



Ciudad de México, a 15 de marzo de 2019

CEDS/DG/133/2019

**DIP. MARISELA ZÚÑIGA CERÓN
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL
Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES DEL
CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO
PRESENTE**

Con fundamento en el artículo 42 C, fracción XVII de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, y el artículo 26, fracción XXXV del Estatuto Orgánico del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México; en respuesta a la petición con fecha del 14 de febrero del presente donde solicita la opinión técnica de este Consejo de Evaluación sobre las iniciativas con proyecto de decreto por las que se expiden la Ley que otorga un apoyo económico a las madres y padres que se quedan al cuidado del hogar, residentes en la Ciudad de México y la Ley que otorga un apoyo económico a las abuelas y abuelos que se quedan al cuidado del hogar, residentes en la Ciudad de México, envío a usted dicha opinión, al tenor de las siguientes

Consideraciones

PRIMERO.- La presente Opinión Técnica, emitida por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, versa sobre dos iniciativas para la expedición de leyes con impactos sociales y financieros estimados, orientaciones y lógicas muy similares. Se trata de las iniciativas con proyecto de decreto por el que, en una, se expide la ley que otorga un apoyo económico a las abuelas y abuelos que cuidan a sus nietos menores de edad, residentes en la Ciudad de México; y, en otra, se expide la ley que otorga un apoyo económico a madres y padres que se quedan al cuidado del hogar, residentes en la Ciudad de México. Aunque desde el punto de vista de la población beneficiaria existe una diferencia significativa entre ambas propuestas, el sentido de las intervenciones es ampliamente similar. Así, se recomienda analizar, en el proceso de dictaminación y deliberación legislativa, la pertinencia de conjuntar ambas propuestas para generar una sola discusión e intercambio de planteamientos sobre los aspectos medulares de la política pública que se propone, los cuales se encuentran presentes en ambas iniciativas.

SEGUNDO.- Así, el pasado 25 de octubre de 2018 se presentó ante el Congreso de la Ciudad de México, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la ley que otorga un apoyo económico a las abuelas y abuelos que cuidan a sus nietas y nietos menores de edad, residentes en la



Ciudad de México, propuesta por las Diputadas Teresa Ramos Arreola y Alessandra Rojo de la Vega Piccolo, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

La propuesta consiste en brindar un apoyo económico mensual equivalente a una Unidad de Cuenta de la Ciudad de México (\$75.49) a las abuelas y abuelos residentes de la Ciudad de México que, sin importar su edad, cuiden a sus nietos y nietas, durante el tiempo en que los padres deben laborar; lapso durante el cual proporcionan a los infantes atención, comida y protección. Para efectos de la propuesta de ley se consideran abuelas y abuelos al cuidado de sus nietas y nietos menores de 16 años, que acrediten tener durante el día y la noche el cuidado y crianza de sus nietas y nietos.

SEGUNDO.- El 23 de octubre de 2018 se registró ante el mismo poder legislativo, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la ley que otorga un apoyo económico a las madres y padres que se quedan al cuidado del hogar, residentes en la Ciudad de México, propuesta por las Diputadas Teresa Ramos Arreola y Alessandra Rojo, integrantes de la Vega Piccolo del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México. La propuesta otorga a las mujeres y hombres residentes de la Ciudad de México que se quedan al cuidado del hogar y de sus hijos menores de edad un apoyo alimentario mensual equivalente a Una Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente (75.49), que les permita contar con recursos económicos para realizar esas tareas.

TERCERO.- La iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide un apoyo económico a las abuelas y abuelos que cuidan a sus nietos y nietas gravita entorno a tres lógicas argumentativas fundamentales. En primer lugar, se aportan amplias referencias sobre el rol que, a nivel nacional e internacional, desempeñan los abuelos como cuidadores de menores en diferentes países y entornos. En segundo término, la iniciativa reflexiona sobre el conocido fenómeno del envejecimiento demográfico, cuya prevalencia y desarrollo se encuentra en expansión en nuestra sociedad. El último conjunto de argumentos expone la situación de casos individuales en los que se destacan los densos lazos afectivos que vinculan a las familias mexicanas, en cuanto la posición de los abuelos como un complemento nuclear en la crianza y desarrollo de la primera infancia.

