REPORTe
CESOP
Número 130 Febrero de 2020

LOS CUATRO PILARES SOCIALES DE LA 4T

@cesopmx cesop01
Descarga digital www.diputados.gob.mx/cesop

CONTENIDO

Presentación	**3**
Programa Jóvenes Construyendo el Futuro	
Roberto Candelas Rámirez	**5**
El *Programa Sembrando Vida* datos y entorno de un proyecto emblemático	
José de Jesús González Rodríguez	**16**
Becas Benito Juárez	
Rafael del Olmo González Mitzi Estefany Camacho Vidrio	**25**
Contradicción de tesis ¿Cuánto percibirías de ingresos por parte del IMSS si dejas de trabajar por motivos de salud	
Giovanni Jiménez Bustos	**35**

D I R E C T O R I O

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Encargado de la Dirección General

Ricardo Martínez Rojas Rustrián
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Ramón Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnica

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Roberto Candelas Ramírez
Felipe de Alba Murrieta
Rafael Del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Salvador Moreno Pérez
Investigadores

Luis Angel Bellota
Edith Carmona Quiroz
Omar Cortés Macías
Laura Berenice García Hernández
Natalia Hernández Guerrero
María Guadalupe S. Morales Núñez
Rocío Ramírez Morales
Ricardo Ruiz Flores
Francisco Téllez Girón Aguilar
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en investigación

Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Staff administrativo

Ricardo Ruiz Flores
Diseño de portada
Alejandro López Morcillo
Diseño de interiores
José Olalde Montes de Oca
Formación y diagramación
Nora Iliana León Rebollo
Edith Carmona Quiroz
Corrección de estilo
Guillermina Blas Damián
Gestión editorial

Alejandro López Morcillo
Responsable de edición

Reporte CESOP, núm. 130, febrero de 2020. Publicación bimestral del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, Ciudad de México, CP 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx

Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados. El uso de fotografías, obras y demás fragmentos de contenidos, así como el uso de la imagen de personas que se han reproducido por este medio, ha sido con la finalidad de realizar investigación sobre temas de interés legislativo y cultural.

La portada ha sido diseñada usando imágenes de Freepik.com
Vector de escuela creado por freepik - www.freepik.es

Presentación

"La verdad es la primera víctima de la guerra"
Esquilo 525 Ac/456 Ac

El *Reporte CESOP* correspondiente a febrero de 2020 está dedicado a revisar cuatro de los principales programas para el bienestar social de la administración pública federal y cómo éstos inciden en las regiones de México y en la población objetivo, ya que buena parte del Presupuesto Federal está asignado a estos programas sociales y hay la esperanza de que se usen en forma eficiente y eficaz.

La participación de Roberto Candelas, con su artículo "Jóvenes Construyendo el Futuro", nos ofrece de manera clara en qué consiste dicho programa, y se fija el objetivo de elaborar un análisis del perfil y estructura operativa del mismo, de los resultados obtenidos en 2019 y lo que denomina las externalidades que gravitan en la instrumentación del programa en cuestión.

En la primera parte el autor describe brevemente programas similares implementados en administraciones pasadas, así como sus alcances a final de los tres últimos sexenios. Posteriormente, hace un análisis más detenido en la aplicación del primer año de ejercicio de *Jóvenes Construyendo el Futuro*, destacando que para 2019 hubo un subejercicio de 68% del presupuesto asignado, que la mayor parte de jóvenes beneficiados cuentan con educación media superior y que la mayor parte de los recursos ejercidos se localizaron en las regiones sur y sur- sureste del país, entre otros datos interesantes.

En el epígrafe denominado *Evaluación de las externalidades*, Candelas aborda de forma sucinta las condiciones socioeconómicas que viven con mucha frecuencia los jóvenes mexicanos, que los lleva a no continuar con su preparación académica o a no incorporarse al mercado laboral formal; todo ello justifica la pertinencia del programa analizado. Las expectativas, como menciona Candelas, son prometedoras, aun cuando existen debilidades en la operación de este incipiente programa. Sin embargo, los objetivos que se han planteado empatan con los esfuerzos del *Programa de Desarrollo para los jóvenes* de la Organización de las Naciones Unidas.

En este número José de Jesús González nos presenta un análisis de otro de los programas emblemáticos de la 4T, *Sembrando vida*. En "Los criterios generales de política económica 2020", el autor señala que el programa es parte de una nueva política social que transita entre acciones de corte asistencialista a una de inclusión productiva, y que entre uno de sus propósitos es cerrar la brecha de desigualdad en las regiones rurales del país, creando las condiciones necesarias como la generación de empleo, autosuficiencia alimentaria a través de la recuperación de la milpa adicionando árboles frutales y maderables, así como fortalecer la capacidad comercial.

González documenta que el presupuesto asignado para el presente ejercicio fiscal aumentó en 90% en el rubro de Bienestar, en donde está integrado el programa en cuestión; sin embargo, lo más importante del programa son los objetivos que se pretenden conseguir: mejorar la participación social, la inclusión productiva y el desarrollo comunitario por medio del fortalecimiento de la producción agroforestal, promover el arraigo de los jóvenes creando alternativas económicas, recuperar el tejido social, la participación efectiva de las mujeres y abatir las diferencias de género en el acceso a los recursos económicos. Con respecto a los

objetivos de orden ambiental se busca la labranza mínima, el fomento de las milpas, uso responsable del ecosistema, recuperar la cobertura forestal, rechazo a los organismos genéticamente modificados y la autosuficiencia alimentaria. Añade que el programa contempla la creación de viveros comunitarios, con los que se crearán plantas, biofermentos, biopreparados y compostas, y aquellos otros elementos que permitan el afianzamiento de la agricultura orgánica.

La creación de comunidades de aprendizaje campesina es otro aspecto que considera el programa, cuyas principales funciones serán resolver problemas de carácter colectivo y fortalecer la organización comunitaria para diversificar ingresos, todo ello con perspectiva de género.

Por su parte, Rafael del Olmo González y Mitzi Estéfany Camacho Vidrio abordan el tema de las Becas Benito Juárez, no sin antes realizar un recorrido histórico de los programas que se han implementado en las administraciones pasadas, dirigidos a jóvenes de escasos recursos económicos que desean concluir con su educación media superior y superior. El periodo comprendido por del Olmo y Camacho abarca desde el sexenio del expresidente Vicente Fox Quezada a la fecha. Los autores nos brindan datos interesantes al respecto. Afirman que los recursos asignados para tal fin muestran un crecimiento sostenido, pero el actual se ha fijado crear las condiciones para que la educación sea un beneficio universal y de calidad.

Los autores aluden al diagnóstico de *México contra la corrupción*, en el que se evidencia el crecimiento de la población joven (24 a 35 años) que cuentan con educación superior en el periodo de 2007 a 2017; sin embargo, como nación aún estamos lejos del promedio de los países que integran la OCDE, pero por arriba del promedio de cobertura de los países de América Latina.

Del Olmo y Camacho son cautelosos en el sentido de no calificar el acierto del programa, debido a que el presupuesto asignado para 2020 muestra una reducción de 37%, en contraste con el de 2019 (primer año de gestión de la presente administración).

En este número se incluye una infografía en la que se proporcionan datos relevantes del programa de *Apoyo a adultos mayores*, a partir del año 2000 a la fecha. En ésta se muestran las características de la población beneficiada, los montos presupuestales y la asignación mensual a cada beneficiario.

Finalmente, se incluye la colaboración de Raymundo Giovanni Jiménez Bustos con el título "Contradicción de tesis: ¿cuánto percibirías de ingresos por parte de IMSS si dejas de trabajar por motivos de salud?", en el que se ofrece un análisis pormenorizado de las condiciones en las que una persona se retira por invalidez bajo el régimen de 1997 de la Ley del IMSS, y sus diferencias con el anterior régimen de 1973. Queda claro que en el actual régimen los empleados se encuentran en amplia desventaja.

Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

Roberto Candelas Ramírez*

Introducción

El presente documento tiene el objetivo de hacer un análisis de la modalidad laboral del programa *Jóvenes Construyendo el Futuro* examinando el perfil y estructura operativa del mismo, así como de la población atendida durante 2019 que fue el primer año de aplicación. Sus principales características se muestran en la Tabla 1).

El estudio también indaga sobre lo relacionado con las externalidades sociales que gravitan alrededor de la instrumentación de este programa con el fin de elaborar las apreciaciones que se estimen pertinentes acerca de los impactos y beneficios que éste ha dejado en la población a la que se dirige, así como las expectativas que a futuro despertará entre los jóvenes de escasos recursos del país.

Tabla 1. Principales características del Programa *Jóvenes Construyendo el Futuro*

Programa Jóvenes Construyendo el Futuro Carátula de presentación Beneficiarios 2.6 millones de jóvenes. Modalidades	
Educativa A cargo de la SEP	Capacitación laboral A cargo de la STPS
Transferencia directa de recursos a los beneficiarios	
Dirigido a 300,000 jóvenes para estudiar universidad Becas de 2,400 pesos mensuales a jóvenes de bajos recursos	Dirigido a 2.3 millones de jóvenes Beca de 3,600 pesos mensuales por 1 año Se les vincula al sector privado, sector público y sector social
Información estratégica al momento del diseño institucional del programa	
Deserción escolar por nivel educativo: Primaria = 0.6% Secundaria= 4.2% Medio superior= 12.1% Superior= 6.8%	Tasas de desocupación en población joven: 15 a 19 años= 6.4% 20 a 24 años= 6.7% 25 a 29 años= 4.6%

Fuente: Gobierno de México.

* Licenciado en economía por la UNAM. Líneas de investigación: planificación del desarrollo económico. Correo electrónico: robcanb22@hotmail.com

Preceden a *Jóvenes Construyendo el Futuro* programas públicos con relativas similitudes como lo fue el de Jóvenes Emprendedores cuyo fin era desarrollar vocaciones emprendedoras entre personas mayores de 18 años de las zonas semiurbanas y urbanas, los beneficios consistieron: en talleres de financiamiento, becas, diseño y construcción de sitios web gratis, aprendizaje por medio de una Red de Mentores, adquisición de franquicias, apoyos para micronegocios y otros más.

Otro programa de esta índole que arrancó en el 2007 fue el Programa del Primer Empleo con la finalidad de contribuir a la generación de más y mejores empleos, brindando apoyo a personas físicas y morales que generaran nuevas fuentes de trabajo de carácter permanente por medio de un subsidio aplicado a las cuotas obrero-patronales pagadas a cargo de los empleadores.

Primera parte. Perfil general y estructura del programa Jóvenes Construyendo el Futuro

Perfil general del programa

El programa *Jóvenes Construyendo el Futuro* ha sido creado para atender

a la población mexicana que se encuentra entre 18 y 29 años y que no estudia ni trabaja, pero que está en posibilidades de hacerlo. Este programa trata de vincular a este segmento de la población joven con empresas, talleres, pequeñas y medianas empresas, oficinas de gobierno y toda aquella fuente de capacitación que se encuentre cerca de su lugar de residencia.

Jóvenes Construyendo el Futuro incorpora a los beneficiarios del programa a una plataforma digital en la que se compilan datos de la persona en lo que se refiere a sus habilidades, intereses y experiencias y los vincula con un centro de trabajo en donde se les capacita hasta por un año, otorgando una beca de 3,600 pesos mensuales. A su vez, el centro de trabajo actúa como un ente tutor que brinda capacitación en ocupaciones propias del giro del establecimiento del que se trate, en reciprocidad el tutor nombrado por el Centro de Trabajo en cuestión es evaluado mensualmente por el capacitado y al final del periodo el beneficiario del programa se hace acreedor a una certificación.

Los objetivos del programa se han hecho explícitos en el texto del Primer Informe de Gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, presentado ante el Congreso de la Unión el primero de septiembre de 2019. En su texto se citan los siguientes:

1. Aumentar la empleabilidad y la inclusión en el mercado laboral para las y los jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan por medio de capacitaciones en el trabajo.
2. Propiciar que las y los jóvenes beneficiarios desarrollen habilidades técnicas y buenos hábitos de trabajo que contribuyan a su inclusión social y laboral para una vida mejor.
3. Entregar becas a las y los beneficiarios durante el periodo de capacitación en el centro de trabajo y por una sola ocasión.
4. Validar las constancias de capacitación de las y los becarios que concluyan su plan de capacitación laboral que emitan los centros de trabajo.
5. Propiciar el acercamiento de las y los becarios al Servicio Nacional de Empleo y sus programas al concluir su capacitación.

El diseño del programa se centra en un modelo de cooperación y colaboración institucional entre los sectores público, privado y social. Ofrece a la población objetivo un espacio de actividades que apuntan a desarrollar y fortalecer hábitos de trabajo y competencias técnicas que propicien mejoras en la empleabilidad del sujeto capacitado.

Entendido en otro sentido, *Jóvenes Construyendo el Futuro* forma parte de los Programas Integrales de Desarrollo definidos como aquellos que ejercen un beneficio directo y sin intermediarios a la población objetivo mediante transferencias directas con recursos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, para mayor detalle véase Tabla 2.

Tabla 2. Estructura del programa

Programa Jóvenes Construyendo el Futuro perfil general y mecánica de operación	
1. Población objetivo	Jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan al momento de su incorporación al programa y que declaren estar en condiciones de participar en el mismo. Se dará prioridad a los solicitantes que habiten en zonas con población mayoritariamente indígena, con mayor grado de marginación y con altos índices de violencia.
2. Cobertura espacial	Nacional. Está siendo instrumentado en cada una de las entidades federativas del país.
3. Duración de la capacitación y carácter no vinculante	Está orientada a la adquisición de habilidades técnicas por un periodo máximo de 12 meses o bien, hasta en tanto dure la capacitación. La capacitación que se brinda no genera vínculo laboral alguno entre el tutor y/o el becario, toda vez que los participantes en el programa no asumen la calidad de patrón-empleado sino la de tutor-becario.

