.62	4.43	1.84	-73.62	627.51	-49.73
MORELOS	\$18,648,453.70	\$7,890,334.00	\$41,769,606.08	\$48,071,563.50	1.36	0.94	1.88	1.79	-57.69	429.38	15.09
NAYARIT	\$20,206,944.86	\$10,837,552.00	\$46,080,886.16	\$75,014,588.83	1.47	1.30	2.08	2.79	-46.37	325.20	62.79
NUEVO LEÓN	\$28,331,164.40	\$33,339,538.90	\$80,427,979.10	\$124,375,759.89	2.07	3.99	3.62	4.63	17.68	141.24	54.64

Cuadro 7
(Continuación)
Recursos federales del PET y variaciones porcentuales en la asignación a los estados
2007-2010

	Recursos del PET asignados a los Estados				Estructura % de recursos federales del PET asignados a los estados				Variación %		
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2008	2009	2010
OAXACA	\$120,743,037.37	\$68,791,393.50	\$114,460,934.11	\$192,387,986.62	8.80	8.23	5.16	7.16	-43.03	66.39	68.08
PUEBLA	\$88,985,491.02	\$83,188,141.50	\$127,345,370.91	\$150,548,689.79	6.49	9.96	5.74	5.61	-6.51	53.08	18.22
QUERÉTARO	\$33,603,645.72	\$27,243,440.37	\$40,649,993.60	\$41,909,462.08	2.45	3.26	1.83	1.56	-18.93	49.21	3.10
QUINTANA ROO	\$38,239,413.74	\$29,945,616.53	\$51,086,802.88	\$59,749,988.92	2.79	3.58	2.30	2.22	-21.69	70.60	16.96
SAN LUIS POTOSÍ	\$67,816,829.73	\$22,118,715.00	\$59,889,447.59	\$73,660,323.73	4.94	2.65	2.70	2.74	-67.38	170.76	22.99
SINALOA	\$30,003,291.75	\$15,552,283.44	\$68,058,253.16	\$118,959,837.16	2.19	1.86	3.07	4.43	-48.16	337.61	74.79
SONORA	\$31,596,057.00	\$41,454,326.38	\$72,611,388.34	\$116,514,144.88	2.30	4.96	3.27	4.34	31.20	75.16	60.46
TABASCO	\$66,618,545.64	\$53,630,539.10	\$72,525,302.19	\$97,829,818.80	4.86	6.42	3.27	3.64	-19.50	35.23	34.89
TAMAULIPAS	\$49,832,835.01	\$16,132,026.43	\$57,088,877.77	\$105,965,964.62	3.63	1.93	2.57	3.95	-67.63	253.89	85.62
TLAXCALA	\$30,878,180.96	\$7,238,799.50	\$47,594,812.82	\$37,624,691.41	2.25	0.87	2.14	1.40	-76.56	557.50	-20.95
VERACRUZ	\$66,861,984.08	\$37,718,344.78	\$134,853,866.00	\$253,160,187.04	4.88	4.51	6.07	9.43	-43.59	257.53	87.73
YUCATÁN	\$57,656,248.53	\$14,207,530.00	\$63,504,825.81	\$62,568,185.62	4.20	1.70	2.86	2.33	-75.36	346.98	-1.47
ZACATECAS	\$11,602,813.88	\$22,782,770.87	\$49,668,557.00	\$54,288,079.79	0.85	2.73	2.24	2.02	96.36	118.01	9.30

Fuente: Elaboración propia a partir de cipet.gob.mx (realizada el 16 de febrero de 2011).

Cuadro 8
Tasa de atención a población total, PET 2001-2006 (TAPT)

Año	PET global1/	Sedesol	Sagarpa	SCT	Semarnat
2001	110.74	76.82	33.38	26.98	6.96
2002	156.69	120.95	47.49	28.37	4.64
2003	74.92	30.31	17.46	34.51	5.92
2004	58.50	34.70	nd.	25.80	9.60
2005	47.12	24.64	nd.	23.82	4.58
2006	27.16	7.25	nd	16.62	5.15

Nota: TAPT = (Población total de localidades atendidas por el PET/ Población total de localidades potenciales)*100.

Elaborado con información de localidades y población potencial que no incluye a las Localidades NO Clasificadas.

Fuente: UAM, *Evaluación externa del Programa de Empleo Temporal, 2006. Evaluación del desempeño del PET a través de su información secundaria, periodo 2001-2006. Informe final*, mimeo, p. 174.

La discusión, sobre los alcances de la focalización establecida en las reglas de operación ha sido constante hasta nuestros días. Los datos presentados a lo largo de esta sección inducen a pensar en escenarios de implementación del programa en que prevalece la reducción importante de los recursos y, en el mediano plazo, el destino de los mismos hacia los estados no siempre ha sido consistente con los objetivos con los que el programa se diseñó para centrarse en apoyos de ingreso a la población más pobre.

Esta situación se sintetiza en una realidad contrastante: por un lado, desde 2009 existe una dimensión de PEA desocupada de 2.6 millones de personas; el reconocimiento oficial de que la población potencial atendible por el programa es de dos millones de personas; una definición de que la población del programa es de 250,000 y una población atendida de 262 mil beneficiarios. (Véase cuadro 9).

Pareciera que si bien la actual dimensión de desocupados de estrato socioeconómico bajo es de 252 mil personas, existe un componente creciente de perfil urbano más de millón y medio de personas que generan tensiones sociales que ni el PET, ni cualquier otro programa podrán encarar por sí mismos.

