

Evaluación de Diseño Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres

Secretaría de Desarrollo Social

Instancia Evaluadora:
Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora

Tabla de Contenido

1. Resumen Ejecutivo	2
2. Introducción	4
3. Descripción General del Programa (Anexo 1)	5
4. Evaluación	7
5. Valoración Final del Programa (Anexo 10)	37
6. Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones (Anexo 11)	38
7. Conclusiones (Anexo 12)	43
8. Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora (Anexo 13)	45
9. Bibliografía	46

Resumen Ejecutivo

1. Resumen Ejecutivo

Este documento presenta la Evaluación de Diseño 2015 del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF o Programa) para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres, que es coordinado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Éste inicia su operación en 2006 con los objetivos de fortalecer la acción del Estado en la defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres; prevenir, mitigar y atender los daños ocasionados por la violencia; y para apoyar y elaborar propuestas de políticas públicas de las instancias existentes, en las 32 entidades federativas.

Esta evaluación, a diferencia de anteriores se realiza en el contexto donde el Programa se encuentra en una etapa de transición para fortalecer su Propósito, que en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) actual se describe como: *Las mujeres en situación de violencia son beneficiadas con servicios de prevención y atención que operan y promueven las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, en coordinación con instituciones públicas y sociales.*

De tal manera que el Programa cambia su enfoque, de apoyar el fortalecimiento institucional hacia el de apoyar la ejecución de acciones relativas a los modelos de prevención y atención de las mujeres en situación de violencia. Lo anterior, tiene implicaciones en cuanto al diseño. La evaluación se realiza con base en los criterios y metodología del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); contiene ocho apartados: características; justificación de creación y del diseño; contribución a las metas y estrategias nacionales; población potencial, objetivo y mecanismos de elección; padrón de beneficiarios y mecanismos de atención; matriz de indicadores para resultados; presupuesto y rendición de cuentas, y; complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

Posterior al análisis de estos apartados, se realiza una valoración final, en la cual el PAIMEF obtiene una valoración global de 3.23 puntos. El problema que busca resolver es el de los altos niveles de violencia contra las mujeres.

Se trata de un programa sujeto a reglas de operación (S155), y es de naturaleza transversal, de manera que trasciende, a nivel de Fin, la alineación exclusivamente sectorial. Más que vincularse a un objetivo nacional puntual, se inscribe principalmente en la Estrategia Transversal de la Perspectiva de Género (ETPG) del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND): de manera específica en la metas nacionales de México en Paz (con cuatro líneas de acción de su ETPG); b) México Incluyente (una línea de acción en su ETPG); y, en c) México con Responsabilidad Global (una línea de acción en su ETPG).

La creación y actual transformación del Programa se justifican no sólo por significar un compromiso internacional obligado para el Estado mexicano (en sus tres órdenes de gobierno y poderes), sino porque se observa evidencia sobre el dinamismo, crecimiento y complejidad del problema de la violencia contra las mujeres, que afectan el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y porque se valora como un fenómeno relacionado con los derechos humanos y la salud pública, que requiere de políticas de Estado integrales, diligentes, progresivas y sistémicas.

En primer lugar, se encontró que su diseño debe compatibilizar la forma y el tiempo en que se encuentra expresado el Propósito tanto del Árbol de Objetivos (*Disminución de la violencia contra las mujeres*) como en la MIR (*Las mujeres en situación de violencia son beneficiadas con servicios de prevención y atención que operan y promueven las IMEF, en coordinación con instituciones públicas y sociales*). La recomendación es que se formule como: *violencia contra las mujeres disminuida*.

La estructura a nivel de Componentes y Actividades se considera en general, clara y articulada. Los cambios en la MIR se requieren en el nivel de Fin y de Propósito.

En segundo lugar, se observó que la población objetivo -mujeres en situación de violencia-, tienen carácter de víctimas de delito con base en la fracción VI del artículo 5° de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), el artículo 4° de la Ley General de Víctimas (LGV), así como en el mismo glosario del Diagnóstico y no pueden ser vistas como comunes beneficiarias de programas sociales. Por lo tanto, no se pueden ni se deben identificar y, en consecuencia, no procede llevar un padrón de beneficiarias. Ser calificadas como víctimas de delito no les "victimiza" sino que, antes bien, como indica la Suprema Corte de Justicia de la Nación, les reconoce una serie de protecciones y garantías frente al Estado mexicano. Lo que las victimiza es una cultura de discriminación (Sentencia de Campo Algodonero), que de hecho se tipifica como delito en el artículo 149 ter, entre otros, del Código Penal Federal; no

otorgar este reconocimiento abona a invisibilizar el problema.

Se valoró que las estimaciones sobre la magnitud de esta población es del orden de 24.9 millones de mujeres en 2011; los supuestos en que se basan las proyecciones planteadas podrían revisarse y, de ser posible, georeferenciarse o desagregarse geográficamente. Otra observación es compatibilizar las diferentes poblaciones que se mencionan entre el documento de Diagnóstico del Programa (Diagnóstico o DDP) (Pp. 56-57 y 91-92), la Propuesta de Atención (PA) (pág. 112) y las Reglas de Operación de 2015 (ROP), así como de evitar criterios diferentes al que se avoca el problema de la violencia contra las mujeres (como son marginación, hambre o pobreza) o dispersar recursos a partir de aspectos distintos al mismo.

Además, se recomienda examinar la utilidad de los registros administrativos relacionados con el tema y complementar la MIR con indicadores cualitativos que se vinculen a sus indicadores cuantitativos, tal como lo recomiendan las instancias internacionales en derechos humanos. Un punto consustancial para el diseño es el de replantear los supuestos inscritos en la MIR, para visualizar la serie de riesgos y factores que pueden afectar el desempeño.

Los apoyos federales que entrega el PAIMEF a las entidades federativas se realiza a través de dos componentes. El primero es para implementar acciones de prevención y atención de la violencia contra las mujeres. El segundo es para acciones estratégicas para el fortalecimiento institucional de las IMEF en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, y que se centra básicamente en capacitación de personal del servicio público de cada entidad. Esta situación se traduce en la necesidad de operar mediante tres vertientes.

En general, las ROP muestran la tendencia en el cambio de diseño y disponen de un conjunto adecuado de formatos para facilitar la sistematización de la información recabada de las IMEF. La propuesta de implementar mesas de análisis y de requerir a las IMEF la elaboración de diagnósticos estatales es muy pertinente y sólo se recomienda fijar una metodología comparable entre las 32 instancias.

En consonancia con lo anterior, la propuesta de contar con un mecanismo de seguimiento es necesaria. Se sugiere revisar la evidencia empírica acerca de las características que guardan las 32 IMEF, para poder desarrollar mejores estrategias en prevención y atención, así como para valorar el funcionamiento de los respectivos sistemas estatales para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

También se requiere que en el Diagnóstico se retomen y atiendan las recomendaciones internacionales, como las de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Belem do Pará) y de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) para México, y se valoren las estrategias del PAIMEF con base en ellas. De igual forma, se recomienda analizar la pertinencia de incluir todas las formas de violencia contra las mujeres, así como la cuestión del agresor (término definido en la fracción VI de la LGAMVLV y en el glosario del Diagnóstico del PAIMEF). Con base en el artículo 6° del Código Penal Federal deben considerarse también los delitos previstos por los tratados internacionales de observancia obligatoria para México, aunque no estén indicados expresamente en dicho Código.

Por su carácter transversal, es estratégico que el INDESOL fortalezca su vinculación en los trabajos y Acuerdos del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVCM), entre otros temas, para aprovechar la información que se genera en este sistema y para reforzar sus estrategias de prevención y atención.

Por último, la evaluación encuentra que el PAIMEF se vincula principalmente con cinco programas federales: el Programa S010 Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG) que conduce el INMUJERES; el Programa S239 Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena (PAIGPI) que dirige la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; el Programa Diseño y Aplicación de Políticas de Equidad de Género y el Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio, ambos a cargo de la Secretaría de Educación Pública; y el Programa Prevención y Atención de la Violencia, que dirige el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva.

Introducción

3. Introducción

El presente documento contiene los resultados de la Evaluación de Diseño aplicada en 2015 al Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres (S155), responsabilidad del INDESOL. Esta evaluación consta de ocho apartados más una valoración general sobre el diseño y un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA).

El primer apartado describe las características del Programa, como son el problema que busca atender, las metas y estrategias con las que se vincula, su presupuesto y la calificación general alcanzada. En el segundo, se da cuenta del alcance de los documentos de Diagnóstico y Propuesta de Atención en que se basan su Árbol de Problemas y de Objetivos, con los que se fundamenta el cambio de Propósito.

En el tercer apartado se revisa la alineación con el PND, así como con los programas sectoriales y especiales a los que se vincula para contribuir al logro de las metas y estrategias nacionales. En el cuarto, se detallan las repercusiones que el rediseño del Programa confiere en la definición de su población objetivo la cual deja de enfocarse en las IMEF, para concentrarse ahora en las mujeres en situación de violencia.

El apartado quinto explica las razones por las cuales el diseño del Programa no puede operar con un padrón de beneficiarios como el resto de programas sociales, así como de los mecanismos de atención que ha implementado a lo largo de sus nueve años de existencia. El sexto apartado es el más extenso porque se concentra en revisar la estructura de la MIR; principal instrumento que expresa el diseño del Programa.

En el séptimo apartado se mencionan las partidas presupuestales a partir de las cuales se aplican los recursos, así como la situación que presenta el Programa para cumplir con la transparencia y rendición de cuentas acerca de su operación. Y, finalmente, en el octavo apartado se hace una comparación de este Programa con otros programas presupuestarios federales con los que guarda semejanzas.

Todos estos apartados se elaboran a partir de un cuestionario consistente en treinta preguntas, de las cuales veintitrés se califican numéricamente. En la valoración del diseño se examina el puntaje alcanzado a partir de los criterios establecidos en los Términos de Referencia (TDR) en que se sustenta la metodología para esta evaluación.

Finalmente, se presenta el balance con base en el análisis de FODA y las principales conclusiones, desde la perspectiva del grupo de evaluación. Se agrega la bibliografía utilizada para respaldar las recomendaciones realizadas, y finalmente se incluyen los anexos requeridos para esta evaluación.

El equipo de investigadores-evaluadores agradece a las distintas áreas de la SEDESOL que participaron; principalmente, al Instituto Nacional de Desarrollo Social y a la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, el apoyo brindado y la oportuna respuesta, que facilitaron el desarrollo de los trabajos para la evaluación.

Descripción General del Programa (Anexo 1)

4. Apartado I. Características del programa

El PAIMEF, es coordinado por el INDESOL, adscrito a la SEDESOL. Fue creado en 2006, para atender con políticas públicas el problema de la discriminación y la violencia contra las mujeres, según las Reglas de Operación vigentes en ese año. (Sección tomada del Anexo 1)

Se relaciona con tres metas nacionales del PND: a) México en Paz (con cuatro líneas de acción de su ETPG); b) México Incluyente (una línea de acción en su ETPG); y, c) México con Responsabilidad Global (una línea de acción en su ETPG). No se vincula explícitamente a ningún objetivo nacional; aunque las ROP 2015 indican que lo está con el objetivo 2.2 del PND: *transitar hacia una sociedad equitativa [1] e incluyente.*

Esto último debe revisarse; el PAIMEF se ocupa, en sentido estricto, de la violencia contra las mujeres y no directamente de la igualdad entre mujeres y hombres como sucede con los demás programas sociales. Se reconoce que ambos fenómenos estén estrechamente interconectados [2]; el matiz responde a un ejercicio violento del poder. El carácter lesivo y particular de estas prácticas discriminatorias le otorga una especificidad transversal dentro de las atribuciones institucionales.

El PAIMEF se enfoca en los aspectos relacionales y macrosociales del problema de la violencia contra las mujeres, y por ende, le corresponde esta intervención administrativa a la SEDESOL, a través de INDESOL, en el marco del SNPASEVCM. La violencia contra las mujeres tiene establecida una potestad normativa especial tanto nacional como internacional, a la que el Programa se vincula y destina directamente.

De acuerdo con las ROP, su objetivo general es el de contribuir a la construcción de una sociedad igualitaria mediante acciones de prevención y atención dirigidas a disminuir la violencia contra las mujeres. Su objetivo específico es prevenir y atender la violencia contra las mujeres por medio de las acciones que promueven y operan las IMEF, en coordinación con diversas instancias públicas y sociales [3].

Ofrece apoyos que son recursos federales catalogados como subsidios transferidos a las entidades federativas para los dos componentes de la MIR. El primero, es para implementar acciones de prevención y atención de la violencia contra las mujeres. El segundo, es para impulsar acciones estratégicas para el fortalecimiento institucional de las IMEF en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

La población objetivo del PAIMEF son las mujeres en situación de violencia, a la que se relacionan distintos grupos definidos en sus tres vertientes. La primer vertiente es la del personal del servicio público, que recibe formación en violencia contra las mujeres en las entidades federativas, tanto de las IMEF como de otras áreas.

La segunda vertiente se dirige a la población en general; se busca incidir en algunos grupos específicos determinados por las IMEF.

Finalmente, en la tercera vertiente se concentra propiamente su población potencial, que son todas las mujeres que están en una situación de violencia. Es discutible si los requerimientos metodológicos asociados con las categorías de población objetivo y atendida aplican literalmente a esta vertiente, ya que aún y cuando es la población directamente vinculada al problema expresado por el PAIMEF, debido a su condición de víctimas, ni ellas ni sus personas allegadas deben ser identificadas en un padrón como beneficiarias de acuerdo a la LGV, como sería la consecuencia esperada. Por tanto, no aplica la categoría de población beneficiaria. No obstante, se hace una estimación del tamaño de esta población objetivo y se lleva un registro.

El PAIMEF tiene cobertura nacional. Sus mecanismos de focalización necesitan apearse a la lógica y naturaleza del problema planteado de los altos niveles de violencia contra las mujeres, y evitar distorsionar su asignación con criterios ajenos a éste, ya que el problema es extenso, complejo y dinámico, y los recursos disponibles para prevenir y atender las múltiples manifestaciones de este problema son sumamente escasos.

En 2014, el presupuesto aprobado fue de \$288,000,000 pesos, que finalmente cerró en \$283,181,714 (1.7 por ciento menos). Para 2015, su presupuesto aprobado fue de \$303,000,000 (7 por ciento de incremento respecto a lo ejercido). Este monto se mantuvo en el ajuste por Presupuesto base Cero para 2015 y es el mismo monto deseable para el 2016. Es considerado programa prioritario.

En la MIR del Programa se observa que el Fin no tiene ninguna meta concreta; plantea tres orientaciones, pero sólo establece su línea de base (Lb) respectiva para 2011. **1. Porcentaje de mujeres que han sufrido al menos un incidente de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses, (Lb=27.34).** **2. Porcentaje de Mujeres que perciben igualdad de los roles masculino y femenino en los hogares, (Lb=20.2).** **3. Porcentaje de mujeres que han sufrido al menos un incidente de violencia a lo largo de su vida en pareja, (Lb=46.1).**

Para el Propósito tiene *Número de Mujeres beneficiadas por los servicios de atención preventiva y especializada de la violencia contra las mujeres brindados en las Unidades apoyadas por el Programa*; su meta es de 285,170 mujeres para 2015.