4. Materiales y herramientas	Incluye los materiales e insumos necesarios para la actividad asignada mismos que serán proporcionados por el tutor o el Centro de Trabajo de que se trata.
5. Beca	Será entregada en forma individual y de manera directa o por medio de un instrumento bancario a los jóvenes beneficiarios del programa.
6. Seguro	Cubrirá las prestaciones en especie que otorgan los seguros en los ramos de enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo para los becarios durante el periodo de capacitación esto se hará por medio del Instituto Mexicano del Seguro Social y bajo el régimen obligatorio.
7. Inscripción	Podrán incorporarse aquellas personas que se registren en la Plataforma Digital quienes sean identificadas mediante visitas domiciliarias y entrevistas casa por casa, recorridos y trabajo de campo realizada por el personal administrativo adscrito a los "Servidores de la Nación" durante su desempeño en el levantamiento del Censo del Bienestar. Se generará un comprobante de inscripción con folio, fecha y hora en las que el becario deberá presentarse en el domicilio del Centro de Trabajo e iniciar su capacitación. El inicio de los programas de capacitación en los Centros de Trabajo será el primer y tercer lunes de cada mes o su equivalente al día hábil posterior.
8. Registro	El solicitante procederá al llenado de los formatos y cuestionarios necesarios para la generación de un perfil referente a sus intereses y aptitudes. Por su parte, el programa analizará la información del solicitante con el objeto de presentarle las ofertas de capacitación en las que podrá seleccionar entre las opciones disponibles. La solicitud de registro para los Centros de Trabajo se formalizará por medio de la conclusión de la inscripción por parte del representante o administrador mediante Convenio Marco y una vez que la Secretaría de Trabajo y Previsión Social verifique los datos y documentos presentados por el Centro de Trabajo.
9. Obligaciones contraídas por el capacitando	Al inicio de la estancia de capacitación el tutor dará a conocer al becario las obligaciones a las que deberá sujetarse en lo referente a horarios, cuidado y manejo de la información que desarrolle, designación de los lugares de aprendizaje, equipo y herramientas a su cargo, aceptación de los objetivos y actividades establecidos en el Reglamento Interno o análogos establecidos en el Centro de Trabajo.
10. Plan de capacitación	El plan de capacitación será la guía teórico-práctica durante la estancia del joven becario. Será entregado por el representante o administrador del Centro de Trabajo que corresponde a cada una de las ofertas de capacitación que desee registrar y los datos de la persona que fungirá como tutor. Dicho plan deberá fomentar la adquisición de conocimientos, competencias, habilidades y experiencia en los becarios para mejorar su empleabilidad, se basará en el aprendizaje práctico y didáctico aprovechando la experiencia de los tutores, se adaptará a las necesidades y perfiles de los becarios y será presencial desarrollándose físicamente en las instalaciones y espacios de trabajo del establecimiento capacitador.
11. Horario de actividades	El número de horas de capacitación será de cinco horas diarias como mínimo con un máximo de ocho horas diarias repartidos en cinco días de la semana.
12.Suspensión de la beca	Procederá a solicitud expresa del Centro de Trabajo cuando considere que hubo una causa justificada que amerite la baja del becario sea por incumplimiento, incidente o irregularidad cometida por el aprendiz. Dicha baja deberá ser justificada y comunicada a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
13. Cambio del Centro de Trabajo	El becario podrá solicitar el cambio de Centro de Trabajo en una sola ocasión, dicha solicitud deberá estar plenamente justificada.

Recursos asignados

El presupuesto federal asignado para el ejercicio fiscal 2020 permitirá el ingreso de 592 mil 921 nuevos becarios. Esta cifra resulta de dividir el presupuesto contemplado entre 43 mil 200 pesos que es el importe anual que cada becario percibirá anualmente (véase Cuadro 1).

Hasta junio de 2019 *Jóvenes Construyendo el Futuro* registraba un subejercicio de 68% de su presupuesto según el informe sobre la Situación de las Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al ejercer apenas 4 mil 918 millones de pesos de los 5 mil 393 millones que tuvo disponibles en el primer semestre del año.

Los lineamientos de operación del programa establecen que los recursos que no hayan sido ejercidos en la ejecución de este durante el ejercicio fiscal deberán ser reintegrados a la Tesorería de la Federación. Para la implementación y operación del programa, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social podrá destinar recursos de hasta 3% del presupuesto aprobado en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Además, se advierte que el ejercicio de los recursos estará sujeto a las disposiciones federales aplicables por lo que podrán ser fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, la Tesorería de la Federación, el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y/o auditores independientes contratados por la propia secretaría.

Asimismo, se instruye a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social a enviar a la Cámara de Di-

14. Certificación	El Centro de Trabajo emitirá la constancia de capacitación con apoyo del tutor del becario por medio de la Plataforma Digital del Programa en la que se detallarán las competencias y habilidades adquiridas por el becario durante su estancia.
15. Contratación formal del becario	El Centro de Trabajo podrá contratar en cualquier momento del periodo de capacitación de manera formal a los becarios dando así fin a su participación en el programa.

Fuente: elaboración propia con información del Decreto de Lineamientos para la Operación del Programa *Jóvenes Construyendo el Futuro,* publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de junio de 2019.

Cuadro 1. Programa Jóvenes Construyendo el Futuro
gasto programable aprobado en el ejercicio fiscal

Presupuesto aprobado 2019	40,000 millones de pesos
Presupuesto aprobado 2020	12,363.3 millones de pesos

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación.

putados informes trimestrales sobre el presupuesto ejercido y el cumplimiento de las metas y objetivos del programa en cuestión.

Población atendida

La mayor proporción de aprendices que se capacitan dentro del programa *Jóvenes Construyendo el Futuro* cuenta con escolaridad en nivel de secundaria (27.5%) y preparatoria (43%), mientras los que cuentan con carrera técnica y profesional representan (38.5%) del total de becarios (900 mil).

Los estados del sur - sureste del país suman en total 467 mil 921 becarios lo que significa 52% del total nacional. Es de destacar que en dicha región los becarios con nivel primaria son los que mayor cantidad de personas participantes aportan en ese segmento educativo con 45 mil 140.

En la Ciudad de México se capacita a un total de 42 mil 158, en el Estado de México 87 mil 156. Con estas cifras ambas entidades aportan juntas 14.3% del total de becarios (véase Cuadro 2).

La mayor parte de los beneficiarios de *Jóvenes Construyendo el Futuro* han sido reclutados por el sector privado (73.8%) del total. Por su parte, la participación conjunta de instituciones públicas y organizaciones sociales representó (26.2%) del total.

Las entidades federativas en donde el sector privado ha participado más activamente en el reclutamiento de becarios son Tabasco (90 mil 596), Ciudad de México (86 mil 177), Guerrero (46 mil 400), Estado de México (55 mil 716), Michoacán (43 mil 251) y Veracruz (63 mil 464). La contribución conjunta del sector privado radicado en estos estados representa un porcentaje cercano al 60% del total nacional.

En cuanto a los becarios capacitados en instituciones públicas la mayor participación proviene de la Ciudad de México (38 mil 567), Estado de México (22 mil 601), Veracruz (25 mil 640), Colima (13 mil 344), Michoacán (12 mil 534), Guerrero (14 mil 459), Morelos (12 mil 127) y Tabasco (12 mil 462). En conjunto estas entidades federativas contribuyen con 67% del total nacional.

Respecto a las organizaciones sociales, el total de becarios reclutados asciende a 20 mil 991 lo que representa 2.3% del total. La mayor contribución a los esfuerzos del programa proviene de organizaciones radicadas en la Ciudad de México con 33 por ciento (véase Cuadro 3).

Los Centros de Trabajo que se registraron en *Jóvenes Construyendo el Futuro* totalizaron la cifra de 135 mil 517, siendo la mayor proporción los provenientes del sector privado (94.4%). Las instituciones públicas solamente contribuyeron con 4.2% y el restante 1.3% correspondió a organizaciones sociales.

Las entidades federativas con mayor cantidad de Centros de Trabajo fueron: Veracruz (13 mil

Cuadro 2. Aprendices por escolaridad

Entidad federativa	Primaria	Secundaria	Preparatoria	Carrera Técnica	Carrera universitaria	Posgrado	Total
Aguascalientes	128	1,505	1,937	232	830	6	4,638
Baja California	78	459	967	78	556	12	2,150
Baja California Sur	122	877	1,538	84	773	13	3,407
Campeche	1,445	8,291	7,531	610	3,064	49	20,990
Chiapas	16,312	31,506	51,636	3,390	20,938	482	124,264
Chihuahua	581	2,874	3,923	406	1,719	44	9,547
Ciudad de México	1,128	10,441	17,236	3,544	1,211	178	33,738
Coahuila	106	1,255	2,357	386	9,631	17	13,752
Colima	305	1,761	2,881	319	1,743	30	7,039
Durango	225	2,034	3,280	196	1,405	17	7,157
Guanajuato	410	2,962	4,881	481	1,811	31	10,576
Guerrero	6,589	18,272	26,030	1,530	9,511	108	62,040
Hidalgo	657	4,342	7,512	1,071	4,965	102	18,649
Jalisco	1,081	4,554	8,592	774	3,547	30	18,578
Estado de México	3,933	22,908	37,377	5,315	17,374	249	87,156
Michoacán	6,272	17,806	21,921	1,864	8,256	155	56,274
Morelos	1,785	11,023	12,802	2,120	5,910	92	33,732
Nayarit	271	2,633	4,940	521	2,070	22	10,457
Nuevo León	115	1,229	1,856	338	757	13	4,308
Oaxaca	3,009	10,374	16,958	763	6,172	71	37,347
Puebla	1,602	5,102	12,119	1,233	5,638	68	25,762
Querétaro	846	2,191	3,831	249	1,100	17	8,234
Quintana Roo	693	3,731	5,020	379	1,468	29	11,320
San Luis Potosí	428	2,903	5,223	443	1,883	15	10,895
Sinaloa	513	2,210	5,439	287	3,206	40	11,695
Sonora	58	946	2,359	182	1,565	24	5,134
Tabasco	7,613	30,039	47,566	4,007	13,853	177	103,255
Tamaulipas	894	4,062	5,381	371	2,359	32	13,099
Tlaxcala	1,203	6,750	9,230	874	4,129	42	22,228
Veracruz	8,068	22,427	41,680	2,507	15,605	214	90,501
Yucatán	1,411	6,020	7,331	712	2,695	35	18,204
Zacatecas	626	4,514	5,566	372	2,746	49	13,873
Total	68,507	248,001	386,900	35,638	158,490	2,463	899,999

Fuente: https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/datos/reportes_estado

Cuadro 3. Aprendices por tipo de organización

Entidad federativa	Sector privado	Institución pública	Organización social	Total
Aguascalientes	3,845	801	18	4,664
Baja California	1,553	497	119	2,169
Baja California Sur	2,614	784	29	3,427
Campeche	18,293	2,705	65	21,063
Coahuila	4,303	1,234	93	5,630
Colima	5,450	1,477	114	7,041
Chiapas	86,177	30,567	6,938	123,682
Chihuahua	5,812	3,569	205	9,586
Ciudad de México	33,584	13,344	1,496	48,424
Durango	4,273	2,398	120	6,791
Guanajuato	7,666	2,506	302	10,474
Guerrero	46,400	14,459	1,097	61,956
Hidalgo	13,896	4,194	537	18,627
Jalisco	12,375	5,975	211	18,561
Estado de México	55,716	22,601	2,306	80,623
Michoacán	43,251	12,534	643	56,428
Morelos	21,349	12,127	375	33,851
Nayarit	7,166	3,248	65	10,479
Nuevo León	3,337	861	107	4,305
Oaxaca	24,534	11,359	1,469	37,362
Puebla	19,419	4,872	565	24,856
Querétaro	7,175	985	139	8,299
Quintana Roo	9,233	1,434	140	10,807
San Luis Potosí	7,160	3,644	117	10,921
Sinaloa	9,656	1,817	206	11,679
Sonora	2,941	2,040	101	5,082
Tabasco	90,596	12,462	668	103,726
Tamaulipas	11,451	1,507	168	13,126
Tlaxcala	17,273	4,859	291	22,423
Veracruz	63,464	25,640	2,131	91,235
Yucatán	15,575	3,007	100	18,682
Zacatecas	9,011	4,942	56	14,009
No se especifica	12	–	–	12
Total	664,560	214,449	20,991	900,000

Fuente: https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/datos/reportes_estado

530), Michoacán (12 mil 983), Ciudad de México (11 mil 069), Tabasco (13 mil 732), Estado de México (8 mil 936), Guerrero (7 mil 572) y Oaxaca (5 mil 428). La participación conjunta representó 54% del total de Centros de Trabajo (véase Cuadro 4).