CUARTO- Por su parte, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide un apoyo



económico para madres y padres desarrolla una argumentación basada en el rol central de la familia en nuestras sociedades y, en particular, del matrimonio como institución total. En segundo lugar, se genera un análisis de la relevancia de diferentes esquemas de trabajo doméstico a nivel nacional y comparado, señalando su falta de reconocimiento público e institucional.

QUINTO.- Sobre esta última iniciativa, resulta claro el objetivo de apoyar a las mujeres y a los hombres responsables del cuidado del hogar. Sin embargo, en el artículo segundo del decreto -al definir los criterios de selección para acceder al beneficio y precisar el concepto a aplicar de madre y padre del hogar- únicamente se hace referencia a las parejas que mantengan un vínculo legal y cohabiten en el mismo domicilio. Lo anterior tendría implicaciones negativas al no considerar a personas que por diversos motivos no tienen vínculos con la madre/padre de sus hijos y, no obstante lo anterior, son responsables tanto del cuidado del hogar y como de los niños.

SEXTO- La familia desempeña, sin lugar a dudas, una función primordial en el conjunto de nuestras sociedades. En términos de la producción de bienestar y trabajo reproductivo, el núcleo familiar es una institución neurálgica, auténtico vehículo y catalizador del desarrollo individual y colectivo de las sociedades. Sin embargo, una de las características fundamentales de la sociedad contemporánea tiene que ver con la redefinición de los límites, atribuciones y jerarquías de tres instituciones determinantes; la familia, el mercado y el estado. En ese sentido, se observa que la iniciativa propuesta tiene un impacto en la relación entre la familia y el estado y, también, al interior de la primera institución. El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social considera pertinente señalar, por ejemplo, que existe el riesgo de que el otorgamiento de un apoyo económico a madres y padres cuidadores contribuya a reforzar la distribución sexual tradicional del trabajo y pueda, en algunos casos, obstaculizar la integración socioeconómica de las mujeres. **Si bien se reivindica la necesidad de reconocer el trabajo reproductivo y de cuidados, así como de visibilizarlo y redistribuirlo, es necesario ponderar los posibles efectos indirectos o colaterales de la aprobación de una iniciativa con estas características.** Sería necesario, para sustentar sólidamente la iniciativa, **realizar una evaluación prospectiva con enfoque de género** para ratificar o confirmar si iniciativas de esta naturaleza contribuyen de manera significativa al desarrollo social y a la igualdad en la Ciudad de México o, por el contrario, podrían afectar a la participación de las mujeres en ámbitos



distintos al doméstico.

SEPTIMO.- En cuanto al instrumento que se propone -expedición de nuevas leyes- se subraya también que **se intenta convertir en Ley local una política pública federal de nueva creación, lo que conlleva a dos situaciones que deben ser valoradas antes de la aprobación de dichas iniciativas.** Por un lado, la posible expedición de dichas leyes- orientadas en el mismo sentido que un programa federal- **generaría duplicidad, lo que contraviene el principio de Integralidad, contenido en la Ley de Desarrollo Social (Art. 4º Fracc. VII),** que establece la necesidad de preservar la:

Articulación y complementariedad entre cada una de las políticas y programas sociales para el logro de una planeación y ejecución multidimensional que atiendan el conjunto de derechos y necesidades de los ciudadanos;

Así, considerando lo establecido en las Reglas de Operación del Programa federal de Apoyo para el Bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras, se constata que la política apoya con 1600 pesos bimestrales a niñas y niños de entre 1 y 4 años; y 3600 pesos bimestrales para niñas y niños con discapacidad, en el rango etario de 1 a 6 años. Entre otros detalles, el programa apoyará a un máximo de 3 niños por hogar, salvo en el caso de nacimientos múltiples. El apoyo se entrega directamente a la madre, padre o tutor. Los criterios de acceso al programa incluyen que la madre, padre solo o tutor, siempre que estén trabajando, buscando empleo o estudiando. También se establecen los requisitos de no contar con el servicio de cuidado y atención infantil, a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios.