Cuadro 9
Incremento en Cobertura del PET

Año	Población atendida
2000	401,363
2001	493,949
2002	494,298
2003	150,977
2004	153,307
2005	156,810
2006	64,246
2007	265,731,
2008	189,024
2009	262,446

Fuente: Tomado de Coneval, *Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010; valoración de la información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, mimeo, p. 14.

Análisis de eficiencia

Desde una perspectiva distinta a la de la cobertura, y enfocada a la revisión de la eficiencia del programa, en uno de los primeros cálculos presentados sobre el periodo operativo 1995-2000 del PET¹⁸ es posible encontrar, que de cada peso del presupuesto federal gastado en el programa, los pobres habrían tenido un beneficio directo de entre 24.5 y 33.6 centavos, y un beneficio total en largo plazo del orden de los 49.5 y 58.6 centavos. Dichos valores caen en los rangos establecidos en la comparación que se hace del PET de México en su etapa inicial, respecto a recomendaciones del Banco Mundial y respecto a valores promedio de programas similares desarrollados en países rurales.

¹⁸ Scott, *Programa de Empleo Temporal (PET)...*, op. cit., p. 21.

Cuadro 10
Costo efectividad por beneficiario.
Parámetros probables de costo efectividad

<i>Indicador</i>	<i>PET</i>	<i>PET* World Bank</i>	<i>Típico**</i>
Participación salarial	70%	70%	50%
Focalización salarial	70-80%	80%	75%
Ganancia salarial neta	50-60%	50%	75%
Focalización de beneficios indirectos	50%		25%
Beneficio social/ costo	50%		50%
Beneficio directo/ costo	24.5-36.6%	28%	28%
Beneficio total/ costo (largo plazo)	49.5-58-6%		41%

*Valores supuestos para el PET.

**Valores supuestos para un programa de empleo temporal típico en un medio rural de un país de ingresos bajos.

Fuente: Scott, *Programa de Empleo Temporal (PET)...*, op. cit., p. 21.

También es posible destacar el comportamiento de la inversión real promedio (valorada en pesos a precios de 2001) para la generación de cada empleo a través del Programa de Empleo Temporal durante el periodo 2001 y 2006, tanto en el ámbito global como para cada una de las dependencias participantes del programa.¹⁹

De acuerdo con los datos del Cuadro 11, el costo real promedio de cada empleo generado en 2002 fue de 7.1% más bajo que en 2001 (como resultado de que el número de empleos generados en 2002 fue sustancialmente mayor al del año anterior); para 2003 éste registra un incremento de 3.6%. En el mismo tenor, para 2004 el costo medio de cada empleo generado aumentó de manera considerable, en una proporción de 24% más respecto al de 2003, cuando cada empleo tuvo un costo medio de 3,394 pesos. Para el PET global de 2004 ese costo medio aumentó hasta 4,205.1 pesos. No obstante, en 2005 el costo medio volvió a descender hasta 15.9%, al ubicarse en 3,537.9 pesos, en tanto que para 2006 registró un ligero incremento, lo cual hizo que cada beneficiario recibiera un monto promedio de 3,834.2 pesos.

¹⁹ Los datos que se manejan en este apartado para el periodo 2001-2006 se tomaron de la evaluación que la UAM realizó al PET.

Cuadro 11
Costo Total Real del Empleo^{1/} PET 2001-2006 (CTRE)
(pesos a precios constantes de 2001)

Año	Sedesol	Sagarpa	SCT	Semarnat	PET global ^{1/}
2001	3,511.6	2,978.8	3,895.5	3,471.5	3,523.8
2002	3,745.1	2,995.2	2,845.5	3,395.1	3,274.5
2003	3,249.0	3,256.1	3,077.4	3,027.6	3,394.0
2004	3,968.9	n.d.	4,889.3	2,176.1	4,205.1
2005	3,236.6	n.d.	4,661.2	4,304.0	3,537.9
2006	3,168.8	n.d.	4,088.0	3,229.3	3,834.2

n.d. no disponible

Nota: 1/ Se define como el cociente entre el presupuesto total ejercido por cada dependencia y por el PET global, entre el número de empleos generados de manera respectiva.

Fuente: UAM, *Evaluación externa del Programa de Empleo Temporal, 2006. Evaluación del desempeño del PET a través de su información secundaria, periodo 2001-2006. Informe final*, mimeo, p. 254.

En el ámbito de operación de las dependencias esta misma tendencia se observa al interior de la SCT, donde el costo real promedio del empleo resultó superior en 8.1% en 2003, después de que en 2002 había sido menor al de 2001, en una cantidad de 27%. Los valores para 2004 son superiores incluso a los registrados en 2001, en un sorprendente 58.9%, en relación con el valor del año anterior, lo que tiene que ver con el incremento notable del presupuesto asignado a materiales y herramientas, y a la propia estructura del gasto de la dependencia.

No obstante, en 2005 y 2006 —de nueva cuenta como consecuencia de la reducción en la radicación de los recursos financieros— se registró una disminución de -4.7 y -12.3% respecto de los valores alcanzados el año anterior.

En suma, para 2005 el costo promedio más alto fue el de la SCT, y el más bajo el de la Sedesol. Sin embargo, y como en la mayoría de los indicadores reportados, se manifestó una disminución que, en este caso, alcanzó una magnitud del orden de 25 por ciento.