Evaluación de las externalidades del programa

La inserción de los jóvenes en el sistema educativo nacional y en el mercado laboral

La generación actual de jóvenes enfrenta condiciones económicas y sociales adversas que les dificulta su inserción en el sistema educativo y en el mercado laboral. Esta situación se agrava cuando se trata de jóvenes de escasos recursos que ven canceladas las oportunidades para abrirse camino y se ven impedidos a hacer realidad su proyecto de vida y de bienestar mediante el acceso a una fuente de ingresos estable y suficiente para la cobertura de sus necesidades básicas. A esto se suma el hecho de que los jóvenes con carencias de acceso a la educación y empleo experimentan

Cuadro 4. Centros de Trabajo Participantes

Entidad federativa	Sector privado	Organización social	Institución pública	Total
Aguascalientes	1,180	11	40	1,231
Baja California	356	26	10	392
Baja California Sur	834	10	34	878
Campeche	5,061	16	63	5,140
Chiapas	1,039	17	59	1,115
Chihuahua	1,708	33	58	1,799
Ciudad de México	10,421	254	374	11,049
Coahuila	2,076	27	134	2,237
Colima	4,579	229	294	5,102
Durango	968	24	28	1,020
Guanajuato	1,720	35	73	1,828
Guerrero	7,100	91	381	7,572
Hidalgo	2,719	72	126	2,917
Jalisco	3,115	48	158	3,321
Estado de México	8,256	168	512	8,936
Michoacán	12,344	0	569	12,983
Morelos	3,226	41	155	3,422
Nayarit	2,330	13	91	2,434
Nuevo León	884	16	39	939
Oaxaca	5,100	94	224	5,418
Puebla	3,068	67	115	3,250
Querétaro	2,313	24	57	2,394
Quintana Roo	2,067	24	57	2,148
San Luis Potosí	1,991	19	174	2,184
Sinaloa	2,516	30	117	2,663
Sonora	651	20	58	729
Tabasco	13,437	83	212	13,732
Tamaulipas	2,863	24	105	2,992
Tlaxcala	3,908	27	175	4,110
Veracruz	12,518	192	820	13,530
Yucatán	4,186	18	63	4,267
Zacatecas	3,426	18	341	3,785
Total	127,960	1,841	5,716	135,517

Fuente: https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/datos/reportes_estado
Nota: El listado de los Centros de Trabajo que participan en Jóvenes Construyendo el Futuro puede consultarse en el sitio de la fuente.

otro grupo de limitantes provenientes de un entorno social y urbano desfavorable que les impide el disfrute permanente a servicios básicos y a una vivienda digna (Cuadro 5).

La problemática social que afecta a los jóvenes de escasos recursos en México y que los inclina a asumir decisiones trascendentes como las de no trabajar ni estudiar provienen de causas sociales multifactoriales. Entre las más relevantes pueden observarse en la Tabla 3.

Panorama internacional

La Organización de las Naciones Unidas ha lanzado la *Estrategia de la Juventud 2030* con la meta de trabajar a favor de los jóvenes. Se trata de atender un universo de personas de entre 10 y 24 años que son los grandes artífices del mundo del mañana y de conseguir que para el año 2030 todos los jóvenes se encuentren estudiando, trabajando o formándose de alguna manera a fin de procurarse para sí mismos un futuro promisorio y verse marginados de los procesos de desarrollo.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su documento *"Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2017"*, afirmó que entre 1997 y 2017 la población joven aumentó en el mundo (139 millones de personas), mientras que la fuerza laboral juvenil cayó (35 millones de personas). Esta dinámica se reflejó en una disminución en la proporción de jóvenes en la fuerza de trabajo mundial, la cual pasó de 21.7 a 15.5% en 1997 y 2017, respectivamente.

Esta misma fuente estimó que en 2017 el número de jóvenes desempleados en escala mundial se situó en 70.9 millones de personas

Cuadro 5. Perfil de inserción escolar y laboral de la población joven de México

Inserción escolar de la población joven
La población joven en México situada dentro de las edades de 15 a 29 años ascendió en 2015 a 30.5 millones de personas y representaron 25.7% de la población total a nivel nacional. De este total, 35.1% (10.7 millones) eran adolescentes de 15 a 19 años, 34.8% (10.6 millones) jóvenes de 20 a 24 años y 30.1% (9.1 millones) tenían de 25 a 29 años.
La condición de asistencia escolar en los jóvenes de 15 a 29 años reveló que 66.8% (20.4 millones) no asistió a la escuela.
El comportamiento de este segmento de la población es diferenciado. Un porcentaje de adolescentes de 15 a 19 años y que subió a 62.4% (6.6 millones) fue a la escuela, mientras 37.3% (3.9 millones) no asistió.
Por su parte, la asistencia escolar en los jóvenes de 20 a 24 años representó 25.5% (2.7 millones), en tanto que para el grupo de 25 a 29 años acudió 7.1% (0.6 millones).
Del grupo de jóvenes de 15 a 29 años, 32.9%(10 millones) contó con educación media superior, mientras que 19.4% (5.9 millones) tuvo educación superior.
Respecto al grupo de adolescentes de 15 a 19 años, 52.8% (5.6 millones) reportaron escolaridad de nivel básico: 9% (504 mil) con primaria y 43.7% (2.4 millones) con al menos un grado de secundaria.
En los jóvenes de 20 a 24 años el porcentaje con educación superior ascendió 25.7% (2.7 millones) y para el grupo de 25 a 29 años fue de 27.8% (2.5 millones). En este último grupo sobresale que 46.5% (4.2 millones) contó con secundaria o nivel de escolaridad menor esto es debido a que la mayor parte de la población del grupo de edad concluyó su instrucción formal.
Inserción laboral de la población joven
La población joven que no estudia ni trabaja se estimó a partir de las estadísticas que publica el Inegi para la variable población económicamente inactiva constituida por las personas de 15 años y más que no realizaron actividades económicas durante el periodo de estudio ni buscaron hacerlo en los dos meses previos. Se clasificaron en inactivos disponibles o desocupados encubiertos e inactivos no disponibles. La población económicamente inactiva incluyó a estudiantes, personas dedicadas a quehaceres domésticos, pensionados y/o jubilados, personas de edad avanzada, incapacitados para trabajar por el resto de su vida y otros inactivos.
La tasa de desocupación en la población joven se presentó de manera más acentuada. Para el grupo de 20 a 24 años la tasa de desocupación alcanzó 6.7% y para el grupo de 15 a 19 años fue de 4.6 por ciento.
De los 15 millones de personas jóvenes ocupadas de 15 a 29 años 59.5% (8.9 millones) laboró en el sector informal, siendo los hombres los más afectados puesto que seis de cada 10 ocupados informales eran del sexo masculino.
Por grupos de edad, el trabajo informal predominó en la población más joven. El 28.8% de las personas ocupadas en actividades informales tenía de 15 a 19 años. Destaca que una de cada dos personas jóvenes ocupadas en actividades formales (53.7%) tuvo de 25 a 29 años, proporción que fue mayor al sumar a las personas ocupadas informales de las cuales 35.7% tuvo este rango de edad.
Es importante considerar también al grupo de jóvenes que no se insertaron al mercado laboral, pero se encontraron en la búsqueda activa de empleo. Al respecto, las cifras indicaron que de los 15.9 millones de personas jóvenes de 15 a 29 años que formaron parte de la población económicamente activa, 921 mil (5.8%) buscaron trabajo.
Otras estimaciones precisaron que el monto de la población joven no económicamente activa fue de 15 millones de jóvenes de 15 a 29 años. De esta cantidad, 9.2 millones se mantuvo dentro de la matrícula del sistema educativo nacional y 5.8 millones no asistió a la escuela.
De las personas jóvenes no económicamente activas y que además no asistió a la escuela sobresalió que 86.5%(5 millones) eran mujeres, en tanto que los hombres representaron 13.5 por ciento.
Respecto la población joven no económicamente activa y que no fue a la escuela, el 62.8% (3.6 millones) se manifestó sin intenciones de incorporarse al mercado laboral debido a que tuvo que atender otras obligaciones, 14.3% se dijo disponible para trabajar, pero no buscaron empleo por considerar no tener oportunidades y 12.5% se manifestó con interés en trabajar, pero se encontró bajo un contexto que le impidió hacerlo (véanse cuadros 6 y 7).

Fuente: elaboración propia con datos publicados por el Inegi.

Tabla 3. Principales problemáticas que enfrenta la juventud mexicana

1. Personas con conductas y actitudes juveniles disruptivas y contrarias al orden social.	7. Personas que son reclutadas en actividades ilegales y delincuenciales.
2. Personas que optan por abandonar sus estudios por falta de orientación vocacional en el nivel medio superior o falta de claridad en el diseño de sus proyectos de vida o a su bajo rendimiento académico.	8. Personas que realizan tareas productivas tales como quehaceres domésticos, cuidado de personas enfermas o bien, que realizan actividades de índole familiar o propia del hogar sin percibir remuneración alguna.
3. Personas que no perciben ingresos económicos o apoyos familiares que les permitan continuar sus estudios.	9. Personas que no tienen trabajo fijo o son itinerantes en el desempeño de alguna actividad no productiva o bien que tienen entre sus planes emigrar a otro país.
4. Personas con búsqueda infructuosa de trabajo por escasas oportunidades laborales disponibles en el mercado laboral o por renuncia voluntaria a trabajos precarios y de bajos ingresos.	10. Personas con adicciones al alcohol, drogas o que presentan otros tipos de trastornos físicos o mentales que les generan discapacidades temporales o permanentes.
5. Personas con escasa o nula calificación laboral que facilite su mejor empleabilidad.	11. Mujeres con embarazo adolescente que optan por abandonar la escuela.
6. Personas que no encuentran empleo relacionado con sus profesiones, habilidades y aptitudes y deciden permanecer inactivos.	12. Otras diversas.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 6. Distribución porcentual de la población no económicamente activa de 15 a 29 años que no asistió a la escuela, según composición de la PNEA 2018

Disponible para trabajar, pero que no busco empleo por considerar que no tuvo posibilidades	*Con interés para trabajar, pero bajo un contexto que no le permitió hacerlo*	*Sin interés por trabajar por atender otras obligaciones*	*Otra causa*
14.3	12.5	62.8	10.4

Fuente: Inegi, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2018, primer trimestre, base de datos.

Cuadro 7. Distribución porcentual de la población de 15 a 29 años no económicamente activa y que no asistió a la escuela, por sexo según grupo de edad

15 a 19 años	20 a 24 años	25 a 29 años
Total = 25.0%	Total = 36.0%	Total = 39.0%
De la cual:	De la cual:	De la cual:
Hombres 43.5%	Hombres= 32.3%	Hombres 24.1%
Mujeres 22.1%	Mujeres= 36.6%	Mujeres 41.3%

Fuente: Inegi, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2018, primer trimestre, base de datos.

para una tasa de desempleo total de 13.1%. Aún más, 76.7% de los jóvenes que trabajaron lo hicieron en empleos informales, mientras que para los adultos fue de 57.9 por ciento.

La OIT también precisó que la proporción mundial de jóvenes que no estudió ni trabajó se estimó en 21.8% de la población juvenil mundial, declarando al 2017 como periodo de referencia. De dicha proporción 76.9% fueron mujeres (véase Cuadro 8).

Expectativas

Se tiene contemplado otorgar estímulos fiscales en el ejercicio fiscal 2020 a los Centros de Trabajo que contraten becarios del programa *Jóvenes Construyendo el Futuro*.

Se proyecta que *Jóvenes Construyendo el Futuro* intensifique labores para crear condiciones favorables a jóvenes que hasta ahora no se han integrado al esfuerzo económico y productivo del país y se conciban a sí mismos como partícipes de él y contribuyan a construir un México inclusivo.

Jóvenes Construyendo el Futuro tiene la meta de capacitar a 2.3 millones de personas hacia finales de la presente administración federal dependiendo de la evolución que muestre el mercado laboral.

Se prevé el ingreso de 592 mil 921 nuevos becarios durante el año que inicia. Para ello se espera aumentar la participación de las instituciones públicas y las organizaciones sociales en la capacitación de aprendices.

Se busca que en 2020 se pueda hacer pública información más amplia y precisa acerca de la instrumentación del programa, en particular respecto a las áreas temáticas y disciplinas con las que se capacité a los aprendices, la divulgación de cifras referidas a la relación costo

Cuadro 8. Jóvenes que no estudian ni trabajan por sexo.
Cifras como porcentaje de la población joven total de la región

Regiones	% de Jóvenes que no estudiaron ni trabajaron	% Hombres	% Mujeres	% Participación femenina
Mundial	21.8	9.8	34.4	76.9
Países en desarrollo	12.1	8.0	16.0	66.1
Países emergentes	25.2	9.6	41.8	80.3
Países desarrollados	13.1	11.3	14.9	55.7
África Norte	26.1	16.7	36.0	67.6
África Sub Sahariana	15.5	11.2	19.0	61.4
L.A y el Caribe	19.4	11.9	27.0	68.6
Norteamérica	16.3	14.1	18.6	55.8
Estados Árabes	18.2	9.9	27.1	71.8
Asia del Este	3.7	2.8	4.7	61.8
Asia del Sureste y Pacífico	18.0	13.4	22.6	61.5
Asia Sur	28.6	5.8	53.3	89.5
Europa Norte y suroccidental	12.3	12.2	12.4	49.2
Europa del Este	15.6	13.8	17.4	54.5
Centro Oeste Asia	23.4	14.8	32.1	67.5

Fuente: Organización Internacional del Trabajo. "Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2019."

beneficio que los Centros de Trabajo se encuentren recibiendo de su participación en el programa, o bien de la cantidad de becarios que sean contratados de manera formal por los Centros de Trabajo o hayan causado baja del programa.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social podría explorar otras fórmulas que se han aplicado en otros países. Como el caso de Brasil en donde los aprendices reciben un salario y firman contratos de aprendizaje, así el joven becario accederá a la seguridad social.

Es importante que el programa contribuya a vincular a los becarios con las disciplinas en las que se prepararon ya que esto generará expectativas más alentadoras que obrarán a favor de la calidad del programa.

Se tiene la expectativa de que el programa pueda cuidar que el plan de capacitación se encuentre bien definido y se lleve a cabo de manera puntual.

Algunos especialistas en la evaluación de la política social de México, aseveran que es conveniente que en adelante el programa opere por medio de reglas de operación y no mediante lineamientos generales.

El mercado laboral continuará evolucionando de modo vertiginoso por lo que este grupo de jóvenes corre el riesgo de quedar fuera de cualquier oportunidad de trabajo y por ende de obtener un ingreso digno al no tener la formación educativa dotada de conocimiento científico y tecnológico.

Los jóvenes deben acceder a mayores oportunidades para combinar escuela y trabajo a fin de suavizar el periodo de transición que va de la conclusión de su formación académica a su inserción laboral formal, por tanto *Jóvenes Construyendo el Futur*o puede convertirse en un medio precursor de esta aspiración de la sociedad mexicana.

