

# EL PROGRAMA SOCIAL DEL PRIMER EMPLEO EN MÉXICO

Ana Wendy Muñoz Gómez\*

## 1. INTRODUCCIÓN

Una de las promesas de campaña del ahora Presidente de la República Mexicana, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, fue crear oportunidades a los jóvenes para encontrar empleo. Dentro de los lineamientos de la política económica para el ejercicio 2007 y de la agenda económica de mediano plazo, se marcan, como principales objetivos, el abatimiento de la pobreza y la posibilidad de generar un mayor desarrollo económico. Las estrategias para llevar a cabo los objetivos mencionados son:

- a) Generar un crecimiento económico e incrementar el número de empleos.
- b) Crear nuevos programas sociales para combatir la pobreza.
- c) Facilitar la adquisición de capacidades de los individuos.

Como parte de las estrategias para generar crecimiento económico y creación de empleo, el titular del Poder Ejecutivo Federal de los Estados Unidos Mexicanos y su gabinete ponen en marcha el Programa Primer Empleo (PPE).

El presente documento tiene la finalidad de examinar, de una manera clara y didáctica, el Programa Primer Empleo, así como hacer hincapié en sus fortalezas y mostrar sus debilidades.

---

\* Licenciada en Derecho y Académica del Departamento de Ciencias Jurídicas de la UIA León.

### 2. ANÁLISIS DEL PROGRAMA DEL PRIMER EMPLEO

Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente de la República Mexicana, en cumplimiento a su promesa de campaña de apoyo a los jóvenes y a la promoción del empleo, puso en marcha el Programa Primer Empleo.

En el Diario Oficial de la Federación, el día 23 de enero de 2007<sup>1</sup> se publicó el *DECRETO que establece las directrices generales para dar cumplimiento a este Programa* y como parte complementaria del mismo, el 27 de febrero del mismo año<sup>2</sup> se publicaron los *LINEAMIENTOS OPERATIVOS*.

Adelante se mencionarán, en detalle, el objetivo del programa, los sujetos favorecidos, los beneficios que ofrece, los requisitos para la inscripción al programa, los trámites para la solicitud y recepción del subsidio, la vigencia y los límites del programa.

#### 2.1. LA FINALIDAD DEL PROGRAMA

Uno de los propósitos prioritarios de la gestión del Estado en esta administración será promover:

1. La generación de empleos permanentes
2. La productividad, y
3. La distribución de ingresos

---

<sup>1</sup> Instituto Mexicano del Seguro Social, *DECRETO que establece las directrices para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo*. Martes 23 de enero de 2007.

<sup>2</sup> IMSS, *LINEAMIENTOS OPERATIVOS PARA DAR CUMPLIMIENTO AL PROGRAMA PRIMER EMPLEO*.

## **El Programa Social del Primer Empleo en México**

Para lo cual se propone impulsar programas específicos que coadyuven a lograrlo. Entre ellos se menciona el Programa Primer Empleo, que tiene por objeto apoyar a las personas físicas y morales en la generación de nuevos empleos de carácter permanente.

### **2.2. LOS SUJETOS BENEFICIADOS DEL PPE**

El Programa Primer Empleo (PPE) establece que el apoyo será en dos sentidos:

a) Directo: a toda persona física o moral, con registro patronal ante el IMSS y que se dedique a actividades económicas cuyo ciclo de producción no sea menor a doce meses.

b) Indirecto: a nuevos trabajadores, ya que el programa incentiva a las empresas a contratar *trabajadores adicionales de nuevo ingreso*, es decir, que la contratación supere el número máximo de trabajadores registrado por el patrón a partir de la publicación del presente decreto, y que el trabajador no tenga registro previo ante el IMSS como trabajador permanente.

### **2.3. LOS BENEFICIOS QUE OFRECE EL PPE**

Uno de los beneficios que ofrece el Gobierno Federal a propósito del PPE es otorgar a los patrones que cumplan con los requisitos un subsidio que equivale al pago de las cuotas obrero patronales correspondiente a los 12 primeros meses de aseguramiento del trabajador.

## El Programa Social del Primer Empleo en México

La cantidad subsidiada será de acuerdo con el siguiente cuadro.