Costo total real por beneficiario en gastos de operación

Si se analiza la evolución de la inversión desembolsada para financiar el rubro de gastos de operación, según los datos del Cuadro 12, por cada beneficiario se registra

un comportamiento de crecimiento sostenido durante la primera mitad del sexenio, al pasar de 8.1 pesos en 2001 hasta 39.1 pesos en 2003.

Sin embargo, para los tres años siguientes, se registra un deterioro gradual en el contexto del PET global. En este caso, es probable que el resultado observado no refleje una situación real en el sentido de que sólo dos dependencias reportaron información al respecto. En los ámbitos de Sedesol y Semarnat, que sí reportaron información, los resultados para 2006 indican una disminución en el desembolso para cubrir los gastos de operación.

Cuadro 12
Costo total real por beneficiario en gastos de Operación,^{1/} PET 2001-2006 (CRGOB)
(pesos a precios constantes de 2001)

<i>Año</i>	<i>Sedesol</i>	<i>Sagarpa</i>	<i>SCT</i>	<i>Semarnat</i>	<i>PET global</i>
2001	5.4	0.0	35.1	49.6	8.1
2002	2.3	27.8	103.1	37.2	12.6
2003	6.4	36.6	138.0	5.2	39.1
2004	0.3	n.o.	331.3	42.0	11.2
2005	3.2	n.a.	n.a.	54.1	0.8
2006	0.0	n.a.	n.a.	53.1	0.2

Nota: 1/ Se define como el cociente entre el presupuesto total ejercido en gastos de operación de cada dependencia y por el PET global, entre el número de beneficiarios generados de manera respectiva.

Fuente: UAM, *Evaluación externa del Programa de Empleo Temporal, 2006. Evaluación del desempeño del PET a través de su información secundaria, periodo 2001-2006. Informe final*, mimeo, p. 253.

A partir de la información sistematizada, ninguna instancia u orden de gobierno se ha apegado a un único patrón de gasto.

Si bien los lineamientos del mismo programa han tenido cambios a lo largo de casi 16 años, la respuesta en cobertura por parte de cada dependencia ha sido muy variable.

Para años posteriores a 2006, no existe información sistematizada ni sistematizable que permita generar comparaciones en términos de costo-beneficio del programa.

Difícilmente, salvo periodos muy específicos y acotados a programas muy concretos de cada secretaría, puede decirse que los niveles de eficiencia en la aplicación de los recursos han sido acordes a los parámetros con los que en un inicio se comparó el desempeño del PET.

La nula existencia de información sistematizada para el periodo 2007-2010 y comparable respecto al periodo 1995-2006, dificulta la realización de afirmaciones conclusivas sobre la evolución reciente de las relaciones de eficiencia del PET.²⁰

Lo que sí existe son estudios como el encargado a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés)²¹ con un enfoque administrativo, que pone énfasis en cuestiones de naturaleza estratégica y en una perspectiva de fortalecimiento institucional. Esa información se expone en el apartado correspondiente a las perspectivas del Programa de Empleo Temporal.

IV. El PET en la agenda de la LXI Legislatura

Al revisar la situación de la agenda del PET en el ámbito del Poder Legislativo, es posible apreciar que existen pronunciamientos que —en tanto propuestas presentadas por los legisladores o grupos parlamentarios ante el pleno en torno a un tema de interés público— generalmente están orientados a solicitar al Poder ejecutivo información sobre algún ramo de la administración pública, citar a comparecer a algún funcionario de la federación, exhortar al Poder Ejecutivo a acatar alguna disposición o agilizar alguna acción gubernamental o convocar al Congreso a modificar alguna normatividad en un sentido específico.²²

Para el caso de la LXI Legislatura, como puede apreciarse en el Cuadro 13, de los cinco asuntos relacionados con el Programa de Empleo Temporal, tres son exhortos para incorporar a grupos de trabajadores de diferentes zonas del país al programa, y para asignar recursos del mismo a municipios o a obras específicas a través de la gestión de diputados de diferentes partidos.

²⁰ Lo que existe es información incompleta, como puede apreciarse en los cuadros 4A y 5ª del anexo estadístico.

²¹ FAO/ Sedesol, *Evaluación de consistencia y resultados del programa de Empleo Temporal 2007*, México, 2008.

²² Estas proposiciones pueden ser resueltas de inmediato en el pleno, aprobarse o desecharse, o bien, ser turnadas a las comisiones correspondientes para su dictamen. Aunque no tienen ningún carácter vinculante para quien van dirigidas, su importancia radica más en la cobertura que pueden tener en los medios de comunicación y en la presión pública que se ejerce a través del debate que generan en el pleno. Véase <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Diccionario/verDiccionario>.

Especial mención merece el acuerdo parlamentario²³ para solicitar asignación de recursos del programa con motivo de las heladas ocurridas en Sinaloa durante el mes de febrero.

De esos cinco asuntos relacionados con el PET, sólo uno se refiere a exhortar al titular del Ejecutivo federal y al comité técnico del PET a crear un comité de evaluación y seguimiento en la aplicación de los recursos que se le asignan.

En general, se puede apreciar que los dictámenes y acuerdos parlamentarios obedecen más a inquietudes sobre ampliar la cobertura del programa, y sólo en un caso existe el señalamiento sobre la eficacia del programa para el cumplimiento de sus objetivos.