El Programa tiene seis Componentes: **1. Unidades de atención especializada apoyadas por el Programa, en las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal en curso, tiene meta para el ciclo en curso de 368 unidades.** **2. Es sexenal, Población en general beneficiada con acciones de prevención de la violencia contra las mujeres, 38,316 personas.** **3. Convenios de coordinación suscritos para la creación y consolidación de sinergias en materia de atención y prevención de la violencia contra la mujer, es de 32.** **4. Es sexenal, Servidores(as) públicos y especialistas capacitados(as) en materia de violencia contra las mujeres durante el ejercicio fiscal en curso, 11,917 servidores.** **5. Porcentaje de Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas apoyadas en el período establecido, es también 32.** **6. Índice de Fortalecimiento Institucional de las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, con 0.75 (Lb= 0.42).**

Como resultado de la valoración de cada uno de los reactivos de evaluación, se obtuvo en cada pregunta un puntaje específico que permite construir una valoración por tema de evaluación y una valoración global (Anexo 10). La valoración global del diseño del Programa respecto a la atención del problema o necesidad es de 3.23 que se considera un resultado muy adecuado.

Justificación de la creación y del diseño del programa

1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:
 - a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
 - b) Se define la población que tiene el problema o necesidad.
 - c) Se define el plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y ° El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El problema por atender con el PAIMEF está definido como Altos niveles de violencia contra las mujeres. Se formula como un hecho negativo en el Diagnóstico (pág. 25). No se consideran diferencias entre hombres y mujeres para conocer los determinantes socio-económicos asociados con dicha problemática. Se define en el Diagnóstico (pág. 53), a la población que tiene el problema, como "las mujeres en situación de violencia o que han sufrido algún tipo de violencia".

En cuanto al plazo para revisión y actualización del problema, se refiere que se fundamenta en la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (ENDIREH); esta encuesta no tiene una temporalidad definida. De igual forma, se concentra básicamente en violencia familiar; no se incluyen otros tipos de violencia como la institucional o la obstétrica, y se dificulta establecer líneas base para la prevalencia a nivel estatal. Esta encuesta es el instrumento más completo en términos de sus categorías de análisis, por lo que se recomienda que el INDESOL apoye la gestión ante las instancias correspondientes para dar certidumbre jurídica a sus levantamientos; esto permitiría disponer de información periódica y, además, acreditar el plazo para su actualización.

En lo que respecta a las proyecciones sobre el número de mujeres en esta situación de violencia, éstas pueden ser complementadas con registros administrativos anuales, tales como las estadísticas vitales de mortalidad y las judiciales en materia penal, recopiladas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como por el subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia de la Secretaría de Salud. Utilizar información generada por encuestas y registros administrativos es una recomendación de la Guía para la Aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres Belem do Pará (Guía).

Las proyecciones del Diagnóstico se han construido solo con un supuesto demográfico, cuando se trata de un fenómeno multifactorial, heterogéneo, distinto según el territorio y dinámico (pág. 71).

Si bien se considera como población objetivo del Programa a las mujeres en situación de violencia, tanto en el Diagnóstico como en las ROP se agregan implícitamente otros grupos de población, múltiples y diferentes, que no se corresponden incluso entre estos dos documentos y que se asocian a otros problemas socioeconómicos. Una sugerencia es asegurar la correspondencia entre las poblaciones mencionadas en ambos documentos. Se recomienda unificar dichos criterios y hacer explícita, en su caso, la relación de estas otras poblaciones con la población objetivo del Programa.

Por ejemplo, en el Diagnóstico (págs. 56 y 57) y la Propuesta de Atención (págs. 93 y 94) se incluye a las personas allegadas, hijos e hijas, población en general, servidores públicos e instituciones públicas o sociales y al personal de la procuraduría de justicia lo cual es pertinente. En las ROP 2015, por su parte, se considera además a la población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, rezago y de marginación; a los hogares y sus integrantes que se encuentre en situación de pobreza extrema de alimentación, entre otros.

La posibilidad implícita de considerar a estas otras poblaciones, antes mencionadas, puede afectar el diseño del Programa y atomizar sus esfuerzos. Se recomienda que el Programa se centre sólo en las poblaciones delimitadas por las tres vertientes, es decir, en el problema planteado que es la prevención y atención de la violencia contra las mujeres, desde el ámbito de su competencia.

También se recomienda el análisis de la viabilidad de ampliar la gama de situaciones específicas del numeral 3.4, inciso e), de las ROP 2015, para considerar las diferentes formas en que se manifiesta la violencia contra las mujeres.

2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:

- a) Causas, efectos y características del problema.
- b) Cuantificación y características de la población que presenta el problema.
- c) Ubicación territorial de la población que presenta el problema.
- d) El plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema a que pretende atender, y ° El diagnóstico cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Se cuenta con el documento Diagnóstico elaborado en 2014, por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Cumple con la formalidad establecida en los Lineamientos Generales para la Elaboración de Diagnósticos, así como con la de Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos, dispuestos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En éste, se determinan cuatro causas del problema por atender: 1) bajo nivel de empoderamiento de las mujeres, 2) deficiente atención de la violencia contra las mujeres, 3) discriminación contra las mujeres, 4) bajos niveles de procuración de justicia. Y dos efectos principales: 1) exclusión social de las mujeres y 2) mayor prevalencia de daños a la salud por violencia contra las mujeres.

La caracterización del problema se limita únicamente a los datos que proporcionan las ENDIREH 2003, 2006 y 2011. Se recomienda la revisión de otras metodologías y cálculos basadas en información oficial, que no fueron considerados en el Diagnóstico, como son los elaborados por el estudio nacional sobre las fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) e Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), por INMUJERES/ONU-Mujeres/Comisión Especial para conocer y dar seguimiento a las acciones que han emprendido las Autoridades Competentes en Relación a los Femicidios Registrados en México, en Violencia Femicida en México 1985-2010, y en el cuaderno de trabajo 35 de INMUJERES, Retratos de la Violencia contra las mujeres en México que, con la misma ENDIREH, llega a evidencias útiles para el PAIMEF.

El Programa tiene ubicación territorial en todo el país. El Diagnóstico sustenta su análisis prácticamente en dos variables a nivel de entidad federativa: la variación porcentual de la violencia contra las mujeres en la última relación con su pareja en los años 2006 y 2011, así como la incidencia de víctimas por tipo de violencia (gráficas 2 y 5, y figuras 2 y 4). Se recomienda ampliar este esfuerzo para considerar otros factores a partir de registros administrativos, así como elementos precursores, detonadores y de contención social, la prevalencia de las distintas formas de violencia contra las mujeres, su frecuencia y gravedad, así como mostrar patrones de contexto, proceso y de percepción. Se recomienda revisar metodologías como las ya mencionadas de la CONAVIM, INMUJERES, e incluso INCIDE SOCIAL.

El trabajo con registros administrativos puede apoyar el análisis de desagregación geográfica. Se sugiere hacer un cruce con algunos indicadores relacionados con el desarrollo social en el ámbito estatal como son marginación, pobreza o desarrollo humano, de manera que tanto el Diagnóstico como las ROP, puedan justificar la relación entre las diferentes poblaciones consideradas implícitamente y la población objetivo. Se recomienda analizar y, en su caso, justificar la incorporación o no de los agresores como parte de los grupos de población con los que el Programa podría trabajar en prevención y atención.

Cabe resaltar que los centros de justicia son una opción relevante del gobierno federal dentro del Sistema Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia (SIPASEVCM) contra las Mujeres que preside la Secretaría de Gobernación (art.36 LGAMVLV). En este sentido, se propone que el Diagnóstico describa la articulación del PAIMEF dentro de esta estrategia y su incidencia respecto a las demás estrategias del Sistema.

El Diagnóstico señala causas, efectos y características del problema, cuantifica y menciona características de la población, pero no la ubica territorialmente y su plazo de actualización depende de la disponibilidad de su única fuente (ENDIREH), que es indefinido.

3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y ° La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema.

Justificación:

El Diagnóstico (pags.16-17) y las ROP mencionan los instrumentos jurídicos en materia de derechos humanos nacionales e internacionales a los que el Estado mexicano está obligado a dar cumplimiento, a través de políticas públicas similares a la responsabilidad de este Programa. De dichos instrumentos se derivan también las recomendaciones internacionales formuladas a México sobre el tema, principalmente las que emitió la CEDAW recientemente (CEDAW/C/MEX/CO/7-8), las del Comité de Expertas de Belem do Pará (MESECVI-IV/doc.83/12) y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, principalmente Campo Algodonero.

Se sugiere incluir en el Diagnóstico, un apartado que muestre de qué manera específica el Programa contribuye en el ámbito de su actuación a la atención de estas recomendaciones. Se sugiere revisar el glosario para que corresponda con este documento ya que se describen términos que no se utilizan en lo que resta del análisis como es el de "alerta de género". Se recomienda corregir el término "Equidad de Género" por el de "Igualdad de Género". Se propone precisar en todo caso, el término de "mujeres en situación de vulnerabilidad de violencia" tal como lo acepta la Convención Belem do Pará (artículo 9); las mujeres no son un grupo vulnerable.

Se recomienda enriquecer la justificación teórica del Diagnóstico a partir de las teorías de género, de la cultura de la violencia y de la del intercambio, así como desde el marco de violencias interseccionales y el modelo ecológico. Se menciona, por ejemplo, en el Diagnóstico (pág. 16), que hay cuatro aspectos centrales, dos de los cuales son en teoría lo mismo: un asunto de género y las estructuras de poder. Conviene, asimismo, abordar la violencia contra las mujeres como una violación de derechos humanos. Aunque se reconoce que este tipo de violencia no puede verse de manera aislada (pág. 92), el análisis realizado omite la vinculación con la violencia social, la seguridad humana o la seguridad pública (razón, entre otras, por la cual la Secretaría de Gobernación preside el SIPASEVCM), por lo que se recomienda evitar aislarlo como un tema aparte y de desarrollo social.

Se reitera abordar el trabajo del PAIMEF como parte de este Sistema, y con ello, avanzar en la transversalización de la perspectiva de género. Al respecto, se recomiendan dos trabajos: a) Monitoreo de la política nacional para la igualdad en los tres poderes y órdenes de gobierno (INMUJERES/INSP/SRE/SALUD); y b) Evaluación de diseño de los modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres e identificación de mejores prácticas del INMUJERES. En ambos se encontrará justificación y evidencia de utilidad para el diseño del Programa.

Se sugiere problematizar sobre la misma evolución del Programa, originado para el fortalecimiento y profesionalización institucional, el apoyo a proyectos piloto de atención de las redes sociales y la generación de estudios e investigaciones, así como valorar la situación actual de fortaleza institucional en las diferentes entidades, cuya heterogeneidad repercute en el desempeño del PAIMEF, dado que lo obliga a diferenciar esfuerzos. Se recomienda hacer explícito cómo y por qué han cambiado estas vertientes y objetivos y reconocer expresamente en qué medida el programa aborda cada una de las manifestaciones de la violencia contra las mujeres.

Se recomienda aprovechar los resultados de los proyectos y estudios que desde el mismo Programa se han elaborado o promovido, tanto para mejorar el conocimiento del fenómeno, como del análisis de su misma operación. Estas evidencias son imprescindibles para la retroalimentación al diagnóstico y por lo tanto al diseño del Programa mismo. La valoración obedece además a que la mayor parte de la evidencia empírica que se incluye en la Propuesta de Acción (págs. 77-81) se refiere a proyectos de hombres en trabajo de su agresión (Programa H, Duluth, DAIP, Grupo Emerge), aspecto no considerado hasta ahora por el Programa y que se recomienda analizar, tanto porque se deben enfrentar las causas culturales, porque es un buen indicador de que se quiere hacer algo y porque se promueve la alianza entre hombres a favor de las mujeres. Otra parte se dedica a proyectos de la sociedad civil de atención a mujeres violentadas. Sólo se menciona un caso similar al PAIMEF (pág. 83), referido a un programa nacional en la Argentina.

Contribución a las metas y estrategias nacionales

4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional considerando que:

- a) Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa, sectorial, especial, institucional o nacional por ejemplo: población objetivo.
- b) El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación con objetivo(s) del programa sectorial, especial, institucional o nacional y ° Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta.

Justificación:

El Propósito del PAIMEF refiere que: Las mujeres en situación de violencia son beneficiadas con servicios de prevención y atención que operan y promueven las IMEF, en coordinación con instituciones públicas y sociales. Este objetivo se vincula con los siguientes ordenamientos programáticos:

- Con el objetivo 4 del Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) a través de la estrategia 4.4 Prevenir y atender la violencia contra las mujeres a través del fortalecimiento de las instancias de mujeres en las entidades federativas y su coordinación con otras instancias públicas.

- En el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD) se identifican como conceptos comunes los de prevención, atención y coordinación. Se liga con el objetivo transversal 2 de violencia contra las mujeres. Sin embargo, este objetivo no tiene acciones específicas en las estrategias de prevención, ni en la de resolución pacífica de conflictos, ni en la de coordinación. Tiene acciones sólo en lo que corresponde a la estrategia 2.3 de servicios de atención y en la 2.4 de grupos discriminados.

- En el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVCM) se comparten conceptos con el objetivo 2 relativo a la prevención integral; el objetivo 3 de acceso a servicios de atención integral, y con el objetivo 5 para fortalecer la coordinación institucional. Sin embargo, cuando este programa indica sus acciones por estrategia no incluye a la SEDESOL en las que corresponden a estos tres objetivos; sí aparece en cuatro líneas de acción del objetivo 1 que es de la difusión a nivel nacional de los contenidos de la LGAMVLV.

Respecto de la vinculación del Propósito con las metas sectoriales, se relaciona con la meta del objetivo 2 del PROIGUALDAD, Mujeres víctimas de violencia atendidas en refugios y centros de justicia, y con las de los delitos contra mujeres ingresados en los Tribunales Superiores de Justicia Estatales, y denuncias presentadas ante agencias del ministerio público por delitos de género.

Referente al PIPASEVCM, contribuiría con la meta de atención a mujeres, niñas y niños víctimas de violencia de género por servicios seleccionados en las entidades federativas. También con la meta del indicador 4.2 del PSDS.

Es importante considerar que en el Árbol de Objetivos del Programa, el problema por atender se redacta de forma positiva como “disminución de la violencia contra las mujeres”; en consecuencia, no se identifica una relación de congruencia con el Propósito antes referido. Se recomienda alinear los elementos centrales de la definición del problema, de los árboles del problema y de objetivos y el resumen narrativo a nivel de Propósito de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa.