OCTAVO. - Se observa un riesgo claro de duplicidad entre el programa que se implementa a nivel federal y las iniciativas que se impulsan. Es necesario partir de que la articulación de la estrategia entre los diferentes programas sociales idealmente debería darse a nivel del diseño global de la política social. Empero, como se sabe, las condiciones institucionales, políticas y sociales en las que se insertan los procesos de planeación, diseño e implementación de los programas, y también de las leyes, pueden contribuir a generar interacciones no determinadas y a quebrar la lógica de la



integralidad¹. El gráfico 1 muestra diferentes niveles de vinculación, duplicidad y complementariedad de intervenciones y políticas entre niveles de gobierno

Gráfico 1. Esquema de duplicidades y complementariedades de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia con base en la literatura especializada

Así, de acuerdo al anterior gráfico, que muestra avances de la literatura especializada², encontramos que dos políticas tienen complementariedad perfecta cuando intervenciones diferentes se articulan para alcanzar metas comunes y fines compartidos. Existe sinergia, en estos casos, cuando la aplicación de un programa refuerza, dinamiza o mejora los resultados del otro. La duplicidad perfecta, por el contrario, nos indicaría la presencia de dos programas que son idénticos en objetivos, instrumentos y otras definiciones básicas del mismo. En el caso que nos ocupa, se observan indicios claros de duplicidad imperfecta entre el programa existente a nivel federal y las iniciativas en comento. Así, se señala que ambos comparten objetivos, mecanismos de intervención y, parcialmente, poblaciones beneficiarias:

¹ EASE, Identificación y Análisis de Duplicidades, Complementariedades y Sinergias de los Programas Sociales de la AFP para eficientar el Gasto, 2017.

² Idem



Tabla 1. Duplicidad entre las Iniciativas y el Programa de Apoyo para el Bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras.

	<i>Programa de Apoyo para el Bienestar de las niñas y niños</i>	<i>Iniciativas para expedir leyes de apoyo económico a madres y padres y abuelos</i>
Objetivo	Facilitar el cuidado y la atención infantil por parte de madres y padres	Permitir a madres, padres y abuelos realizar tareas de cuidados infantiles
Mecanismo de intervención	Transferencias monetarias	Transferencias monetarias
Población beneficiaria	Madres, padres o tutores	Madres, padres, abuelos

Fuente: Elaboración propia con base en iniciativas y programa

Así, tal y como se observa, las duplicidades entre ambas propuestas son muy significativas. Al tenor de lo anterior, se recomienda considerar en los procesos de dictaminación y deliberación legislativa la necesidad de articular una política social estratégica, coordinada y complementaria entre los diversos niveles de gobierno.

NOVENO. - Por otra parte, en términos técnicos, dada la existencia del programa federal que cubrirá a las poblaciones a las que hace referencia las dos iniciativas en comentario, **se hará necesario evaluar los resultados para determinar si es necesario la implementación de una política pública complementaria**, desde una perspectiva integradora que busque el bienestar social en la Ciudad de México.

DECIMO. - Como sabemos, la fragmentación de la política social ha sido uno de los grandes obstáculos históricos del desarrollo social en México. Algunos estudios han demostrado que

“existe evidencia sobre la desarticulación de las múltiples intervenciones que han coexistido en el país, su alcance insuficiente para garantizar derechos, la ausencia de estrategias de coordinación efectivas, así como de la falta de correspondencia entre las intervenciones y una agenda de combate efectivo a la desigualdad”³.