Comentarios finales

Para hacer el cierre del presente documento que mejor manera de hacerlo que elaborar un recuento pormenorizado de los contenidos de la *"Estrategia de las Naciones Unidas para la Juventud 2030 Trabajando con y para los Jóvenes"* esto con el fin de definir una nueva agenda nacional para la atención de los jóvenes por medio de la cual se puedan ir dando pasos firmes para promover su bienestar y empoderamiento económico.

La Organización de las Naciones Unidas trabaja en la coordinación en materia de juventud en todo el mundo mediante reuniones de trabajo o asesorías para la juventud que operen como un conducto para que los jóvenes puedan aportar y hacer observaciones sobre la labor de la Organización.

Además, la estrategia mencionada apunta a aumentar la eficacia de la labor de las Naciones Unidas en materia de desarrollo de los jóvenes fortaleciendo la colaboración y los intercambios entre todas las entidades pertinentes de la Organización.

La *"Estrategia de las Naciones Unidas para la Juventud 2030 Trabajando con y para los Jóvenes"* se basa en cinco grandes prioridades (véase Tabla 4).

Tabla 4. Prioridades de la ONU

1. Amplificar las voces de los jóvenes para promover un mundo pacífico, justo y sostenible al mejorarla forma en que las Naciones Unidas llegan a los jóvenes, se comunican con ellos, los escuchan y les brindan respuestas.
2. Apoyar un mayor acceso a los jóvenes a servicios de educación de calidad que se centre en los alumnos, siga un enfoque de aprendizaje permanente y sea pertinente para sus vidas. En el renglón de salud se trata de promover la expansión del acceso de los jóvenes a servicios de salud mental, sexual, reproductiva y sanitaria.
3. Promover el empoderamiento económico por medio del trabajo decente, mediante un enfoque equilibrado que estimule la demanda de trabajo juvenil y suscite mejoras en los sistemas de desarrollo de aptitudes, *con el objeto de facilitar la transición de la escuela al trabajo y reducir la tasa de jóvenes que no estudian ni están trabajando.*
4. Proteger y promover los derechos de los jóvenes y apoyar su participación cívica y política velando por una atención en los jóvenes que son objeto de formas intersectoriales de discriminación y abusos, así como en el acceso de los jóvenes a la justicia.
5. Apoyar el papel de los jóvenes como catalizadores de la paz, la seguridad y la acción humanitaria a fin de que dispongan de espacios físicos para reunirse, aprender y trabajar especialmente en las situaciones de conflicto, los asentamientos informales, los barrios marginales y los campamentos de refugiados.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas. "Estrategias de las Naciones Unidas para la Juventud 2030".

El Programa Sembrando Vida datos y entorno de un proyecto emblemático

José de Jesús González Rodríguez*

Introducción

Sembrando Vida, se ha erigido como uno de los programas de carácter social más representativo de la presente administración y como tal ha generado significativo interés de los estudiosos del tema, quienes se han abocado a la revisión de su naturaleza, sus objetivos y sus alcances.

Dentro de los denominados "Criterios Generales de Política Económica 2020", presentados al Congreso de la Unión por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el referido programa ha sido justificado como parte de una nueva política social que transita de una visión asistencialista a una de inclusión productiva que mejore el ciclo de vida de las personas, y en donde *Sembrando Vida,* cerraría las brechas de desigualdad regional, disminuyendo la vulnerabilidad de los hogares rurales, evitando la migración y renovando los activos naturales del país.[1]

El programa, --operado por la Secretaría de Bienestar-- busca fortalecer los vínculos entre las empresas forestales sociales y privadas para generar incentivos y acuerdos entre grandes productores, consumidores de materias primas y productos forestales al tiempo que fomenta las plantaciones agroforestales con árboles maderables y frutales para transitar hacia un modelo de desarrollo que genere empleo, autosuficiencia alimentaria y capacidad comercial.[2]

Con el programa, se busca impulsar la creación de empleos y la mejora de las condiciones de vida en las zonas rurales, mediante el cultivo de maíz, cacao, hortalizas y árboles frutales y maderables, coordinados inicialmente por 13 responsables territoriales, 229 facilitadores, 2,285 técnicos especializados (en donde cada técnico sería tutor de 12 aprendices), además de 229 mil sembradores y más de 23 mil becarios adscritos al programa gubernamental *Jóvenes Construyendo el Futuro* (programa coordinado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social), y cuyo personal fue distribuido inicialmente en cerca de 3,900 ejidos y comunidades de ocho entidades federativas con los mayores índices de población indígena a nivel nacional (Campeche, Chiapas, Durango, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán), conformando entre todos 9,200 Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC), distribuidas en 361 municipios, de los cuales 113 son predominantemente indígenas.

Expuesto lo anterior, es de mencionar que este artículo busca aportar elementos para una revisión de un proyecto que ha sido presentado como parte de un modelo de transición que abandona los programas de carácter meramente asistencialista en pos de modificar de manera estructural las acciones de gobierno en el ámbito de las necesidades sociales.

* Licenciado en derecho y economía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Investigador de la Dirección de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: trabajo, transportes, migración y derechos humanos, Pemex, Poder Judicial, sistema de justicia. Correo electrónico: jesus.gonzalez@congreso.gob.mx

[1] Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Criterios generales de política económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondientes al ejercicio fiscal 2020", SHCP, *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, 8 de septiembre de 2019.

[2] *Idem.*

Atendiendo a los datos generados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), se advierte que en términos presupuestales, *Sembrando Vida* ejerció en 2019 alrededor de 15 mil millones de pesos, mientras que el "Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020" le asignó un monto de recursos públicos que superaba los 25 mil 130 millones de pesos, cantidad que más adelante ascendió a cerca de 28 mil 504 millones de pesos, una vez que fue aprobado por la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos del año en curso. Al respecto, destaca que el presupuesto de 2020 con relación al del año anterior, experimentó un aumento del 90%, observándose que *Sembrando Vida,* es junto con la *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores* (129 mil millones de pesos) y la *Pensión Para el Bienestar de las Personas Discapacidad Permanente* (14 mil millones de pesos) los programas del rubro de *Bienestar* con mayor presupuesto en el presente ejercicio.[3]

En 2019, el programa buscó aplicarse en más de 570 mil hectáreas, involucrando a cerca de 230 mil productores a nivel nacional, mismos que emplearían los productos de 3,928 viveros comunitarios y 11 viveros de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), que buscan proveer de alrededor de 133.4 millones de plantas anuales entre 2019 y 2020 (principalmente de árboles maderables y frutales) las cuales eventualmente serían sembradas en un millón de hectáreas en las entidades federativas anotadas. El costo erogado en 2019 sólo por la Sedena en *Sembrando Vida,* se estimó en 770 millones de pesos, y —según la Presidencia de la República—, éste influiría en la creación de cerca de 200 mil empleos a nivel nacional.[4]

El Mapa 1 permite identificar las diferentes regiones y municipios del país en donde comenzó a implementarse el programa: 61 municipios en Tabasco y en la península de Yucatán, 83 en los estados de Chiapas y Oaxaca, 202 en Veracruz y en las Huastecas; y 15 en Durango.

Contexto

El programa ha pretendido justificarse, mediante diversas razones que argumentan la necesidad de transitar de los programas sociales concebidos como paliativos para la pobreza, a fin de pasar a una política de bienestar con horizonte de mediano y largo plazo que no sea concebida bajo una perspectiva asistencialista, sino en donde los recursos del Estado contribuyan a generar condiciones estructurales distintas.

En esa dirección, se ha considerado como una prioridad para la presente administración contribuir a mejorar las condiciones de vida de los sujetos agrarios en los ejidos y comunidades que se encuentren en mayor situación de pobreza. Lo anterior, para fortalecer la participación social, la inclusión productiva y el desarrollo comunitario por medio del establecimiento de Sistemas de Producción Agroforestales.

Quienes han examinado el perfil del programa *Sembrando Vida*, lo identifican como un proyecto dotado de mecanismos de arraigo, que resulta atractivo para los jóvenes como una alternativa económicamente viable en el mediano y largo plazos. Aunado a que rechaza el uso de semillas transgénicas, persigue la labranza mínima, el fomento de las milpas biodiversas y el uso responsable de los ecosistemas. Se ha señalado, que el programa pugna por el uso de *bio fertilizantes* o por el empleo del modelo de milpa asociada a especies forestales y frutales producidas localmente por la comunidad, lo cual implica una concertación interinstitucional y social en torno al territorio, lo que lleva a identificar al objetivo fundamental del programa, que es la búsqueda de la autonomía alimentaria a través de la agricultura familiar de pequeña escala.[5]

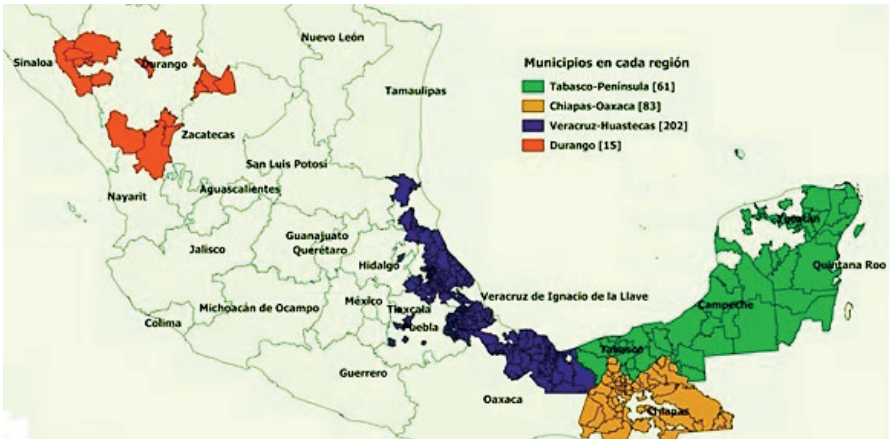
En el esbozo de diagnóstico expresado por el gobierno federal por medio de la Secretaría de Bienestar mediante el "Acuerdo por el que se emiten los lineamientos de operación del Programa Sembrando Vida",

[3] Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Análisis de los Programas Sociales del PEF 2019-2020, México, Coneval, 2020.

[4] Presidencia de la República, "Anuncia Presidente AMLO arranque de *Sembrando Vida"*, en *Conferencia matutina*, 1 de febrero de 2019.

[5] Raúl Benet, "Sembrando Vida: virtudes y riesgos de un programa visionario", en *Aristegui Noticias*, junio 3 de 2019 (consulta: 25 de febrero de 2020).

Mapa 1. Regiones y municipios en los cuales inicia el Programa Sembrando Vida



Fuente: Presidencia de la República, "Anuncia Presidente AMLO arranque de *Sembrando Vida"*, en *Conferencia matutina*, 1 de febrero de 2019.

las regiones rurales del país han sufrido en las últimas décadas un importante proceso de deforestación y sobreexplotación de sus recursos, causando la degradación de los suelos y la modificación negativa de sus *microclimas*, afectando su potencial productivo, empeorando las condiciones socioeconómicas de sus pobladores quienes se han visto forzados a emigrar a las grandes ciudades o a otros países.[6]

Así, los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios participantes en *Sembrando Vida*, recibirán en especie las plantas necesarias para implementar programas agroforestales en sus respectivos predios o unidades productivas.

El Mapa 2 muestra las entidades federativas en las que comenzó a implementarse el programa en 2019 y los estados en donde el mismo se aplicará en 2020.

De acuerdo con la Secretaría de Bienestar, el universo de población a quien va dirigido el programa se conforma de los sujetos agrarios que no cuentan con los recursos y conocimientos necesarios para producir alimentos y que por las características de las zonas en las que habitan, representan una gran oportunidad para impulsar la producción de cultivos mediante sistemas que contribuyan a la recuperación de suelos, a la mejora del medio ambiente y al combate de la insuficiencia alimentaria del país.[7]

La población objetivo de *Sembrando Vida,* es la que se encuentra en las regiones marginadas de más alta biodiversidad del país con ingresos inferiores a la línea del bienestar rural fijada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). A tales personas, se les busca incentivar para establecer sistemas agroforestales que combinen cultivos tradicionales con árboles frutícolas y maderables, por medio del denominado sistema de *Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF),* con lo que se busca generar empleos e ingresos, incentivar la autosuficiencia alimentaria y recuperar la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país.

La Tabla 1 muestra algunos de los productos incluidos en el programa en su fase inicial, señalando los tipos de cultivo, la superficie a sembrar y las entidades federativas en donde éstos se localizan.

El Ejecutivo federal, ha señalado de forma reiterada que uno de los objetivos del programa es restituir el tejido social y junto con ello, generar procesos de valor agregado y canales de comercialización que permitan la participación efectiva de mujeres y hombres con la intención de contribuir a cerrar las brechas de desigualdad por género y etnia en el acceso a los recursos económicos.[8]

[6] Secretaría de Bienestar, "Acuerdo por el que se emiten los lineamientos de operación del Programa Sembrando Vida", *Diario Oficial de la Federación,* 24 de enero de 2019.

[7] *Idem.*

[8] Los lineamientos de operación de *Sembrando Vida*, argumentan buscar, entre otras cosas, la igualdad de género y el empoderamiento social y económico de las mujeres campesinas. Véase el "acuerdo

Mapa 2. Fases de implementación del *Programa Sembrando Vida* 2019-2020

Fuente: Secretaría de Bienestar, "Programa Prioritario Sembrando Vida, Programa de Comunidades Sustentables", en www.gob.mx/bienestar/sembrandovida/ (consulta: 30 de enero 2020).

