

## Programa de Empleo Temporal

Cynthia L. Michel Sahagún<sup>1</sup>

(2013)

Contiene nota pedagógica

**Objetivo general de aprendizaje:** Que los alumnos distingan la utilidad de la evaluación como una herramienta para la toma de decisiones informada mediante el análisis de los factores que facilitan u obstaculizan su aplicabilidad.

**Objetivos específicos:**

1. El estudiante identificará la importancia de valorar la coherencia de la teoría causal de una política pública como requisito para valorar su pertinencia
2. El estudiante descubrirá el uso que, en la práctica, pueden tener las evaluaciones para mejorar los instrumentos de política de un gobierno
3. El estudiante valorará la utilidad de las herramientas existentes para la evaluación de las políticas públicas
4. El estudiante desarrollará capacidades de análisis y síntesis

### Primera parte

#### Contexto

El Presidente de la República, quien recientemente tomó posesión, se enfrenta a serias restricciones presupuestarias debido a los efectos nocivos que la crisis económica mundial ha tenido en el país. Por eso, ha decidido hacer un análisis de todos los programas sociales para decir cuáles deben desaparecer, cuáles deben mantenerse y cuáles deben expandirse.

---

<sup>1</sup> Cynthia L. Michel Sahagún es investigadora en el Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE ([www.cide.edu](http://www.cide.edu)), México. E-mail: [cynthia.michel@cide.edu](mailto:cynthia.michel@cide.edu)

El Ministro de Desarrollo Social ha integrado un paquete con varias evaluaciones que se le han hecho al Programa de Empleo Temporal (PET) en el último sexenio, denominado *Reporte integral de las Evaluaciones realizadas al PET*, y te ha encargado a ti (como su asesor) que analices si el programa funciona o si está mejorando (a partir de las recomendaciones que se le han hecho en las evaluaciones) y que a partir de ello emitas una recomendación para cancelar o mantener el programa. Aunque no conoces a fondo el programa, sabes que inició sus operaciones en 1997 y que tiene cobertura a nivel nacional.

### **Evaluación de Diagnóstico**

Para atender la petición del Ministro, debes analizar cuál es el problema que atiende el programa, así que te remites a una evaluación de Diagnóstico a la que estuvo sujeto el programa. En este documento encuentras que el PET surgió ante la necesidad de atender a la población vulnerable que se veía particularmente afectada por la inestabilidad de sus fuentes de ingreso, debido a factores como la disminución en la demanda de mano de obra (que está en función de los ciclos económicos o de cuestiones estacionales o temporales), el bajo desarrollo de capacidades asociado a la baja escolaridad y escasa capacitación laboral y la insuficiente protección laboral en términos de seguridad y protección social ante eventos que afectan los flujos de ingresos de las personas.

Dicho diagnóstico menciona que esos factores causaban, a su vez, la disminución o pérdida del patrimonio de las personas, la agudización de problemas sociales y la incapacidad de los individuos para cubrir necesidades básicas de alimentación, salud y educación. Tras la recesión económica que tuvo lugar en el segundo trimestre de 2009, se perdieron 522 mil empleos y el número de desocupados incrementó en 772 mil personas. Del total de desocupados, 65.2% pertenecían a los estratos socioeconómicos bajo y medio-bajo, en tanto que el 34.8% restante pertenecía a los estratos medio-alto y alto.

El siguiente paso consiste en conocer los detalles del programa. En las Reglas de Operación encuentras que el PET tiene como objetivo general contribuir a la protección social de la población afectada por la baja demanda de mano de obra o una emergencia. De manera más específica, en el documento se establece que este programa tiene por objeto proporcionar a los 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 obra o de una emergencia, como contraprestación por su participación al ejecutar proyectos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones familiares o comunitarias.

Los apoyos que el PET otorga consisten en transferencias económicas de hasta dos jornales diarios<sup>2</sup> a la población que se encuentra temporalmente desempleada, o bien, de un monto destinado específicamente a la adquisición o arrendamiento de material y equipo necesarios para realizar los proyectos autorizados. Asimismo, el programa brinda apoyos a la participación social, con los cuales los beneficiarios llevan a cabo proyectos para el desarrollo personal, familiar y comunitario, cuyos objetivos varían en atención a las necesidades particulares de cada localidad.