Un área de mejora es revisar la construcción de los árboles de problemas y de objetivos, para entonces regresar a redefinir el objetivo. Por otra parte, se comenta que en la Circular SSPPE.600/056/2014 que establece las disposiciones en materia de alineación de los programas presupuestarios, todo se circunscribe a una alineación sectorial, lo cual limita cualquier posibilidad al proceso de transversalización de la perspectiva de género, que también se hace explícito en el PND. Sin desconocer que esta estrategia rebasa al PAIMEF, se recomienda valorar la importancia de ampliar dicha posibilidad, a partir de las oportunidades que dicha normatividad (Circular) permite para una alineación con objetivos transversales.

5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial, institucional o nacional relacionado con el programa?

Meta	Un México en Paz
Objetivo	Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática
Estrategia	Impulsar un federalismo articulado mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno.
Estrategia Transversal	Perspectiva de Género
Programa Sectorial, Especial, Institucional o Nacional	Programa Sectorial de Desarrollo Social
Objetivo	Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación.

Justificación:

El PAIMEF se vincula con las metas de un México en Paz, México Incluyente, y México con Responsabilidad Global del PND.

Se relaciona con el Objetivo 1.1 Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática y su Estrategia 1.1.3 Impulsar un federalismo articulado mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, a partir de tres líneas de acción: a) Impulsar la inclusión y la participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales en las distintas instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales, como [...]; b) Diseñar e implementar un programa que dirija las acciones a favor de la descentralización y el fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales; c) el desarrollo de capacidades institucionales y modelos de gestión para lograr administraciones [...] efectivas.

El PIPASEVCM, como programa especial rector en esta materia, está ligado con las doce líneas de acción de México en Paz y la meta referida de México Incluyente. El objetivo 2 del PROIGUALDAD se articula con estas mismas metas.

El Propósito del PAIMEF se vincula con las líneas de acción ya mencionadas del PROIGUALDAD; se añadiría la línea de acción llevar a cabo campañas nacionales de sensibilización sobre riesgos y consecuencias de la trata de personas orientadas a mujeres, y sobre la discriminación de género y los tipos y modalidades de violencias contra las mujeres.

De las doce líneas de acción de la estrategia transversal de perspectiva de género (ETPG) de la meta de México en Paz del PND, se identifica directamente con cuatro: 1) garantizar el cumplimiento de los acuerdos generales emanados del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, mediante una coordinación eficaz entre los diversos órdenes de gobierno; 2) simplificar los procesos y mejorar la coordinación en los planos federal, estatal y municipal, para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; 3) promover el enfoque de género en las actuaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, 4) incorporar acciones específicas para garantizar la seguridad e integridad de las mujeres.

Para la meta de México Incluyente, sólo en su ETPG hay relación con la línea de acción: Prevenir y atender la violencia contra las mujeres, con la coordinación de las diversas instituciones gubernamentales y sociales involucradas en esa materia. En las ROP 2015, se dice que el vínculo es con el objetivo 2.2 Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente y con su estrategia 2.2.2 Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población; sin embargo, hay que subrayar que ninguna de las tres líneas de acción de esta estrategia y ninguna otra estrategia de este objetivo se refiere expresamente al problema de la violencia contra las mujeres; lo anterior porque eminentemente se trata de un problema de violencia, aunque tenga raíces en la desigualdad de género, su relación es no lineal. Y con la meta de México con Responsabilidad Global con otra línea Implementar una estrategia intersectorial dirigida a la atención y protección de las mujeres migrantes que son víctimas de tráfico, trata y secuestro.

La Convención de Belem do Pará, solicita un programa integral específico para sus cuatro modelos; en congruencia con esta Convención, el PAIMEF debería alinearse con el PIPASEVCM. El PND no tiene ningún objetivo específico en cuanto a violencia contra las mujeres; sólo tiene estas 13 líneas de acción con las que se establece la vinculación. También están las respectivas ETPG de estas tres metas nacionales referidas; no se consideró meta al 2018 e indicador concreto. El PSDS, como ya se mencionó, se vincularía al objetivo 2.2 del PND a través de su estrategia 4.4, de su objetivo 4.

6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015?

- | |
|---|
| 2) Indirecta: El logro del Propósito aporta al cumplimiento de al menos uno de los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015. |
|---|

Justificación:

Como se mencionó, el Propósito del PAIMEF refiere que las mujeres en situación de violencia son beneficiadas con servicios de prevención y atención que operan y promueven las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas, en coordinación con instituciones públicas y sociales.

Éste se vincula con uno de los objetivos del apartado V de la Declaración del Milenio: Derechos humanos, democracia y buen gobierno, que reitera el compromiso de luchar contra todas las formas de violencia contra la mujer y aplicar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW. Esta vinculación con el Programa es indirecta, toda vez que por sí mismo no es suficiente para lograr el cumplimiento de dicho objetivo, dado que para luchar contra todas las formas de violencia contra la mujer hay que aplicar cuatro modelos (prevención, atención, sanción y erradicación) y el PAIMEF contribuiría sólo en la implementación y ejecución de dos de estos cuatro modelos desarrollados, que son los de prevención y de atención.

Para alcanzar de forma completa el objetivo de la Declaración del Milenio, se requiere de políticas públicas específicas para los modelos de sanción y erradicación, establecidos, para el caso de América Latina en la Convención Interamericana para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará); éstas acciones no le competen al Programa.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:
- Unidad de medida.
 - Están cuantificadas.
 - Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
 - Se define un plazo para su revisión y actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y ° Las definiciones cuentan con tres de las características establecidas.

Justificación:

En el Diagnóstico se refiere que las poblaciones potencial y objetivo que beneficia el PAIMEF tienen la misma definición: son las mujeres que han sufrido algún tipo de violencia. Es relevante reconocer que el PAIMEF, se encuentra en una fase de rediseño desde 2014, que modifica de manera sustantiva la definición de su población objetivo; anteriormente ésta correspondía a las IMEF. En 2015, de forma implícita, éstas se siguen atendiendo.

La unidad de medida de la población se define como: mujer de 15 años o más que declaró sufrir algún tipo de violencia (emocional, económica, física y/o sexual) a lo largo de la relación con su última pareja en México. Se cuantifica a partir de una metodología que determina su magnitud en 24.9 millones de mujeres para 2011. (Anexo 2)

La valoración se debe a que el Programa tiene definidas a sus poblaciones potencial y objetivo, que son la misma. Estas poblaciones tienen unidad de medida, están cuantificadas, aplican una metodología y se sustentan en una fuente de información que es una encuesta oficial; sin embargo, ésta fuente (ENDIREH) no precisa un plazo para su revisión o actualización, como ya se mencionó.

Una observación adicional es la de distinguir y cuidar las diferencias existentes entre varias acepciones que se hacen de la población objetivo. Por ejemplo, se les denomina indistintamente como "mujeres que han sufrido violencia" o como "mujeres en situación de violencia". Lo anterior porque se están considerando a nivel de Fin, dos indicadores similares, uno habla de incidentes de violencia a lo largo de su vida en pareja (es decir violencia histórica, que se mantiene o no en el presente), y el otro de, violencia por parte de su pareja en los últimos doce meses (violencia inminente en el presente). Esto es importante porque repercute en la estimación de las poblaciones potencial y objetivo.

Si bien un indicador es estructural y el otro es de carácter temporal menor (coyuntural), la recomendación es priorizar la violencia actual (que se presenta dentro de los últimos doce meses), ya que es la que va a requerir con más posibilidad de los servicios de atención.

Otra área de oportunidad es la de revisar la cuantificación, las proyecciones y los supuestos que fincan esta estimación, como son el incremento anual del 1 por ciento en esta población, así como la previsión de que se tendrá una disminución de tres puntos porcentuales para 2020.

En este contexto, se recomienda revisar el problema y los árboles del problema y de objetivos correspondientes, ya que a partir de las causas primarias definidas se identifican tres tipos de poblaciones: 1) la que constituyen las instancias de mujeres en las entidades federativas (vertiente institucional); 2) la conformada por hombres y mujeres de la población en general (vertiente de prevención) y, 3) la integrada por mujeres que han sido víctimas de violencia (vertiente de atención). Esta última es la que se precisa en el Diagnóstico; en las ROP 2015 se maneja de forma explícita la población de mujeres y, de forma implícita, la relacionada con las instancias estatales de mujeres.

8. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales)

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos, pero no las características de los solicitantes.

Justificación:

En virtud de que el PAIMEF opera, en la práctica, a través de tres vertientes distintas, su demanda total de apoyos está diferenciada. Además de su población objetivo, considera otros tipos de población que contribuyen al cumplimiento de los objetivos del Programa, subdivididas en: a) las personas allegadas a las mujeres en situación de violencia, b) sectores estratégicos de la población en general, y c) personal del servicio público vinculado con el problema. Es decir, existe una multiplicidad de demandas de apoyo, con una combinación de características tanto personales (físicas) como institucionales (morales).

La valoración se debe a que el programa puede disponer de información sistematizada que permita conocer parcialmente la demanda total de apoyos, al igual que las características personales de las diferentes poblaciones. La misma se recaba en los 32 proyectos integrales que presentan las IMEF, en el Sistema Informático del PAIMEF (SIP).

Esta demanda total de apoyos es la que integran las IMEF en sus proyectos integrales, a partir de los formatos del Anexo 4 de las ROP 2015. En éstos se requiere un número estimado de personas que se beneficiarían con la ejecución de la acción, así como su perfil o características, con lo cual es posible una sistematización para cada vertiente aunque esta información no fue mostrada en las evidencias documentales. Se recomienda especificar el número y tipo de características de las acciones de los proyectos, y el de las poblaciones beneficiadas por vertiente.

Para el caso de las vertientes A y C del Programa (Institucionalización de la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres) el PAIMEF observa que sí se sistematizan las características del personal del servicio público capacitado, así como el registro de las usuarias de los servicios de atención; para la vertiente C, se menciona que las personas allegadas a las mujeres víctimas de violencia se incluyen en el mismo registro que éstas.

En cuanto a las características institucionales, una parte son organizaciones sociales que reciben apoyos para acciones de las vertientes B y C. La otra parte son las instituciones mismas, las IMEF, consideradas como personas morales de la vertiente A.

Sobre esto último, sus características no están sistematizadas, aunque el número total de apoyos sí (32), mediante la presentación del proyecto integral compuesto de acciones por entidad. Una recomendación es sistematizar las características de las IMEF y que se constituya en una fuente única de la demanda total de apoyos.

Para la caracterización de las IMEF se sugiere la identificada en el Cuaderno de Trabajo No. 18 de INMUJERES/INSP, Estrategias implementadas por las IMEF para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Por nombrar algunas características: existencia y monto de presupuestos etiquetados en la entidad; manejo directo o no de los recursos; disponibilidad de mecanismos efectivos de monitoreo y rendición de cuentas; suficiencia presupuestal; tipo de grupos específicos atendidos; vacíos legales o reglamentarios; funcionamiento de sus sistemas estatales de violencia; establecimiento de centros de justicia y vinculación de las acciones del PAIMEF con ellos; calidad de la información generada; conexión actualizada con el Banco Nacional de Datos sobre Violencia; disponibilidad de modelos, protocolos y estándares en prevención y atención; participación de la academia y organizaciones sociales; personal certificado; énfasis de los tipos de violencia atendida; y solicitud de alertas de género. Si el Programa opera por conducto de las IMEF, debe orientarse mínimamente por estos datos, que deben incluirse en el Diagnóstico y en la Metodología de Seguimiento; se recomienda hacerlo para avanzar en la transversalización.

La demanda total de apoyos, como ya se mencionó, es la captada por las IMEF en sus proyectos integrales. Pero la posible demanda potencial es mucho mayor, si se toma como referencia el dato de la ENDIREH 2011, que indica (cuadro 12), que de las 6,475,086 mujeres en situación de violencia, sólo el 2.77 por ciento pidió ayuda a una instancia de la mujer. Dato que debe incluirse en el diagnóstico. En este sentido, la demanda tiene un límite inferior señalado por los 32 proyectos estatales y un límite superior que es toda la demanda potencial.

9. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

Justificación:

El Programa, por la naturaleza de su población objetivo, no cuenta con un mecanismo para identificarla; dicho mecanismo no procede y no es factible, porque son víctimas de violencia, no sólo directas, sino indirectas y potenciales. Por la Ley General de Víctimas ameritan la aplicación de un enfoque transformador, diferencial y especializado; por su particularidad, merecen trato preferente y son susceptibles de requerir garantías especiales y medidas de máxima protección, por lo que su confidencialidad las exige de ser consideradas como beneficiarias.

La mejor aproximación que se puede obtener es la demanda revelada en el número de mujeres que han sido atendidas por algún centro de atención especializado. Considerando que el Programa puede tener tres tipos diferentes de beneficiarios, como ya se comentó, puede analizarse la población identificada como las 32 IMEF.

Si bien en el Diagnóstico se refiere que la identificación de la población objetivo utiliza la ENDIREH 2011, es importante precisar que bajo ninguna circunstancia la encuesta permitiría identificar (conocer) a las mujeres que serían objetivo del programa; lo que la encuesta permite es estimar (contabilizar) cuál sería el tamaño de la población objetivo, mas no la identificación.

Las sub-poblaciones que contribuyen al cumplimiento del objetivo del Programa son tres: a) personas allegadas a las mujeres atendidas; b) sectores de la población considerados estratégicos; y c) servidores públicos involucrados. Para ninguno de estos grupos se aplica un mecanismo expreso de identificación personal.

El Programa no dispone de un mecanismo de desagregación geográfica para cuantificar a las mujeres en situación de violencia. Puede utilizar los resultados por entidad federativa de la ENDIREH 2011, u ocupar los registros administrativos en el tema de seguridad pública y justicia que proporcionarían datos sistematizados y más actualizables.

En las ROP 2015 se establece un mecanismo operativo pertinente para la focalización que son las mesas de análisis de los proyectos integrados por las IMEF; uno de los criterios apunta a su vinculación con un diagnóstico estatal o la aplicación de metodologías para caracterizar el problema de la violencia contra las mujeres. Se recomienda evitar una dispersión de criterios o metodologías no apegadas estrictamente al problema de la violencia contra las mujeres y definir un mecanismo nacional o, en su caso, alguno orientado por los acuerdos de cada Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar o Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Para asegurar la coherencia entre la prevalencia del problema y la asignación de recursos, es decir, para que los recursos públicos se apeguen estrictamente al problema al que son destinados, se recomienda que el mecanismo del Anexo 18 de las ROP, se apegue a variables vinculadas estrictamente con la población objetivo. Se sugiere en primer lugar, eliminar dos de los cuatro componentes de dicho mecanismo: el Componente Inercial y la Variable Presupuestal Compensatoria. En segundo lugar, en el Componente Estructural, quedarse solamente con las variables a) mujeres que vivieron una situación de violencia en los últimos doce meses, y b) una variable que considera la dispersión de la población conforme a las estimaciones del INEGI, de 2010. Lo anterior porque las condiciones de hambre y pobreza no son estructurales al problema de la violencia contra las mujeres y existe evidencia consistente en las ENDIREH 2006 y 2011 de que las transferencias como Prospera (antes Oportunidades), muestran un efecto contradictorio, por lo que se recomienda examinar con detalle este vínculo (Ver Cuaderno de trabajo No. 35 de INMUJERES, Retratos de la Violencia contra las mujeres, pág. 155, y también la investigación Diferencias regionales en violencia doméstica en México: el rol de la estructura patriarcal), para evitar el riesgo de criminalizar la pobreza.