Tabla 1. Extensión y localización de los cultivos de *Sembrando Vida*

Producto	Hectáreas	Estados
Caoba	156,000	Chiapas, Tabasco y Veracruz
Cedro	147,000	Chiapas, Tabasco y Veracruz
Cacao	100,000	Tabasco y Chiapas
Café	150,000	Veracruz, Chiapas y Puebla
Hule	25,000	Tabasco, Veracruz y Chiapas
Canela	1,156	Tabasco, Chiapas y Veracruz
Pimienta gorda	80,000	Tabasco
Guanábana	108,000	Tabasco, Veracruz, Chiapas, Yucatán y Q. Roo.

Fuente: Presidencia de la República, "Anuncia Presidente AMLO arranque de *Sembrando Vida*", en *Conferencia matutina*, 1 de febrero de 2019.

Los lineamientos de operación del *Programa Sembrando Vida,* hacen mención de que se busca trascender el sexenio y utilizar relaciones colaborativas con otras Secretarías, con el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) y con otros actores nacionales e internacionales, con el fin de fomentar la cultura de ahorro para incrementar el patrimonio familiar a través de la creación de un *Fondo de Bienestar* que apoye acciones de inclusión productiva, financiera y social a corto, mediano y largo plazo.[9]

Respecto a las acciones colaborativas con otras dependencias y programas, es de tener presente a otro de los proyectos emblemáticos de la actual administración, el Programa denominado *Jóvenes Construyendo el Futuro*, el que como se sabe, busca que dicho grupo etario realice actividades de carácter laboral y al mismo tiempo adquiera hábitos de trabajo y habilidades técnicas.

Así, las recién publicadas *Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*, estipulan que a los aprendices inscritos en el mismo, se les otorgue una beca retroactiva hasta por 24 meses para que se capaciten en *Sembrando Vida*, con la ventaja adicional de que dichos aprendices estarían disfrutando de la cobertura médica del IMSS.[10]

por el que se emiten"..., *op. cit.*

[9] Al respecto, véanse los argumentos incluidos en los *Considerandos* de los lineamientos en referencia.

[10] Véase Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, *Diario Oficial de la Federación,* 10 de febrero de 2020.

Alcances y características del programa

Sembrando Vida tiene cobertura en 19 entidades federativas: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán y su población objetivo son personas mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar rural y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal. En 2019, se privilegió a las solicitudes presentadas por los sujetos agrarios de Campeche, Chiapas, Durango, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. El programa da prioridad a jóvenes en edad productiva, a mujeres campesinas e indígenas, a sujetos agrarios que no participen en otro programa federal con fines similares y a personas con unidades de producción propias.

Considerando que uno de los criterios para definir a los grupos que privilegiaría el programa, es la pertenencia a alguno de los grupos étnicos del país y su ubicación geográfica, el Mapa 3 permite identificar a dichos sujetos agrarios beneficiados.

Los beneficiarios del programa, recibirán un apoyo económico de $5,000 mensuales por el cumplimiento de un plan de trabajo en una unidad de producción de 2.5 hectáreas, de los cuales, $4,500 serán de libre disposición, $450 se destinarán a una cuenta de ahorros y $50 deberán destinarse a un Fondo de Bienestar.

Entre los requisitos que la normatividad del programa establece para los predios que eventualmente entrarían al programa, destacan los siguientes: *a*) que entre la localidad de residencia del sujeto agrario y la unidad de producción haya un máximo de 20 kilómetros; *b*) la unidad de producción puede estar en un ejido, en tierra de uso común o puede ser pequeña propiedad; *c*) la unidad de producción debe estar disponible para el programa agroforestal y deberá estar ociosa o abandonada, tener cultivo de milpa o con cobertura de vegetación no mayor a 2.5 metros, lo que se conoce con el concepto de *acahual bajo.*

Mapa 3. Presencia de comunidades étnicas en los estados en los que inicia el programa

Fuente: Secretaría de Bienestar, *Sembrando Vida, programas y proyectos prioritarios,* "Arando el camino para todos", núm.1, año 1, septiembre de 2019, México, Secretaría de Bienestar, 2019.

De manera enunciativa, son de tener presentes algunos de los criterios que la Secretaría de Bienestar ha establecido para la integración de los sujetos participantes en *Sembrando Vida*. Al respecto, los lineamientos de operación del mencionado programa señalan que en el primer trimestre de cada año, los sujetos agrarios serán convocados por medio de las asambleas ejidales y/o comunitarias. Posteriormente y mediante un proceso de validación, personal técnico comprueba la idoneidad del predio a inscribir y las características socioeconómicas de los sujetos agrarios involucrados a quienes en un plazo de 20 días se les notifica su aceptación o no al programa y a los que además del apoyo económico, se les otorgan plantas, insumos y herramientas, al tiempo que cuentan con

Tabla 2. *Sembradores* registrados en el programa al mes de octubre de 2019

Estado	Meta	Registrados	%	Mujeres	%	Hombres	%
Campeche	10,000	9,974	99.7	3,393	34	6,581	66
Chiapas	80,000	79,751	99.7	23,637	30	56,114	70
Durango	10,000	9,984	99.8	2,917	29	7,067	71
Puebla	7,200	7,761	99.5	1,852	26	5,309	74
Q. Roo	5,000	4,984	99.7	1,381	28	3,603	72
Tabasco	60,000	59,816	99.7	22,273	37	37,543	23
Veracruz	52,800	52,462	99.4	14,261	27	38,201	63
Yucatán	5,000	4,959	99.2	759	15	4,200	85
Total	230,000	229,091	99.6	70,473	31	158,618	69

Fuente Presidencia de la Republica, *Conferencia matutina*, 9 de octubre de 2019.

acompañamiento técnico y formación permanente.

Otra vertiente del programa va canalizada a la creación de viveros comunitarios, los cuales se instalarán en determinadas localidades seleccionadas por la Secretaría de Bienestar y tendrán capacidad para producir 50 mil plantas al año. Igualmente, se prevé el establecimiento de *biofábricas*, para la elaboración de *biofermentos*, *biopreparados,* compostas y otras sustancias agroecológicas que promuevan la agricultura orgánica.

La Tabla 2 contiene información sobre el número de personas que al mes de octubre de 2019 realizan labores de cultivo dentro de *Sembrando Vida*. Los datos muestran la información de los estados en donde inició el programa, el número de sembradores registrados y la meta prevista, desglosando dicha información por sexo y señalando la información porcentual correspondiente.

Uno de los rasgos que han definido el perfil del programa, son las denominadas *Comunidades de Aprendizaje Campesino (CACs)*, las cuales son reuniones de al menos 25 ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios, que se llevan a cabo al menos dos veces al mes y cuya función, además de operar los viveros comunitarios, es la de fortalecer la organización comunitaria a fin de diversificar sus ingresos, restituir el tejido social y resolver problemas de carácter colectivo.[11]

Además de las anteriores obligaciones, los participantes en el programa deberán cumplir con un plan de trabajo acordado entre el personal técnico y el propio sujeto de derecho, en donde se deberán de especificar los objetivos, metas, actividades, fechas compromiso y responsables de las tareas de carácter agroforestal que le corresponda a cada ejidatario, comunero o pequeño propietario. A las personas involucradas en el programa que eventualmente incumplan con sus obligaciones, se les aplican diversas sanciones entre las que se encuentran la amonestación, la suspensión de los beneficios y la cancelación de éstos.

[11] Al tiempo que los CAC's atienden cuestiones de carácter técnico, de manera paralela impulsan la adopción de medidas específicas en materia de equidad de género.

Organización y estructura

La implementación en el ámbito administrativo del programa, corresponde a la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar del Gobierno de la República y dicha instancia se coordina con otras entidades y dependencias para evitar duplicidades con otros programas sociales similares llevados a cabo por otras dependencias como la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) o la propia Secretaría de la Defensa Nacional, (Sedena).

En la coordinación del programa, la subsecretaría aludida es responsable de: *a*) organizar y evaluar los programas de fomento a las unidades de producción familiar rural de subsistencia; *b*) coordinar las políticas de desarrollo rural para elevar

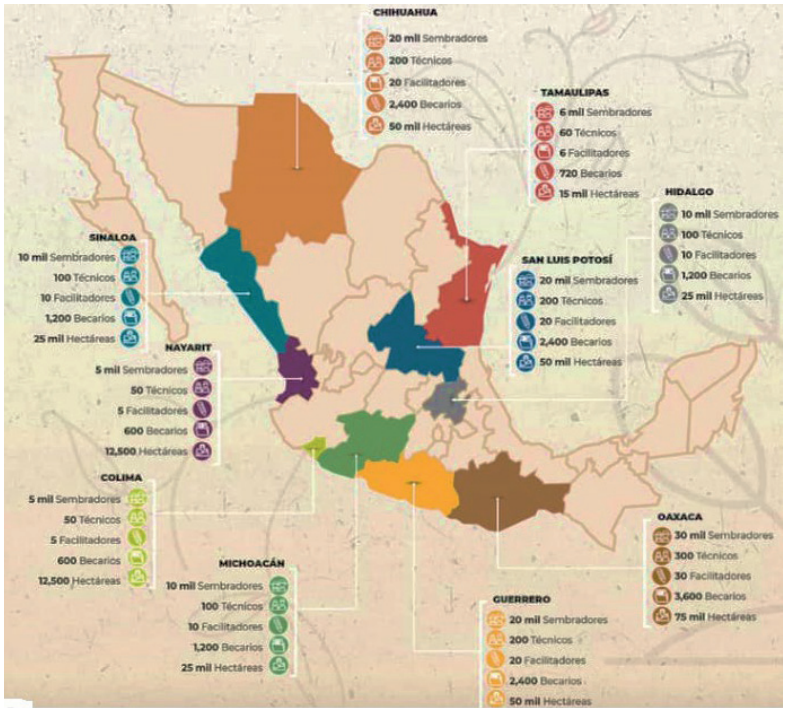
el nivel de bienestar de las familias, comunidades y ejidos; y *c*) fomentar la agroforestería, la productividad, la economía social y el empleo rurales, con la finalidad de evitar la migración en el campo.[12]

Para el cumplimiento de lo anterior, a dicha subsecretaría se le delegaron diversas facultades para realizar ante la administración pública en sus diferentes niveles y ante las organizaciones sociales públicas y privadas, todas las acciones necesarias para cumplir los objetivos del programa, así como planear, ejercer y comprobar el presupuesto aprobado y ejercido a *Sembrando Vida.*[13]

La instancia superior de decisión del programa, es un comité técnico que se integra por el Subsecretario de Planeación y Evaluación del Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar, así como los titulares de las direcciones generales de la dependencia aludida. Paralelamente, el programa prevé la existencia de un consejo consultivo, integrado por un grupo de personas de reconocida trayectoria y expertos en el tema agroforestal, en fomento a la economía social y desarrollo comunitario.

A nivel nacional, *Sembrando Vida* busca alcanzar una superficie beneficiada de un millón de hectáreas, con una cobertura en 19 entidades federativas, las cuales están agrupadas en cuatro regiones, con-

Mapa 4. Datos sobre *Sembrando Vida* en las entidades federativas 2020



Fuente: Secretaría de Bienestar, "Conoce los estados que formarán parte del Programa este 2020", Secretaría de Bienestar, México, 2020.

formadas por cinco territorios cada una (Mapa 4).

1. *Región Veracruz-Huastecas*: Acayucan, Papantla, Córdoba, Huejutla y Ciudad Valles.
2. *Región Oaxaca-Chiapas:* Palenque, Ocosingo, Pichucalco, Tapachula y Matías Romero.
3. *Región Tabasco-Península*: Comalcalco, Teapa, Balancán, Xpujil y Othón P. Blanco.
4. *Región Altiplano-Pacífico:* Badiraguato, Atoyac, Tecomán, Huajapan de León, Compostela y Durango.

Las regiones aludidas pueden constituirse por diversos municipios que pueden pertenecer a diferentes estados atendiendo a su ubicación geográfica. A cada región, se le asignó una extensión de entre 150 y 250 mil hectáreas, de acuerdo con las necesidades del programa en cada región. Cada una de las regiones estará a cargo de un coordinador y cada región tendrá hasta siete territorios que abarcan aproximadamente 50 mil hectáreas cada uno. Cada territorio estará a cargo de un coordinador y en cada uno de los territorios colaborarán 20 facilitadores, 200 técnicos, así como 2,400 becarios.

Objeciones y críticas al programa

Los cuestionamientos al programa pueden ser agrupados en dos vertientes: una, relacionada con los factores de la lógica política de *Sem-*

[12] Véase *Diario Oficial de la Federación*, del 21 de enero de 2019.

[13] Dichas facultades fueron suprimidas mediante un acuerdo emitido por la Secretaría de Bienestar publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de febrero de 2020. Dicha situación llevó a la renuncia del titular del Programa *Sembrando Vida*, renuncia que no fue aceptada por el Ejecutivo federal.

brando Vida; y otra derivada de los aspectos técnicos y operativos del programa.

Como parte del primer bloque de argumentos, —referentes a las dudas sobre el programa—, destaca el hecho de que se tenga la expectativa de una generación de vastos y positivos resultados, acompañada del surgimiento de un gran número de beneficiarios en un periodo menor a seis años. Al respecto, se ha señalado que las metas excesivamente ambiciosas impuestas por ritmos políticos, conllevan el riesgo de implementar los programas sin el debido cuidado, y con consecuencias opuestas a los objetivos que se persiguen.[14]

En coincidencia con los avatares de la lógica política de un programa que eventualmente abarcaría una extensión cercana al millón de hectáreas, se han mencionado otros cuestionamientos ligados al perfil político del programa, acusándolo de haber nulificado el papel de organizaciones sociales y campesinas de nivel intermedio o de base, eliminando a las propias asambleas ejidales y comunales del proceso de toma de decisiones. Lo anterior, debido a que —según sus detractores— ese criterio en el manejo de los recursos públicos, debilita a las organizaciones campesinas locales y regionales, situación que puede propiciar una pérdida de capital social y el deterioro de estructuras y prácticas de gobernanza.[15]

Al margen de los planteamientos de carácter organizativo, quienes se han abocado al estudio del tema, destacan como un problema de importancia el hecho de que la apertura de muchas de las parcelas y terrenos incorporados al programa, se hicieron mediante la utilización de la técnica del *roza y quema,* es decir el uso del fuego para la preparación agrícola de los terrenos, lo cual constituye una situación generalizada en algunas regiones del país y es una causa importante en la propagación de incendios forestales.