²³ Se trata de resoluciones que se toman al interior de los órganos de gobierno del Congreso, o de alguna de sus cámaras, en torno a un asunto político o legislativo que será expuesto al pleno para su discusión y, en su caso, aprobación, o para establecer lineamientos o disposiciones donde la legislación es limitada o nula. Los acuerdos deben ser alcanzados por la mayoría de las fracciones parlamentarias representadas en el órgano de gobierno; están apegados casi siempre a las prácticas parlamentarias vigentes y su importancia consiste en dar respuesta de manera ágil al dinamismo e imprevisibilidad del quehacer legislativo. Véase <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Diccionario/verDiccionario>

Cuadro 13
Asuntos legislativos relacionados con el Programa de Empleo Temporal
en la LXI Legislatura

<i>Fecha de presentación</i>	<i>Autor de la propuesta, comisión y/o grupo parlamentario</i>	<i>Objeto de las propuestas</i>	<i>Tipo de asunto</i>	<i>Estatus legislativo</i>
042/11/2009	Dip. Sofío Ramírez Hernández, PRI	Punto de acuerdo por el que se exhorta a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados a destinar mayores recursos al Programa de Empleo Temporal; y al titular del Ejecutivo federal y al comité técnico del PET a crear un comité de evaluación y seguimiento en la aplicación de los recursos que se le asignan.	Proposición con punto de acuerdo	TURNADA A LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA
15/11/2010	Diputados: Presupuesto y Cuenta Pública	Con proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011.	Dictamen de primera lectura	PUBLICADO EN DOF EL 7-DIC-2010
19/10/2010	PRD	Para que en el proyecto de PEF 2011 se consideren recursos para la construcción y modernización de carreteras, carreteras alimentadoras estatales, conservación de carreteras federales y estatales, construcción de puentes de infraestructura vial y caminos saca cosechas a través del programa de empleo temporal para Zacatecas.	Proposición con punto de acuerdo	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 19-OCT-2010
08/02/2011	Órgano de Gobierno: Junta de Coordinación Política- Cámara de Diputados LXI Legislatura (05/09/2010- 31/08/2011)	Respecto al desastre agropecuario ocasionado en Sinaloa por las intensas heladas de los días 2, 3 y 4 de febrero de 2011.	Acuerdo parlamentario	RESUELTO / APROBADO EL 8-FEB-2011
09/12/2010	Sen. María Elena Orantes López PRI	Se exhorta a la SHCP y a la SCT a participar con recursos de la partida presupuestal denominada "Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales" y del "Programa de empleo temporal" a fin de apoyar la construcción del camino E.C. Veracruz-Santa Elena-San Carlos-San Francisco El Naranjo, con una longitud de 10.56 km, ubicado en el municipio de Las Margaritas, Chiapas.	Proposición con punto de acuerdo	RESUELTO / APROBADO EL 15-FEB-2011

Fuente: Elaboración propia a partir de consulta al Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación <http://sil.gobernacion.gob.mx>. (fecha de consulta: 16 de febrero de 2011).

V. Perspectivas del Programa de Empleo Temporal

Las evaluaciones realizadas entre 2001 y 2006 muestran las tendencias en cobertura y focalización del programa. De acuerdo con el Coneval y la Sedesol,²⁴ era necesario reforzarlas con metodologías que permitieran medir el impacto final respecto a la estabilidad del ingreso y los empleos generados por la aplicación de los recursos del PET.

Si bien queda pendiente contar con una estrategia que permita monitorear la cobertura en el mediano y largo plazos, el reto se complejiza si se toma en cuenta que existe la tendencia a que se institucionalicen las decisiones locales, y la coordinación entre dependencias federales con las estatales.

En materia de diseño, es pertinente retomar la recomendación de la evaluación de consistencia y resultados del Programa de Empleo Temporal 2007 desarrollado por la FAO-Sedesol²⁵ respecto a que el programa presenta un problema claramente identificado, pero no adecuadamente definido, ya que en el diseño del mismo es posible advertir que los fenómenos de marginación y pobreza son considerados como uno sólo, cuando en realidad requieren de intervenciones diferentes, además de que falta incorporar el problema de la vulnerabilidad dentro del fin.

Así, el estudio en cuestión recomienda reformular el alcance y los objetivos del programa, de tal manera que considere resolver de forma integral los tres problemas fundamentales: la pobreza, la marginación y la vulnerabilidad.

También es pertinente retomar —siguiendo la evaluación de la FAO-Sedesol en cuestión—²⁶ que no existe un diagnóstico en el que se defina con claridad el problema que deberá atender el programa ni se identifican con precisión las poblaciones potencial y objetivo. En razón de ello, resulta relevante elaborar un documento institucional base en el que se presenten y expliquen con claridad las causas que generan la pobreza, la marginación y la vulnerabilidad en las zonas rurales de México, así como la forma en

²⁴ Véase Sedesol/ Coneval, *Síntesis de evaluaciones externas de programas federales 2007-2008*, mimeo, p. 9.

²⁵ FAO-Sedesol, *Evaluación de consistencia...*, *op. cit.*, p. 134.

²⁶ *Idem.*

que el programa contribuye a resolver dicho problema, con el objetivo de mejorar la focalización. Tal vez ayude la elaboración de un “mapa de riesgo y desocupación temporal” que permita incrementar la efectividad y el impacto del PET.²⁷

Otro reto consiste en definir posibilidades de articulación con otros programas, toda vez que no se identifica ningún otro programa federal con el propósito de atender el desempleo o la desocupación temporales.

Parece, al seguir la información disponible para los diferentes periodos, que en materia de *planeación estratégica* el programa no considera directrices de mediano y largo plazos que le permitan establecer una agenda para una adecuada planeación.