**CUADRO N° 1**

<b>Salario base de cotización con el que se hayan cubierto las cuotas obrero patronales, en número de veces el salario mínimo vigente en la zona que corresponda a la ubicación geográfica del trabajador</b>	<b>Porcentaje a subsidiar</b>
<b>Menor a 10</b>	<b>100</b>
<b>10 hasta 14</b>	<b>80</b>
<b>Mayor a 14 y hasta 20</b>	<b>20</b>
<b>Mayor a 20</b>	<b>10</b>

Fuente: Decreto que establece las directrices para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo. Diario Oficial de la Federación, Martes 23 de enero de 2007.

### **2.4. REQUISITOS PARA LA INSCRIPCIÓN**

Las personas morales que deseen contar con los beneficios ofrecidos por el PPE deberán:

- 1.- Contar con registro patronal ante el IMSS.
- 2.- Contar con firma electrónica en términos de la Ley y su Reglamento.
- 3.- Realizar actividades económicas cuyo ciclo de producción no sea menor de 12 meses.

## **El Programa Social del Primer Empleo en México**

4.- Comunicar al IMSS datos de una cuenta bancaria de la que sea titular y que utilice para transferencias electrónicas, cuyo número deberá estar integrado de conformidad con las disposiciones emitidas por el Banco de México.

5.- Presentar al Instituto los avisos de los movimientos de altas o reingresos, baja y modificación de salario de todos los trabajadores, dentro de los plazos legales.

La Ley del Seguro Social en su artículo 15, establece que los patrones están obligados a inscribir a sus trabajadores al IMSS, determinando sus cuotas obrero patronales al Instituto, modificaciones a sus salarios, altas y bajas, etc. No está de más señalar la importancia de que los patrones que deseen obtener los beneficios del Programa deberán encontrarse laborando de conformidad con la normatividad vigente de la materia.

6.- Haber cumplido con las obligaciones en materia de inscripción y avisos al Registro Federal de Contribuyentes a que hace referencia el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento, por lo menos los dos últimos ejercicios fiscales.

7.- Estar al corriente respecto a las obligaciones fiscales, del Impuesto Sobre la Renta (ISR), en el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la retención del ISR de salarios, de los 12 meses anteriores a la fecha de presentación de la solicitud al Programa.

8.- No tener a su cargo créditos fiscales firmes por impuestos federales, en el caso de que existan éstos existan, el patrón deberá manifestar si los mismos se encuentran garantizados o bien, si se encuentran transcurriendo el plazo legal, y deberán en su caso, firmar un convenio con las autoridades fiscales para pagarlos en los términos que establecen los artículo 65 y 32-D del Código Fiscal de la Federación.

## El Programa Social del Primer Empleo en México

9.- No podrá solicitar el beneficio del programa una entidad pública cuyas relaciones laborales se rijan por el apartado A del artículo. 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

En el apartado B del artículo 123 se encuentra tuteladas las relaciones entre los Poderes de la Unión y el Distrito Federal y los trabajadores; por exclusión, el apartado A son todas las demás. En consecuencia, no pueden gozar de los beneficios del programa entidades públicas que estén inscritos en el IMSS.

### 2.4.1. Requisitos para la inscripción del trabajador son:

1.- El trabajador que sea registrado para PPE, deberá ser de **nuevo ingreso**, lo cual significa que **no deberá** estar registrado en el IMSS como **Trabajador Permanente**.

Esta premisa es excluyente, ya que significa que el trabajador puede tener registro en el IMSS de cualquier índole a excepción de ser registrado como Trabajador Permanente.

2.- El trabajador candidato deberá ser registrado en el IMSS con carácter de trabajador permanente y la “plaza” o el trabajador deberá durar, cuando menos, 21 meses contratado, que es el tiempo aproximado de la culminación del proceso de duración del programa; de lo contrario se suspenderán los beneficios del Programa.

3.- El trabajador inscrito será **adicional**: La premisa establece que la empresa deberá **sumar empleos**, es decir, aumentar el número de “plazas” del patrón, superar el número máximo de trabajadores permanentes registrados con

## **El Programa Social del Primer Empleo en México**

anterioridad en el IMSS, a partir del 23 de enero de 2007, la fecha de publicación del Decreto.

### **2.5. SOLICITUD DEL SUBSIDIO**

Para solicitar el subsidio ofrecido por el PPE el patrón deberá solicitar el registro de los trabajadores que considere elegibles para efectos de este Programa. La solicitud se realizará por Internet al portal del IMSS mediante el uso de la firma electrónica, y mencionará que, bajo protesta de decir la verdad, se cumplen con los requisitos del apartado anterior.