Algunas de las argumentaciones que han debatido los alcances del programa, se incluyen en el texto denominado ¿Funciona o no "Sembrando Vida"?, documento que señala que los campesinos han optado por este en perjuicio de otros programas, como el denominado "Pago por servicios ambientales", que maneja la Comisión Nacional Forestal.[16]

Otro tipo de críticas al programa, va enfocado a cuestionar la naturaleza del financiamiento entregado a los participantes en este. Al respecto, se ha mencionado que la entrega de apoyos individuales a los ejidatarios para incluirlos en el programa, puede generar divisionismo y romper el tejido social. Para los críticos de *Sembrando Vida*, es necesario redirigir los esfuerzos gubernamentales hacia una política enfocada al desarrollo integral de las regiones forestales que deje de lado el enfoque asistencial centrado en el reparto de subsidios.[17]

Se ha sostenido que el divisionismo que eventualmente podría crear el programa, agravaría la situación de violencia e inseguridad que ha prevalecido contra líderes comunitarios, defensores de la tierra y del medio ambiente y que existe el riesgo de que la producción de millones de plantas para el programa no fortalezca a empresas sociales comunitarias, sino que se convierta en un negocio privado. Junto con lo anterior, se asevera

[14] Raúl Benet, "Sembrando Vida: virtudes y riesgos de un programa visionario", artículo divulgado en el portal electrónico de *Aristegui Noticias*, junio 3 de 2019 (consulta: 22 de enero de 2020).

[15] *Idem.*

[16] El Programa de Servicios Ambientales, llega a otorgar a cada ejido alrededor de mil pesos por hectárea y por año, --en un periodo de cinco años--, mientras que *Sembrando Vida* otorga cinco mil pesos a cada productor cada mes, por dos hectáreas y media a lo largo de seis años, y no impide que otras superficies se mantengan bajo manejo forestal o que entren al programa de Pago por Servicios Ambientales o a programas de la Secretaría de Desarrollo Rural.

[17] Angélica Enciso, "Red campesina critica programa Sembrando vida", en *La Jornada*, 22 de enero de 2019.

que la incorporación al programa sea individual, cuando quienes estarían integrándose al programa son en su mayoría miembros de ejidos o comuneros.[18]

Una objeción recurrente al programa, es la que cuestiona el anuncio de canalizar recursos públicos a Honduras, El Salvador y Guatemala, por conducto de Secretaría de Relaciones Exteriores —mediante la *Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo*—, como parte de una estrategia de implementar el programa en esos países a fin de reducir los índices migratorios hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

Quienes han cuestionado al programa, sostienen que en los últimos tiempos el manejo forestal comunitario ha tenido una importancia marginal y que se han debilitado los modelos comunitarios, así como la generación y el desarrollo de iniciativas productivas de carácter colectivo, aunado al hecho de que en el proceso de integración de los padrones de *Sembrando Vida,* se corra el riesgo de emplear sesgos partidistas, personales o familiares y que se haya llegado al extremo de disminuir el presupuesto a instancias como la propia Comisión Nacional Forestal.[19]

Junto con las argumentaciones anteriores, se ha divulgado que el programa tendrá diversas repercusiones medioambientales y económicas a largo plazo, derivadas de la posible siembra en miles de hectáreas de variedades de cultivos como el denominado *Café Robusta*, cultivo al que se le atribuye la posible pérdida de biodiversidad y de capacidad restaurativa de la tierra por las caracterizas específicas de esta especie que no permite combinarlo con otros cultivos y que puede contribuir al calentamiento global.[20]

Comentarios finales

Cuando inicie el proceso de evaluación respectivo, posiblemente uno de los primeros cuestionamientos que surgirán en torno al Programa *Sembrando Vida*, será el referente a ¿qué tanto que se logró avanzar con este tipo de proyectos en el objetivo de transitar en la implementación de programas de carácter meramente asistencialista, a la implementación de una política de Estado enfocada a modificar de forma estructural las necesidades y carencias sociales?

Por la naturaleza y características de *Sembrando Vida*, es de prever que muchos de los logros del programa no logren advertirse en el presente sexenio, en la medida en que algunas de las especies maderables y frutales que actualmente se cultivan tienen un periodo de crecimiento que no permitirá que sean comercialmente explotables en lo que resta de la presente administración.

En el mismo sentido, puede resultar válida la reflexión acerca de aspectos como ¿qué tan posible es que con *Sembrando Vida*, se logren atenuar los éxodos campesinos a las zonas urbanas y a los Estados Unidos de Norteamérica? y junto con ello, los mecanismos de evaluación que en su oportunidad se formulen, tendrían que examinar los avances relativos a los niveles de bienestar social generados en las zonas en las que se aplica el programa, la efectividad de las Comunidades de Aprendizaje Campesino, los logros en el empoderamiento femenino como resultado del programa, el éxito en el cultivo de los millones de árboles frutales y maderables sembrados o el retorno permanente a las actividades agrícolas por parte de los cientos de miles de jóvenes involucrados, entre otras cosas.

En la medida que comiencen a generarse y a divulgarse los indicadores financieros y los datos estadísticos sobre este programa emblemático de la actual administración, será posible hacer una estimación objetiva de sus logros y avances mismos que --por las características e importancia de *Sembrando Vida*— serán tomados como una referencia crucial para calificar como éxito o fracaso a la política social de la denominada *Cuarta Transformación.*

[18] *Idem.*

[19] Consultar opinión del titular del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, en "Red campesina critica programa...", *op. cit.*

[20] Iván Uranga, "Sembrando vida o sembrando muerte", en *Sembrar 150 mil hectáreas de café Robusta es un ecocidio*, febrero 2019, México, en https://julioastillero.com/ (consulta: 31 de enero de 2020).

Becas Benito Juárez

Rafael del Olmo González*
Mitzi Estefany Camacho Vidrio**

Antecedentes

Con el propósito de que estudiantes en situación económica adversa y deseos de concluir sus estudios pudieran continuar su proyecto educativo en programas de licenciatura o técnico superior para el ciclo escolar 2001-2002, el presidente Vicente Fox lanzó el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes)[1] con la participación de la UNAM, IPN, UAM y UPN en todas las entidades federativas con recursos del gobierno federal, gobiernos estatales y las instituciones públicas de educación superior involucradas, por partes iguales.

Su presupuesto de arranque fue de 496 millones de pesos para otorgar 44 mil 422 becas. Para el ciclo escolar 2002-2003 Pronabes otorgó 94,539 de ellas (30% por renovación y 70% nuevas). El programa estaba normado por Reglas de Operación anualmente publicadas en el *DOF*. En cada estado se constituyó un Comité Técnico que administraba los recursos y era responsable de asignar los apoyos económicos bajo los siguientes requisitos: ser mexicano, haber sido aceptado o ser alumno de la institución de educación superior, que el ingreso familiar no superara tres salarios mínimos y no tener licenciatura previa. No se requería promedio mínimo para el ingreso, pero a partir del segundo año los alumnos debían mantener una calificación de ocho y no deber asignaturas de ciclos anteriores.

Las convocatorias para estas becas se publicaban en cada estado y en cada institución de educación superior por medio de los periódicos locales de mayor circulación, así como en estaciones de radio.

Bajo la administración del presidente Felipe Calderón[2] se puso en marcha el programa Becas para un Millón, orientado a beneficiar a 600 mil estudiantes de bachillerato con mil pesos cada dos meses e incluye a 400 mil alumnos de nivel universitario que recibían dos mil pesos cada cuatrimestre. Esta iniciativa pretendía abarcar todo el espectro de la educación pública con un presupuesto de 5 mil millones de pesos. "Mientras más muchachos vayan a la escuela, vamos a tener menos jóvenes con adicciones y menos jóvenes en la delincuencia. Mientras más muchachos vayan a la universidad y al tecnológico, vamos a fortalecer el tejido social que es la clave para construir un México más seguro, justo y próspero", señaló el mandatario mexicano en febrero de 2012, en el Instituto Tecnológico de Tláhuac.[3]

Bajo el gobierno de Enrique Peña Nieto[4] Prospera se convierte en el sucesor del programa Oportunidades y su objetivo es coordinar la oferta de programas de política social, incluyendo los de fomento producti-

* Investigador del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP. MBA por el IPADE. Análisis político, política de empresa, comportamiento financiero, aspectos sociales y electorales de la CDMX. Correo electrónico: rafaeldelolmo@hotmail.com

** Licenciatura en Relaciones Internacionales. Apoyo a investigadores del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP, de la Cámara de Diputados.

[1] Programa Nacional de Becas para la Educación Superior, disponible en http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/BAJA%20CALIFORNIA%20SUR/Programas/BCSPROG06.pdf

[2] Universia.net, disponible en https://noticias.universia.net.mx/movilidad-academica/noticia/2012/02/16/912244/calderon-presidente-becas-educativas.html

[3] Uniradioinforma, "Anuncia Calderón un millón de becas para bachillerato y universidad", 1 de febrero de 2012, disponible en https://www.uniradioinforma.com/noticias/mexico/96333/anuncia-calderon-un-millon-de-becas-para-bachillerato-y-universidad.html

[4] CEPAL, disponible en https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=92

vo, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población en situación de pobreza extrema. Prospera se complementa con otros programas sociales, como el de Desarrollo de Zonas Prioritarias, el de Fomento a la Urbanización Rural, Vivienda Digna, Vivienda Rural, estancias infantiles, seguro de vida para jefas de familia y el de pensión para adultos mayores. El programa contemplaba un mecanismo de derecho de audiencia para familias a las que se les hubiera dado de baja, que de ser injustificada se les daría el derecho de reincorporación.

Situación actual

De acuerdo con Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad,[5] entre 2007 y 2017 el porcentaje de jóvenes de 25 a 34 años de edad con educación superior aumentó de 16 a 23%, valor aún lejano al promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de 44%,[6] pero por arriba del crecimiento de la cobertura en América Latina. Es decir, a pesar del rezago de nuestro país en términos educativos, los programas en apoyo a la educación superior hasta la administración del presidente Peña Nieto mostraron un crecimiento sostenido. Por supuesto que las zonas que presentaron menor desempeño fueron las de mayor pobreza.[7]

Bajo una línea de actuación similar a la de sus predecesores, en el sentido de atacar el problema en la zonas económicas menos favorecidas, ya como candidato triunfante, Andrés Manuel López Obrador hizo seis grandes compromisos de gobierno.[8] El sexto de ellos fue el de "*educación pública, gratuita y de calidad en todos los niveles de estudio",* para lo cual ofreció becas a estudiantes de nivel medio superior y superior, con el propósito de evitar la deserción escolar.

"Los cambios serán profundos, pero se darán con apego al orden legal establecido".[9] En atención a ello, en su toma de protesta[10] se puso en marcha el "Programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez",[11] o Becas Benito Juárez, dentro de la Secretaría de Educación Pública, cuya coordinadora nacional es la licenciada Nohemí Leticia Ánimas Vargas.[12] Para su arranque se utilizaron los recursos aprobados en el presupuesto del Programa Prospera de Inclusión Social.

Mediante este instrumento son sujetos de apoyo los estudiantes de entre 14 a 21 años que cursen nivel medio superior y superior con 800 pesos mensuales (que se entregan bimestralmente) por un periodo de hasta 10 meses (no son acumulativos con otros beneficios para estudiantes). Apoyo que pretende que todo mexicano tenga derecho a ingresar y concluir sus estudios, sin que tal propósito se vea truncado por falta de recursos económicos.

Estas becas se dividen en cuatro categorías, que a su vez reciben el respectivo nombre conforme a quienes va dirigida, según su nivel de estudios:

1. Beca Bienestar para las Familias de Educación Básica.
2. Beca Benito Juárez para jóvenes de Educación Media Superior.
3. Beca Jóvenes Escribiendo el Futuro de Educación Superior.

[5] "Evaluación del Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García", Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, disponible en https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2020/02/universidades/estudio.pdf

[6] OCDE, 2020, disponible en https://www.oecd.org/mexico/challenges-and-opportunities-of-higher-education-in-mexico-january-2020.htm

[7] Según datos de la ENIGH (2016), sólo 2 de cada 10 jóvenes ubicados en los dos deciles con mayor pobreza logran cursar la educación superior, disponible en https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2020/02/universidades/estudio.pdf

[8] BBC News Mundo, "6 promesas con las que López Obrador quiere cambiar México", 2 de julio de 2018, disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44681165

[9] Discurso del Zócalo, cuando el INE había dado a conocer su triunfo, 1 de julio de 2018.

[10] El presidente López Obrador tomó protesta el 1 de diciembre de 2018.

[11] Disponible en https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/articulos/conoce-c?idiom=es

[12] Disponible en https://www.gob.mx/becasbenitojuarez?tab=nosotros

4. Becas Elisa Acuña[13] para estudiantes, egresados y docentes. Éstas se otorgan a estudiantes que desean terminar o continuar su formación académica docente, hacer su servicio social, prácticas profesionales y movilidad internacional. Su antecedente son las becas de educación superior que operaba la Secretaría de Educación Pública por medio de la Coordinación Nacional de Becas (CNBES).

El objetivo de las becas tiene como inspiración el lema de Benito Juárez: "La educación es fundamental para la felicidad social, es el principio en el que descansan la libertad y el engrandecimiento de los pueblos".[14]

El decreto que da origen a las becas Benito Juárez[15] se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 2019. Tales becas contarán con un presupuesto de 183 mil 748 millones de pesos.