En el Componente de Desempeño dejar sólo: a) una variable que considera la evaluación de la gestión de los proyectos de las IMEF en el ejercicio fiscal anterior en términos de calidad operativa, aplicación de gasto, cumplimiento de metas y puntualidad en los procesos, y b) una variable que distribuye recursos conforme a la puntuación alcanzada por entidad federativa en la medición del Índice de Fortalecimiento Institucional, mismo que está acreditado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como el Indicador de Propósito del Programa.

10. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:

- a) Incluye la definición de la población objetivo.
- b) Especifica metas de cobertura anual.
- c) Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.
- d) Es congruente con el diseño del programa.

Respuesta: No Aplica.

Justificación:

Debido a que la población objetivo definida por el Programa, se trata de mujeres víctimas de violencia, actualmente no es factible considerar una estrategia de cobertura; la finalidad no es alcanzar una meta en relación con la población potencial u objetivo. Significa que la estrategia de cobertura no es directa, ya que depende de factores externos a la programación; éstos deben ser previstos de manera más detallada en los supuestos que se incorporan en la MIR.

Las ROP 2015 en sus numerales 3.1.1 y 3.1.2, apuntan una especie de estrategia de cobertura, sustentada en las zonas de la Cruzada Nacional contra el Hambre o las de la pobreza, y en los polígonos del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, que no cumple con ninguna de las cuatro características señaladas en esta pregunta.

Anteriormente, la estrategia de cobertura se restringía a apoyar las 32 IMEF: por el rediseño del Programa, ésta cobertura ya no se corresponde con la actual población objetivo que son las mujeres en situación de violencia. Definir una estrategia de este carácter para cubrir a la población objetivo vigente no es una tarea ordinaria ya que se trata de un problema compuesto por distintos tipos de violencia y fuertemente invisibilizado por la discriminación.

Además, no tiene sentido pretender metas de cobertura anual o fijarse algún horizonte de mediano y largo plazos, porque la expectativa no es abatir una brecha de desigualdad de género o cualquier otra de carácter socioeconómico, ya que la violencia no es un bien público distribuible. No se buscan "beneficiarias" de la no violencia. Es en este sentido, que se observa que el vínculo entre igualdad y violencia no es lineal ni directo, aunque estén interconectados (por eso, se conviene en separar su tratamiento para efectos de política pública). La espiral de la violencia es una respuesta generalizable para mantener la desigualdad, la violencia busca someter.

Para un programa que trabaja problemas de violencia, la lógica opera en términos de salud pública con repercusiones de violación de derechos humanos, con acciones para evitar la propagación de la epidemia, en este caso, de la violencia contra las mujeres, misma que es originada por la permisividad e impunidad cultural e institucional en que se fincan las relaciones de poder entre mujeres y hombres. Así se reconoce en la NOM 046-SSA2-2005: Por su alta prevalencia, efectos nocivos e incluso fatales, la violencia familiar y sexual es un problema de salud pública que representa un obstáculo fundamental para la consolidación efectiva de formas de convivencia social, democrática y con pleno ejercicio de los derechos humanos.

11. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:

- a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c) Están sistematizados.
- d) Están difundidos públicamente.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen todas las características establecidas.

Justificación:

Como se refirió, el Programa proporciona recursos para la implementación de proyectos para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres; en este contexto, las ROP 2015 determinan en su apartado 3.3 criterios y requisitos para la elegibilidad de proyectos, los requisitos que las IMEF deben cumplir para que sus propuestas integrales de proyectos sean recibidos. Además, en su apartado 3.4 describe los criterios de selección de los proyectos. Ambos apartados son claros, no dejan margen a la ambigüedad. Son estandarizados para las 32 IMEF y son difundidos públicamente a través del Diario Oficial de la Federación cuando se emiten dichas reglas, en forma anual.

Los cambios registrados están vinculados a algunos ASM, como son el segundo (periodo 2014-2015) para elaborar un mecanismo que contenga la descripción de los procesos de planeación y seguimiento de las IMEF para la ejecución del PAIMEF; el que se refiere a incorporar un protocolo de mesas de análisis que garantice la orientación a resultados de los proyectos, en las Reglas de Operación de 2016; así como incluir también la elaboración y/o actualización obligatoria del diagnóstico estatal.

Es importante considerar que estos cambios no se han sistematizado; se exhorta a subsanar esta tarea, principalmente en el Procedimiento No. 36 del Manual de Organización y Procedimientos del INDESOL, Recepción y validación de proyectos presentados por las IMEF a nivel nacional, ya que en las ROP 2015 vigentes no existe un apartado 3.3.2, como se indica en el paso No. 5 del Manual. Tampoco se indica en dicho Manual la incorporación de la información validada a una base de datos; condición que si se requiere en las ROP 2015.

Se recomienda diseñar e implementar esta base de datos de los proyectos recibidos y validados con apego a los criterios ya establecidos en las ROP vigentes.

12. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:

- a) Corresponden a las características de la población objetivo.
- b) Existen formatos definidos.
- c) Están disponibles para la población objetivo.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. ° Los procedimientos cuentan con todas las características descritas.

Justificación:

Como se mencionó, la población objetivo son las mujeres en situación de violencia; éstas reciben el apoyo a través de las IMEF. En este contexto, las solicitudes de apoyo que proporciona el Programa se atienden a través de las IMEF, que son el mecanismo procedimental vinculado con la población objetivo, entonces es factible concluir que se cumple con las cuatro características requeridas.

Las ROP 2015 contienen un instrumento (formato del Anexo 4) que permite identificar las características de la población objetivo en sus tres vertientes, que corresponden a su vez, los tres tipos de población a los que se dirige el Programa.

Se sugiere ampliar las posibilidades de respuesta en el reactivo correspondiente a la descripción del perfil de la población beneficiada en las vertientes B (Prevención de la violencia contra las mujeres para propiciar los cambios culturales y sociales necesarios para su erradicación) y C (Atención especializada a las mujeres en situación de violencia, y en su caso, a sus hijas e hijos y personas allegadas) para apegarse explícitamente a los criterios formulados en el apartado 3.4 (Criterios de selección de los proyectos) de las ROP 2015. Especialmente en el inciso e, en el que se enlista a los diferentes grupos de mujeres en situación de vulnerabilidad, exclusión social o discriminación, marginación y pobreza, tales como las mujeres indígenas, afrodescendientes, niñas, adolescentes y adultas mayores, aquellas discriminadas por su orientación sexual e identidad de género, así como las que viven en situación de pobreza, las analfabetas funcionales, las refugiadas y desplazadas; así como aquellas que son víctimas de conflictos armados o situaciones de violaciones sistemáticas de derechos humanos; las mujeres que se encuentran privadas de su libertad, las que tienen alguna discapacidad, las trabajadoras del hogar y las que se encuentran en situación de prostitución/trabajo sexual/trata.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

13. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

- a) Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
- b) Incluya el tipo de apoyo otorgado.
- c) Esté sistematizada.
- d) Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° La información de los beneficiarios cuentan con tres de las características establecidas.

Justificación:

Bajo la consideración que los apoyos del Programa se otorgan a la población potencial/ objetivo que son las mujeres en situación de violencia a través de las IMEF, sí se dispone de un padrón de beneficiarios para esta vertiente A, con las características necesarias para conocer quiénes reciben los apoyos, su ubicación, así como el tipo y monto de los apoyos entregados. La información está sistematizada y cuenta con mecanismos documentados para su depuración y actualización anual de parte de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios.

La actualización es hasta 2014, ya que se requiere para la liberación de recursos y consta de una base con 64 registros. Estos padrones dan observancia a los Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios.

Los padrones se alimentan de la información proporcionada por los anexos 4 (presentación de proyectos) y 5 (registro de unidades apoyadas) de las ROP 2015 que son su documento normativo. Entre los datos que se recaban están el nombre y datos de identificación del proyecto, planteamiento, modelos o protocolos aplicados, resultados alcanzados el año anterior, contribución de recursos estatales, complementariedad con otras acciones, objetivos por vertiente, indicadores, la especificidad de cada acción incluida en el proyecto estatal, el perfil y número de personas beneficiadas desagregadas por sexo, municipios y su pertenencia a la Cruzada contra el Hambre o Zona Prioritaria, actores estratégicos, desglose de los recursos, y para las vertientes B (Prevención) y C (Atención), se solicita la estrategia a la que se vincula cada acción y su alineación con el instrumento rector estatal. Además, se lleva el cumplimiento trimestral de las metas mediante un mecanismo de monitoreo y seguimiento.

En relación con la información de las unidades de atención apoyadas (anexo 5), se registra el tipo de servicio, años del apoyo por PAIMEF, domicilio si es servicio de atención externa, georeferenciación, sitios de emergencia, vinculación y características. Estas unidades de atención conforman un registro relacionado con la vertiente C, que es la que responde directamente a las mujeres que conforman la población objetivo del Programa. Estas unidades disponen de los registros de la población objetivo, los cuales por la LGV no se pueden establecer bajo ningún tipo de padrón, ya que los datos personales de las víctimas deben ser resguardados con la máxima seguridad. Son víctimas no beneficiarias.

Pero sí hay padrón de las instancias IMEF y de las unidades que llevan el registro de la población objetivo. Se tiene presente que para efectos del primer ASM del Anexo D, las IMEF están obligadas a proteger y garantizar los derechos de las víctimas conforme a la Ley General de Víctimas.

La valoración otorgada se debe a que para la vertiente B (Prevención) si bien se registran acciones en los proyectos estatales, éstas aplican para la población en general, de la cual no se tienen padrones. En cuanto a los mecanismos documentados para su depuración y actualización, éstos sólo aplican para la vertiente A, que ya no es la población objetivo debido al rediseño del Programa, aunque son los mecanismos que operan.

Para la población objetivo, como ya se señaló no aplica tener padrones de beneficiarios. (Nota en el Anexo 3)

14. Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características:

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b) Están sistematizados.
- c) Están difundidos públicamente.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen todas las características establecidas.

Justificación:

El Procedimiento No. 35 D00-PR-DDP-02 Liberación de recursos de los proyectos PAIMEF se actualiza anualmente conforme a las ROP; en el Manual de Organización y Procedimientos no se especifica un procedimiento para la entrega de apoyos una vez que fueron dictaminados por las mesas de análisis de los proyectos. Todo esto, bajo la consideración que los apoyos a los beneficiarios proceden a través de las 32 IMEF.

En el apartado 4.3 de las ROP 2015, se habla de un Sistema Informático del PAIMEF (SIP). En el Manual de Organización y Procedimientos no se explicita que los trámites se efectuarán a través de éste, por lo que se recomienda actualizar este aspecto. Sólo se menciona de manera general esta entrega de recursos a las IMEF en el apartado 4.3.6 Entrega y Ejercicio de Recursos de las ROP vigentes en los siguientes términos:

Entrega de los recursos:

- El INDESOL entregará los recursos en una o en más ministraciones. En el caso de otorgar los recursos en una sola exhibición, se hará de acuerdo con la evaluación de las características de los proyectos, las emergencias climáticas, así como la programación y suficiencia presupuestales.
- La primera ministración se otorgará en un plazo que no podrá exceder los treinta días hábiles posteriores a la firma del instrumento jurídico, de acuerdo con la suficiencia presupuestal.

La valoración se basa en que los procedimiento para entregar los apoyos a las instancias a través de las cuales se atiende a la población objetivo cumplen con las cuatro características señaladas. Están estandarizadas a las 32 instancias receptoras; están sistematizadas en el SIP, se difunden públicamente a través de las ROP 2015 y del Procedimiento No. 35 del Manual de Procedimientos y cumplen con el apego a la normatividad del Programa. Como aspecto de mejora se recomienda compatibilizar ambos instrumentos (ROP y manual) para que dicho procedimiento se apege puntualmente a lo establecido en las ROP 2015.

15. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la temporalidad de las mediciones.

Justificación:

Como ya se mencionó (pregunta 13), el PAIMEF no recolecta información socioeconómica de personas beneficiarias, ya que no trabaja con personas beneficiarias sino con víctimas de delito, que son su población objetivo, y no requiere un padrón de tal naturaleza. En consecuencia, no dispone ni debe disponer de un procedimiento para dicha recolección de datos en términos de un padrón de beneficiarias, ni determinar temporalidad y variables con este fin.

No obstante, se sugiere analizar la posibilidad de recabar información socioeconómica de las mujeres víctimas de violencia atendidas sin revelar su identidad personal, como son edad, nivel socioeconómico, tipo de violencia, estado civil, personas allegadas, municipio de residencia y municipio del acto violento (para efectos de explotación sexual, trata). Estas características contribuirían a mejorar el conocimiento del fenómeno enfrentado por el Programa y su incidencia.

El PAIMEF cuenta, asimismo, con procedimientos para recopilar información relacionada con las instancias estatales. Está establecido en los formatos números: 4, presentación de proyectos; 5, registro de unidades apoyadas; y, 11, presentación de informes. Están definidos en las ROP 2015, diferenciados por cada vertiente. En todos los casos la temporalidad es anual.

Para la vertiente A (institucionalización de la prevención y atención de la violencia contra las mujeres), se requieren datos socioeconómicos tales como: descripción y monto de los apoyos estatales por vertiente, complementariedad con otros recursos gubernamentales, indicadores y objetivos, perfil de su población beneficiaria, municipios y localidades donde aplicará, actores estratégicos, recursos materiales y humanos, así como costos.

Para la vertiente B (prevención) se solicita información sobre: el perfil de la población beneficiaria (es abierta y no da opciones concretas), número y sexo de esta población, municipios y localidades, así como si se ubican en zonas prioritarias o de la Cruzada Nacional contra el Hambre, actores estratégicos, recursos materiales y humanos, así como costos.

Para la vertiente C (atención especializada) se recaba: tipo y número de unidades de atención, fuente de recursos, accesibilidad, ubicación, seguridad y condiciones de espacio, descripción, monto y tipo de apoyo de cada acción, perfil de la población beneficiaria, número de mujeres atendidas, hijas, hijos y personas allegadas, municipios y localidades, así como si se ubican en zonas prioritarias o de la Cruzada Nacional contra el Hambre, actores estratégicos, recursos materiales y humanos, así como costos. También se recolecta información sobre acciones de las estrategias y los gastos transversales de cada proyecto.