Solamente se podrá realizar la solicitud en el mismo mes en el que se haya efectuado la inscripción del trabajador en el Régimen Obligatorio del Seguro Social.

Recibida la solicitud del patrón para la inscripción al PPE, el IMSS verificará si cumple con los requisitos, e informará, por medios electrónicos, si procede la solicitud. Deberá asignársele número de expediente (folio único de identificación de beneficiario del citado Programa).

El IMSS deberá informar dentro de los 5 días hábiles siguientes de la presentación de la solicitud sobre su procedencia. En caso de ser rechazada la solicitud de registro por parte del IMSS, éste deberá informar las causas al patrón, quien podrá acudir ante la Subdelegación para solicitar mas información o bien tramitar las aclaraciones pertinentes.

## **2.6. TRÁMITE PARA LA RECEPCIÓN DEL SUBSIDIO**

**El trámite para la recepción del subsidio es el siguiente:**

1.- Inicialmente y hasta el décimo mes, el patrón deberá realizar los pagos correspondientes de las cuotas obrero patronales al IMSS.

2.- Posterior al décimo mes de haber realizado todos los trámites para ingresar al PPE, y previos pagos de la cuota obrero laboral al IMSS, el patrón podrá solicitar el pago del correspondiente subsidio; el IMSS verificará que haya cumplido con todos los requisitos.

3.- En caso de no haber problemas y de ser aceptado, el IMSS informará al patrón sobre la cantidad que le será depositada en el mes de que se trate, con respecto a cada uno de los trabajadores registrados. El patrón deberá mantenerlos asegurados en el mes que se realice el pago y los subsecuentes. El pago se realizará en partes y el IMSS depositará mensualmente los importes respectivos durante el periodo comprendido entre el décimo mes y hasta el vigésimo primer mes, ingreso que deberá realizarse en la cuenta bancaria registrada.

4.- Las determinaciones del IMSS, con referencia a la elegibilidad de los empleados, la procedencia de la solicitud y en caso de que el patrón termine la relación laboral antes del vigésimo mes, podrá no otorgar o bien suspender el pago del subsidio, y esa determinación no podrá ser recursable, ni impugnada por los patrones.

## **El Programa Social del Primer Empleo en México**

### **2.7. DURACIÓN DEL PPE Y LÍMITES**

#### **2.7.1. Vigencia del programa**

El programa inició el pasado 1 de marzo de 2007 y tendrá la vigencia misma del presente Gobierno Ejecutivo Federal, es decir, hasta el año 2012. No obstante lo anterior, no excederá del 30 de noviembre de 2012 para los efectos del pago del subsidio y para la inscripción de los patrones al programa no excederá del **28 de febrero de 2011**.

#### **2.7.2. Límites o monto del subsidio**

1.- El IMSS se sujetará al monto del subsidio aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate. En el Ejercicio Fiscal del 2007 previó para el PPE, una partida por \$3,000 millones de pesos para pago de subsidio.

2.- El IMSS deberá elaborar su anteproyecto de presupuesto para informar el monto total estimado de los subsidios que se aplicarán para el siguiente ejercicio fiscal con motivo del Programa.

### **2.8. SUSPENSIÓN DEFINITIVA DEL SUBSIDIO Y/O LA REVOCACIÓN**

1.- En los casos de despido del trabajador antes de que cumpla 21 meses de ingreso, el Programa provee las cuotas al patrón hasta el momento en que tenga empleado al trabajador.

2.- En el supuesto de que se agote el monto designado en el Presupuesto de Egresos de ese ejercicio fiscal destinado para el PPE, reanudará el siguiente año.

## **El Programa Social del Primer Empleo en México**

3.- En el caso de que el patrón y el trabajador falseen los datos para acceder al Programa, o bien por incumplimiento de cualquier obligación o requisito, quedará sin efecto el otorgamiento de subsidios, independientemente de la sanción penal o administrativa que le sea impuesta por la legislación correspondiente.