**Preguntas:**

- a) ¿Las acciones que buscar realizar el programa corresponden con el objetivo planteado en las Reglas de Operación?
- b) ¿Los apoyos otorgados son congruentes con la definición del problema?
- c) ¿Qué es posible hacer con los datos obtenidos hasta ahora?

**Segunda parte**

**Experiencias internacionales**

En el documento, encuentras una sección “experiencias internacionales”. Explica que en Colombia se implementó un programa similar, denominado Programa Empleo en Acción (PEA) con el objeto de atenuar los impactos de la crisis económica de 1999 y del saneamiento fiscal llevado a cabo por el gobierno colombiano, en las poblaciones más vulnerables. Para cumplir dicho objetivo, el programa brindó ocupación transitoria a la mano de obra no calificada para la construcción o mantenimiento de infraestructura comunitaria en zonas urbanas de bajos ingresos. De acuerdo con una evaluación de impacto del programa, los beneficiarios obtuvieron beneficios tanto en el corto plazo (pues durante la ejecución de las obras aumentó en 37% su ingreso laboral y las horas trabajadas por semana) como en el mediano plazo (ya que mejoraron su empleabilidad nueve meses después de que las obras terminaron). Además, la evaluación indicó que gracias al PEA se redujo la proporción de beneficiarios desempleados en 3.5%, sin el cual esta proporción hubiese sido de 12.9% en corto plazo, y de 9.4% en el mediano plazo. No obstante, te surgen dudas sobre qué tan confiable es la información que se presenta en dicha evaluación (pues la metodología mediante la cual se llevó a cabo es poco clara).

---

<sup>2</sup> Los jornales son equivalentes al 99% de un salario mínimo general diario vigente en el área geográfica en que se desarrolla el proyecto.

Al revisar algunos otros casos, te encuentras con el caso argentino. El programa implementado en Argentina se llama TRABAJAR III, pues es la tercera edición de un programa implementado a finales de la década de 1990 para brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados en condiciones de pobreza o en situación de vulnerabilidad social, a fin de reducir el impacto de la caída del nivel de ingreso de sus hogares, mejorar su empleabilidad y atender situaciones de emergencia ocupacional provocadas por desajustes en los mercados de trabajo. El medio que utiliza este programa para cumplir con su objetivo es, también, ocupando a los beneficiarios en pequeños proyectos de inversión social (construcción de obras de infraestructura social comunitarias). De acuerdo con una evaluación de impacto del programa, los participantes tuvieron ganancias en términos salariales por haber participado en el Programa.

Lees que en Uruguay también se implementó un programa similar, en el marco del Plan de Emergencia (PANES), llamado Trabaja por Uruguay (TxU). Según el documento, este programa busca ampliar las oportunidades educativas y promueve el desarrollo de estrategias personales y sociales de las personas en situación de vulnerabilidad, mediante el desarrollo de proyectos comunitarios de valor local en asociación con instituciones públicas. Sin embargo, cuando lees la evaluación de impacto consideras que, en realidad, no tiene el rigor metodológico para ser considerada como tal, de forma que decides no tomar en cuenta los supuestos efectos del programa que ahí se enuncian.

### **Valoración sobre el diseño del programa**

Después de leer la evaluación de diagnóstico y las Reglas de operación del PET, te parece que tu entendimiento del programa es mayor, de forma que decides proceder a analizar el *Reporte integral de las Evaluaciones realizadas al PET*. Lo primero que encuentras es que el programa ha venido incorporando las recomendaciones que se desprenden de las evaluaciones que se le han hecho en los últimos años. Te das cuenta también que el programa ha realizado un esfuerzo para mejorar la definición de su población objetivo, aunque te percatas de que los problemas en cuanto a la focalización del programa, que han sido señalados de forma recurrente, no han quedado solventados. Regresas a las reglas de operación y notas que esto puede deberse a que no se define en ningún lugar del documento a qué se refieren con “población *temporalmente* desempleada”.