Cuando se registran las unidades de atención, se les solicitan datos de ubicación, tipo de servicio, características físicas, horarios, capacidad de alojamiento, georeferenciación, infraestructura, servicios, medidas de seguridad y de protección civil. Cuando las unidades presentan sus informes finales deben mencionar a qué problemáticas locales, necesidades y características específicas de grupos poblacionales se respondió con las acciones ejecutadas.

No se recopila información de personas en grupos donde no intervenga el Programa, que permita su comparabilidad.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

16. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:
- Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
 - Están ordenadas de manera cronológica.
 - Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.
 - Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Del 85% al 100% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El resumen narrativo de la MIR del Programa cuenta con dos Componentes integrados por dos actividades cada uno. Ninguna de éstas es prescindible; se articulan para asegurar la obtención de sus respectivos bienes o servicios que el Programa entrega a las poblaciones beneficiarias. (Anexo 4)

Cada componente cumple distintos aspectos de los modelos (prevención y atención) comprometidos por México en la Convención Belem do Pará, y además se atiende la vertiente de Fortalecimiento Institucional establecida en la Plataforma de Beijing, y necesaria ante la nula capacidad institucional para responder a este grave problema.

El primer Componente es de "Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para implementar acciones de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, otorgado". Sus actividades correspondientes son: una de acompañamiento a los servicios especializados de atención, y la otra es de gestión de proyectos. Con la primera, el Programa se asegura de que la cobertura, la calidad y la confidencialidad de los servicios de atención se haga con apego a las normas establecidas; con la segunda, promueve que el presupuesto destinado para apoyar a los estados se aplique de manera oportuna, con criterios específicos relacionados con la violencia contra las mujeres y en las condiciones más eficientes.

El segundo Componente es de "Acciones estratégicas para el fortalecimiento institucional de las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, realizadas". Sus dos actividades consisten en asegurar la asignación de recursos en dos direcciones. La primera trata de los recursos que van directamente a los modelos de prevención y atención; la segunda actividad se encarga de los recursos destinados a la coordinación interinstitucional y para su propio fortalecimiento interno.

17. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:

- a) Son los bienes o servicios que produce el programa.
- b) Están redactados como resultados logrados, por ejemplo becas entregadas.
- c) Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Del 85% al 100% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El Programa busca apoyar, no sustituir, la implementación estatal de la política nacional para enfrentar la violencia contra las mujeres. Los productos esperados son instituciones fortalecidas y coordinadas de manera que crezca la capacidad del Estado mexicano para responder adecuadamente y con la debida diligencia en la atención de este problema. De igual forma, brindar apoyos normativos y financieros para que junto con los gobiernos estatales y municipales, así como de la sociedad civil organizada y formada en el tema, se puedan ofrecer los servicios necesarios para trabajar los dos modelos: prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

Los dos Componentes dan cuenta de esta labor de manera pertinente y están estructurados en términos de apoyos otorgados y de acciones estratégicas realizadas. Ambos Componentes se complementan dentro de la respuesta nacional al problema de la violencia contra las mujeres.

Un área de oportunidad es la complementación de los supuestos de cada Componente; se trata de un fenómeno multicausal y complejo que se vincula con otro tipo de violencias, como es la social. Por esta razón, se recomienda revisar el papel que deben tener la SEDESOL y el INDESOL, a través del PAIMEF, dentro de cada sistema nacional y estatales para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, como lo marca la ley. Esto es fundamental en el Componente 2; las IMEF solas, no podrán promover, articular e implementar la política estatal.

Se recomienda reforzar la tarea de coordinación interinstitucional de las IMEF, principalmente a través de los convenios de coordinación como instrumento fundamental y para ello debe profundizarse en la caracterización de las IMEF en el análisis, así como de los mismos sistemas estatales, para configurar una estrategia diferenciada que contribuya a incidir en la transversalización de la perspectiva de género (respuesta 8). Estos planteamientos deberían reflejarse en los supuestos. El Índice de Fortalecimiento Institucional va en ese sentido por su contenido.

No en todas las entidades federativas el funcionamiento de una política estatal es igual y alcanza con un mismo tipo de convenio de coordinación, ya que en cada estado se verifican patrones y grados de violencia distintos, no solo contra las mujeres sino de violencia social. Incluso para algunas formas de violencia (trata) la operación delictiva entrelaza a dos o tres entidades como una red. El Índice de Fortalecimiento Institucional debe indicar entre qué valores (intervalo) debería oscilar e incluir sus resultados en el Diagnóstico.

18. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- b) Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- c) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- d) Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida.
- e) Incluye la población objetivo.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° El Propósito cumple con cuatro de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El Propósito del Programa refiere que: Las mujeres en situación de violencia son beneficiadas con servicios de prevención y atención que operan y promueven las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, en coordinación con instituciones públicas y sociales.

El producto del Programa es el conjunto de servicios generados en coordinación con instituciones públicas y sociales. En tanto que es parte contribuyente, su logro no es controlado por los responsables del Programa, ya que la intención es sólo la de apoyar a las IMEF para que las acciones de prevención y atención se den adecuadamente.

El tiempo de la acción del Propósito está en presente como un evento que está sucediendo actualmente; se recomienda redactarlo como una situación alcanzada: Las mujeres en situación de violencia han sido beneficiadas con servicios de prevención y atención promovidos por las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, en coordinación con instituciones públicas y sociales.

La valoración se debe a que el Propósito cumple con cuatro de las cinco características indicadas, excepto con la de estar redactada como situación alcanzada, ya que el verbo está en presente.

En relación con la inclusión de la población objetivo, se observa que se tiene a la población objetivo principal del Programa que son las mujeres en situación de violencia.

De igual forma, en relación con la población conformada por las IMEF se recomienda analizar la viabilidad de operar directamente la prestación de servicios de atención; la función es, primordialmente, la de transverzalizar la política estatal, de manera que sean las demás instituciones públicas estatales las que en el marco de sus atribuciones operen para erradicar la violencia contra las mujeres, y no que las IMEF las sustituyan, aunque sea de forma parcial. El papel de las IMEF no debería ser el hacer o suplir lo que las instituciones pudieran no cumplir para enfrentar el problema de la violencia contra las mujeres; deberían promover y coordinar que las instituciones funcionen y operen como una política integral del Estado mexicano. En el Diagnóstico se tiene que describir, si fuera el caso, por qué no hay instancias o dependencias estatales que cumplan con sus responsabilidades para la atención de la problemática referida.

19. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.
- c) Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- d) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- e) Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° El Fin cumple con cuatro de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El Fin del Programa refiere: "Contribuir a construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas mediante acciones de prevención y atención dirigidas a disminuir la violencia contra las mujeres". Si bien su redacción denota un objetivo superior, es susceptible de mejora. Se recomienda hacer explícito y único el contribuir al Fin de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; de esta forma, se alinearía con el mandato de la ley que le rige directamente: LGAMVLV, además de tres sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Mandato que es jurídicamente de mismo nivel de obligatoriedad que la Constitución mexicana.

Una área de oportunidad para revisar su vinculación a nivel de Fin, la ofrecen los mismos Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2014 (Lineamientos), que consideran en igualdad programática los objetivos sectoriales como los objetivos transversales. A éstos últimos los define como elementos de planeación que permiten la consecución de los fines de las estrategias transversales del PND, en las cuales está incluida la de "perspectiva de género".

Se considera una modificación sustantiva en el diseño, que no se contradice con el objetivo sectorial 4, ya que el Propósito del PAIMEF coincide con la estrategia que ya se ha comentado, y el PIPASEVCM incorpora a este objetivo sectorial. Los Lineamientos de la SHCP, posibilitan adecuar la alineación actual que facilitaría el rediseño del PAIMEF: ratificaría su carácter transversal, aclararía la naturaleza de las víctimas evitando su trato como beneficiarias, fortalecería el papel del PAIMEF en la coordinación interinstitucional de los sistemas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y precisaría su MIR; al funcionar como engrane de tal coordinación federalista es comprensible su intermediación con las IMEF.

El numeral 13 de los Lineamientos permite incluir los objetivos transversales en el nivel de Fin de la MIR del Pp. El numeral 14 expresa la forma constructiva del Fin, que para el caso, se recomienda que se vincule con el objetivo 5 del PIPASEVCM, como: Contribuir a fortalecer la coordinación institucional en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres mediante los proyectos para la prevención y atención, implementados por las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas. En el numeral 15 se indica la mecánica para realizar esta adecuación en el resumen narrativo, misma que cumple fehacientemente con los lineamientos de la SHCP y del CONEVAL.

La recomendación a nivel de Convención, como Belem do Pará, es que las acciones destinadas a la violencia contra las mujeres se separen de las de igualdad. No es una tarea menor; debe quedar clara esta distinción. El objetivo del PAIMEF no es cerrar brechas de desigualdad sino responder a la violencia contra las mujeres, con prevención y atención. La violencia no es una brecha; no es un bien público distribuible: es un comportamiento que deriva de un problema de salud pública.

El Fin repite dos veces el término "mediante acciones"; más que un problema de forma, lleva implícito dos objetivos diferentes: el de proteger el ejercicio de los derechos y el de prevención y atención. El Programa sí cumple con: tener un objetivo superior; en que su logro no está controlado por los responsables de su dirección y coordinación y, en vincularse con un objetivo sectorial. La característica que no se atiende, es que la premisa de Fin no contiene un solo objetivo, como resultado de la ambigüedad de su redacción.

20. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.

Justificación:

Las Actividades de la MIR se identifican en las ROP 2015; en el apartado 3.4 Criterios de selección de los proyectos, en sus incisos a, b, d, e, f, g y k.

Los Componentes están referidos en el apartado 3.5; el numeral 3.5.1 se denomina Apoyo a las IMEF para implementar acciones de prevención y atención de la violencia contra las mujeres. El numeral 3.5.2 trata de las Acciones estratégicas para el fortalecimiento institucional de las IMEF en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

El Propósito se ubica en el numeral 2.2 Objetivo específico mientras que el Fin se encuentra en el apartado 2.1 Objetivo General.

En consecuencia, el resumen narrativo se identifica, de forma adecuada, en las ROP 2015 del Programa.

Las áreas de oportunidad para mejora del resumen narrativo ya se han señalado (respuesta 19) con base en los Lineamientos que describen la normativa institucional para la alineación entre objetivos programáticos.

21. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características:

- a) Claros.
- b) Relevantes.
- c) Económicos.
- d) Monitoreables
- e) Adecuados.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Del 70% al 84% de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

El Programa sí cuenta con indicadores para todos los objetivos de la MIR que, en general cumplen los cinco criterios referidos (criterios CREMA). Como áreas de oportunidad se identifican las siguientes: (Anexo 5)

- En relación con los indicadores para el Fin, existen otros generados de la ENDIREH que pudieran ser más pertinentes: Mujeres de 15 años y más que han vivido violencia física o sexual a lo largo de la relación con su última pareja, por instancias de ayuda a las que han acudido, según estado conyugal; éste indica más claramente la incidencia del desempeño del programa en la cobertura de atención de la población objetivo, porque una de las posibles respuestas se refiere a las instancias o institutos de la mujer y dicha encuesta tiene representatividad estatal. De los tres indicadores actuales, el más relevante es el Porcentaje de mujeres que han sufrido al menos un incidente de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses; señala la inminencia del riesgo hacia la mujer al momento de la encuesta.

- Mejorar la redacción del indicador de Propósito; es inadecuado decir "atención preventiva" porque se presta a confusión dado que se está hablando de dos modelos independientes: el de prevención y el de atención. Se recomienda expresar los indicadores en "tasas", además de consignar el registro administrativo como conteo o sumatoria; esto permitirá verificar la incidencia del problema que atiende el Programa.

- En el nivel de los Componentes, el indicador Porcentaje de Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas apoyadas en el periodo establecido ha perdido relevancia para la etapa en la que se encuentra la línea de acción que mide ya que siempre indicará 32. Se sugiere reforzar la transición hacia indicadores que valoren la etapa de maduración en la coordinación interinstitucional estatal, por su apego a la LGAMVLV por parte de las instituciones que conforman el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Los cambios metodológicos al Índice de Fortalecimiento Institucional van en ese sentido y son pertinentes.

Se observa que el Programa enfatiza la atención especializada. Se recomienda analizar la pertinencia de incluir indicadores que midan a la parte agresora y reforzar el modelo preventivo; no hay indicadores que aborden su incidencia efectiva en estas cuestiones. Asimismo, se puede considerar el documento de indicadores del Mecanismo de Belem do Para: Indicadores para el seguimiento de las Recomendaciones del Comité de Expertas/os del 18 de agosto de 2008.

En cuanto a indicadores de agresores, la fuente deben ser los registros administrativos de las mismas unidades de atención. Cabe recordar que la generación de estadística es uno de los deberes del Estado mexicano y los convenios de coordinación pueden facilitar esta sistematización. Al efecto se recomienda considerar, por ejemplo, dos de las propuestas formuladas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre indicadores contextualizados para el caso de México y sometidos a validación (¿Cómo medir la violencia contra las mujeres en México? CONAVIM/OACNUDH, págs.43-44) (Anexo 7)

En este mismo documento y en la Guía ya mencionada (pregunta 1), se incluyen indicadores relativos al modelo de prevención. De igual modo, el Diagnóstico Nacional de las Estrategias de Atención a Hombres que ejercen violencia contra las mujeres, sus parejas y sus familias del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres de la Cámara de Diputados CEAMEG, 2015.

La valoración identifica que dos de las cinco características no se presentan (la claridad a nivel de Fin y la relevancia a nivel de Componente) para todos los indicadores.

22. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

- a) Nombre.
- b) Definición.
- c) Método de cálculo.
- d) Unidad de Medida.
- e) Frecuencia de Medición.
- f) Línea base.
- g) Metas.
- h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular ó nominal).

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Del 85% al 100% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

Las fichas técnicas de los indicadores del Programa sí cumplen, en general, con los ocho criterios referidos. De la revisión de la información se identifican las siguientes recomendaciones:

- Revisar la definición de los indicadores; en particular los estratégicos derivados de la ENDIREH; para ello se puede recurrir al glosario de términos del INEGI. La desagregación geográfica de esta encuesta es estatal; sin embargo, esto no se menciona en la ficha técnica. Lo mismo sucede con la información disponible: se dispone de datos para 2003, 2006 y 2011.
- Hacer explícitos los procesamientos de algunas bases de datos o estimaciones, como por ejemplo, el valor de la línea base de la ficha de Fin (27.34). Hay varias celdas de las fichas técnicas sin información; por ejemplo, en las metas sexenales puede mejorarse la descripción y nombre de las variables. Para algunos indicadores debe revisarse la información de las líneas base y las metas; en algunas la línea base está expresada en porcentajes y las metas en números absolutos.
- Especificar el sexenio a que corresponde la meta y, sobre todo, incluir las series estadísticas.
- Las estadísticas deben desagregarse por otros motivos de discriminación. Es necesario conocer si los servicios de prevención y de atención se proporcionan en ciudades, comunidades indígenas o fronteras. Esto podría señalarse en la ficha técnica de indicadores del Componente 1.
- Para comparación en el contexto internacional se recomienda trabajar preferentemente con tasas para las mediciones de violencia contra la mujeres; esto permite la referencia entre lugares geográficos. Éstas se pueden estimar como número de casos por cada 100,000 mujeres de 15 años y más en cada entidad. El número absoluto de casos por entidad lo ofrece la ENDIREH (por ejemplo, el cuadro 8 que es el que toma el programa para sus estimaciones y proyecciones).
- Corregir algunas unidades de medida en donde se pone porcentaje en lugar de mujer.
- Se sugiere aprovechar los registros administrativos sistematizados por el INEGI.

23. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

- a) Cuentan con unidad de medida.
- b) Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.
- c) Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° Del 50% al 69% de las metas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

En la MIR del Programa se identifica la unidad de medida de cada indicador, pero se sugiere corroborar el dato para que coincidan (por ejemplo en la actividad de atención especializada dice porcentaje y son pesos); en las fichas técnicas también se indican las unidades de medida en la sección primera, aunque hay casos en que no coinciden éstas con lo señalado en los apartados de características de la variable.

En ninguna de las 16 fichas, se coloca una meta sexenal. De lo observado, no se puede saber si las metas intermedias y anuales son factibles en relación con la magnitud de los recursos (humanos, materiales y financieros) que se requieren para su cumplimiento, como lo reportan las fichas, ya que se espera una mezcla de recursos con la aportación estatal.

No se proporcionan los datos de las celdas de características, calificación y justificación, así como la desagregación por sexo.

En algunos casos se pone el monto asignado; sin embargo, hay datos que no concuerdan como en la ficha técnica de la actividad 2, donde se menciona que para las acciones de fortalecimiento institucional se destina el 1 por ciento de los recursos del Programa y se pone un monto de casi 298 millones, lo cual aparentemente es del orden de recursos del Programa.

En otros casos se pone como unidad de medida un porcentaje como en la Actividad 2, 4 ó 5. Las fichas técnicas requieren tres tipos de metas: sexenal, intermedia del sexenio y del ciclo presupuestario en curso; sin embargo, en la mayoría de ellas, no se establecen estas metas, lo cual es un área de oportunidad atendible. Se sugiere revisar los numeradores y denominadores de algunas fichas (Fin 1, Fin 2, Fin 3, Actividad 3).

La valoración se basa en que se cumple con definir unidades de medida, pero una parte de las metas (sexenal e intermedia sobre todo) no están establecidas. Esto último no permite determinar plazos de cumplimiento más allá del año en curso. En cuanto a los recursos, algunas actividades expresan un mismo monto para distintas metas a este nivel. Los demás niveles de la MIR no expresan montos. (Anexo 6)

24. Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:

- a) Oficiales o institucionales.
- b) Con un nombre que permita identificarlos.
- c) Permiten reproducir el cálculo del indicador.
- d) Públicos, accesibles a cualquier persona.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° Del 50% al 69% de los medios de verificación cumplen con las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

La MIR del Programa cuenta con 16 indicadores. Al nivel de Fin le corresponden 3, y todos se generan a través de la ENDIREH que publica el INEGI. En la MIR falta solamente señalar el medio de verificación para el segundo (Porcentaje de mujeres que han sufrido al menos un incidente de violencia a lo largo de su vida en pareja) de este grupo de indicadores, aunque se supone que es la misma encuesta. En los tres no se establece la referencia para el acceso al público en general.

Para el Propósito se dispone del indicador relacionado con el número de mujeres beneficiadas. No se nombra el medio específico para identificar la información. Se supone que son registros administrativos, ya que señala que se trata de datos proporcionados por el mismo Programa, pero no se dice en dónde se puede verificar, ni se establece la referencia para el acceso al público en general.

Relacionado con los seis indicadores de los Componentes, se mencionan el instrumento para la recolección de la información, que es el informe trimestral y el cuestionario aplicado para evaluar el Fortalecimiento Institucional de las IMEF; sin embargo, no se aprecia de forma clara el dato del documento que consolida y presenta para consulta esta información, ni se menciona la referencia para el acceso al público.

Finalmente, el grupo de seis indicadores relativos a las Actividades se consideran con información adecuada; señalan que será a través de la Cuenta de la Hacienda Pública. Para dos de éstos, no se establece la referencia para el acceso al público en general.

Los comentarios anteriores son de consideración menor; pueden subsanarse de manera simplificada, ya que todos tienen considerado un medio de verificación, aunque no esté bien registrado en la MIR, como lo requiere la normatividad correspondiente referida en esta misma pregunta. De forma global, la calificación obtenida es de 68.75 (Anexo 6 Bis).

25. Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, es decir, cada renglón de la MIR del programa es posible identificar lo siguiente:

- a) Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.
- b) Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.
- c) Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Tres de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

Los medios de verificación referidos son necesarios y suficientes para generar la información de los indicadores de la MIR; sin embargo, es necesario atender las áreas de oportunidad ya señaladas (pregunta 24). Se recomienda la especificación de la fuente de información y no solo el instrumento que se aplica para recopilar el dato, como es el caso de los cuestionarios (indicador del Propósito, del Índice de Fortalecimiento Institucional IFI, y el de conteo de los convenios de coordinación).

Los indicadores permiten medir a cada nivel de los objetivos del resumen narrativo de la MIR, aunque pueden complementarse. Se recomienda trabajar con tasas en el indicador del Propósito, no sólo porque el dato actual definido como un recuento de las mujeres beneficiadas por el Programa, no permite dimensionar la incidencia del esfuerzo gubernamental en cada entidad federativa, sino porque se requiere por la Convención de Belem do Pará, para efectos de comparabilidad internacional como señal de progreso. Se recomienda hacer la estimación de casos por cada 100,000 mujeres.

En el grupo de indicadores a nivel de objetivos de Componentes, se recomienda desagregar la información por tipo de población, principalmente por motivo de discriminación y señalar a cuántos hombres se les están proporcionando también los servicios de prevención de la violencia contra las mujeres. Es importante saber también si se está llegando a la población de las comunidades indígenas o más apartada y esto debe señalarse en sus fichas técnicas. En este contexto, es importante considerar que si las fuentes de información no permiten en este momento dicha desagregación, se analice la factibilidad de gestionar las adecuaciones a los sistemas de registro y fuentes primarias de información para que, en un futuro mediato, el Programa cuente con este tipo de desagregación de datos.

En cuanto a los convenios de coordinación, es necesario referir más que el número y especificar, de alguna forma, su alcance. El dato de aportación estatal, aunque ya está contenido en el IFI, es recomendable expresarlo en el Diagnóstico e informes finales, por separado, por cada entidad federativa, ya que en sí mismo es un indicador de progreso o de gestión para detectar el esfuerzo gubernamental para la atención del problema que atiende el Programa. Esto visibilizaría realmente el compromiso político de cada orden de gobierno.

Se recomienda contar también con indicadores cualitativos, y analizar su complementación con la MIR; se está hablando de cambios culturales en las relaciones de poder, lo cual conlleva además de la tarea de contabilizar acciones, la de interpretar percepciones y comportamientos. Como ejemplo, el indicador de servidores(as) públicos y especialistas capacitados, es susceptible de enriquecerse con un estudio sociológico sobre esquemas de percepción, apreciación y clasificación que pueden indicar la manera en que estas personas cumplen o no con la reproducción del orden de género establecido (Ver UNAM, El carácter social de la indignación y la impotencia frente a la violencia de género, aplicado a las encuestadoras de la ENDIREH, en "Estudios sobre cultura, género y violencia contra las mujeres").

Las convenciones internacionales en derechos humanos recomiendan articular indicadores cuantitativos y cualitativos. Los medios de verificación deben surgir, entre otras fuentes, de los Acuerdos del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los que la SEDESOL participa.

26. Sugiera modificaciones en la MIR del programa o incorpore los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.

Justificación:

En general, la MIR del Programa está bien estructurada en los niveles de Componentes y Actividades. Las recomendaciones de mejora se pueden hacer principalmente en los niveles superiores: (Anexo 7)

- Revisar el objetivo a nivel de Fin para atender lo que mandata la LGAMVLV; así se precisaría el contribuir a eliminar la violencia contra las mujeres mediante acciones de prevención, atención, sanción y erradicación. El PAIMEF inició para enfrentar la falta de capacidad de respuesta del Estado mexicano ante este tipo de violencia que se entrelaza con otros tipos de delincuencia y su rediseño es una oportunidad para avanzar en la transversalización dictada por el PND. Los Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la MIR de los Programas presupuestarios 2014, apoyan este cambio al considerar objetivos transversales, y con ello se atienden las recomendaciones de Belem do Pará: "Elaborar políticas nacionales integrales e intersectoriales sobre violencia contra las mujeres a nivel nacional, sin limitarse a la violencia familiar; implementar Planes Nacionales de intervención frente a la violencia contra las mujeres, que no estén subsumidos dentro de otros planes; evaluar periódicamente los planes y programas sobre violencia contra las mujeres teniendo en cuenta indicadores e información proporcionada por el Estado, organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil". Adoptar Planes Nacionales Intersectoriales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres que cuenten con mecanismos de monitoreo, evaluación, difusión y participación social. Establecer sanciones para los funcionarios y funcionarias que incumplan con su implementación". "Las políticas públicas sobre violencia contra las mujeres deben ir de la mano con estos planes nacionales. La relevancia de estas políticas estriba en que son obligatorias para todas las entidades públicas" (Guía, págs. 37, 87 y 90).

- Mejorar la definición de los supuestos de la MIR. Los ubicados a nivel de Fin corresponderían mejor a nivel de Propósito y viceversa.

- Corregir el nombre del indicador del Propósito ya que no debe decir "atención preventiva" dado que se trabaja con dos modelos bien definidos en la LGAMVLV. A menos que se refiera a la no revictimización o resiliencia, en cuyo caso, es mejor cambiar o aclarar el término.

- Estimar e incorporar a nivel de Propósito el indicador expresado en tasa, que es lo más recomendable cuando se trabajan indicadores de violencia: Número de mujeres en situación de violencia atendidas en la Unidades de Atención del Programa por cada 100 mil mujeres en la entidad federativa. Asimismo: Número de mujeres en situación de violencia en el sistema de referenciación por cada 100 mil mujeres en situación de violencia atendidas por las Unidades de Atención en cada entidad federativa.

- Desglosar el componente de corresponsabilidad institucional con los aportes a la operación del Programa tanto de orden federal como de cada entidad federativa (no es eliminarlo del Índice de Fortalecimiento Institucional (IFI)).

- Atender la omisión del medio de verificación en el segundo indicador del nivel de Fin; especificar el medio de verificación a nivel Propósito y en el IFI.

- Revisar para todos los indicadores el desagregar en las fichas técnicas la población beneficiada por motivos de discriminación, principalmente por sexo, edad, auto-adscripción étnica o racial, por discapacidad y localidad urbana o rural. Definir metas sexenales e intermedias; corregir la especificación de la unidad de medida, así como algunas definiciones de los indicadores; indicar plazos y recursos humanos y financieros a efecto de determinar factibilidad. Llenar las series estadísticas.

Presupuesto y rendición de cuentas

27. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos:

- a) Gastos en operación: Directos e Indirectos.
- b) Gastos en mantenimiento: Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000 y/o 3000.
- c) Gastos en capital: Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).
- d) Gasto unitario: Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa tres de los conceptos establecidos.

Justificación:

El Programa cuenta con normatividad para la aplicación (gasto) de los recursos, referida en la ROP 2015. En el apartado 4.4 Gastos de Operación indica el porcentaje asignado (5.55 por ciento) de su presupuesto para las acciones en planeación, monitoreo, seguimiento, contraloría social y evaluación externa. Al respecto, se manifiesta que se encuentra en proceso la tarea de planeación estratégica en las entidades federativas en atención de sus ASM. En el apartado 4.5 Registro de Operaciones se indica cómo debe administrarse y reportarse el presupuesto mediante el anexo 14 que dará cuenta de los avances físicos-financieros al final de cada trimestre.

En las bases de datos de información presupuestal proporcionadas, se constató un cambio entre 2014 y 2015, en los capítulos y conceptos de gasto. En 2014 (archivo PAIMEF CTA PUB 2014) se presenta un desglose en las siguientes partidas: 12101 Honorarios; 21101 Materiales y útiles de oficina; 22104 Productos alimenticios para el personal en las instalaciones de las dependencias y entidades; 33101 Asesorías asociadas a convenios, tratados o acuerdos; 33501 Estudios e investigaciones; 33604 Impresión y elaboración de material informativo derivado de la operación y administración de las dependencias y entidades; 35101 Mantenimiento y conservación de inmuebles para la prestación de servicios administrativos; 37101 y 37104 relativos a pasajes aéreos; 37201 y 37204 Pasajes terrestres; 37501 y 37504 Viáticos nacionales; 38301 Congresos y convenciones; y 43101 Subsidios a la producción.

Para 2015 (archivo PAIMEF 1ER TRIMESTRES 2015), sólo se clasificó en dos partidas: 12101 Honorarios que corresponden a remuneraciones al personal de carácter transitorio y la 43101 Subsidios a la producción.

Se verificó que sí se cuenta con información sobre los gastos directos e indirectos para la operación del Programa (http://indesol.gob.mx/wpfb-file/paimef_i_trimestral_2015-pdf/) (Anexo 8)

De igual forma, se identificó que el presupuesto no se aplica para gastos de mantenimiento ni de capital. El registro es mensual, sólo es financiero y consiste en seis movimientos: monto original, ampliación, reducción, modificado, ejercido y disponible, conforme a los criterios establecidos por la SHCP.

El Programa no presenta información que permita identificar el gasto unitario; esto representa un área de oportunidad con base en las poblaciones beneficiarias contenidas en los proyectos que anualmente son aprobados para las IMEF.

28. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- a) Las ROP o documento normativo están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- b) Los resultados principales del programa son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- c) Cuenta con un teléfono o correo electrónico para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics.
- d) La dependencia o entidad que opera el Programa no cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen todas las características establecidas.

Justificación:

En la página institucional de internet del INDESOL se pueden verificar en dos pasos, las ROP y el Informe del Primer Trimestre 2015 del PAIMEF. Se accede a la normatividad en la categoría de Programas y posteriormente se puede acceder a sus informes trimestrales: http://indesol.gob.mx/wpfb-file/paimef_i_trimestral_2015-pdf/.

Se cumple con un número telefónico y correo electrónico para informar tanto a la persona cubierta con el Programa como a la población en general a menos de tres clics; se menciona que se puede presentar las quejas directamente al INDESOL de manera telefónica y gratuita, llamando al (01800) 718 8621 o (01800) 718 8624, extensión 68182, contactopaimef@indesol.gob.mx o bien, denunciar ante el Órgano Interno de Control en la SEDESOL al (01800) 714 8340 o por medio de correo electrónico a la siguiente dirección: organo.interno@sedesol.gob.mx.