A pesar de que las innovaciones y adecuaciones importantes se reflejan en múltiples cambios en las reglas de operación —las cuales han permitido mejorar la eficiencia operativa y elevar la capacidad de respuesta a la población demandante—, aún no se recolecta información veraz y oportuna de manera regular sobre indicadores ligados tanto a la planeación de sus acciones como a los impactos ofrecidos en un horizonte de largo plazo.

En particular, las evaluaciones externas anteriores y los datos socioeconómicos básicos de los beneficiarios disponibles públicamente, señalan que una parte considerable de la población que atiende el PET al parecer son personas que se encuentran en situación de desocupación permanente y no temporal.

Si éste es el caso, en sentido estricto, dichos resultados se apartan del cumplimiento del fin y propósito del PET, que es reducir la vulnerabilidad de la población pobre por el riesgo de permanecer desocupada de manera temporal. Para atacar o resolver los problemas del desempleo permanente y estructural se requiere de otro tipo de intervenciones en esas zonas, para lo cual el PET no está diseñado.

Quienes suscriben esta crítica señalan, por un lado, la necesidad de mejorar la focalización del programa a través de un “mapa de riesgo y desocupación temporal” y, por otro, mejorar los mecanismos de coordinación y colaboración con otros programas y dependencias para atacar de forma integral el problema de la falta de oportunidades de

²⁷ Un documento valioso que puede representar un avance en este sentido es el presentado por el Coneval, “Pobreza multidimensional 2008: grupos prioritarios y grupos vulnerables”, disponible en <http://www.coneval.gob.mx>

ocupación en las localidades de atención. Asimismo, consideran recomendable revisar el nivel del jornal del PET, a fin de garantizar que éste se encuentre por debajo del salario o ingreso promedio de las zonas donde tiene presencia.²⁸

En cuanto a la operación, el programa cuenta con una estructura organizacional que le permite entregar y/o producir sus componentes básicos. De igual forma, los mecanismos de transferencias de recursos en general operan eficaz y eficientemente.

Si bien en la operación el programa actúa de forma aceptable,²⁹ ya que su descentralización ha contribuido a la eficiencia y, además, en general cuenta con los instrumentos, mecanismos y procedimientos adecuados para cumplir con su operación básica, la falta de indicadores para medir el progreso del PET obstaculiza el cumplimiento del fin y propósito del programa, que es contribuir a estabilizar la ocupación y el ingreso de los pobladores de las localidades rurales y marginadas del país.

Visto desde una perspectiva más agregada, es posible apreciar que, de acuerdo con el Cuadro 13, los pendientes reconocidos por la Sedesol se centran en el ámbito de la definición de objetivos y la estrategia de cobertura, pero los de planeación estratégica pasan obligadamente por redefinir los criterios de la población objetivo, relativizar y reconocer la posibilidad de incorporar como población beneficiaria a ciudadanos distintos a los de extrema pobreza y asignar mayor peso a los mecanismos de concertación intergubernamental para concretar la posibilidad de operar en situaciones emergentes.

²⁸ *Ibid.*, p. 136.

²⁹ *Idem.*

Cuadro 13

Situación del Programa de Empleo Temporal en cuatro ámbitos, 2007-2008

<i>Tema</i>	<i>Respuesta</i>	<i>Pregunta</i>
Diseño	X	Los componentes que se brindan permiten lograr el propósito del programa.
	✓	El propósito del programa es único y refleja un beneficio significativo en la población atendida.
	✓	El propósito contribuye directamente al logro del fin del programa.
	✓	El fin del programa está vinculado con algún objetivo estratégico de la dependencia.
Planeación estratégica	X	Los planes establecen los resultados que busca el programa.
	X	El programa cuenta con suficientes indicadores que reflejan su propósito.
	X	El programa tiene metas pertinentes y plazos específicos para sus indicadores de desempeño.
	✓	Se utilizan los resultados de evaluaciones para mejorar su desempeño.
	X	Existen planes estratégicos actualizados a corto, mediano y largo plazo.
	X	Los planes estratégicos establecen indicadores, metas, estrategias políticas y programas de trabajo.
	X	Se cuenta con mecanismos adecuados para definir metas e indicadores.
Población objetivo y estrategia de cobertura	X	El programa cuenta con algún método para cuantificar y determinar la población potencial y objetivo.
	X	El avance de la cobertura es el adecuado para cumplir con el fin y el propósito del programa.
	X	El programa cuenta con una estrategia de cobertura de corto, mediano y largo plazo.
	X	La estrategia de cobertura es la adecuada.
Operación	✓	Los apoyos otorgados cumplen con la normatividad establecida.
	✓	Existe evidencia documental de que se cumple con los procesos de ejecución.
	✓	Existen procesos estandarizados y adecuados para la selección de proyectos beneficiarios.
	✓	Existen procedimientos adecuados para recibir y procesar solicitudes de apoyo.
	✓	Existe información sistematizada que permita dar seguimiento oportuno a la ejecución de obras y/o acciones.
	✓	Se cuenta con una estructura organizacional para producir los componentes y alcanzar el propósito del programa.
	✓	Se cuenta con indicadores de eficacia en la operación.
	✓	Existe una sistematización adecuada en la administración y operación del programa.

Fuente: Tomado de Sedesol-Coneval, *Síntesis de evaluaciones externas de programas federales 2007-2008*, mimeo, p. 8.