### **2.9. IMPUESTOS Y DEDUCCIONES**

#### **2.9.1. Impuesto Sobre la Renta**

Por lo que corresponde al pago de impuestos sobre la renta (ISR), el patrón deberá pagar lo correspondiente según la legislación en la materia, tomando en cuenta que la entrega del subsidio por parte del IMSS a la empresa es un ingreso, por lo que la autoridad fiscalizadora deberá estar atenta a que las personas que reciban el subsidio calculen el correspondiente pago del ISR.

#### **2.9.2. Deducciones**

Cumpliendo con la normatividad vigente, y al igual que en el ISR, el pago de cuotas patronales al IMSS por concepto del salario a sus trabajadores son deducibles.

### **2.10. Fundamentos Constitucionales del PPE**

El Presidente de la República, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, en el *DECRETO que establece las directrices para dar cumplimiento al Programa*

## El Programa Social del Primer Empleo en México

*Primer Empleo del Instituto Mexicano del Seguro Social,*<sup>3</sup> en el apartado de *Considerando*, fundamenta explícitamente el PPE en el derecho social que tutela el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM):

*“Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley...”*<sup>4</sup>

En el párrafo segundo del *Considerando* del mismo documento, establece:

*“Que la generación de empleos permanentes debe ser una responsabilidad compartida entre el Estado y la Sociedad;*

*Que la política social del Estado debe considerar entre otros aspectos, el impulso de iniciativas que favorezcan la incorporación de más mexicanos al empleo formal y dignamente remunerado;*

*Que es propósito del Gobierno Federal promover la generación de empleos permanentes, la productividad y la distribución del ingreso, como objetivos prioritarios del Estado, para lo cual se impulsarán programas específicos que coadyuven a su logro...”*

Estos párrafos encuentran su fundamento en el artículo 25 de la CPEUM, que a la letra establece:

---

<sup>3</sup> Instituto Mexicano del Seguro Social, DECRETO que establece las directrices para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo.

<sup>4</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

## El Programa Social del Primer Empleo en México

*“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos...”*

Por último, el Presidente Calderón textualmente establece que la Constitución prevé la posibilidad de otorgar subsidios a actividades prioritarias, temporales, de carácter general... afirmación que encuentra su fundamento en el artículo 28, último párrafo de nuestra Constitución Política Federal:

*“... Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.”*

### 3. COMENTARIOS CRÍTICOS AL PPE

La Lic. Rita Marcela Robles, funcionaria del Área de Derechos Humanos Laborales del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria<sup>5</sup>, emite su punto de vista sobre el PPE y lo denuncia como un programa violatorio de los Derechos Humanos, puesto que establece que la seguridad social de los trabajadores y de su familia son Derechos Humanos reconocidos tanto en nuestra Constitución como en la Declaración Universal

---

<sup>5</sup> ROBLES Benítez, Rita Marcela; *Programa del Primer Empleo violatorio de DDHH*, Boletín, 23/01/07

## El Programa Social del Primer Empleo en México

de los Derechos del Hombre y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos sociales y Culturales (DESCA).

En lo particular, no encontramos fundamento para el pronunciamiento sobre violación de ese Derecho Fundamental, ya que al trabajador no se le está privando de la seguridad social en ningún momento, sólo se está eximiendo del pago al patrón, a través del subsidio del Gobierno.

En el mismo documento, la Lic. Robles se pronuncia sobre la violación a la legislación nacional y refiere:

*“...el registro de los trabajadores ante el IMSS y el pago de la cuota obrero patronal es ya de por sí una obligación a cargo de los patrones, prevista en el artículo 15 de la Ley del Seguro Social; además de tener el carácter de obligación fiscal de acuerdo a lo señalado en el artículo 287 de la misma Ley. Su cumplimiento es equiparado al delito de defraudación fiscal incluyendo en los casos en que los patrones no formulen los avisos de inscripción o; proporcionen al instituto datos falsos evadiendo el pago o reduciendo el importe de las cuotas obrero patronales, en perjuicio del Instituto o de los trabajadores”. “Comete delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal”. “Beneficia al sector empresarial, al permitirle de manera “legal”, la evasión de cuotas obrero patronales. ....y agrava la situación del IMSS”.*

De la misma manera, no encontramos fundamento para la percepción de la Lic. Robles, ya que en ningún momento se evita el pago al IMSS, pues el

## **El Programa Social del Primer Empleo en México**

Poder Ejecutivo se encarga de realizarlo. Por lo tanto, no hay engaño, ya que el pago se realizará por medio de subsidio al Instituto, el monto está clarificado y no podrá excederse de lo presupuestado por la Ley de Egresos, autorizado por la Cámara de Diputados. Es así que no se permite la evasión fiscal ya que incluso se prevee el pago por el ISR.