Al agregar lo correspondiente a Jóvenes Escribiendo el Futuro, de las Universidades, y las Becas Elisa Acuña, el monto será de 211 mil 507 millones de pesos para 2020. Para la educación básica, el presupuesto total es de 93,911 millones de pesos, que corresponde a 44.4% del total (véase Cuadro 1).

El Cuadro 2 detalla el presupuesto asignado a la educación media superior, por 90,02 millones de pesos, que equivalen a 42.6% del total, mientras que en el Cuadro 3 se desglosan los 25 mil 576 millones de pesos (equivalentes al 13% restante) asignados a la educación superior.

Como se puede observar en el Cuadro 1, sobresalen los rubros de *apoyo a atención de niñas, niños y adolescentes, así como el de prevención de delitos y combate a las adicciones,* ambos con 30 mil 475 mdp.

En el caso del Nivel Medio Superior, sobresalen también los rubros de *desarrollo de los jóvenes,* con recursos por 28 mil 995 mdp y el de ***a****poyo a atención de niñas, niños y adolescentes,* con 23 mil 196 mdp, tal y como se muestra en el Cuadro 2.

A continuación mostramos el presupuesto 2019 asignado a educación pública bajo la modalidad del aún existente Programa Prospera y lo correspondiente a Becas Benito Juárez y Jóvenes Escribiendo el Futuro, cuyo presupuesto total ascendió a 187 mil 602 millones de pesos y donde resalta el rubro de Inclusión Social del Programa Prospera, que suma 112 mil 126 millones de pesos, equivalentes a 59.8% del presupuesto total asignado (véase Cuadro 4).

Como se puede observar, para el ejercicio 2020 hubo un incremento de 23 mil 905 millones de pesos respecto al año anterior.

Para el ejercicio fiscal 2018 el presupuesto de educación del Programa Prospera fue de 88 mil 807 millones de pesos y sobresalen los renglones de inclusión social para la prevención del delito y el combate a las adicciones, así como el de atención a niñas, niños y adolescentes (véase Cuadro 5).

Finalmente, presentamos un comparativo de los presupuestos de becas educativas para los grupos más necesitados de los últimos tres presupuestos federales.

En el Cuadro 6 se muestra el presupuesto aprobado para 2018, último año efectivo de la administración del presidente Peña Nieto. En 2019 se tuvo una partida aprobada por el Congreso, ya con mayoría de Morena y sus aliados, pero sin el anuncio formal de los nuevos programas y políticas del todavía presidente electo y en 2020 lo asignado para la administración del presidente López Obrador. Incluso se puede notar que el Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro aún se presenta en 2019 como Jóvenes Construyendo el Futuro.

a) Histórico de población atendida[16]

[13] Elisa Acuña nació a finales del siglo XIX en Mineral del Monte, Hidalgo. Fue maestra rural, periodista y activista revolucionaria con interés en apoyar a estudiantes pobres. Para 1900 obtuvo el título de maestra. Cercana a los hermanos Flores Magón, apoyó la candidatura presidencial de Francisco I. Madero, escribió contra el gobierno de Victoriano Huerta y colaboró con las fuerzas zapatistas. Escribió en los periódicos *Vester* y *Nueva Era* y fue fundadora del periódico *La Guillotina.* Al concluir la revolución, trabajó en el Consejo Feminista Mexicano, en la Liga Panamericana de Mujeres y en el departamento de prensa de la Biblioteca Nacional (actual Hemeroteca Nacional), hasta su muerte el 12 de noviembre de 1946 en la Ciudad de México, disponible en https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/articulos/becas-elisa-acuna

[14] Tras derrotar a Maximiliano de Habsburgo, el 15 de julio de 1867, Juárez se dirigió a la Ciudad de México. Desde el balcón del palacio presenció un desfile en su honor y expidió el manifiesto en donde se encuentra esta frase célebre, disponible en https://www.sinembargo.mx/21-03-2012/186354

[15] Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561693&fecha=31/05/2019

[16] Al último cuatrimestre de 2019.

Cuadro 1. Presupuesto Becas Benito Juárez 2020. Nivel Básico
(cifras en millones de pesos)

Becas Benito Juárez nivel básico	2020	Monto	Porcentaje
Desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas[1]	8,533	8,533,022,450	
Educación pública para la igualdad entre hombres y mujeres[2]	7,619	7,618,770,045	
Educación pública para atención de grupos vulnerables[3]	6,095	6,095,016,036	
Educación pública-básica para el desarrollo de los jóvenes[4]	10,666	10,666,278,063	
Educación pública para atención de niñas, niños y adolescentes[5]	30,475	30,475,080,180	
Prevención delito, combate adicciones, espacios públicos, proyectos productivos[6]	30,475	30,475,080,180	
Becas Elisa Acuña para educación básica[7]	47	47,460,265	
Suma	93,911	93,910,707,219	44.4%

Fuente: elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) ejercicio fiscal 2020 https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5581629

1) Anexo 10 del PEF Apartado 11 Educación Pública, pág 42/152
2) Anexo 13 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 57/152
3) Anexo 14 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 63/152
4) Anexo 17 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 69/152
5) Anexo 19 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 73/152
6) Anexo 19 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 77/152
7) Anexo 17 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 69/152

Cuadro 2. Presupuesto Becas Benito Juárez 2020. Nivel medio-superior
(cifras en millones de pesos)

Becas Benito Juárez nivel medio superior	2020	Monto	Porcentaje
Desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas[1]	2,900	2,899,517,513	
Educación pública para la igualdad entre hombres y mujeres[2]	7,249	7,248,793,783	
Educación pública para atención de grupos vulnerables[3]	5,799	5,799,035,026	
Educación pública-media superior para el desarrollo de los jóvenes[4]	28,995	28,995,175,130	
Educación pública para atención de niñas, niños y adolescentes[5]	23,196	23,196,140,104	
Prevención delito, combate adicciones, espacios públicos, proyectos productivos[6]	21,746	21,746,381,348	
Becas Elisa Acuña para educación básica[7]	134	134,492,767	
Suma	90,020	90,019,535,671	42.6%

Fuente: elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) ejercicio fiscal 2020 https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5581629
1) Anexo 10 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 42/152
2) Anexo 13 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 57/152
3) Anexo 14 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 63/152
4) Anexo 17 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 69/152
5) Anexo 18 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 73/152
6) Anexo 19 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 77/152
7) Anexo 17 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 69/152.

Cuadro 3. Presupuesto Becas Benito Juárez 2020. Nivel superior
(cifras en millones de pesos)

Jóvenes escribiendo el futuro	*2020*	*Monto*	*Porcentaje*
Desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas[1]	778	777,635,340	
Educación pública para la igualdad entre hombres y mujeres[2]	1,944	1,944,088,350	
Educación pública para atención de grupos vulnerables[3]	1,555	1,555,270,680	
Educación pública-superior para el desarrollo de los jóvenes[4]	6,221	6,221,082,720	
Prevención delito, combate adicciones, espacios públicos, proyectos productivos[6]	5,521	5,521,210,914	
Becas Elisa Acuña para pueblos indígenas[1]	205	204,524,087	
Becas Elisa Acuña para igualdad entre hombres y mujeres[2]	1,265	1,265,068,074	
Becas Elisa Acuña para grupos vulnerables[3]	511	511,310,219	
Becas Elisa Acuña para educación superior[4]	3,732	3,732,142,355	
Becas Elisa Acuña para posgrado[4]	129	128,626,057	
Becas Elisa Acuña para atención de niños, niñas y adolescentes[5]	135	134,833,992	
Becas Elisa Acuña para prevención de delito, combate adicciones[6]	3,556	3,556,411,226	
Universidades para el Bienestar Benito Juárez García para pueblos indígenas[1]	296	296,223,958	
Universidades para el Bienestar Benito Juárez García para igualdad de género[3]	247	246,853,299	
Universidades para el Bienestar Benito Juárez García para grupos vulnerables[4]	987	987,413,194	
Universidades para el Bienestar Benito Juárez García para prevención de delitos[6]	494	493,706,597	
Suma	27,576	27,576,401,062	13.0%

Fuente: elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) ejercicio fiscal 2020 https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5581629
1) Anexo 10 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 42/152
2) Anexo 13 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 57/152
3) Anexo 14 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 63/152
4) Anexo 17 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 70/152
5) Anexo 18 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 73/152
6) Anexo 19 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 77/152.

Total Becas Benito Juárez y jóvenes escribiendo el futuro 2020	211,507	211,506,643,952	100.0%
Sin universidades	209,482	209,482,446,904	
Sin universidades ni Elisa Acuña	199,471	199,471,353,904	
Suma Benito Juárez, sin Elisa, universidades ni jóvenes	183,748	183,748,289,858	

Cuadro 4. Presupuesto Becas Benito Juárez y Prospera 2019
(cifras en millones de pesos)

Becas Prospera y Benito Juárez	2019	Monto		Porcentaje
Inclusión social para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas[1]	11,827	11,827,454,450		
Becas Benito Juárez para la igualdad entre hombres y mujeres[2]	1,728	1,728,000,000		
Jóvenes construyendo el futuro para atención de grupos vulnerables[3]	17,720	17,720,000,000		
Prospera para la inclusión social y el desarrollo de los jóvenes[4]	29,376	29,376,016,030		
Beca Benito Juárez para educación superior[4]	17,280	17,280,000,000		
Jóvenes construyendo el futuro[5]	4,320	4,320,000,000		
Universidades para el Bienestar Benito Juárez García[5]	1,000	1,000,000,000		
Prospera de educación pública para atención de niñas, niños y adolescentes[6]	41,097	41,097,483,127		
Beca Benito Juárez nivel medio superior para la prevención delito, adicciones[7]	17,280	17,280,000,000		
Jóvenes escribiendo el futuro para la prevención delito, combate adicciones[7]	4,320	4,320,000,000		
Prospera de inclusión social para la educación pública[8]	41,653	41,652,881,114	#####	59.8%
Suma	187,602	187,601,834,721	#####	

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) ejercicio fiscal 2019 https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5547479
1) Anexo 10 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 37/92
2) Anexo 13 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 45/92
3) Anexo 14 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 46/92
4) Anexo 17 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 50/92
5) Anexo 17 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 51/92
6) Anexo 18 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 51/93
5) Anexo 19 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 54/92
6) Anexo 19 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 55/92
8) Anexo 19 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 55/92.

Cuadro 5. Presupuesto Educativo Prospera 2018
(cifras en millones de pesos)

Prospera para la educación pública	*2018*	*Monto*
Prospera para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas [1]	8,444	8,444,284,085
Prospera educación básica para la inclusión social y el desarrollo de los jóvenes [2]	15,130	15,129,826,430
Prospera educación media superior para inclusión social y desarrollo de jóvenes [3]	6,336	6,335,879,237
Prospera educación pública para atención de niñas, niños y adolescentes [4]	29,448	29,448,470,926
Prospera de inclusión social para la prevención delito, combate adicciones [5]	29,448	29,448,470,926
Suma	88,807	88,806,931,604

Fuente: elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) ejercicio fiscal 2018 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5506080
1) Anexo 10 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 45/124
2) Anexo 17 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 62/124
3) Anexo 17 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 62/124
4) Anexo 18 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 65/124
5) Anexo 19 del PEF, Apartado 11 Educación Pública, pág 69/124.

Cuadro 6. Becas para apoyo estudiantil 2018-2020
(cifras en millones de pesos)

Benito Juárez	*2020*	*Prospera y Benito Juárez*	*2019*	*Prospera*	*2018*
Nivel básico	93,863	Prospera niñas, niños, adolescentes y jóvenes	70,473	Prospera niñas, niños y adolescentes	29,448
Nivel medio superior	89,885	Prospera para la Educación Pública	41,653	Prospera preven. delito, combate adicciones	29,448
Jóvenes escribiendo el futuro	16,019	Prospera pueblos y comunidades indígenas	11,827	Prospera Educ. Básica y Desarrollo Jóvenes	15,130
Becas Elisa Acuña	9,715	Becas Benito Juárez	36,288	Prospera pueblos y comunidades indígenas	8,444
Universidades Benito Juárez G.	2,024	Jóvenes Construyendo el Futuro	26,360	Prospera Educación Media Superior	6,336
		Universidades Benito Juárez García	1,000		
Suma	211,507	Suma	187,602	Suma	88,807
	11,874,000,000				
	1,070,000				
	924.77				
	211,507				

Fuente: elaboración propia con base en la información presentada.

b) Educación básica: 6.26 millones.
c) Educación media superior: 3.52 millones.
d) Educación superior: 300 mil.

Expectativas.[17] La entrega de estas becas causó interés entre los padres de familia. Sin embargo, a seis meses de que comenzó el censo para su entrega, hay dudas sobre las becas Benito Juárez. Una constante es la falta de un calendario de depósitos como lo tenía Prospera.

Comentarios finales

De acuerdo con Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, para 2019 fueron 13 millones 714 mil personas las que recibieron apoyo de alguno de los programas sociales. De esta cantidad, 12 millones 496 mil beneficiarios corresponden a los programas de apoyo estudiantil.

Como se observa en el Cuadro 7, el presupuesto del programa Jóvenes Construyendo el Futuro para 2020 será de 25 mil millones de pesos, el cual resulta 37% inferior al de 2019 (40 mil millones). Las 587 mil becas meta mostradas resultan sustancialmente menores a las de 2019, cuando el programa llegó a 900 mil becarios de acuerdo con la Secretaría del Trabajo (la meta original era de un millón de jóvenes). Como el programa incorpora al campo laboral durante un año a jóvenes que no estudian ni trabajan y los becarios pueden ingresar en cualquier mes, una parte de esas 587 mil becas podrían ser usadas por beneficiarios que ya están en el programa, por lo que habrá que esperar los resultados de 2020 para conocer el porcentaje de beneficiarios nuevos.