A pesar de que se cuenta con un marco legal que así lo señala, en México no existe una política



social integral que sea responsabilidad de los tres órdenes de gobierno. Las duplicidades y los empalmes en el diseño de los programas sociales son constantes, lo cual provoca que, en muchas ocasiones, éstos se estorben o compitan entre sí en lugar de crear sinergias o complementariedades.

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México considera fundamental reforzar la apuesta por una política social integral, en la que los programas y tipos de apoyo que la componen guarden congruencia entre sí. Esto significa fortalecer la vigilancia y los instrumentos de rendición de cuentas para que las políticas no se traslapen, sino que, por el contrario, se complementen. La coherencia representa un proceso en el que se diseñan políticas que, si son implementadas de manera adecuada, son capaces de lograr un objetivo más amplio⁴.

UNDECIMO.- En ese sentido, es indispensable que exista coherencia interna en el diseño de la política social a fin de que las intervenciones cuenten con objetivos e instrumentos que sean capaces de lograr las complementariedades y sinergias necesarias para avanzar en la garantía del ejercicio efectivo de los derechos sociales. Si la política social no está articulada, su efecto se seguirá diluyendo.

En la práctica, al planear y coordinar el ejercicio del gasto público se trazan directrices a través de programas presupuestarios de diversa índole, de acuerdo a las áreas prioritarias del gobierno. Así, los programas se consideran como un conjunto de actividades susceptibles de relacionarse entre sí, en las que se ejercen los recursos para el logro del objetivo que les da sentido y dirección, a fin de alcanzar un resultado específico en beneficio de la población objetivo. Como parte de los esfuerzos por organizar el ejercicio del gasto en mayor o menor medida en los tres niveles de gobierno se

³ Guillermo M. Cejudo, Damián I. Lugo y Cynthia L. Michel, Hacia una política social integral, CIDE, México, 2018, p. 10

⁴ Idem



ha buscado consolidar un Sistema de Evaluación del Desempeño, para que los resultados de la aplicación del presupuesto dirijan las estrategias hacia los resultados esperados. El Presupuesto basado en Resultados se enfoca en la definición y establecimiento claro y sencillo de los objetivos y resultados que prevén alcanzar los programas a los que se asignan recursos. A través de ello se busca hacer una revisión profunda de los programas públicos que conforman la estructura programática del gasto. De esa forma, es posible identificar las complementariedades, similitudes y/o duplicidades en los objetivos y alcances de los programas para realizar funciones, resectorizaciones y/o en su caso, eliminación del programa, acción o estrategia. En ese sentido, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social considera que algunos de los anteriores principios y líneas de acción pueden verse afectadas si no se pondera adecuadamente las implicaciones técnicas y de política pública de la iniciativa en comento.

DUODECIMO. – Uno de los grandes desafíos del nuevo tiempo político estriba en articular e hilvanar una coordinación entre administraciones y niveles de gobierno más robusta y cooperativa que coadyuve a sumar esfuerzos destinados al combate a la desigualdad y a la pobreza. En este terreno, y en el ámbito de la Ciudad de México, han sido desarrollados algunos esfuerzos y avances inéditos. Por su parte, la Constitución de la Ciudad de México diseña un sistema de planeación y evaluación de las políticas públicas muy avanzado e innovador, que reivindica para la ciudad la necesidad de recuperar la integralidad y la visión estratégica en cada actividad pública. Se trata de consolidar la planeación estratégica del conjunto de tareas y procesos organizativos que se llevan a cabo para conseguir los objetivos generales trazados en los programas y objetivos de desarrollo social. En ese terreno, la colaboración entre el nivel central, el ámbito federal y las alcaldías será pieza esencial del éxito o las limitaciones de la política social que se implemente. El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social recomienda continuar y fortalecer los mecanismos de comunicación interinstitucional entre gobiernos, inclusive a nivel de los distintos legislativos, para garantizar la mitigación de duplicidades como las que pudieran aparecer de aprobarse las iniciativas que se analizan.

ATENTAMENTE

DRA. ARACELI DAMIÁN GONZÁLEZ
DIRECTORA GENERAL