Debido a la magnitud de las implicaciones que tiene esta indefinición, decides ir a buscar al Jefe de la Unidad de Evaluación del Ministerio, para preguntarle por qué no se ha atendido de forma adecuada las recomendaciones de mejorar la definición de la población objetivo, que se han derivado de diversas evaluaciones. El jefe de unidad parece

haberse enfadado con tu pregunta. “Atender esa recomendación no cambia nada, pues independientemente de lo que digan las Reglas de Operación, la gente que se encarga de operar el programa sabe bien lo que hace y conoce muy bien el problema en las localidades. En realidad si se atiende esta recomendación, es simplemente para darle salida a un trámite burocrático”.

**Preguntas:**

- a) ¿Te parece que las experiencias internacionales dan información útil para mejorar el diseño del programa o para argumentar la conveniencia de mantenerlo?
- b) ¿Crees que la definición de población objetivo es importante para entender el problema y decidir el diseño del programa?
- c) Ahora con más datos sobre el programa, es posible empezar a hacer el reporte de recomendación del programa?

**Tercera parte**

**Evaluación de Desempeño**

De camino de regreso a tu oficina, piensas que haber ido con el Jefe de Evaluación quizá haya sido una pérdida de tiempo, sobre todo si consideras el poco tiempo que tienes para elaborar este análisis. Así que decides continuar. Abres nuevamente el expediente y tomas la última evaluación que se le realizó al programa. Cuando lees su título (“Evaluación del Desempeño del PET”) piensas que en realidad, esto es todo lo que debes saber para tomar una decisión sobre el presupuesto del programa. En la evaluación te das cuenta que el programa mide su desempeño a partir de una Matriz de Marco Lógico (Ver anexo1). Te percatas de que, para valorar en qué medida el programa ha logrado su Fin y su Propósito, sólo se utilizan indicadores de calidad en lugar de indicadores de impacto. Reflexionas al respecto y concluyes que aunque todos los beneficiarios perciban que están mejor gracias al programa, esto no significa que si no existiera el PET no estarían en la misma situación. Pronto notas que contar con un indicador que mida el impacto sería costoso, sin embargo concluyes que por lo menos el programa debería tener indicadores que sean confiables y relevantes. Vuelves analizar los indicadores para los niveles de Fin y de Propósito, y te das cuenta de que muy probablemente todos los encuestados responderán que sí perciben una mejora en su calidad de vida, y que sí perciben una mejora en su ingreso, sobre todo porque el programa les da una transferencia económica.

En las conclusiones de la evaluación identificas que el equipo evaluador ya había reparado en esto, y que recomendó modificar el

indicador para que en lugar de medir la percepción de mejora en el ingreso, midiera el número de personas beneficiadas por el programa con respecto a las que han sido atendidas en los últimos tres años, dado cierto presupuesto (Número de Personas atendidas con respecto al promedio histórico, ponderado por presupuesto). De acuerdo con los evaluadores, la idea es que con este indicador sea posible conocer si la cobertura que está teniendo el programa es la adecuada.

Finalmente, te remites a un apartado de esta evaluación del desempeño, en donde se realiza un análisis sobre el presupuesto del programa en los últimos años. Ahí se establece que la población atendida por el PET ha fluctuado en el mismo sentido que el presupuesto destinado para su operación. Es decir, que la tendencia ascendente en el presupuesto en el periodo 2007-2010 coincide con un aumento paulatino en la población atendida en este mismo espacio de tiempo.

**Preguntas:**

- a) ¿Podrías afirmar que el programa utiliza las evaluaciones para la toma de decisiones?
- b) ¿Cuál sería la principal recomendación que debería atenderse para mejorar el desempeño del programa?

**Cuarta parte**

**Nueva información**

Cuando estas por terminar de leer la evaluación de desempeño, entra tu jefe a tu oficina, y te recuerda que tu trabajo debe estar concluido en unos días, puesto que el Presidente deberá enviar el proyecto del presupuesto de egresos para el siguiente año en los próximos días, para que los diputados lo aprueben un par de meses después.