Se incluyó la evidencia documental de la Dirección de Asuntos Jurídicos que da cuenta de que el PAIMEF no tiene recursos de revisión en el año 2014.

Existe un recuadro en la página del PAIMEF exclusivo para la rendición de cuentas: <http://indesol.gob.mx/programas/equidad-de-genero/paimef/>. Se integra por a) Contraloría Social, que es un breve explicación e indica en dónde se pueden presentar Quejas y Denuncias. Sin embargo, no se da detalle acerca del fin o resultados de las mismas; b) los informes trimestrales; y c) el padrón de beneficiarios que son las 32 IMEF con sus respectivos montos para 2015. También están disponibles las evaluaciones realizadas al Programa.

Como área de oportunidad se identifica incluir en la página electrónica del Programa, vínculos hacia observatorios ciudadanos relacionados con esta materia.

29. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b) Están sistematizados.
- c) Están difundidos públicamente.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen todas las características establecidas.

Justificación:

Los procedimientos de ejecución de los proyectos (acciones) apoyados por el Programa están estandarizados; en las ROP se indican los casos en que se dará prioridad a proyectos. Están sistematizados; las mismas ROP indican en su apartado 4.3 Proceso de Operación los formatos necesarios para el registro y seguimiento de los avances durante la ejecución de las acciones. De igual forma se difunden públicamente y son congruentes con los documentos normativos del Programa.

Los procedimientos están estipulados en el Manual de Organización y Procedimientos: Procedimientos No. 37 Seguimiento de la operación del proyecto PAIMEF y No. 38 Recopilación y revisión de documentación base para la elaboración del instrumento jurídico.

Como área de oportunidad se identifica la actualización y sistematización de los procedimientos; se indican tiempos distintos "a la mitad del periodo convenido" cuando en las ROP 2015 se indican los tiempos de entrega de los informes trimestrales. Asimismo, lograr la congruencia entre los ajustes contenidos en los convenios modificatorios que se inscriben en las ROP 2015. El Manual refiere un "Informe Parcial"; se sugiere actualizar y homologar con los instrumentos, tiempos y formatos de las ROP.

Las ROP 2015 dicen "Cuando las acciones no se estén ejecutando con base en el proyecto autorizado, esto a partir del previo aviso de la IMEF al INDESOL, de la validación de los informes o de las visitas de seguimiento" para el caso de los ajustes, pero estos pasos no están descritos en el procedimiento, y tampoco se aclara quiénes son los órganos fiscalizadores.

Las evidencias son los instrumentos jurídicos, los convenios modificatorios y los reportes trimestrales basados todos en los formatos anexos a las ROP 2015.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

30. ¿Con cuáles programas federales y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

Justificación:

El PAIMEF desde su origen guarda estrecha relación con: (Anexo 9)

•El Programa S010 Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG) que conduce el INMUJERES que tiene como Propósito: Las Instancias de las Mujeres en las entidades federativas y municipios incluyen la perspectiva de género en el diseño de las políticas públicas. Su población objetivo incluye por una parte en las 32 IMEF y por otra en los 1,726 institutos municipales de las mujeres alcanzados en 2013. El tipo de apoyo otorgado es monetario, entregado a través de tres modalidades:

I. Fortalecimiento a la transversalidad de la perspectiva de género en las entidades federativas.

II. Fortalecimiento a la transversalidad de la perspectiva de género en los municipios y en las delegaciones;

III. Fortalecimiento coordinado a la transversalidad de la perspectiva de género entre las IMEF y los municipios y delegaciones identificados como prioritarios en la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Su cobertura es nacional, las 32 IMEF, más los cerca de 2,000 municipios que espera alcanzar para 2015 y en el Distrito Federal a los 177 Centros de Desarrollo de las Mujeres por el Sistema del CNcH.

•El Programa S239 Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena que dirige la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Su propósito es: Contribuir a la prevención y atención a la violencia contra las mujeres y salud sexual y reproductiva en zonas indígenas a través del apoyo a organizaciones de mujeres indígenas para la instalación de una Casa de la Mujer Indígena (CAMI) y la Operación de Proyectos orientados a contribuir en la atención de la problemática de violencia contra las mujeres y/o promover la salud sexual y reproductiva de las mujeres indígenas con enfoque intercultural.

Su población objetivo se relaciona con los componentes de: a) las Casas de la Mujer Indígena y, b) Coordinación y Concertación para Prevenir y Atender la Violencia contra Mujeres con Enfoque Intercultural.

Como área de oportunidad se identifica que, en documentos como el Diagnóstico se incluya una sección específica con el análisis de la relación del Programa con programas presupuestarios institucionales que compartan: objetivos, poblaciones objetivo comunes o componentes (bienes o servicios) similares.

Debe hacerse explícito que el Programa se relaciona con el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Adicionalmente, se identifica relación con los siguientes programas:

•El Programa Diseño y Aplicación de Políticas de Equidad de Género, adscrito a la Secretaría de Educación Pública y cuyo propósito es apoyar con acciones de capacitación o talleres al personal docente, directivos y estudiantes de escuelas de entidades federativas con altos índices de violencia.

•El Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio, que también conduce la Secretaría de Educación Pública, el cual apoya con acciones de sensibilización a estudiantes de escuelas cuyos profesores y profesoras han participado en el Programa de Capacitación al Magisterio para Prevenir la Violencia hacia las Mujeres.

•El Programa Prevención y Atención de la Violencia, que dirige el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, y cuyo propósito es detectar tempranamente y atender casos de violencia contra las mujeres dentro del sector salud.

Valoración Final del Programa (Anexo 10)

Tema	Nivel	Justificación
Justificación de la creación y del diseño del programa	2.667	
Contribución a las metas y estrategias nacionales	3.0	Se requiere alinear elementos centrales de la definición del problema, de los árboles del problema y objetivos, con el resumen narrativo a nivel de Propósito de la MIR. Se circunscribe sólo a su alineación sectorial, lo cual anula posibilidades al proceso de transversalización de la perspectiva de género, que también se finca en el PND. Hay que valorar la importancia de una alineación con objetivos transversales, como indican lineamientos de CONEVAL y SHCP.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	3.25	Su rediseño modifica población objetivo. La proyección de la población objetivo aplican sólo criterio demográfico y dejan fuera otros riesgos y factores del problema. A partir de causas del problema se identifican tres tipos de poblaciones. El programa dispone de información sistematizada para conocer demanda de apoyos, Finalidad del Programa no es alcanzar una meta de población potencial u objetivo; la estrategia de cobertura no es directa, depende de factores externos a la programación.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	3.5	No procede que el Programa levante un padrón de beneficiarias, porque su población objetivo no son beneficiarias sino víctimas de delito. No obstante lleva registro de las instancias y organizaciones a las que se otorgan los apoyos. Pero para su vertiente de prevención, no se lleva ningún padrón, debido a que se enfoca en la población en general. Cumple con los procedimientos requeridos.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	3.2	El árbol de objetivos no corresponde con Propósito. La redacción del Propósito no describe una situación alcanzada. Los niveles de Componentes y Actividades son coherentes. Sin embargo, a nivel de Fin se requiere una modificación y realineación acorde con la Estrategia Transversal con Perspectiva de Género. Sus indicadores cumplen con los criterios CREMA. Las fichas técnicas cumplen con las características. Los medios de verificación distintos a la ENDIREH no son accesibles o replicables.
Presupuesto y rendición de cuentas	3.667	Se cuenta con normatividad para manejo de recursos referida en la ROP; las mismas indican porcentaje de 5.55% para gastos de operación. Se encuentra en proceso la tarea de planeación estratégica en atención de sus ASM. No aplica gastos en mantenimiento ni de capital. No estima costos unitarios. La fórmula de asignación de recursos debe apegarse al problema y evitar su dispersión con otros criterios. Presenta procesos adecuados de transparencia y rendición de cuentas.
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	N/A	Se vincula con el Programa S010 Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género que conduce el INMUJERES, y con el Programa E015 Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres responsabilidad de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. El Programa necesita fortalecer la coordinación interinstitucional a través del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
Valoración final	3.214	

Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones (Anexo 11)

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o Amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Fortaleza y/u Oportunidad			
Justificación de la creación y del diseño del programa	Adecuada definición del problema que se atiende con el Programa.	1	
Justificación de la creación y del diseño del programa	El diagnóstico (DDP) del Programa cumple con la normatividad institucional, así como con la dispuesta por el CONEVAL.	1	Revisión de otras metodologías y cálculos basadas en información oficial como son los elaborados por el estudio nacional sobre las fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres de la CONAVIM e INMUJERES, como ejemplo.
Justificación de la creación y del diseño del programa	El DDP y las ROP 2015 precisan los instrumentos jurídicos en materia de derechos humanos nacionales e internacionales a los que el Estado mexicano está obligado.	3	Incluir en el DDP, un apartado que muestre de qué manera el Programa contribuye a la atención de estas recomendaciones, principalmente las que emitió la CEDAW, las del Comité de Expertas de Belem do Pará (MESECVI-IV/doc.83/12) y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	Adecuada definición del Propósito del PAIMEF.	4	
Contribución a las metas y estrategias nacionales	Vinculación explícita del Propósito del PAIMEF con ordenamientos superiores: 1) PSDS; 2) PROIGUALDAD y, 3) PIPASEVCM.	4	
Contribución a las metas y estrategias nacionales	Adecuada vinculación del Programa con metas, objetivos y estrategias transversales del PND: México en Paz, México Incluyente, y México con Responsabilidad Global.	5	Se recomienda reforzar para llevar a cabo campañas nacionales de sensibilización sobre los riesgos y consecuencias de la trata de personas, así como sobre la discriminación de género y los tipos y modalidades de violencias contra las mujeres.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	Vinculación del Programa con un objetivos de la Declaración del Milenio: Derechos humanos, democracia y buen gobierno.	6	
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Adecuada definición de las poblaciones potencial y objetivo del Programa.	7	

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Delimitación de poblaciones que de forma explícita e implícita se relacionan con el Programa.	7	Revisión del problema y los árboles del problema y de objetivos; a partir de las causas primarias se identifican tres poblaciones: 1) la que constituyen las instancias de mujeres en las entidades federativas (vertiente institucional); 2) la conformada por hombres y mujeres de la población en general (vertiente de prevención) y, 3) la integrada por mujeres que han sido víctimas de violencia (vertiente de atención).
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Mecanismo operativo pertinente (ROP) para la focalización, con mesas de análisis, de los proyectos integrados por las IMEF.	9	Representa un ASM que evita una dispersión de criterios o metodologías no apegadas estrictamente al problema de la violencia contra las mujeres.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Adecuada definición de criterios y requisitos para la elegibilidad de proyectos que apoya el Programa.	11	
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Adecuados procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo que proporciona el Programa.	12	Se sugiere ampliar la descripción del perfil de la población beneficiada en la prevención de la violencia contra las mujeres para propiciar los cambios culturales y sociales necesarios para su erradicación y la atención especializada a las mujeres en situación de violencia, y en su caso, a sus hijas e hijos y personas allegadas.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Se cuenta con el padrón de beneficiarios para las instancias de mujeres, a través de las cuales se otorga el apoyo a las mujeres en las entidades federativas.	13	
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Adecuados procedimientos para la entrega de apoyos a las instancias estatales de mujeres.	14	
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	El Programa cuenta con procedimientos para recopilar información relacionada con las instancias estatales de mujeres.	15	
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Adecuadas Actividades para los Componentes de la MIR del Programa.	16	
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Adecuados Componentes del resumen narrativo de la MIR. Atienden aspectos de los modelos (prevención y atención) comprometidos en la Convención Belem do Pará y la vertiente de fortalecimiento institucional establecida en la Plataforma de Beijing.	17	Mantener la claridad en selección y aplicación de actividades.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Adecuado cumplimiento de la lógica vertical del resumen narrativo de la MIR del Programa.	20	Revisar la construcción del Fin de la MIR para atender un solo objetivo.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Existencia, en todos los niveles de objetivos de la MIR, de indicadores para medir el desempeño del Programa.	21	Incluir indicadores que midan el modelo preventivo del Programa.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Adecuado manejo de las fichas técnicas de los indicadores del Programa.	22	
Presupuesto y rendición de cuentas	Adecuada normatividad para la aplicación de los recursos del Programa.	27	
Presupuesto y rendición de cuentas	Disponibilidad de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.	28	
Presupuesto y rendición de cuentas	Adecuados procedimientos para la ejecución de los proyectos apoyados con el Programa.	29	
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	El Programa guarda relación con los Pp: Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género del INMUJERES, el Programa S239 Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena, el Programa Diseño y Aplicación de Políticas de Equidad de Género, El Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio y el Programa Prevención y Atención de la Violencia.	30	Incluir en documentos como el Diagnóstico del Programa una sección específica con el análisis comparado de la relación del Programa con programas presupuestarios institucionales que compartan: objetivos, poblaciones objetivo comunes o componentes (bienes o servicios) similares.
Debilidad o Amenaza			
Justificación de la creación y del diseño del programa	El Programa fundamenta su diagnóstico en la ENDIREH que no tiene una temporalidad definida.	1	Dar certidumbre jurídica a los levantamientos de la ENDIREH que es el instrumento más completo en términos de sus categorías de análisis.
Justificación de la creación y del diseño del programa	El Programa tiene bien definida su población objetivo; sin embargo, tanto en el DDP como en las ROP, se consideran diferentes tipos de poblaciones.	1	El Programa debe atender sólo en el problema de la prevención y atención de la violencia contra las mujeres, desde el ámbito de su competencia. Se recomienda considerar todas las formas en que se manifiesta la violencia contra las mujeres.
Justificación de la creación y del diseño del programa	Se menciona a los Centros de Justicia en la Propuesta de Atención, como una acción más y no como eje de la estrategia general del gobierno federal dentro del SIPASEVCM.	2	El DDP describa la participación del PAIMEF en dicha estrategia general.
Justificación de la creación y del diseño del programa	Justificación teórica débil en sus referentes de sustentación.	3	Fortalecer la justificación teórica del DDP a partir de la teoría de género, de la teoría de la cultura de la violencia y de la teoría del intercambio, así como desde el marco de violencias interseccionales y el modelo ecológico.