Anexo estadístico

Cuadro 1A
Evolución de los Objetivos Generales del PET

<i>Orientaciones básicas 2001</i>	<i>Modificaciones 2002-2003</i>	<i>Modificaciones 2006</i>	<i>Modificaciones 2008</i>	<i>Modificaciones 2009-2010</i>	<i>Modificaciones 2011</i>
<p>Generar oportunidades de ingresos en el sector rural a la población en extrema pobreza. Desarrollo de infraestructura básica y de capital humano que genere beneficios inmediatos y de largo plazo. Mejorar alternativas de inserción en el mercado de trabajo de las familias rurales. Elevar y diversificar el ingreso permanente. Aumentar el valor, capitalización y rentabilidad de los activos. Generar ingresos en los periodos de menor demanda de mano de obra.</p>	<p>A las consideraciones básicas, en las RO 2002 y 2003 se agregan conceptos de: preservación del medio ambiente, oportunidades de generación de demanda de mano de obra. Desarrollo de la infraestructura social, productiva y preservación del medio ambiente. Generar oportunidades de ingresos en los periodos de menor demanda de mano de obra.</p>	<p>Superación de la pobreza extrema y el desarrollo, conservación y restauración de la infraestructura social básica, productiva y de capital familiar, y el aprovechamiento sustentable de recursos naturales. Realizar obras y acciones empleando mano de obra temporalmente desocupada (no se especifica sobre mano de obra no calificada).</p>	<p>Apoyar temporalmente en su ingreso a la población objetivo en situaciones de baja demanda laboral y emergencias, por su participación organizada y corresponsable en proyectos de beneficio primordialmente comunitarios.</p>	<p>Contribuir a abatir el rezago social de la población afectada por baja demanda de mano de obra o por una emergencia, mediante la entrega de apoyos temporales a su ingreso por su participación en proyectos de beneficio familiar o comunitario.</p>	<p>Contribuir a la protección social de la población afectada por baja demanda de mano de obra o una emergencia.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Programas Operativos Anuales del PET 2005, 2006 y 2007; Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2007 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, Coneval, SHCP, SFP; Reglas de Operación Programa de Empleo Temporal 2000, 2001 y 2002, Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, México; Reglas de Operación Programa de Empleo Temporal 2003 (modificación 29 de julio 2003), Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, México; Reglas de Operación Programa de Empleo Temporal 2003 (modificación 10 de octubre de 2003), Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, México; Reglas de Operación Programa de Empleo Temporal 2006, Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, México.

Al menos en el apartado de objetivos generales de las reglas de operación, es posible apreciar las modificaciones que han matizado el perfil de la población objetivo rural en pobreza extrema. El componente en situación de emergencias cobra un papel más destacado.

Cuadro 2A
Objetivos específicos del PET

<i>Consideraciones básicas 2001</i>	<i>Modificaciones 2002-2003</i>	<i>Modificaciones 2006</i>	<i>Modificaciones 2008</i>	<i>Modificaciones 2009-2010</i>	<i>Modificaciones 2011</i>
<p>PET NORMAL Complementar de manera transitoria las fuentes de empleo en las zonas marginadas del medio rural, en localidades de hasta 2,500 habitantes. Amortiguar las fluctuaciones en el ingreso de las familias en condiciones de pobreza extrema. Evitar efectos negativos permanentes y generar mayor certidumbre en su flujo de consumo. Generar oportunidades de empleo en la construcción, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social, productiva y para la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales.</p> <p>PET EMERGENTE Reactivar las actividades económicas y la recuperación del potencial productivo de las zonas afectadas. Independientemente de que formen parte de los municipios prioritarios del Anexo 1. Para las sequías recurrentes, se consideran programas de agricultura sostenible y reconversión productiva.</p>	<p>PET NORMAL A las consideraciones de las RO del año 2002, en el año 2003 se integran las localidades de menos de 5,000 habitantes, ubicadas preferentemente en las microrregiones, con lo que se incrementa de manera sustantiva el número de localidades potenciales a atender, así como la población total y específica involucrada.</p> <p>PET EMERGENTE / INMEDIATO A las consideraciones básicas, en las RO 2002 y 2003 se agregan conceptos de: recuperación pública, patrimonio familiar, infraestructura comunitaria y preservación del medio ambiente. Reactivar las actividades económicas, reparar la infraestructura pública dañada y la</p>	<p>PET NORMAL Generar oportunidades de empleo para la mano de obra rural, por su participación en la construcción, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social básica productiva, respetando la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Promover la creación de empleos de mayor permanencia, atendiendo las prioridades de carácter nacional e institucional, las cuales deberán analizarse por cada dependencia de acuerdo con su apertura programática, que se determine en sus respectivos lineamientos operativos.</p> <p>PET INMEDIATO Los recursos del PET Inmediato podrán destinarse a obras y/o acciones, para atender situaciones que tengan un impacto negativo en actividades productivas prioritarias, institucionales y/o acciones que tiendan a prevenir y/o mitigar los efectos causados por</p>	<p>Entregar apoyos económicos temporales a hombres o mujeres en periodos de baja demanda laboral y en emergencias naturales económicas, complementando las estrategias de otros programas sociales, en el desarrollo de la infraestructura social básica y actividad productiva.</p>	<p>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. Ejecutar proyectos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones familiares o comunitarias y que con su ejecución se obtengan fuentes de ingreso temporal.</p>	<p>Proporcionar a hombres y mujeres de 16 años de edad o más, apoyos temporales en su ingreso para afrontar los efectos de una baja demanda de mano de obra o de una emergencia como contraprestación por su participación para ejecutar proyectos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones familiares y comunitarias.</p>