El comentario sólo sirve para aumentar tu preocupación sobre la falta de información necesaria para tomar una decisión de la naturaleza de la que el Presidente está a punto de tomar (ja partir de lo que resulte de tu análisis!). Sin embargo, las palabras de tu jefe te hacen cuestionarte cómo van a decidir los diputados sobre el destino de este (y otros) programa, si ellos no tendrán a la mano esta información. Esto te lleva a preguntarte si tomarán esta decisión únicamente a partir de criterios políticos. Como la sola idea te resulta fatal, decides dejar de filosofar y terminas por asentir, un poco perplejo, a todas las instrucciones que tu jefe continúa diciendo.

Cuando tu jefe sale de tu oficina, decides que estás demasiado abrumado para continuar con el análisis, así que optas por salir a la cafetería que se encuentra fuera del edificio del Ministerio, para tomar un poco de aire. Ya afuera, te cruzas con una ex - compañera tuya de la

maestría en políticas públicas, que trabaja en la Organización No Gubernamental “Ayudemos a los pobres”, una de las más serias y reconocidas del país. Aprovechas para platicarle el trabajo que te encuentras haciendo, y te comenta que justamente ella estuvo haciendo trabajo de campo en diversas comunidades, en donde se estaba implementando el PET. “En mi experiencia, el programa funciona muy diferente en cada una de las localidades en las que yo trabajé” comentó tu ex compañera, “recuerdo que en la localidad *Excelencia*, la delegación del Ministerio de Desarrollo Social estaba muy bien organizada, contaba muchos recursos humanos y, además, se notaba que estaban bien capacitados. Pero en la localidad *Desastrosa*, el programa parecía no tener pies ni cabeza. Supongo que esto se debe a que la delegación del Ministerio en *Desastrosa* cuenta con muy poco personal para la carga de trabajo que tienen, además de que tienen muy bajo nivel de escolaridad”. En ese momento, caes en la cuenta de que en toda la información que has venido utilizando, no se menciona nada sobre el desempeño del programa en cada una de las localidades. Comienzas a pensar que incluso cuando en la mayoría de las localidades el desempeño del programa fuera deficiente, y sólo en tres o cuatro fuera excepcional, en el agregado el desempeño del programa pudiera parecer medianamente bueno. Decides despedirte de tu ex compañera y regresar a trabajar.

Al llegar a tu escritorio, te percatas de que la evaluación del desempeño y la del Diagnóstico son las únicas a las que ha estado sujeto el programa. Encuentras una nota en la que el director del programa justifica la inexistencia de una evaluación de impacto con la dificultad para definir un grupo de control, y por los costos que estas son, sobretodo si se considera que el presupuesto que se le asigna al programa está lejos de ser generoso. Cierras el expediente y consideras que, en realidad, son pocos los elementos con los que cuentas para realizar el trabajo que te encargó el Ministro. Sin embargo, sabes que esta es la única información con la que cuenta el Ministerio, de forma que procedes a tomar las decisiones que te fueron encargadas.

**Pregunta:**

- a) ¿Cuál es la recomendación que harás sobre el programa?

## Anexo

Nivel	Objetivo	Denominación	Método de cálculo	Meta Programada	Meta Alcanzada
Fin	Contribuir a la protección 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.	Porcentaje de beneficiarios del Programa que perciben mejora en sus condiciones de vida respecto de los encuestados	(Número de beneficiarios del Programa que perciben mejora en sus condiciones de vida / Número de beneficiarios del Programa encuestados)*100	80	80
Propósito	Hombres y mujeres de 16 años o más de edad reciben apoyos temporales en su ingreso para afrontar los efectos de una emergencia o de baja demanda laboral ejecutando proyectos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones familiares o comunitarias y que con su ejecución se obtengan fuentes de ingreso temporal.	Porcentaje de beneficiarios del Programa que perciben mejoría en sus ingresos por su participación en el programa respecto los encuestados	(Número de beneficiarios del Programa que perciben mejora en sus ingresos / Número de beneficiarios encuestados)*100	90	90
Componente	Apoyo económico entregado al Beneficiario	Número de beneficiarios que recibieron apoyo	Número de beneficiarios que recibieron apoyo	1598	1000
		Proyectos entregados	Número de proyectos entregados	160	100