La Beca Benito Juárez para educación Medio Superior está diseñada para otorgar 800 pesos mensuales, por lo que los 3 millones 174 mil estudiantes mostrados en el cuadro anterior no serán alcanzados. En su primer informe de gobierno, el presidente López Obrador dijo que para el 1 de septiembre había 3 millones 500 mil beneficiarios del programa, cantidad 10% superior a la meta de 2020, a pesar de que el presupuesto en 2019 fue menor.

[17] Unión Guanajuato, disponible en https://www.unionguanajuato.mx/articulo/2019/10/18/educacion/becas-benito-juarez-vs-prospera-2019-cual-es-mejor

Cuadro 7. Presupuesto de los programas educativos 2020
(cifras en millones de pesos)

Beca	Presupuesto*	Beneficiarios	Apoyo/mes
Jóvenes construyendo el futuro	25,000	587,000	3,549
BJ para nivel superior	7,776	270,000	2,400
BJ para nivel medio superior	28,000	#######	735
BJ para nivel básico	30,476	#######	300
Suma	91,252	#######	6,984

Fuente: *Mexicanos contra la corrupción y la impunidad. En 2020 habrá menos dinero para Jóvenes construyendo el futuro. Artículo de Alejandra Barriguete del 10 de septiembre de 2019 https://contralacorrupcion.mx/presupuesto-jovenes-construyendo-futuro-2020/

Contradicción de tesis ¿Cuánto percibirías de ingresos por parte del IMSS si dejas de trabajar por motivos de salud?

Giovanni Jiménez Bustos*

Introducción

A cincuenta años de que el gobierno mexicano impulsara el sistema de seguridad social con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943, éste ha sido sujeto de varias reformas; el momento más argüido fue la transición de la Ley del IMSS de 1973 a la Ley del Instituto de 1997. El objetivo de estas reformas fue eliminar el régimen de solidaridad intergeneracional basado en la teoría de las generaciones traslapadas, teoría planteada por Paul Samuelson,[1] quien describe cómo las generaciones jóvenes pagan el consumo de las generaciones de trabajadores retirados.

Si bien en documentos anteriores se ha analizado qué sucede con las pensiones de los trabajadores jubilados, en este documento se aborda el problema de los trabajadores que tienen que dejar sus centros de trabajo por motivos de salud, es decir, por invalidez.

Pensión por invalidez: comparativo de las leyes de 1973 y 1997 del Instituto Mexicano del Seguro Social

Si cotizaste un día antes del primero de julio de 1997 puede significar la diferencia entre obtener una pensión del 100% de tu último salario o el 30% de éstos.

Si un trabajador laboró por 20 años en el antiguo régimen (Ley de 1973) y cinco dentro del esquema de 1997 el porcentaje que reciba de pensión se podría reducir en un 30%; sin embargo, para el trabajador que cotizó por cinco años dentro de la ley de 1973 y 20 años en el nuevo esquema (Afores, Ley del IMSS de 1997) la tasa de reemplazo se verá reducida entre un 60 a 70%, es decir, el monto de pensión que recibirá será de entre 60 y 70% menos de sus ingresos laborales actuales.

Si bien se ha hablado mucho sobre las bajas cotizaciones que percibirán los trabajadores, ha sido poco analizado el caso de aquellos trabajadores que dejan su situación laboral por razones de invalidez.

De conformidad con el artículo 67 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (abrogada) reiterado medularmente en los diversos numerales 119 y 120 de la ley vigente, la pensión por invalidez debe cubrirse a partir de que el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral, es decir, cuando el asegurado cause baja motivada por la inhabilitación.[2]

¿Cuáles son las diferencias entre una persona que se incapacita bajo la modalidad de la ley de 1973 y bajo el nuevo régimen, ley Afore o ley del IMSS de 1997? (Cuadro 1).

* Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Licenciado en administración y maestro en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

[1] Samuelson P, "An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money", *Journal of Political Economy*, vol. 66, núm. 6, 1958, pp. 467-482.

[2] Suprema Corte de Justicia de la Nación, libro 41, abril de 2017, tomo II, p. 1772.

Cuadro 1. Comparativo de las leyes del IMSS de 1973 y 1997

Ley del IMSS 1973	*Ley del IMSS 1997*
Artículo 128.- Para los efectos de esta Ley existe invalidez cuando se reúnan las siguientes condiciones: I.- Que el asegurado se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo proporcionado a su capacidad, formación profesional y ocupación anterior, una remuneración superior al cincuenta por ciento de la remuneración habitual que en la misma región reciba un trabajador sano, de semejantes capacidad, categoría y formación profesional; II.- Que sea derivada de una enfermedad o accidente no profesionales, o por defectos o agotamiento físico o mental, o bien cuando padezca una afección o se encuentra en un estado de naturaleza permanente que le impida trabajar.	Artículo 119.- Para los efectos de esta Ley existe invalidez cuando el asegurado se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo igual, una remuneración superior al cincuenta por ciento de su remuneración habitual percibida durante el último año de trabajo y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesionales. La declaración de invalidez deberá ser realizada por el Instituto Mexicano del Seguro Social.
Artículo 129.- El estado de invalidez da derecho al asegurado, en los términos de esta Ley y sus estamentos, al otorgamiento de las siguientes prestaciones: I.- Pensión, temporal o definitiva; II.- Asistencia médica, en los términos de capítulo IV de este título; III.- Asignaciones familiares de conformidad con lo establecido en la sección séptima de este capítulo; y IV.- Ayuda asistencial, en los términos de la propia sección séptima de este capítulo.	Artículo 120.- El estado de invalidez da derecho al asegurado, en los términos de esta Ley y sus reglamentos, al otorgamiento de las prestaciones siguientes: I. Pensión temporal; II. Pensión definitiva. La pensión y el seguro de sobrevivencia a que se refiere esta fracción, se contratarán por el asegurado con la institución de seguros que elija. Para la contratación de los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia, el Instituto calculará el monto constitutivo necesario para su contratación. Al monto constitutivo se le restará el saldo acumulado en la cuenta individual del asegurado y la diferencia positiva será la suma asegurada que el Instituto deberá entregar a la institución de seguros para la contratación de los seguros a que se refiere esta fracción. Cuando el trabajador tenga un saldo acumulado en su cuenta individual que sea mayor al necesario para integrar el monto constitutivo para contratar los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia, podrá el asegurado optar por: a) Retirar la suma excedente en una sola exhibición de su cuenta individual; b) Contratar una renta vitalicia por una cuantía mayor, o c) Aplicar el excedente a un pago de sobreprima para incrementar los beneficios del seguro de sobrevivencia. La renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 159 fracción IV y VI de esta Ley; III. Asistencia médica, en los términos del capítulo IV de este título. IV. Asignaciones familiares, de conformidad con lo establecido en la sección IV de este capítulo, y V. Ayuda asistencial, en los términos de la propia sección IV de este capítulo.

Artículo 130.- Pensión temporal es la que se otorga por periodos renovables al asegurado, en los casos de existir posibilidad de recuperación para el trabajo, o cuando por la continuación de una enfermedad no profesional se termine el disfrute del subsidio y la enfermedad persista. Es pensión definitiva la que corresponde al estado de invalidez	Artículo 121.- Pensión temporal es la que otorgue el Instituto, con cargo a este seguro, por períodos renovables al asegurado en los casos de existir posibilidad de recuperación para el trabajo, o cuando por la continuación de una enfermedad no profesional se termine el disfrute del subsidio y la enfermedad persista. Es pensión definitiva la que corresponde al estado de invalidez que se estima de naturaleza permanente.
Artículo 131.- Para gozar de las prestaciones del seguro de invalidez se requiere que al declararse ésta, el asegurado tenga acreditado el pago de ciento cincuenta cotizaciones semanales.	Artículo 122.- Para gozar de las prestaciones del ramo de invalidez se requiere que al declararse ésta el asegurado tenga acreditado el pago de doscientas cincuenta semanas de cotización. En el caso que el dictamen respectivo determine el setenta y cinco por ciento o más de invalidez sólo se requerirá que tenga acreditadas ciento cincuenta semanas de cotización. El declarado en estado de invalidez de naturaleza permanente que no reúna las semanas de cotización señaladas en el párrafo anterior podrá retirar, en el momento que lo desee, el saldo de su cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en una sola exhibición.
Articulo 132.- No se tiene derecho a disfrutar de pensión de invalidez, cuando el asegurado: I.- Por sí o de acuerdo con otra persona se haya provocado intencionalmente la invalidez: II.- Resulte responsable del delito intencional que originó la invalidez; y III.- Padezca un estado de invalidez anterior a su afiliación al régimen del Seguro Social. En los casos de las fracciones I y II, el Instituto podrá otorgar el total o una parte de la pensión a los familiares que tuvieren derecho a las prestaciones que se conceden en el caso de muerte y la pensión se cubrirá mientras dure la invalidez del asegurado	Artículo 123.- No se tiene derecho a disfrutar de pensión de invalidez, cuando el asegurado: I. Por sí o de acuerdo con otra persona se haya provocado intencionalmente la invalidez; II. Resulte responsable del delito intencional que originó la invalidez, y III. Padezca un estado de invalidez anterior a su afiliación al régimen obligatorio. En los casos de las fracciones I y II, el Instituto podrá otorgar el total o una parte de la pensión a los familiares que tuvieran derecho a las prestaciones que se conceden en el caso de muerte y la pensión se cubrirá mientras dure la invalidez del asegurado.
Artículo 133.- Los asegurados que soliciten el otorgamiento de una pensión de invalidez y los inválidos que se encuentren disfrutándola, deberán sujetarse a las investigaciones de carácter médico, social y económico que el Instituto estime necesarias, para comprobar si existe o subsiste el estado de invalidez.	Artículo 124.- Los asegurados que soliciten el otorgamiento de una pensión de invalidez y los inválidos que se encuentren disfrutándola, deberán sujetarse a las investigaciones de carácter médico, social y económico que el Instituto estime necesarias, para comprobar si existe o subsiste el estado de invalidez. Con la finalidad de evitar simulaciones en el otorgamiento de la pensión referida en el párrafo anterior, cualquier irregularidad que se advirtiera sobre el particular por parte del Instituto, será sancionada por la autoridad correspondiente de conformidad con lo dispuesto por las normas penales que en su caso resulten aplicables.
Artículo 134.- EL derecho a la pensión de invalidez comenzará desde el día en que se produzca el siniestro y si no puede fijarse el día, desde la fecha de la presentación de la solicitud para obtenerla	Artículo 125.- El derecho a la pensión de invalidez comenzará desde el día en que se produzca el siniestro y si no puede fijarse el día, desde la fecha de la presentación de la solicitud para obtenerla.

Artículo 136.- Los asegurados que reúnan los requisitos establecidos para el otorgamiento de la pensión de invalidez, tendrán derecho a disfrutar de la misma en la cuantía que al respecto señala la sección octava de este capítulo.	Artículo 126.- Cuando un pensionado por invalidez se niegue a someterse a los exámenes previos o posteriores y a los tratamientos médicos prescritos o abandone éstos, el Instituto ordenará la suspensión del pago de la pensión. Dicha suspensión subsistirá mientras el pensionado no cumpla con lo dispuesto en este artículo. Cuando el asegurado al que se le haya determinado invalidez que le dé derecho a la contratación de una renta vitalicia o retiro programado conforme a lo previsto en el artículo 159 fracciones IV y V de esta Ley, se rehabilite, se le suspenderá el pago de la pensión por parte de la aseguradora elegida por el trabajador. En este caso la aseguradora deberá devolver al Instituto la parte de la reserva correspondiente al seguro o retiro programado contratado, deduciendo las pensiones pagadas y los gastos administrativos en que haya incurrido. Igualmente, la aseguradora devolverá a la Administradora de Fondos para el Retiro, que le operaba la cuenta individual al trabajador, los recursos no utilizados de la cuenta individual del mismo a efecto de que le vuelva a abrir la cuenta correspondiente.

Fuente: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Conclusiones para una futura contradicción de tesis

La ley de 1973 señala que para que una persona se considere incapacitada por razones de salud se requiere de estudios que avalen tal situación, mientras que en la ley de 1997 el Instituto tiene que dar su anuencia.

Sin embargo, la principal diferencia entre los pensionados por razones de invalidez entre ambas leyes son los montos en los ingresos y quién es el que genera las erogaciones para los pensionados: en la Ley de 1973 el IMSS paga las jubilaciones, en tanto que en la Ley de 1997 son las aseguradoras. En ambos casos existe la posibilidad de que el trabajador retome su situación de empleado; no obstante, en la Ley de 1973 éste no presentará mermas en sus ingresos al momento de jubilarse por cesantía (edad avanzada), mientras que los que retomen su condición laboral bajo el nuevo esquema tendrán ingresos inferiores a aquellos que no dejaron su centros de trabajo, ya que en el seno de la Ley de 1997 se encuentra el concepto de tasa de densidad de cotización que vincula los años trabajados y los salarios que el trabajador cotizó. Con estos dos indicadores se forman los ingresos que son destinados a las Siefores para llevar a cabo las inversiones de los empleados y así lograr mayores ingresos al momento de la jubilación.[3]

[3] En el sistema de pensiones conviven ahorradores de distintas edades: algunos apenas comenzaron a ahorrar en su cuenta Afore y otros tienen mucho tiempo ahorrando y están muy cercanos al retiro. A cada ahorrador, de acuerdo con su edad y con el tiempo que le falta para el retiro, le corresponden reglas de inversión distintas. ¿Y cómo se invierten los recursos de la cuenta Afore? En algo que se llama Siefore que significa Sociedad de Inversión de Fondos para el Retiro y en ella se invierten los recursos de los trabajadores de acuerdo con su edad. Cada Afore cuenta con cinco fondos de inversión llamados "Siefores". Fuente: https://www.e-sar.com.mx/PortalEsar/public/sieforeInfo.do.

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

CESOP
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Fortalece el quehacer legislativo