Justificación de la creación y del diseño del programa	Limitada coordinación interinstitucional en su vínculo con el SIPASEVCM.	3	Problematizar sobre la evolución del Programa, así como valorar la situación actual de dicha capacidad en las diferentes entidades, cuya heterogeneidad repercute en el desempeño del PAIMEF.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	Inadecuada relación de congruencia entre el Árbol de Objetivos y el Propósito del PAIMEF.	4	Alinear los elementos centrales de la definición del problema, de los árboles del problema y de objetivos y el resumen narrativo a nivel de Propósito de la MIR del Programa.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	La Circular SSPPE.600/056/2014 establece disposiciones en materia de PP, que circunscribe a una alineación sectorial, que limita el proceso de transversalización de la perspectiva de género.	4	Se recomienda valorar la importancia de ampliar dicha posibilidad, a partir de revisar las oportunidades que dicha normatividad (Circular) permite para una alineación con objetivos transversales.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	En el marco de la Declaración del Milenio, el PAIMEF contribuiría sólo en la implementación y ejecución de dos de los cuatro modelos desarrollados que son los de prevención y de atención.	4	Para cumplir con el objetivo de la Declaración del Milenio, se requieren políticas públicas específicas para los modelos de sanción y erradicación. El Programa valoraría su gestión ante instancias superiores.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	La actualización de las poblaciones potencial y objetivo se sustentan en la realización de la ENDIREH.	7	Dar certidumbre jurídica a los levantamientos de la ENDIREH que es el instrumento más completo en términos de sus categorías de análisis.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Las características de los solicitantes institucionales no están sistematizadas, aunque el número de solicitantes institucionales no están sistematizadas, aunque el número total de apoyos sí.	8	Sistematizar las características de las IMEF y que se constituya en una fuente única de la demanda total de apoyos. Para la caracterización se sugiere la identificada en el Cuaderno de Trabajo No. 18 de INMUJERES/INSP, Estrategias implementadas por las IMEF para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	La ENDIREH no permite identificar a las mujeres que serían objetivo del programa; estima el tamaño de la población objetivo.	9	Se puede utilizar resultados por entidad federativa de la ENDIREH 2011 y ocupar los registros administrativos en el tema de seguridad pública y justicia que proporcionarían datos sistematizados y más actualizables.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Es inadecuado considerar para el Programa la definición de una estrategia de cobertura poblacional.	10	Hacer énfasis en la población objetivo definida por el Programa, se trata de mujeres víctimas de violencia; la finalidad no es alcanzar una meta en relación con la población potencial u objetivo. La estrategia de cobertura no es directa; depende de factores externos a la programación.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Disponibilidad de un padrón de la población objetivo del Programa.	13	Ratificar la improcedencia de construir un padrón de la población objetivo. Por Ley no se puede establecer bajo ningún tipo de padrón; los datos personales de las víctimas deben ser resguardados con la máxima seguridad. Son víctimas no beneficiarias.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Disponibilidad de información socio-económica de la población objetivo del Programa.	15	Hacer explícito que el Programa no recolecta información socioeconómica de personas beneficiarias; no trabaja con personas beneficiarias sino con víctimas de delito, que son su población objetivo. Toda generación de datos será con carácter de confidencialidad, no de registro en términos de programas sociales.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Inadecuada redacción del tiempo de la acción del Propósito; se presenta como un evento que está sucediendo actualmente.	18	Redactarlo como una situación alcanzada.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	En el Fin se repite el término "mediante acciones"; más que un problema de forma, lleva implícito el planteamiento de dos objetivos diferentes.	19	Es importante cuidar la redacción de manera que no queden ambigüedades en su definición y planteamiento.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	No se contemplan indicadores para medir la parte agresora y reforzar el modelo preventivo.	21	La fuente pueden ser los registros administrativos de las mismas unidades de atención. Se recomienda considerar, por ejemplo, dos de las propuestas formuladas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre indicadores contextualizados para el caso de México y sometidos a validación.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Información incompleta referente a las metas de los indicadores del Programa.	23	Incluir en las 16 fichas técnicas la meta sexenal y explicar si las metas intermedias y anuales son factibles en relación con la magnitud de los recursos (humanos, materiales y financieros) que se requieren para su cumplimiento.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Inadecuado manejo y descripción de los medios de verificación de los indicadores del Programa.	24	Precisar los medios de verificación donde se generan las variables que integran los indicadores del Programa.
Presupuesto y rendición de cuentas	Información no disponible sobre gastos unitarios.	27	Diseño de procedimientos para cuantificar los costos relacionados con las acciones que son apoyadas con el Programa.
Presupuesto y rendición de cuentas	No disponibilidad de información al público sobre otras acciones relacionadas con el Programa.	28	Incluir en la página electrónica del Programa, vínculos hacia observatorios ciudadanos relacionados con esta materia.
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	En el DDP no hay claridad de cuales PP se complementen y/o vincula con el PAIMEF.	30	Hacer explícito la relación del Programa con el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Conclusiones (Anexo 12)

14. Conclusiones

El PAIMEF se encuentra en un proceso de redefinición, importante por varias razones y en el que se inserta la presente evaluación de diseño. En primer lugar, el contexto, que lo coloca en la lista de los 114 programas prioritarios para el 2016 [1], ya que se trata de un programa de interés para los sistemas internacionales de derechos humanos que vigilan el cumplimiento del Estado mexicano de sus obligaciones relativas a este tema. Asimismo, la disponibilidad de mayor evidencia acerca de la vinculación entre la violencia contra las mujeres y otros tipos de violencia que prevalecen en el país, que obligan a desmontar el planteamiento común de considerarlo como un "asunto de mujeres" de carácter individual, para ubicarlo en un plano macrosocial con altas repercusiones de salud pública y por consecuencia de violación a los derechos humanos.

También existen motivos desde la visión de las propias políticas públicas, que conducen a observarlo con detenimiento. El primero de ellos y sobre el cual esta evaluación pone énfasis es que la Estrategia Transversal para la Perspectiva de Género establecida en el PND, apunta a ir más allá del tradicional enfoque de la planeación centrada en el tradicional plano sectorial, al cual se sobrestima, respecto a perspectivas que ameritan procesos de transversalización, mucho más sistémicos y que coloquen el problema a resolver en el centro de la organización institucional.

El PAIMEF es un claro ejemplo de este tipo de programas, que están llamados a incidir en nuevos esquemas de rearticulación programática al interior de la administración pública federal, así como en la coordinación de una heterogeneidad de entidades federativas. Este programa nació por la emergencia de una realidad, ante la cual se hizo evidente la limitante de las instituciones del Estado para enfrentar la violencia contra las mujeres. En este sentido, además de, o en sustitución del, Objetivo sectorial 4 del PSDS, cabe considerar al Objetivo Transversal 5 del PIPASEVCM, dentro del Fin en la MIR.

En este contexto, hay que mencionar que efectivamente, sobre todo en la violencia marital, es reconocido que la violencia contra las mujeres es el resultado de las desigualdades de poder que se establecen entre hombres y mujeres, más que el producto de cualquier otro factor individual y social [2]. Pero además de la violencia marital, existen otros tipos de violencia, y la relación entre el empoderamiento de las mujeres y la violencia contra ellas es no lineal, diferenciada y multifacética, aunque ambos procesos se localicen en el mismo espacio de las desigualdades que perpetúan su subordinación.

En su primera etapa, se requirió que la Federación instaurara un programa que apoyara la creación de instancias de las mujeres en las entidades y de fortalecer su papel para ejecutar los modelos de prevención y atención que marca la LGAMVLV. A nueve años de su creación, todos los estados del país ya tienen cierta institucionalidad desarrollada para ejecutar estas políticas, aunque con distintas estructuras, tamaños y atribuciones, por lo cual este propósito inicial del PAIMEF de alguna manera se ha ido cumpliendo, aunque todavía falta cerrar algunos procesos de esta etapa, para lo cual el mecanismo de seguimiento que se plantea por la DGEMPS y el INDESOL es pertinente.

Ahora el Programa necesita transitar hacia el cumplimiento de nuevos retos, entre los cuales está el de mejorar su esquema de focalización, la ampliación de su oferta de servicios hacia otros tipos de violencia contra las mujeres, incrementar la calidad de sus sistemas de información y de supervisión a las unidades de atención que son apoyadas (ambas cuestiones vinculadas a la realización de los diagnósticos estatales que se tienen contemplados), incidir en la homologación de los modelos de prevención y atención aplicados y la difusión de buenas prácticas, entre otras cuestiones a trabajar.

Adicional a estos nuevos retos, el PAIMEF debe asegurar la consolidación de sus logros como son el de procurar la estabilidad y certificación del personal formado con la más alta calidad en el tema y alentar la contribución de los gobiernos estatales. Un aspecto que se observa es que la definición del problema -mujeres en situación de violencia-, pone mayor énfasis en la parte de atención, y deben reforzarse también los aspectos preventivos, es decir, enfocarse a detectar y enfrentar los riesgos que colocan a las mujeres en dicha situación, sobre todo cuando pesa sobre el Estado mexicano una sentencia internacional para realizar programas de prevención para la población en general.

Asimismo, se recomienda robustecer la inmersión del PAIMEF dentro del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, sobre todo, por el papel que desempeña como eje de transmisión hacia las entidades federativas. Un hallazgo relevante de la evaluación es el de encontrar una redacción distinta entre el problema enunciado en el Árbol de Objetivos y el Propósito mencionado en la MIR, aspecto que sugiere la necesidad de

readecuar el Diagnóstico.

Otro punto relevante es que la planeación y evaluación del Programa se autolimita a los resultados de la producción de una sola encuesta (ENDIREH), la cual no tiene certidumbre en su periodicidad, y además no le permite aprovechar otras metodologías y fuentes de información oficial. El programa requiere también generar, ampliar y mejorar sus propios registros administrativos.

Un tema central es la implicación que tiene esta nueva definición del problema, y por lo tanto de la población objetivo, para los requerimientos de un padrón de beneficiarios. Se encontró que la población objetivo definida es la correcta, pero que no puede recibir el tratamiento de beneficiaria sino de víctima de delito, y que en consecuencia no procede levantar y mucho menos difundir un padrón de beneficiarias. De igual forma, hacer explícito otras poblaciones relacionadas con el Programa como son las instancias estatales de mujeres y la población relacionada con las acciones de prevención.

También se recomienda incorporar a la MIR, indicadores expresados en términos de tasas por cada 100,000 mujeres, y vincularlos a indicadores cualitativos, es decir, tener indicadores mixtos. Lo anterior debido a que la recomendación del Comité de Expertas de Belem do Pará, y en general de todos los instrumentos de derechos humanos, es la de trabajar con indicadores cuantitativos y cualitativos, ya que se debe no sólo contar sino interpretar.

Por último, pero no menos importante, es que se precisen los supuestos de cada nivel de la MIR, para ampliar la mirada sobre todos los riesgos y factores intervinientes.

[1] A pesar de su prioridad, la proporción de sus recursos es demasiado pequeña. Son 303 millones de pesos, que representan el 0.037 por ciento dentro del total de gasto asignado (785,751 millones de pesos corrientes) a estos 114 Pp prioritarios en 2015. Anexo III, *Documento relativo al cumplimiento de las Disposiciones contenidas en el artículo 42, Fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Informe Trimestral de Finanzas Públicas*.

[2] Casique, Irene, *El complejo vínculo entre empoderamiento de la mujer y violencia de género*.

Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora (Anexo 13)

Nombre de la instancia evaluadora:

Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora

Nombre del coordinador de la evaluación:

Doctor Manuel Urbina Fuentes

Nombres de los principales colaboradores:

*Actuario Javier E. Jimenez Bolón // Maestra Renata Ruelas Romo // Maestra Alejandra Rojas Pérez //
Maestra María del Carmen Aceves Chimal*

Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Instituto Nacional de Desarrollo Social

Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:**Forma de contratación de la instancia evaluadora:****Costo total de la evaluación:****Fuente de financiamiento:**

Bibliografía

- INMUJERES/ONU Mujeres/Comisión especial para conocer y dar seguimiento puntual y exhaustivo a las acciones que han emprendido las autoridades competentes en relación a los feminicidios registrados en México (2012). Violencia Feminicida en México 1985-2010: Características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas. Otros. LXI Legislatura, Cámara de Diputados, primera edición, México
- Organización de Estados Americanos OEA/Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belem do Pará MESECVI/Canadá (2014). Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará). Otros. OEA/Ser.L/II.6.14
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer CEDAW (2012). Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a México. Otros. 52° Periodo de sesiones, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 7 de agosto de 2012
- Secretaría de Gobernación/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias CRIM, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres CONAVIM (2012). Estudio Nacional sobre las Fuentes, Orígenes y Factores que producen y reproducen la Violencia contra las Mujeres. Estudios. Estudios Nacionales, Tomo I Vol. II, México
- Instituto Nacional de las Mujeres INMUJERES (2012). Retratos de la violencia contra las mujeres en México, Cuaderno de Trabajo No. 35. Estudios. México, Noviembre
- Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belem do Pará MESECVI (2012). México-Informe de País. Documentos oficiales. Conferencia de Estados Parte, 16 de abril de 2012, Washington D.C., OEA/Ser.L/II.7.10
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009). Caso González y Otras ("Campo Algodonero") Vs. México,. Documentos oficiales. Sentencia de 16 de Noviembre de 2009
- Herrera, Cristina y Juárez, Clara (Coord.), INMUJERES/Instituto Nacional de Salud Pública INSP/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/Secretaría de Relaciones Exteriores/Secretaría de Salud (2012). Monitoreo de la Política Nacional para la Igualdad en los tres Poderes y Ordenes de Gobierno. Estudios. México, Noviembre 2012
- INMUJERES, Gutiérrez, Juan Pablo (Coord.) (2013). Evaluación de diseño de los modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres e identificación de mejores prácticas. Estudios. Cuaderno de Trabajo No. 42
- Muñoz Cabrera, Patricia, Central America Women's Network (2011). Violencias Interseccionales: Debates feministas y marcos teóricos en el tema de pobreza y Violencia contra las Mujeres en Latinoamérica. Estudios. Tegucigalpa
- Herrera, Cristina (Coord.), INMUJERES (2010). Estrategias implementadas por las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Estudios. Cuaderno de Trabajo No. 18, México
- Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias CRIM-UNAM, Sonia M. Frías (2008). Diferencias regionales en violencia doméstica en México: el rol de la estructura patriarcal. Estudios. en Estudios sobre cultura, género y violencia contra las mujeres, Castro, Roberto y Casique, Irene (Coord.), Cuernavaca
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos OACNUDH/ Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres CONAVIM (2011). ¿Cómo medir la Violencia contra las Mujeres en México?. Estudios. Indicadores Estructurales, Volumen I, primera edición
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género CEAMEG (2015). Diagnóstico de las Estrategias de Atención a Hombres que ejercen violencia contra las Mujeres, sus parejas y sus familias. Diagnósticos. Cámara de Diputados LXII Legislatura, LXII.CEAMEG.DESPCMEG.2015.ROGS.01/06/15, México
- Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, Secretaría de Salud (2009). Manual de Operación del Modelo Integrado para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar y Sexual. Otros. segunda edición
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009). Caso González y Otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Documentos oficiales. Sentencia del 16 de Noviembre de 2009
- Mecanismo de Seguimiento Convención Belem do Pará MESECVI (2008). Indicadores para seguimiento de las recomendaciones del Comité de Expertas/os (CEVI). Otros. OEA/Ser.L/II.7.10, MESECVI/CEVI/doc.86/08 rev.3, 18 de agosto de 2008