### **4. CONCLUSIONES**

Después de analizar detalladamente el Programa Primer Empleo puesto en marcha por el Presidente de la República Mexicana, Felipe Calderón Hinojosa, me permito poner a su consideración un balance entre las fortalezas y debilidades que encuentro en la propuesta:

#### **FORTALEZAS**

**1. El PPE se encuentra dentro del marco jurídico vigente, es un documento cuidado en los aspectos legales.** Los artículos de rectoría económica del Estado se encuentran precisamente dentro de la parte *dogmática* de la CPEUM, son garantías individuales y derechos fundamentales de los mexicanos, por lo que a través de esta propuesta el Estado se encuentra velando su cumplimiento.

De esa manera, el PPE soporta y fundamenta la erogación del erario público con el pago del subsidio, y cumple con la garantía individual o social del empleo digno. Es así que el Gobierno Federal pretende promover la creación de nuevos empleos para el mejoramiento de la vida de los ciudadanos.

## El Programa Social del Primer Empleo en México

### **2. El PPE pretende la promoción del empleo con los empresarios, al apoyar directamente a los patrones.**

#### DEBILIDADES:

1. El PPE puede considerarse un programa endeble, por ser considerado “populista”, ya que el objetivo del programa realmente no es tan atractivo como para promover la creación masiva de empleos por parte de las empresas.

El Programa muestra en principio el desconocimiento del problema real en país, el índice de pobreza, por lo que se enfoca únicamente a combatir el desempleo.

En la gran mayoría de los hogares mexicanos todos los miembros de la familia trabajan para poder vivir, lo que señala que la problemática no es realmente la falta de empleo, sino la mala remuneración de éstos, y el PPE no apoya al ciudadano o al desempleado (mal pagado), sino que el apoyo es directo a la empresa.

Si bien es cierto que el Gobierno Federal trata de cumplir con la garantía individual del artículo 123 del empleo digno, el PPE no establece propuestas respecto a la remuneración, capacitación, etc., por lo que resulta una política pública deficiente.

2. La problemática en la que se encuentra el IMSS resulta ser otra debilidad, ya que con la implementación del PPE se promociona el ingreso a un Instituto que se encuentra saturado y por lo tanto es incompetente para dar seguridad social a los afiliados. No obstante el IMSS recibirá los recursos económicos correspondientes, no posee la capacidad de servicio necesario para cumplir con la contraprestación.

3. Finalmente, otra área frágil en el Programa es su costo para el Gobierno Federal y los pocos beneficios que proporciona. Resulta obvio que los patrones no

## **El Programa Social del Primer Empleo en México**

aumentarán su personal por gozar de los beneficios del Programa, ya que si realmente necesitan personal, de cualquier manera lo contratarían con o sin PPE, de la misma manera, si no lo requieren, no lo contratarían por utilizar el Programa ya que les resultaría oneroso aún con el apoyo del subsidio.

El PPE fue realmente diseñado para voz de campaña y sus alcances y beneficios son muy limitados; sin embargo, fue una promesa que se debía cumplir. Resulta obvio que es un Programa realmente “populista”, por lo tanto los resultados positivos momentáneos serán mínimos y sin una prospectiva a futuro para las empresas, los trabajadores o el IMSS.

Toda Política Pública deber prever, dentro de sí misma, sus parámetros a evaluar y el programa de PPE carece de ello, pues su decreto de operación y lineamientos, no establecen claramente este proceso, únicamente se enuncia que se valorarán los resultados sin especificar los factores a analizar y el procedimiento para ello.

### **BIBLIOGRAFÍA**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Diario Oficial de la Federación, DECRETO que establece las directrices para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo. Martes 23 de enero de 2007.

## **El Programa Social del Primer Empleo en México**

IMSS, LINEAMIENTOS OPERATIVOS PARA DAR CUMPLIMIENTO AL PROGRAMA PRIMER EMPLEO, México, 2007.

ROBLES Benítez, Rita Marcela; Programa del Primer Empleo violatorio de DDHH, Boletín, 23 de enero de 2007.