	recuperación del potencial productivo de patrimonio familiar, comunitario y preservación del medio ambiente (2002). Se incluyen las actividades prioritarias institucionales (2003).	desastres naturales, que afecten a la población rural en pobreza. Respecto a lo anterior se buscará coordinar las acciones con el Fonden para evitar la duplicación y en el marco de lo dispuesto en el numeral 3.8.1 de las presentes reglas de operación.			
--	--	---	--	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Programas Operativos Anuales del PET 2005, 2006 y 2007; Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2007 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, Coneval, SHCP, SFP; Reglas de Operación Programa de Empleo Temporal 2000, 2001 y 2002, Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, México; Reglas de Operación Programa de Empleo Temporal 2003 (modificación 29 de julio 2003), Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, México; Reglas de Operación Programa de Empleo Temporal 2003 (modificación 10 de octubre de 2003), Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, México; Reglas de Operación Programa de Empleo Temporal 2006, Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, México.

Los cambios observados a los apartados de objetivos específicos también amplían el margen de actuación del programa hacia personas mayores de 16 años.

Cuadro 3A
Comparativo de empleos y recursos federales ejercido por el Programa de Empleo Temporal 1995-2010

<i>Concepto</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Empleos generados* (miles)	662.1	851.3	845.2	984.2	1,189.7	1 086.2	985.5	932.6	406.7	340.4	328.2	171.9
Recursos ejercidos* (millones de pesos)	1010.1	1 343.7	2 071.9	2 711.9	3 361.5	4 002.6	3 752.8	3 867.4	1 729.7	1 710.6	1 722.5	1 241.0
Variación porcentual	nd	33.02%	54.19%	30.88%	23.93%	19.07%	-6.25%	3.05%	-55.28%	-1.2%	.69%	-27.96%
Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Recursos ejercidos** (millones de pesos)	1 272.9	1 064.4	1 002.3	907.2	929.3	1 175.8	791.9	979.9	994.9	1 260.6	1 694.7	
Variación porcentual	nd	-16.38%	-5.84%	-9.49%	2.43%	26.52%	-32-66%	23.74%	1.53%	26.70%	34.43%	
Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Empleos generados*** (miles)	nd	788,8	746,7	368,7	320,7	281,9	189,4	233,9	143,732	34,641,476	39,679,890	
Recursos ejercidos*** (millones de pesos)	nd	2,199.7	2,932.3	1,629.5	1,595.3	1,481.3	1,044.4	1,371.5	835.4	2,219.6	2,787.8	
Variación porcentual	nd	nd	33.29%	-44.43%	-2.1%	-7.15%	-29.5%	31.31%	-39.09%	165.62%	25.59%	

Fuentes: *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno de 2006, disponible en <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/docs/anexo/pdf/P083.pdf>
<http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/docs/anexo/pdf/P084.pdf> (fecha de consulta: 28 de febrero de 2011).

**Anexo estadístico del Cuarto Informe de Gobierno del 2010, disponible en <http://cuarto.informe.gob.mx/anexo-estadistico/> (fecha de consulta: 28 de febrero de 2011).

***Centro de Información del Programa Empleo Temporal (CIPET). Disponible en http://www.cipet.gob.mx/web_cipet/htm/rendicion.html (fecha de consulta: 28 de febrero de 2011).

Cuadro 4A

Inversión y metas de las dependencias federales que operan el Programa Empleo Temporal (PET) 2001-2005

	<i>Concepto</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
SCT	Inversión	1,079,149,145.01	1,002,493,703.90	907,342,777.72	929,415,454.14	985,817,912.06
	Empleos	270,732	231,996	177,663	165,579	171,634
Sedesol	Inversión	1,156,210,430.96	1,347,347,875.08	469,279,123.77	576,281,152.26	434,267,650.55
	Empleos	390,819	357,824	128,038	135,641	97,261
Semarnat	Inversión	76,878,318.09	55,337,361.63	25,479,833.78	45,566,750.11	29,912,583.84
	Empleos	21,543	14,817	4,608	9,796	6,323
Conanp	Inversión	nd	nd	35,106,141.81	30,666,912.44	16,998,477.12
	Empleos	nd	nd	6,705	6,580	3,507
Conafor	Inversión	nd	nd	36,260,724.10	13,451,719.49	14,394,608.94
	Empleos	nd	nd	9,638	3,126	3,272
Sagarpa	Inversión	443,239,668.24	527,175,654.75	156,119,448.11	nd	nd
	Empleos	154,546	142,141	42,074	nd	nd
Total dependencias federales	Inversión	2.755.477.562,30	2.932.354.595,36	1.629.588.049,29	1.595.381.988,44	1.481.391.232,51
	Empleos	443.922.762,24	746.778	368.726	320.722	281.997

Fuente: Elaborado a partir de información del Centro de Información del Programa Empleo Temporal (CIPET), disponible en <http://www.cipet.gob.mx> (fecha de consulta: 28 de febrero de 2011).

Cuadro 5A

Inversión y metas de las dependencias federales que operan el Programa Empleo Temporal (PET) 2006-2010

	Concepto	2006	2007	2008	2009	2010
SCT	Inversión	765,113,747.68	955,426,492.07	356,643,690.09	1,083,243,872.52	1,268,875,637.34
	Empleos	130,502	156,934	52,881	nd	nd
	Jornales	nd	nd	nd	14,118,654	12,590,290
Sedesol	Inversión	179,281,197.71	302,009,017.25	358,357,313.06	878,927,354.23	1,006,569,293.50
	Empleos	96,409	55,870	74,276	nd	nd
	Jornales	nd	nd	nd	14,928,160	21,092,873
Semarnat	Inversión	50,440,211.86	68,699,971.55	69,073,261.04	227,780,136.33	255,848,026.93
	Empleos	10,197	12,881	10,883	nd	nd
	Jornales	nd	nd	nd	3,475,620	3,772,385
Profepa	Inversión	nd	nd	4,762,318.64	nd	nd
	Empleos	nd	nd	245	nd	Nd
Conanp	Inversión	34,372,369.88	45,389,203.53	46,658,731.05	103,850,183.24	104,961,842.31
	Empleos	6,735	8,222	5,448	nd	nd
	Jornales	nd	Nd	nd	393,558	1,545,272
Conafor	Inversión	15,266,420.03	Nd	nd	25,171,177.36	19,400,933.44
	Empleos	2,715	Nd	nd	nd	nd
	Jornales	nd	Nd	nd	393,558	297,181
Conagua	Inversión	nd	Nd	nd	9,839,340.73	27,005,584.75
	Jornales	nd	Nd	nd	161,675	381,889
Total Dependencias Federales	Inversión	1,044,473,947.16	1,371,524,684.40	477,138,000.82	2,328,812,064.41	2,682,661,318.27
	Empleos	246,558	233,907	143,733	nd	nd
	Jornales	nd	Nd	nd	33,471,225	38,134,618

Fuente: Elaborado a partir de información del Centro de Información del Programa Empleo Temporal (CIPET), disponible en <http://www.cipet.gob.mx> (fecha de consulta: 28 de febrero de 2011).

- **Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación**
Salvador Moreno Pérez
- **Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional**
Jesús Mendoza Mendoza
- **2009, un año de crisis para el turismo**
Octavio Ruiz Chávez
- **Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública.**
Efrén Arellano Trejo
- **Federalismo fiscal en México, entre la economía y la política.**
Iván H. Pliego Moreno
- **La comunidad indígena en el contexto urbano. Desafíos de sobrevivencia.**
Jesús Mendoza Mendoza
- **Proyectos productivos. La experiencia del programa Joven Emprendedor Rural. Premisas de diseño de políticas públicas y primeros resultados.**
Liliam Flores Rodríguez
- **Los resultados de los fondos metropolitanos en México**
Salvador Moreno Pérez
- **Sector privado y generación de energía eléctrica**
José de Jesús González Rodríguez
- **Situación de la vivienda en el Estado de Tamaulipas 2005-2030**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Acercamiento al tema de desarrollo regional y a programas implementados en el periodo 2000-2010**
Roberto Ocampo Hurtado
- **Reformas electorales en México: evolución y pendientes**
Gustavo Meixueiro Nájera e Iván H. Pliego Moreno
- **Concepción de justicia social en las constituciones de México**
Francisco J. Sales Heredia
- **Jóvenes en conflicto con la ley. Situación posterior a la Reforma Constitucional**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **La cooperación técnica en las políticas de protección ambiental de los municipios mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Panorama de la condición indígena en Mexico**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Reflexiones sobre la obligatoriedad de la educación media superior en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Determinación de los precios de las gasolinas y el diesel en México**
Gabriel Fernández Espejel
- **Migración y derechos humanos. La migración indocumentada en México y algunas opiniones sobre la ley SB1070.**
Salvador Moreno Pérez
- **Mortalidad materna en México: análisis según proporción de población indígena a nivel municipal (2006)**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Vinculación entre los jóvenes y la educación media tecnológica**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Seguridad económica, desarrollo humano y pobreza**
Jesús Mena Vázquez
- **Trabajo infantil. Datos para su análisis legislativo**
José de Jesús González Rodríguez
- **Relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social básica**
Cornelio Martínez López
- **Impacto de la reforma constitucional en el sistema de ejecución de sentencias**
Efrén Arellano Trejo
- **El acceso al empleo de los adultos mayores.**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Deuda sub nacional en México.**
Gabriel Fernández Espejel
- **Rendición de cuentas en el ámbito municipal: un análisis de la información proporcionada por cuatro municipios de Oaxaca acerca de obras realizadas con recursos del FISM**
Jesús Mena Vázquez

- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**
Juan Carlos Amador Hernández
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**
Octavio Ruiz Chávez
- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**
Octavio Ruiz Chávez
- **Análisis de lo temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**
Francisco J. Sales Heredia
- **Desarrollo local y participación ciudadana**
Liliam Flores Rodríguez
- **Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño.**
Gilberto Fuentes Durán
- **La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública**
Gustavo Meixueiro Nájera
- **La reforma electoral, avances y pendientes**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros**
Juan Carlos Amador Hernández
- **200 años de federalismo en México: una revisión histórico.**
Iván H. Pliego Moreno
- **Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados.**
Efrén Arellano Trejo
- **Paquete Económico 2010 y la Agenda de Reformas. Puntualizaciones.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Liberalismo Económico y algunos de sus impactos en México.**
Carlos Agustín Vázquez Hernández

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**
Mario Mendoza Arellano
- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**
Arturo Maldonado Tapia
Jésica Otero Mora
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**
Efrén Arellano Trejo